

ESTUDIOS

JUSTICIA Y LIBRE MERCADO EN LA UNIÓN EUROPEA (*)

LUIS MARÍA CABELLO DE LOS COBOS Y MANCHA

Director General de los Registros y del Notariado

SUMARIO.—1. Introducción.—2. Justicia y Estado democrático.—3. Justicia y libre mercado.—4. La Justicia en la Unión Europea: A) Tratado de Maastricht. B) Tratado de Amsterdam. C) Espacio judicial europeo: a) Convenios internacionales. b) Libro verde de acceso de los consumidores a la justicia. D) Jurisdicción ordinaria y contencioso-administrativa. E) Jurisdicción voluntaria y arbitraje.—5. El Plan de acción del Ministerio de Justicia (1996-2000): A) Medios personales y materiales. B) Formación continuada. C) Informatización. D) Instrumentos jurídicos. E) Presupuestos Generales del Estado.

1. Introducción

Cuando en un Estado, social y democrático de Derecho, como es España, se plantea la reforma de la Justicia, son, en principio, plurales los caminos del legislador. Y ello porque esa reforma engloba el Derecho público y el Derecho privado, la adecuada dotación de medios, personales y materiales, la formación permanente, el concepto mismo de tutela judicial efectiva, la independencia de un Poder del Estado. Pero, detrás de la estructura de las instituciones y de los instrumentos jurídicos, siempre aparece el respeto y la efectividad de los derechos humanos, individuales y sociales, de los ciudadanos.

La Reforma de la Justicia no es un problema de los Jueces. No es un problema exclusivo de eficacia, de eficiencia económica, de ejercicio de derechos constitucionales, de conflictividad social, jurídico-pública o jurídico-privada. No es un problema de España. Es el problema típico de cualquier Estado en la prestación de un «servicio público» de primer orden. O mejor dicho, de prestación de un «bien público puro», en terminología del Banco Mundial. En él se entrecruzan las grandes cuestiones de ordenación política y los pequeños, pero muy importantes, de incentivos y medios.

(*) Conferencia pronunciada en la Universidad «Carlos III», Instituto Universitario de Derecho y Economía de Madrid, el 20 de mayo de 1998.

La Reforma de la Justicia afecta al bienestar social, a las libertades comunitarias, a la creación de empleo. La Reforma es mucho más que un problema de jurisdicciones, penal, laboral, civil y mercantil, militar o contencioso-administrativo. Es el elemento preventivo y represivo de la organización política y social del Estado. Si lo enfocamos desde la perspectiva jurídico-económica, surge con nitidez, en el ámbito del Derecho privado, su influencia dinámica en la liberalización de las relaciones sociales, en el mercado único europeo.

Y en este sentido, extraídas del ordenamiento jurídico total, las relaciones personalísimas, personales, familiares y sucesorias —que no dejan de originar, a veces, ciertas consecuencias económicas—, sí es posible hablar de la liberalización económica de la relación jurídica. Es decir, del estudio de la reforma de aquellas normas jurídicas que dan celeridad o retrasan la consumación de los contratos, que amparan o protegen los intereses económicos, que garantizan la plena efectividad de la prestación o contraprestaciones. Las normas de apoyo del crecimiento económico, las normas de fomento de la actividad de las pequeñas y medianas empresas, las disposiciones de Derecho privado que, a través de ese crecimiento, coadyuvan de forma eficiente a erradicar el paro.

En los últimos años, a raíz de los estudio del Premio Nobel de Economía Douglas North, ha adquirido notable actualidad el análisis económico del Derecho. Análisis que revela la toma de conciencia, por parte de los economistas, de la importancia del Derecho. El descubrimiento de la relación jurídico-económica. También, para los juristas, es una perspectiva nueva. La estanqueidad de los planes de estudio había provocado una disociación entre Economía y Derecho, una nociva percepción de la realidad social y de la realidad histórica, consecuencia de la especialización en compartimientos del saber práctico y del saber teórico. Douglas North al escribir su «Estructura y cambio en la historia económica» rehabilita, desarrolla el concepto de «costes de transacción», «costes de información», transparencia del mercado, protección del derecho de propiedad... El concepto de empresa como mercado, de Ronald Coase (1937), frente al de transacción en el mercado.

En cualquier caso, dada su transcendencia social, el análisis económico del Derecho o, si se quiere, el análisis jurídico de la Economía, ofrecen gran interés para la investigación y para la planificación económica, desprovista ésta de su carga intervencionista e incardinada, como veremos, en una Economía moderna. Para ello, incluso, la perspectiva puede ser aún más amplia.

En este siglo y en España, ha destacado, de forma sobresaliente, lo que podríamos llamar el análisis económico de la Historia. Los estudios de Ramón Carande, singularmente, Carlos V y sus banqueros y El crédito de Castilla, muestran el efecto económico y social de la política imperial, las consecuencias inflacionistas de la gran afluencia de metales preciosos americanos, la entrada masiva de tejidos y bienes a precio más bajo procedentes de otros países europeos, la destrucción de la industria interna y las secuelas de la emigración a las Indias. Klein, por su parte, en su estudio sobre La Mesta, relaciona el auge y declive de la economía española en función del precio y exportación de la lana merina.

También, la represión de la usura, cuyo fundamento moral y jurídico fue estudiado por el Doctor Navarro, Martín de Azpilcueta, modalizó el precio del dinero, desarrolló el censo reservativo o al quitar, se limitaron los tipos de interés y se implantó el Registro de Cargas. Pero, volvamos al objeto de este trabajo.

La primera y gran liberalización económica se produjo en España entre finales del siglo XVIII y mediados del XIX con las Desamortizaciones (Godoy, Mendizábal y Madoz), la liberalización de masas ingentes de propiedades inmobiliarias, de origen comunal, eclesiástico o vinculado, y la reforma de la actividad mercantil, la generalización de los principios de los Consulados de comerciantes...; su traducción jurídica fue la Codificación.

La Codificación del Derecho privado es el resultado de la liberalización económica y del liberalismo político: se unificó la jurisdicción ordinaria —requisito «sine qua non» para la libre circulación de bienes y servicios—; se dictó la primera Ley de transcendencia para el desarrollo del mercado, la Ley Hipotecaria; se reformó el Notariado, desapareciendo los escribanos; se publica el Código de comercio y se aprobó, por fin, el Código civil y las Leyes procesales. Todo ello sobre la base constitucional de la división de poderes.

Curiosamente, un siglo después el Banco Mundial, en 1997, en el Informe para el Desarrollo, según expondremos, recomienda asentar las bases de la Economía sobre los mismos pilares que «mutatis mutandi» impulsaron el cambio en el siglo XIX: división de poderes, fortalecimiento e independencia del Poder Judicial, unidad de la jurisdicción (para evitar la influencia de los grupos de presión, política o social), estructura de incentivos (incluida la protección del derecho de propiedad), incorporación de las nuevas tecnologías, para conseguir la disminución de los costes de transacción, la certeza en la relación jurídica y el crecimiento económico.

Ahora, muy a finales del siglo XX, con la globalización de los mercados, se plantea la reforma de estructuras que han estado sujetas a un gran intervencionismo, la liberalización económica de la relación jurídica, si bien su noción apriorística, heredera del XIX, se asienta ya en la libertad civil. En consecuencia, su definición debe ir referida, en una Economía compleja, propia de un Estado social y democrático de Derecho, a la rápida y eficaz consumación o cumplimiento de los contratos, al equilibrio entre la seguridad jurídica preventiva o extrajudicial y la seguridad jurídica represiva, contenciosa, o judicial, combinando, el reforzamiento del Poder Judicial con la prestación, por Jueces y Magistrados, de un servicio público puro, propio y singular de un Poder del Estado, exento su concepto, en definitiva, de condicionantes estrictamente administrativistas.

I. *Derechos individuales y libertades económicas.*—Un dato nuevo debe añadirse al esquema anterior: la sociedad de consumo, la sociedad civil, la contratación en masa, la efectiva libertad en la prestación del consentimiento, base de la libre competencia y del libre acceso a los bienes y servicios.

La Unión Europea, la Europa actual de los ciudadanos, la Europa del mercado único, la Europa social, se asienta sobre un conjunto de libertades económicas.

Hace cuarenta años, el Tratado de la Comunidad Económica Europea formuló la unión política, la cohesión social, futuras, sobre el presente de un conjunto de relaciones económicas. Y se formularon cuatro libertades: libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libre circulación de capitales, libre establecimiento y prestación de servicios. Y, enseguida, se planteó la quinta libertad (1968). La libertad necesaria para la plena efectividad de las cuatro anteriores: la circulación transfronteriza de resoluciones judiciales y el acceso a la Justicia.

El mercado único europeo, la pérdida del atributo «Económica» del Tratado de la Comunidad Europea, el nacimiento de la Unión, esa Europa de los ciudadanos o consumidores, ha traído como consecuencia la desregulación y la liberalización económica, ya que, después de la Segunda Guerra Mundial, estuvo sujeta a un fuerte intervencionismo, con gran implantación de empresas públicas (efecto directo del Plan Marshall).

El buen funcionamiento del mercado único impone unas reglas comunes, necesarias para el crecimiento económico:

Libre competencia.

Transparencia del mercado.

Competencia leal.

Publicidad veraz.

La contratación en masa es el aspecto jurídico del incremento y difusión del consumo de bienes y servicios. El precio, relativo a la calidad de éstos, su puesta a disposición de los ciudadanos, de los consumidores, exige el cumplimiento de las reglas del mercado: libre competencia, transparencia (libre acceso de los profesionales y empresarios), eliminación de la posición dominante y de las ventajas de información (erradicación de la competencia desleal), y exclusión de la publicidad engañosa. Todo ello, refuerza el mercado y aumenta la confianza del consumidor (concepto económico de la posición jurídica del ciudadano ante la contratación en masa).

II. *El objetivo de las reformas estructurales.*—Señala el Banco Mundial, en su Informe para el Desarrollo (1997), que el tamaño del Estado debe estar definido por razón de su eficacia. Lo que se pretende, pues, no es conseguir un Estado grande o pequeño, sino un Estado eficaz.

El Estado debe suministrar, en todo caso, bienes públicos puros, dotados de externalidades positivas. El crecimiento económico, por ejemplo, depende, directamente, del sistema judicial y de la protección de los derechos de propiedad o derechos reales (bienes públicos puros).

En 1996, el Ministerio de Economía y Hacienda, el de Administraciones Públicas y el de Justicia, y a instancia y en colaboración con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo Regional, organizaron un Seminario sobre esta materia: La Reforma del Estado en América Latina y El Caribe. Al Ministerio de Justicia, le correspondió todo lo relativo a la reforma de la Justicia y del sistema registral (la protección de la propiedad). En ambos casos, el punto de referencia era el sistema español ⁽¹⁾.

La razón es clara y se contiene en ese Informe del Banco Mundial. Particularmente, en la necesidad del establecimiento de una estructura del Estado eficaz. Los resultados económicos positivos, el crecimiento, depende del volumen de contratación. Para el desarrollo de la contratación es necesario reducir los costes de transacción. Ello se logra mediante una adecuada estructura de incentivos (incluidos los derechos de propiedad), que incorpore la tecnología más avanzada y en función del comportamiento

(1) El Ministerio de Justicia ha suscrito Convenios de colaboración en materia registral con Puerto Rico, Perú, Venezuela, Chile, Argentina, Uruguay, Armenia, Bielorrusia y Rumanía. Presta su ayuda en El Salvador. A través de la Unión Europea, con Nicaragua. Y mantiene contactos con la Duma de la Federación Rusa.

de los organismos estatales. Y, finalmente, esa estructura de incentivos nace de la estructura institucional del Estado, donde las reglas y normas officiosas, impuestas por la Cultura y la Historia de cada pueblo, se debe coordinar plenamente con la normativa oficial, asentada sobre la plena división constitucional de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial).

El Programa de Acción del Ministerio de Justicia (1996-2000), coordinado con el Plan de Convergencia Europea en una acción común, se ha contrastado con ese esquema jurídico y con la opinión de analistas externos. Por lo que se refiere a la liberalización económica de la relación jurídica, las conclusiones de éstos son las siguientes:

A) El *Informe del Banco Mundial* destaca los siguientes puntos esenciales:

División de poderes.

Independencia del Poder Judicial.

Eficaz ejecución de sentencias.

Sentencias previsibles y estabilidad normativa.

Eficacia de la organización judicial para evitar retrasos excesivos.

Y concluye que un estamento judicial eficiente es pilar fundamental del Estado de Derecho.

B) El *Libro Verde de acceso de los consumidores a la Justicia*. (Bruselas, 16 de noviembre de 1993), por otro lado, dice expresamente: «El acceso a la justicia es uno de los *derechos humanos* y una condición de eficacia del ordenamiento jurídico, de cualquier ordenamiento jurídico, incluido el ordenamiento jurídico comunitario».

«De todas las materias objeto de legislación comunitaria, la *protección de los consumidores* es la que afecta al ciudadano europeo (todos los ciudadanos) en la vida de todos los días, y, por consiguiente, hace más cercana la construcción europea a los ojos de los mismos: el desfase entre Derecho y realidad, bajo el título *«acceso a la justicia»* equivaldría aquí al desfase entre los grandes principios de una Europa de los ciudadanos y lo vivido todos los días por los ciudadanos de esta Europa».

«El derecho de la competencia y el Derecho del consumo son los dos pilares en que se basa el buen funcionamiento de cualquier sistema económico fundado en el mercado, ya que le permite alcanzar su finalidad esencial: Libertad de acceso al mercado para las empresas y libertad de elección para los consumidores.

La organización de este espacio de libertades se basa en todos los Estados miembros en dos niveles de disposiciones:

Un primer nivel (*derechos subjetivos*) encaminado a establecer unas reglas de juego mínimas (a falta de las cuales, es el jugador menos escrupuloso, y no el mejor, el que gana).

Un segundo nivel (*derecho de procedimiento*) por el que se designa un regulador y unos procedimientos que permiten prevenir y/o sancionar la violación de las normas arriba mencionadas».

Por lo que se refiere a la protección de los derechos individuales, dentro de los procedimientos existentes en los distintos Estados de la Unión Europea, el «análisis comparado... permite afirmar que las tentativas de mejora... han seguido una doble vía:

Por un lado, *simplificación* de los procedimientos, aplicables a litigios de pequeña cuantía...

Por otro, creación de *procedimientos extrajudiciales* (conciliación, mediación, arbitraje)...».

En «cuanto a la simplificación de los procedimientos judiciales, las modificaciones legislativas observadas... se centran en la *Reforma del Código de Enjuiciamiento Civil* dirigida no sólo a simplificar la solución de los litigios de pequeña cuantía, sino también a mejorar la eficacia de los procedimientos en general y combatir el retraso judicial» (Bélgica, 1992; Italia, 1990 y 1991; Alemania, 1993); la creación «de *procedimientos simplificados...* para litigios de naturaleza civil cuyo valor se mantenga por debajo de un determinado importe» (Francia, 1988; Países Bajos, 1991; Portugal, 1991; Reino Unido, 1988); y, finalmente, la creación «de un procedimiento (*simplificado y especial*) a disposición únicamente de los consumidores en litigios cuyo valor no supere en determinado importe» (Irlanda, 1991).

Las *medidas concretas* que analiza el Libro Verde de la Comisión, dentro de la Unión Europea, desde el punto de vista de los litigios transfronterizos y a efectos de dotar de eficacia a las normas comunitarias (traspolables, pues, al caso español), son las siguientes:

Ayuda al asesoramiento jurídico.

Beneficio de Justicia gratuita.

Libre circulación de acciones de cesación.

Simplificación de la solución de los litigios.

Autodisciplina y diálogo consumidores (ciudadanos)/profesionales.

Cooperación internacional (Estados de la Unión).

Asesoramiento en materia de crédito y sobreendeudamiento.

Fomento del arbitraje.

C) En este mismo orden de cosas, El Vicepresidente 2.º y Ministro de Economía y Hacienda y la Ministra de Justicia, analizaron, de forma conjunta, las conclusiones de la *Comisión Interministerial del Ordenamiento Jurídico-Económico*, y una vez aprobadas, las relativas al Derecho privado se integraron en el Programa de actuación del Ministerio de Justicia, dada su coincidencia de objetivos. Y son las siguientes:

Reducir la duración del proceso declarativo (dos tipos de proceso, uno, oral, y otro, escrito).

Reducir la duración y aumentar la eficacia de la ejecución de sentencias (eficiencia y rapidez).

Mejorar la regulación de las medidas cautelares.

Extensión del arbitraje (abaratamiento de costes).

Reforma del sistema concursal.

D) El *Instituto de Estudios Económicos*, por su parte, ha publicado en 1997 una importante monografía sobre «Factores productivos y competitividad en España». Por sólo destacar un aspecto de sus interesantes artículos, se entresacan estas palabras del profesor Cabrillo:

«A menudo se olvidan los efectos que en nuestro sistema productivo puede tener la reforma de *leyes aparentemente tan poco «económicas» como las procesales*. Sin embargo una modificación, por ejemplo, de la *Ley de Enjuiciamiento Civil* que cambie las condiciones o características de los juicios ejecutivos puede afectar sustancialmente a gran parte de las operaciones de crédito que se realizan en España.»

«Debido a normas defectuosas o a su ineficiente organización, la administración de justicia está imponiendo en nuestro país unos costes muy elevados a las empresas. En este campo la teoría de los costes de transacción puede ayudar tanto a identificar las causas de la mala gestión como a subrayar la relevancia de determinadas instituciones jurídicas tradicionales en el tráfico mercantil. Las reformas legales deben ser aquí especialmente prudentes, ya que unos de los problemas básicos que se plantean al legislador son los efectos no buscados de las normas e instituciones jurídicas, que pueden afectar en buena medida a los costes de transacción de las operaciones de mercado, sin que sea posible percibir sus consecuencias negativas —a— corto plazo.»

E) El *Programa de Convergencia del Ministerio de Economía y Hacienda*, a los efectos de esta ponencia, hace hincapié en la reforma de:

En el campo de los factores de producción: leyes concursal, franquicia y «leasing». Se sobrentiende, la reforma procesal civil.

En el campo de los sectores productivos: leyes del suelo y acceso a la vivienda.

En el campo de los ingresos públicos: la acción contra el fraude fiscal.

F) El *Programa de Acción del Ministerio de Justicia* para el período 1996-2000, parte de una premisa: el problema de la reforma de la Justicia en España muestra gran concomitancia con la reforma en los Estados de la Unión Europea y con las proposiciones del Banco Mundial. También, en ello, coinciden los analistas internos, públicos y privados. Una vez más, como señala un hispanista británico, el historiador Henry Kamen, se pone de manifiesto un defecto o un problema de la sociedad española: el exceso de introspección colectiva. Un cierto atavismo al afrontar los problemas, sin contrastar la experiencia exterior y la situación interna con juicio crítico.

Por ello, el Programa de Acción del Ministerio de Justicia, para el período 1996-1999, se asienta sobre el contraste y la acción común del Gobierno, con pleno respeto a la independencia del Poder Judicial y a la autonomía del Ministerio Fiscal. Sus Libros Blancos, la Memoria de la Fiscalía, constituyen una pieza fundamental de esa programación y refuerza el contraste realizado, aportando datos e ideas a la problemática existente.

G) El *Libro Blanco del Consejo del Poder Judicial* propone, entre otras medidas y por lo que se refiere al objeto de esta ponencia: la reforma de la Ley de Enjuiciamiento

Civil, de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, de la Justicia de Menores, de la Vigilancia Penitenciaria, de la Asistencia Jurídica Gratuita (incluye a los extranjeros), de la intervención de Abogados y Procuradores, de los Secretarios Judiciales y de la Oficina Judicial, de los recursos de casación y del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, la atención a las víctimas de delitos, la dotación de medios materiales, entre ellos, la informatización, comunicaciones entre Jueces y Administraciones Públicas, y la dotación de medios personales, así como mejorar la atención a los ciudadanos, dando transparencia al proceso.

III. *La estructura institucional del Estado.*—Dentro de la estructura institucional, el Banco Mundial, como hemos visto, aconseja asentar las bases del crecimiento y desarrollo económico sobre la división de poderes y la independencia del Poder Judicial, sobre su organización eficiente, para que este preste un servicio público adecuado, dictándose la correspondiente normativa oficial.

La estructura económica de incentivos, incluida la protección del derecho de propiedad y demás derechos reales, requiere que cada Estado arbitre las medidas necesarias para:

Suministrar bienes públicos puros. Una Administración de Justicia donde las sentencias sean previsibles (coadyuva a eliminar nuevos procesos) y la normativa estable (reformas ampliamente contrastadas, contando con la opinión de los profesionales y de los consumidores), y el aseguramiento de la eficaz ejecución de las sentencias.

De entre los bienes jurídicos puros, el Banco Mundial destaca la protección de los derechos reales, por ser la que más externalidades positivas genera y reduce los costes de transacción, dando certeza a las relaciones jurídicas. El mercado no deja de ser un entramado de relaciones jurídicas, de contenido económico.

De una articulación eficaz de la estructura institucional y de la estructura de incentivos, va a depender la eficiencia del ordenamiento jurídico, el cumplimiento del objetivo requerido.

Los costes sociales o de transacción de Ronald Coase, su actualidad en virtud del análisis económico del Derecho y la liberalización económica, tras los estudios del Premio Nobel de Economía en 1994 Douglas North, son los gastos que deben afrontar los contratantes para realizar el negocio jurídico y que desaparecen una vez consumado éste —en todo o en parte, podemos añadir nosotros. A ellos se refiere, también, el Instituto de Estudios Económicos en su Informe sobre «Fe pública y vida económica», recientemente publicado (Madrid, 1997). La protección de los derechos reales —veámos— es de las que más externalidades positivas produce. Es decir, efectos económicos indirectos. Ello depende de la certeza de la relación jurídica y del cumplimiento voluntario de las contraprestaciones. Esto es, de la seguridad jurídica extrajudicial o preventiva. Elemento de colaboración en la desjudicialización de la contratación privada.

La contratación en masa y el incremento del consumo, motores del crecimiento económico, si se controla la inflación, plantea como exceso el sobreendeudamiento que provoca efectos nocivos en la sociedad civil (pérdida de los bienes esenciales para la vida cotidiana: la vivienda, el medio de transporte...). Por ello, en los Estados de la Unión (por ejemplo Francia; por ejemplo, la acción comunitaria en este campo),

se dictan normas para su erradicación o control. También, produce un efecto nocivo para los empresarios: la acción judicial sistemática, la falta de liquidez, el riesgo de la no satisfacción de la deuda.

La libertad civil, el principio rector de nuestro Derecho privado, en una sociedad de consumo, supone la libre prestación del consentimiento contractual. En consecuencia, el equilibrio contractual exige, para que los contratos no sean resolubles judicialmente y sea válido el consentimiento formal prestado por el adquirente o consumidor, la eliminación del error obstativo.

Dentro de ese campo de libertad, el empresario puede realizar su labor conforme a sus intereses económicos. Sin embargo, si por las técnicas de venta o por el contenido de los contratos prerredactados para su utilización en masa, emplea cláusulas abusivas, el negocio jurídico nace amenazado de nulidad. Para impedir este efecto económico negativo, se han desarrollado los que vienen a denominarse «derechos de los consumidores». Su origen lo encontramos a mediados de este siglo en Estados Unidos.

Los derechos de los consumidores en el mercado común, hoy único europeo, se sistematizan y definen en el Programa Preliminar de la Comisión, hecho público en 1975: entre ellos, destaca el derecho a la información (previa y veraz) y a la educación (en materia de consumo). Hoy día, la directivas se encaminan a asegurar la libre prestación del consentimiento, garantizado con el derecho de desistimiento y el de resolución ante la publicidad engañosa o la información insuficiente, la erradicación de las cláusulas abusivas.

La disposición de normas adecuadas, reguladoras de esa situación jurídico-económica, producirá ese doble efecto, preventivo (sentencias previsibles) y represivo (eficacia «ultra partes» y sanciones). Se incentiva el cumplimiento voluntario de la relación jurídica (por ejemplo, la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación). Se disminuye la conflictividad judicial (acciones colectivas). Las sentencias despliegan mayor eficacia (efecto horizontal).

2. Justicia y Estado democrático

Como hemos visto, para el Banco Mundial, el tamaño del Estado es relativo a su eficiencia, sin prejuicios apriorísticos, y la independencia del Poder Judicial —no sólo de los Jueces— es condicionante del bienestar social. El buen funcionamiento de la Economía depende de la estructura de incentivos y costes, de los instrumentos jurídicos que aseguren el cumplimiento voluntario de las normas —efecto disuasorio—, consecuencia del resultado previsible de las sentencias —motor de su general eficacia. Se trata de un efecto horizontal o «erga omnes» genérico, traducido en acciones colectiva y publicidad «ultra partes» en la contratación en masa.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial (1997), contiene un esquema muy significativo sobre sus asertos. Partiendo de la cultura e historia propias, creadoras de reglas y normas oficiosas, la división de poderes sobre la que se asienta el Estado (tres poderes clásicos), conforma una estructura institucional, democrática, donde la acción conjunta entre la estructura de incentivos (incluidos los derechos reales) y los costes de transacción (valorados los comportamientos de los organismos estatales), incorporadas las nuevas tecnologías, determinan el volumen de contratos privados, determinante de los resultados económicos. Resultado económico del que depende la protección social y el respeto

de los derechos humanos individuales. Entre ellos, el acceso a la Justicia. No en vano el Banco Mundial resume, según expusimos, su diagnóstico en los siguientes puntos:

División de poderes.

Independencia del Poder Judicial.

Eficaz ejecución de sentencias.

Sentencias previsibles y estabilidad normativa.

Eficacia de la organización judicial para evitar retrasos excesivos.

El comportamiento de los organismos estatales se garantiza con la sujeción de los actos administrativos, sin excepciones, a la jurisdicción. Jueces independientes, controlados (sólo control de acceso y control disciplinario de ejercicio) por un Poder independiente. La eficaz ejecución de sentencia, con las medidas cautelares o provisionales. La previsibilidad de las sentencias y la estabilidad normativa (certeza del Derecho), con la renovación de las leyes y la potenciación de la eficacia de las sentencias (efecto horizontal). La pronta jurisprudencia, la ejecutabilidad de las sentencias de 1.ª instancia. La adecuada organización judicial, con la simplificación de los procedimientos hasta el límite de la garantía constitucional del demandado (tutela judicial efectiva). La reestructuración de plantillas, la incorporación de nuevas tecnologías, la determinación de incentivos.

Tal vez, la situación actual, la concienciación pública de la necesidad de la Reforma, es el elemento cualitativo necesario para su plena consolidación. El reconocimiento general del Poder Judicial como Poder primigenio del Estado, garante del equilibrio democrático y de la protección social e individual, de la soberanía popular real.

3. Justicia y libre mercado

De la ecuación estructura de incentivos, comportamiento de los organismos oficiales, tecnología, surgía la noción costes de transacción, con el componente de «coste de información», como elemento conexo al precio del bien o servicio, determinante de la libre competencia y del control de calidad. La acción judicial forma parte del coste de transacción, como consecuencia del efecto disuasorio (cumplimiento voluntario de las reglas del mercado, de las normas, asegurado con sentencias previsibles y ejecutables) y represivo (cumplimiento forzoso de la relación jurídica), del valor económico del retraso en la obtención de la reparación jurisdiccional del derecho transgredido, del ejercicio de las garantías constitucionales, del riesgo.

4. La Justicia en la Unión Europea

El binomio Justicia-Libre Mercado se mostró enseguida como un elemento necesario para la existencia de las cuatro libertades constitutivas de la actual Unión Europea. El establecimiento de un «mercado común» requiere la dotación no ya de un órgano jurisdiccional para la aplicación de sus normas propias, nacido de la lógica de la necesidad, sino que impuso una «quinta libertad» de hecho, a través del reconocimiento

de la eficacia de las resoluciones judiciales, en virtud de los Convenios de Bruselas y de Lugano, más allá de la hipotética reserva de soberanías. Las relaciones jurídicas transfronterizas, hoy intracomunitarias, dentro de la frontera común, dificultan la eficiencia de las libertades constitutivas, si no se asegura el cumplimiento de las resoluciones judiciales. Por ello, los dos nuevos Tratados, el de Maastricht y el de Amsterdam (1992-1997), acentúan la necesaria cooperación judicial en materia civil, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, del principio de subsidiariedad. El «espacio judicial europeo» se percibe así como imperativo de la garantía de los derechos humanos (políticos, sociales, económicos, individuales, jurídicos), reconocidos por las Constituciones de los Estados miembros de la Unión.

El acceso a la justicia, el acceso a un tribunal independiente e imparcial creado por la ley, se define en el artículo 6 de la Convención Europea de Derecho del Hombre como derecho humano fundamental.

Dice el Parlamento Europeo, en Resolución de 14 de noviembre de 1996, que «el acceso a la justicia es al mismo tiempo un *derecho humano fundamental y una condición necesaria de garantía para la certeza del Derecho*, tanto nacional como comunitario».

A) TRATADO DE MAASTRICHT

El Tratado CEE, en su artículo 220 (reserva de soberanía, cooperación intergubernamental), dispone: «Los Estados miembros entablarán, en tanto sea necesario, negociaciones entre sí, a fin de asegurar en favor de su nacionales:

La protección de las personas, así como el disfrute y la tutela de los derechos, en las condiciones reconocidas en favor de sus nacionales...

La simplificación de las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales».

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992), en sus artículos K, K1 a K9 (cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior), sin alterar el enfoque, avanza hacia ese «espacio judicial»

El artículo K1 señala: «Para la realización de los fines de la Unión, en particular la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: ...

6. La cooperación judicial en materia civil;
7. La cooperación judicial en materia penal;...».

Y, aún por unanimidad, el Consejo podrá adoptar, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, medidas concretas en estos nuevos ámbitos, comunitarizando la materia, si bien con esa fórmula híbrida en términos de Losada González ⁽²⁾.

⁽²⁾ Tratado de la Unión Europea, Textos consolidados de los Tratados Comunitarios, ed. Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid 1992, pág. XXXVII.

B) TRATADO DE AMSTERDAM

Cinco años más tarde, el Tratado de Amsterdam (2 de octubre de 1997), por el que se modifica el de la Unión Europea, redacta de nuevo el Título VI, Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo K a K.14), e integra la cooperación en materia civil dentro del ámbito comunitario. Se mantiene el texto del antiguo texto del artículo 220, hoy 293 del Tratado CE, pero introduce las siguientes novedades:

Modificación del Preámbulo (art. 1.3): «RESUELTOS a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un *espacio de libertad, seguridad y justicia*, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado».

Objetivos (art. 1.5), artículo B: «La Unión tendrá los siguientes objetivos:... mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la adecuación y la lucha contra la delincuencia;...».

Artículo 1.7, nuevo artículo F.1: «la Unión se basa en los principios de *libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho*, principios que son comunes a los Estados miembros».

La Comisión Europea, en su Informe de 1997, señala que las «cuestiones relativas a la *libre circulación de personas, al asilo, a la inmigración, al paso de fronteras exteriores y a la cooperación judicial civil se integran en el marco comunitario*». «*La cooperación policial y judicial en materia penal* permanece inscrita en el marco intergubernamental, mejorado mediante al creación de un nuevo instrumento («las decisiones-marco», artículos K.1 a K.14).» La lucha contra la delincuencia organizada es ya acción concreta de la Unión, tras el Consejo Europeo de Amsterdam. También, se ha profundizado en la lucha contra la droga, la corrupción —económica y de menores— y el terrorismo.

«Durante un período transitorio de cinco años, el Consejo decidirá por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo, y la iniciativa corresponderá a la Comisión y a los Estados miembros; después de cinco años —aquí reside la novedad— la iniciativa será —también en cooperación judicial civil— únicamente de la Comisión y el Consejo podrá decidir, por unanimidad, aplicar a estas materias el procedimiento de *codecisión*»⁽³⁾.

C) ESPACIO JUDICIAL EUROPEO⁽⁴⁾

El actual «espacio judicial europeo», sin embargo, no es, por ahora, un espacio eficazmente estructurado. La Comisión Europea denuncia que se trata de *una mera*

⁽³⁾ Informe General sobre la actividad de la Unión Europea, 1997, ed. Comisión Europea, Bruselas-Luxemburgo 1998, págs. 9 y 353-354.

⁽⁴⁾ *Vid.* Competencia Judicial y Ejecución de Sentencias en Europa, ed. Tribunal de Justicia de las CCEE, Editorial Aranzadi, Pamplona 1994.

yuxtaposición de normas procesales nacionales. Su acción, una vez reconocida la cooperación jurídica internacional en materia civil como ámbito comunitario, a través de la reforma de los Convenios de Bruselas (UE) y de Lugano (EEE), que ya reconocen la capacidad interpretativa al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ⁽⁵⁾. Por otra parte, habilitada una nueva política comunitaria, la defensa de los consumidores, en el Tratado de Maastricht, su competencia se cifra —junto con las normas societarias— en materia de intervención comunitaria dentro del Derecho privado. Y, referente a ese «espacio judicial europeo», el acceso a la Justicia, derecho humano fundamental consagrado en el artículo 6 de la Convención Europea de los derechos del hombre ⁽⁶⁾, se pone en conexión con los derechos de los consumidores —definidos, ahora, como ciudadanos—, con una tendencia expansiva a los profesionales, según reconoce nuestro Derecho interno (LDCU), a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Su reconocimiento lo encontramos en el Libro Verde de acceso de los consumidores a la Justicia, aprobado por la Comisión Europea el 16 de noviembre de 1993 y por el Parlamento Europeo en Resoluciones de 22 de abril y de 14 de noviembre de 1994, dictaminado favorablemente por el Comité de las Regiones el 17 de mayo de 1997 y por el Comité Económico y Social de 1 de junio de 1994, causa directa de la Comunicación de la Comisión de 14 de febrero de 1996, que aprueba el «Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el Mercado interior» [COM (96) 13 final].

a) *Convenios internacionales*

Por ello, la Comisión (COM 97, 609, de 26 de noviembre de 1997) ha comunicado al Consejo y al Parlamento Europeo («Hacia una mayor eficacia en la obtención y la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea»), la necesidad de reforma de los Convenios de Bruselas y de Lugano, para la efectiva libre circulación de resoluciones judiciales o títulos. Los puntos concretos, de transcendencia jurídico-procesal, son los siguientes:

Supresión del «exequatur» o simplificación del procedimiento de reconocimientos y ejecución.

Medidas provisionales y cautelares.

«Título ejecutivo europeo».

Transparencia del patrimonio del deudor (publicidad registral).

Intercambio de información entre las autoridades responsables de la ejecución.

⁽⁵⁾ *Vid.* Convenios multilaterales relativos a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, ed. S.G.T., Ministerio de Justicia, Madrid 1989, estudio preliminar por Juan de Miguel Zaragoza.

⁽⁶⁾ Art. 6: «toda persona tiene derecho a que su causa sea tratada equitativa y públicamente, en un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá... los conflictos sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil...».

b) *Libro verde de acceso de los consumidores a la justicia*

La iniciativa de la Comisión Europea, en orden al acceso de los ciudadanos a la Justicia y a través de la aprobación del Libro Verde mencionado, ha producido una importante reacción jurídica y política en la Unión. Los dictámenes de los Comités Económico y Social y de las Regiones, las Resoluciones del Parlamento Europeo, cuya referencia ha sido expuesta, son una clara muestra. El Plan de Acción de la Comisión (1996-2000), su corolario.

El Libro Verde tiene por objeto estudiar «el acceso de los consumidores a la jurisdicción civil ⁽⁷⁾, así como a la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo», y destacaba, con carácter general, que «En todos los Estados miembros, la no ejecución (o la mala ejecución) de los contratos puede dar lugar a un procedimiento ⁽⁸⁾ de solución del litigio resultante. Desde un punto de vista económico, el procedimiento juega también (y sobre todo) un papel preventivo: a falta de procedimientos eficaces, tiende a aumentar los casos de no ejecución y, a medio plazo, lo que resulta afectado es el funcionamiento del mercado, en cambio, la existencia de procedimientos apropiados de solución de litigios favorece la ejecución espontánea de las obligaciones contractuales ⁽⁹⁾».

La Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975 ⁽¹⁰⁾ reconoce como uno de los derechos fundamentales de los consumidores, «el derecho a la justa reparación de los daños causados por medio de procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos».

El Consejo de Europa también se ha ocupado y se ocupa de la materia en distintas Recomendaciones ⁽¹¹⁾. Más aún en el tema de los litigios transfronterizos, donde —señala la Comisión— «las fronteras judiciales sí que existen todavía», con la problemática particular de la competencia judicial (juez distinto del país de residencia del consumidor), de la comisión rogatoria, de las comunicaciones y notificaciones, de la ejecución de sentencias, de la traducción de los actos, de la comparecencia personal o del beneficio de justicia gratuita.

A raíz del Informe Sutherland (26 de octubre de 1992), «El Mercado interior después de 1992: Responder al reto», en el que se contenía la Recomendación número 22 ⁽¹²⁾, y tras la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre «El funcionamiento del Mercado interior después de 1992», de fecha 2 de diciembre de 1992, se procede en el Libro Verde al «análisis de los procedimientos existentes en los Estados miembros» y al «análisis de las dificultades de aplicación de dichos

⁽⁷⁾ *Vid.* Segundo Plan de Acción Trienal de la Comisión en materia de política de los consumidores, 26 de julio de 1993: el acceso a la justicia es una prioridad selectiva.

⁽⁸⁾ «En un Estado de Derecho, los litigios deben solucionarse por las vías legales».

⁽⁹⁾ «El objeto del procedimiento contencioso, en términos económicos, es interiorizar costes que, de no existir, seguirían externos... Si su cuantía es de escaso valor —contrato de consumo—, el coste disuade al consumidor, de interponer una acción judicial. No reclama, pues, por no asumir costes aún superiores a su pérdida.

⁽¹⁰⁾ Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores.

⁽¹¹⁾ R(93)1, sobre el «acceso efectivo a la justicia de las personas en situación de extrema pobreza» y dos que preparaba en 1993, según el Libro Verde, sobre «la eficacia y la equidad de la justicia civil» y la «mejora del ejercicio de las vías de recurso en materia civil».

⁽¹²⁾ En ella se dice: «existe incertidumbre sobre la eficacia de la protección de los derechos de los consumidores, incertidumbre que precisa un estudio urgente por parte de la Comisión».

procedimientos en caso de litigios transfronterizos». El Segundo Plan Trienal de la Comisión en materia de política de los consumidores (26 de julio de 1993) fija ya, según hemos advertidos, entre las prioridades selectivas para elevar el nivel de protección el acceso a la justicia y la solución de litigios, anunciando nuevas iniciativas.

I. *Análisis de los procedimientos existentes en los Estados miembros.*—El análisis de la Comisión abarca el período 1987-1993, «en su afán de síntesis», se centra en cuatro temas, «tres de los cuales ya formaban parte de la estructura de la Comunicación (84) 692» y desde la perspectiva de consumo: procedimientos judiciales, procedimientos extrajudiciales, protección de intereses colectivos y proyectos-piloto nacionales.

Bélgica:

a') Procedimientos judiciales:

Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil (3 de agosto de 1992), para evitar el retraso judicial y la demora injustificada en la instrucción de asuntos.

Novedades: aumento de la competencia de los jueces de paz por razón de la cuantía; aumento del importe de la última instancia; iniciación del proceso por comparecencia voluntaria así como demanda contradictoria; debates sucintos; reforma de los plazos para las conclusiones y disciplina de nulidades; y sanciones pecuniarias (multas) para las apelaciones temerarias o vejatorias.

b') Procedimientos extrajudiciales: arbitraje (consumidores y profesionales) en determinados sectores (agencias de viaje, lavanderías, venta de muebles), solución de conflictos en el sector financiero (Ombudsman especiales: Defensor del Cliente) y en los servicios públicos (Defensor del Pueblo).

c') Autoridades administrativas: infracciones en materia económica (Inspection Générale Économique).

d') Acciones de interés colectivo: prácticas comerciales, legitimación de las asociaciones de consumidores, procedimiento sumario, sentencia ejecutoria y precautoria (no obstante cualquier recurso y no precisa garantía). Acciones de cesación. Acciones colectivas en materia de crédito al consumo, servicios financieros y publicidad engañosa.

Dinamarca:

a') Procedimientos judiciales: normas generales del proceso civil. En la mayoría de litigios sobre consumo, la competencia corresponde al los Tribunales de Subdistrito, la intervención de abogado no es obligatoria.

b') Procedimientos extrajudiciales: Consejo de Reclamaciones de los Consumidores, órgano administrativo público (decisiones no obligatorias, aunque se cumplen en la mayoría de los casos voluntariamente por los profesionales).

c') Protección de intereses colectivos: en el campo de las prácticas comerciales, Ombudsman de los Consumidores, no puede ordenar restituciones o condenas jurídico-privadas. Órgano de contacto con el Tribunal (solicitud de prohibición, órdenes provisionales).

Alemania:

a') **Procedimientos judiciales:** procedimiento simplificado por razón de la cuantía y según opinión del Tribunal (LEC, 1990). Presentación directa por el demandante, oralidad, intento de conciliación, letrado voluntario.

b') **Procedimientos extrajudiciales:** Cámaras de Comercio e Industria, consejos municipales de reclamaciones, Ombudsman de la Banca (decisión obligatoria para el banco; acceso de los consumidores y de los profesionales).

c') **Protección de los intereses colectivos:** legitimación activa de las asociaciones de consumidores en cláusulas abusivas, publicidad engañosa, prácticas comerciales desleales (apercibimiento previo). También están legitimadas las asociaciones empresariales.

d') **Proyectos-piloto:** asesoramiento jurídico en contratos de crédito, sobreendeudamiento, información legislativa y jurisprudencial.

Grecia:

a') **Procedimientos judiciales:** procedimiento simplificado, sin necesidad de letrado. Conciliación judicial previa.

b') **Procedimientos extrajudiciales:** comisiones locales de conciliación.

c') **Acción de interés colectivo:** acciones de cesación para prácticas comerciales ilícitas (salud, publicidad engañosa, cláusulas abusivas). Legitimación activa de las asociaciones reconocidas por la Ley (1.361/1991).

d') **Proyectos-piloto:** asistencia jurídica a los consumidores (información, mediación, conciliación, acción judicial), guías informativas.

España:

a') **Procedimientos judiciales:** procedimiento simplificado ante el Juez de Paz, por razón de la cuantía (hasta 80.000 pesetas, juicio oral). Conciliación, a petición de parte.

b') **Procedimientos extrajudiciales:** sistema arbitral de consumo. Servicio Bancario de Reclamaciones.

c') **Autoridades administrativas:** Defensor del Pueblo (investigación, sugerencias no vinculantes, por abusos de la Administración).

d') **Acciones de interés colectivo:** legitimación de las asociaciones de consumidores en materia de competencia desleal.

Francia:

a') **Procedimientos judiciales:** procedimientos simplificados ante el Tribunal de Instancia (declaración ante el Secretario o iniciación simplificada; conminación de hacer ⁽¹³⁾) y los proyectos-piloto Dijon y Le Creusot (jurista especializado en materia de consumo;

⁽¹³⁾ «Este procedimiento permite al acreedor en una obligación contractual no ejecutada —no cumplida— por el deudor solicitar al Juez (por una simple petición escrita) que ordene la ejecución en especie de dicha obligación». Intento de conciliación.

formularios-tipo de demanda y defensa; vistas especiales de conciliación para consumo y vivienda; comité de supervisión; ausencia de abogado; tentativa de conciliación).

b') Procedimientos extrajudiciales: apartado de Correos 5.000 para reclamaciones o consultas de consumidores, conciliadores especializados, comisiones de conciliación (paritarias), comisiones de endeudamiento excesivo, ayuda para facilitar el acceso al Derecho, Servicio AARC (Abogado Asistencia y Recursos del Consumidor).

c') Acciones de interés colectivo y acción de representación conjunta: acciones de cesación por cláusulas abusivas o comportamientos ilícitos (acción civil o penal, multa, legitimación de las asociaciones de consumidores) y de representación conjunta contra un mismo profesional (legitimación de las asociaciones de consumidores).

Irlanda:

a') Procedimientos judiciales: procedimiento especial simplificado de litigios de pequeña cuantía ante los Tribunales de Distrito, con intervención activa del Secretario (formulario) y sin asistencia de abogado.

b') Procedimientos extrajudiciales: sistema de Defensor del Pueblo en materia de seguros e instituciones crediticias. Adhesión voluntaria y decisión vinculante para el profesional.

c') Protección de los intereses colectivos o públicos: el Director de Asuntos de los Consumidores, jurídicamente independiente, aplica la legislación de consumo, emite órdenes de cese y desistimiento por prácticas contrarias a la ley de información al consumidor. Promueve códigos de conducta.

d') Proyectos-piloto: Servicio Personal del Consumidor, información, asesoramiento y asistencia a los consumidores, sobre bienes y servicios, adquiridos y contratados. Su finalidad: el acuerdo extrajudicial y la asistencia en juicio.

Italia:

a') Procedimientos judiciales: reforma del Código de Enjuiciamiento Civil, por la que se crean los juzgados de paz, determinadas medidas provisionales en primera instancia (orden conminatoria de entrega o pago), se reducen plazos y se admite la ejecución provisional de la sentencia de primera instancia (como regla general, evitando apelaciones dilatorias).

b') Procedimientos extrajudiciales: por el coste del arbitraje, se dispone la conciliación, la autodisciplina publicitaria... Se regulan funciones del Defensor del Pueblo de los bancos (vinculante para éstos) y del Defensor del Pueblo regional, dotado de un servicio de información, consejo y asistencia (dictamen no vinculante para la Administración).

c') Protección de intereses colectivos: legitimación a las organizaciones representativas de estos intereses en algunos campos (publicidad engañosa, competencia desleal o ilícita, alimentos).

d') Proyectos-piloto: servicio de información (Milán), revitalización del procedimiento no contencioso existente (juez de paz), juez conciliador...

Luxemburgo:

a') Procedimientos judiciales simplificados: son para el pago de deuda (CEC) y el embargo de retención de salario. Existe un procedimiento sumario de salvaguardia (medidas provisionales o provisión sobre un crédito).

b') Procedimientos extrajudiciales: arbitraje ordinario.

c') Acciones de interés colectivo: sólo en cláusulas abusivas y prácticas comerciales desleales y a favor de las asociaciones de consumidores integradas en la Comisión de Precios.

Países Bajos:

a') Procedimientos judiciales: procedimiento ante el Tribunal de Subdistrito para litigios de determinada cuantía o sobre vivienda o arrendamiento financiero. Conciliación previa. Competencia judicial para el consumidor (residencia del consumidor).

b') Procedimientos extrajudiciales: Ombudsman sectoriales (dictamen no vinculante). Comisiones especializadas con recomendaciones vinculantes. Fundaciones mediadoras (ámbito: publicidad).

c') Protección de intereses colectivos: legitimación de las organizaciones de consumidores (publicidad engañosa, condiciones generales).

Portugal:

a') Procedimientos judiciales simplificados. Sumarísimo para litigios de pequeña cuantía. Reducción de formalidades y plazos (procedimiento simplificado). Tribunales especializados. Conciliación en todo caso, durante el proceso, a juicio del Tribunal.

b') Procedimientos judiciales: proyecto-piloto de arbitraje de consumo Oporto y Valle de Ave.

c') Protección de intereses colectivos: asistencia al Ministerio Fiscal por parte de las asociaciones de consumidores en asuntos civiles de defensa de intereses colectivos. No acción de cesación en materia de publicidad engañosa.

Reino Unido:

a') Procedimientos judiciales: procedimientos simplificados y formularios en litigios de escasa cuantía, representación no profesional (Inglaterra y Gales).

b') Procedimientos extrajudiciales: conciliación y arbitraje, Ombudsman, sistema de servicios públicos.

c') Protección de intereses colectivos: Director General de Defensa de la Competencia (organismo autónomo) vela por la aplicación de las leyes sobre crédito al consumo, agentes inmobiliarios, publicidad engañosa, acción de cesación... No existen acciones colectivas que legitimen a las asociaciones de consumidores en la defensa de intereses individuales.

II. *Análisis de las dificultades de aplicación de dichos procedimientos en caso de litigios transfronterizos.*—La Comisión, tras el análisis de la legislación nacional de los Estados miembros, llega a una serie de conclusiones, ya expuestas en parte: simplificación de procedimientos en litigios de escasa cuantía, creación de procedimientos

extrajudiciales, acciones colectivas y reclamaciones colectivas, acumulación de asuntos conexos.

La reforma de las normas procesales atiende a la necesidad de eliminar el retraso judicial. La reducción de las formalidades se impone. Se regula la conciliación judicial ⁽¹⁴⁾, previa o durante el proceso. Y se advierte las grandes diferencias entre unos Estados y otros en la duración de los procesos (de 4,3 meses en Francia a 38,9 meses en Italia), entre los distintos procedimientos ordinarios.

Los procedimientos extrajudiciales son plurales. Desde la simple recomendación a la vinculación del profesional o de ambas partes. En cualquier caso, se advierte que «el coste y la duración de un procedimiento ante los tribunales no guardan muy a menudo proporción con el valor del litigio». Esta dificultad provoca la extensión o proliferación de medidas extrajudiciales. Se valora positivamente la introducción de acciones colectivas de cesación (cláusulas abusivas); la ampliación del beneficio de justicia gratuita a las acciones de cesación, donde no se obtiene reparación (asociaciones de consumidores); la regulación del acceso al Derecho; el establecimiento de códigos comunitarios de conducta (autorregulación); la intensificación de los contactos entre las organizaciones de arbitraje de consumo; la reforma de los Convenios Internacionales (Bruselas, Lugano, Roma, La Haya); incremento de la cooperación transfronteriza y establecimiento de la libre circulación de acciones de cesación (reconocimiento mutuo) ⁽¹⁵⁾; regulación del sobreendeudamiento; simplificación de los litigios transfronterizos (formularios comunitarios); ejecución provisional de sentencias de 1.ª instancia para evitar las apelaciones dilatorias (incluso, reforzadas con una multa).

Todo ello afecta al libre mercado, al mercado interior europeo. La desconfianza de los consumidores impide o limita las adquisiciones transfronterizas. Así, la sentencia de 19 de noviembre de 1991 del Tribunal de Justicia de las CCEE ha destacado el «vínculo entre derecho subjetivo y vías de recurso (Ubi Jus, Ibi Remedium)». «Ante la imposibilidad de obtener una reparación cuando son lesionados los derechos reconocidos por una norma —en este caso, comunitaria, pero es de aplicación general el razonamiento—, lo que se cuestiona es la eficacia misma del Derecho comunitario». Y afirma la Comisión: «En el Mercado Único las prácticas comerciales pueden circular libremente: pero las normas de procedimiento se paran en la frontera que corresponde (todavía a los límites de jurisdicción de cada Estado: *lex fori*).»

III. *Resoluciones y dictámenes sobre el Libro Verde.*—El Parlamento Europeo, en Resolución de 22 de abril de 1994, se muestra muy favorable con la iniciativa y con los principios generales del Libro Verde, y constata la existencia de procedimientos simplificados de menor cuantía (plazos breves, asistencia voluntaria de letrado, flexibilización de trámites); considera positiva la existencia de procedimientos extrajudiciales y las formas amistosas de solución de conflictos; destaca la lentitud de los procedimientos arbitrados por los Convenios de Bruselas y Lugano; insta a garantizar el acceso a la justicia mediante la acción de la UE, que cree un procedimiento comunitario; insta, asimismo, a la regulación de acciones de interés colectivo, legitimando a las asociaciones de consumidores y de profesionales, a la armonización de acciones inhibitorias en

⁽¹⁴⁾ El éxito de esta vía depende, según la Comisión, de que sea el mismo juez quien la propone y quien resuelve, en otro caso, el litigio.

⁽¹⁵⁾ Ya se ha aprobado una Directiva sobre la materia.

el marco de los Convenios de Bruselas y Lugano, al reconocimiento mutuo para esa legitimación activa; piensa que es necesario incrementar la formación o especialización de juristas, jueces y magistrados, en Derecho comunitario y de Consumo; y, estas recomendaciones, requiere que la Comisión desarrolle al máximo la competencia de cooperación judicial en el ámbito de la UE, conforme al artículo K del Tratado de Maastricht.

El Dictamen del Comité Económico y Social (1 de junio de 1994) sobre el Libro Verde acentúa la necesidad de garantizar no sólo el acceso a la Justicia (vías judiciales y extrajudiciales), sino también el acceso al Derecho (patrocinio y asistencia judiciales y consulta jurídica extrajudicial) ⁽¹⁶⁾. Declara el principio general de derecho de que «a todo derecho debe corresponder una acción destinada a su reconocimiento en juicio: para nadie es lícito recurrir a la fuerza para hacer valer o garantizar sus propios derechos, salvo en los casos y dentro de los límites definidos por la propia ley». «Así pues, es totalmente correcta, y digna de elogio por la claridad de su enunciado, la forma en que el Libro Verde plantea la cuestión de los vínculos entre el derecho subjetivo y las vías de recurso». «Y más aún la conclusión que saca en cuanto a la obligación de que los Estados miembros prevean, en sus ordenamientos jurídicos, disposiciones concretas y efectivas que garanticen este vínculo entre derecho y vías de recurso, así como el derecho de la Comisión a exigir que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para este fin». «No obstante, actualmente se admite en general... que la Comunidad Europea tiene competencia propia no subsidiaria en materia procesal, pudiendo tomar la iniciativa para estatuir un foro de jurisdicción competente así como de intervenir en la regulación de vías de recurso o de proceso de resolución de litigios».

En el Dictamen, aparte de consideraciones generales y de una visión crítica, señala que el problema de acceso a la justicia y al conocimiento del Derecho (protección e información jurídica ⁽¹⁷⁾) afecta «no sólo a los consumidores, sino también a las propias empresas, principalmente a las PYMES». Y entre los medios judiciales, la mayor simplificación de los procedimientos judiciales, sigue las siguientes orientaciones en la UE, en procesos de escasa cuantía:

minimizar los formalismos procesales;

reducir los plazos procesales;

reforzar las garantías de intervención informal en los procesos;

obligatoriedad de los actos de conciliación;

aligerar el sistema de producción de prueba;

poderes mayores del juez en la apreciación de la prueba y en la aplicación del derecho (decisión en función de la equidad);

mayor facilidad de ejecución de las decisiones judiciales y de la decretación de providencias cautelares y acciones inhibitorias.

⁽¹⁶⁾ «Además del derecho a una justicia accesible, rápida y eficaz —una justicia justa—, los ciudadanos tienen derecho a conocer el derecho».

⁽¹⁷⁾ Consulta jurídica o de apoyo judicial (patrocinio judicial y asistencia judicial).

Asimismo, se aprecia, como tónica general de esa particular problemática, la existencia de procesos especiales en materia de consumo, Tribunales especiales, protección de intereses colectivos, acciones inhibitorias (cláusulas abusivas y publicidad engañosa) y ejecución de sentencias extranjeras.

Los medios extrajudiciales son los procedimientos no autoritarios o voluntarios (sector servicios: defensor del cliente), medios arbitrales (singularmente, el procedimiento portugués) y experiencias—piloto (Grecia, Francia...).

Finalmente, postula la creación de un verdadero «espacio judicial común» o «único», modificando el derecho convencional procesal, armonizando, progresivamente, el derecho procesal civil y mercantil de los Estados miembros, y ampliando y mejorando los medios de resolución de conflicto vinculados al derecho comunitario de consumo. Y todo ello sobre la base del artículo K del Tratado de la Unión Europea.

Por otro lado, el Comité de las Regiones, dictamina el Libro Verde el día 17 de mayo de 1994, sintetizando la propuesta de la Comisión en los siguientes puntos:

Libre circulación de acciones de cesación.

Beneficio de justicia gratuita.

Ayuda al asesoramiento jurídico y beneficio de justicia gratuita.

Derecho comunitario y vías de recurso.

Asimismo, destaca la importancia de la información, las acciones colectiva y —cómo no— del derecho al acceso a un recurso legal, con la necesaria cooperación entre los Estados de la UE.

IV. *El Plan de Acción sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios en materia de consumo en el Mercado interior.*—La Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 14 de febrero de 1996 [COM (96) 0013], sobre el Plan de Acción expresado, parte del Libro Verde y centra sus actuaciones en tres ámbitos: Directiva sobre acciones de cesación, iniciativas del plan de acción y proyectos-piloto sobre acceso de los consumidores al derecho y a la justicia ⁽¹⁸⁾.

El planteamiento del problema se articula en los siguientes puntos:

Litigios en materia de consumo: desproporción entre el volumen económico del asunto y el coste de su solución judicial. La solución adoptada por los Estados de la UE no es otra que el establecimiento de procedimientos extrajudiciales específicos, de procedimientos judiciales simplificados y/o de presentación simplificada de la instancia por razón del valor de la reclamación.

Procedimientos extrajudiciales: Comisiones de reclamaciones de los consumidores (Dinamarca, Finlandia, Suecia); Comisiones de litigios (Países Bajos); procedimiento gratuito de conciliación y arbitraje (Portugal); sistema arbitral de consumo (España); «private Ombudsman» en ciertos sectores (Irlanda y Reino Unido); y Cámaras de Comercio (Alemania e Italia).

⁽¹⁸⁾ Se ha elaborado una «Guía de la ayuda judicial en la Unión Europea».

Acceso a los procedimientos judiciales: incoación simplificada (Francia), formulario simplificado (Inglaterra e Irlanda) o para ciertos litigios (Alemania, Bélgica) o ante las Comisiones citadas (Suecia, Finlandia).

Por otro lado, la Comisión estudia *el coste de las fronteras —o barreras— judiciales*, que dificultan la solución de los *conflictos transfronterizos*:

El coste medio (gastos judiciales más honorarios de abogado, sin incluir IVA, peritaje, desplazamiento, comunicaciones y notificaciones...) supone que para reclamar 2.000 ecus, el demandante debe afrontar el pago de 2.500 ecus.

La duración media, para litigios en primera instancia, se sitúa entre 23,5 y 29,2 meses. En algunas combinaciones de Estados supera los cuarenta meses.

En la relación coste/beneficio, el demandante debe adelantar los 2.500 ecus y cobrará entre los 12 y 64 meses, si el demandado es o sigue siendo solvente. En otro caso, su pérdida se cifra en 4.500 ecus (perjuicio inicial más gastos de reclamación). Y si los gastos no fueran reembolsables, podría, aún obteniendo sentencia favorable, no obtener reparación alguna e, incluso, perder (2.000 sobre 2.500 ecus).

En consecuencia, las transacciones transfronterizas disminuyen por la sensación de inseguridad jurídica y ello supone, por los diferenciales de precio entre los Estados, un coste hipotético en 1995 de 27.530 millones de ecus.

De las consultas, con ocasión del Libre Verde, resulta la necesidad de coordinar las legislaciones nacionales en acciones de cesación, el «ambiente favorable» a la solución extrajudicial y el refuerzo «del dispositivo de seguimiento» de los litigios transfronterizos. La conclusión general es la siguiente: *«la existencia de procedimientos adecuados para la solución de litigios en materia de consumo —y, en general, puede añadirse— favorece el cumplimiento «espontáneo» de las obligaciones»*. Por ello, debe potenciarse el «buzón postal» único a efectos de reclamaciones, arbitrarse un procedimiento simplificado a través de un formulario europeo único y deben regularse la acumulación de asuntos conexos y la libre circulación de las acciones colectivas.

El Parlamento Europeo, en Resolución de 14 de noviembre de 1996, realiza una serie de observaciones al «Plan de Acción» para los años 1996 a 2000. En principio, insta la aprobación de un documento uniforme para la formalización de reclamaciones de pequeña cuantía, que suministre la información necesaria al consumidor sobre la ley aplicable al fondo, ley del foro, acciones, así como procedimientos extrajudiciales. Se hace eco de la especial problemática creada por razón de la competencia judicial, documentos de prueba, ejecución de sentencias, y procedimiento a seguir. Declara el criterio de la proporcionalidad que debe existir entre valor de la reclamación y coste y el reconocimiento del acceso a la justicia como derecho humano fundamental y «condición necesaria de garantía de la certeza del derecho». Valora los procedimientos judiciales y extrajudiciales, simplificados y ordinarios, con la posibilidad última de acción judicial. La indispensable imparcialidad del órgano judicial, la eficacia del procedimiento y la publicidad y transparencia de la actuación. En definitiva, está de acuerdo con la Comisión en la creación de un *formulario europeo simplificado*, en la regulación de las acciones colectivas y la acumulación, en los proyectos-piloto, en el desarrollo de procedimientos no jurisdiccionales, en especial los de conciliación previstos en los Convenios de Bruselas y de Roma, así como exhorta a los Estados miembros a exigir a los prestadores de servicios o vendedores de productos un apoderado

permanente en el país donde desarrollen su actividad empresarial, profesional o comercial.

D) JURISDICCIÓN ORDINARIA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Resultado de todo lo que antecede, se puede decir que la Unión Europea, en base a los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, incluye en el ámbito de sus competencias la cooperación judicial en materia civil, y en ese marco comunitario, propone la reforma de los Convenios de Bruselas y Lugano, según señala la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 26 de noviembre de 1997, bajo el expresivo epígrafe «Hacia una mayor eficacia en la obtención y —en— la ejecución de las resoluciones judiciales en la Unión Europea».

El «Derecho comunitario deja tradicionalmente a los Estados miembros la competencia para determinar las modalidades de funcionamiento de sus autoridades y órganos jurisdiccionales. Por lo tanto, no existe aún un espacio judicial europeo unificado, sino una yuxtaposición de normas jurídicas nacionales configuradas en sistemas autónomos de procedimiento civil. Estos sistemas, producto de la evolución histórica de cada país, se caracterizan por una gran heterogeneidad». No obstante, en base al artículo K1.2.c) del Tratado de la UE y a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam las propuestas sobre la reforma de los Convenios de Bruselas y Lugano «se adaptarán para tener en cuenta el nuevo marco jurídico aplicable a la cooperación judicial civil». Asimismo, se propone el estudio de la acción comunitaria para obtener «una justicia eficaz, rápida y poco costosa».

El contenido de la Comunicación ya ha sido expuesto, en cuanto plantea, desde la perspectiva transfronteriza:

Supresión del «exequatur» o simplificación del procedimiento de reconocimientos y ejecución.

Medidas provisionales y cautelares.

«Título ejecutivo europeo».

Transparencia del patrimonio del deudor (publicidad registral).

Intercambio de información entre las autoridades responsables de la ejecución.

Por otro lado, con ocasión de los estudios de los órganos comunitarios sobre el procedimiento civil en materia de consumo, también nos hemos referido a una serie de cuestiones, comunes a todo proceso, útiles para un acertado diagnóstico de los problemas propios y para insertar las reformas en el «espacio judicial europeo». A saber:

Ayuda al asesoramiento jurídico.

Beneficio de Justicia gratuita.

Libre circulación de acciones de cesación.

Simplificación de la solución de los litigios.

Autodisciplina y diálogo consumidores (ciudadanos)/profesionales.

Cooperación internacional (Estados de la Unión).

Asesoramiento en materia de crédito y sobreendeudamiento.

Fomento del arbitraje.

Finalmente, no trata la Unión Europea del otro aspecto del derecho del ciudadano al acceso a la justicia, su relación con las Administraciones Públicas y las vías de recurso. Es obvia la omisión, pero no por ello menos importante su tratamiento adecuado, pues si el tamaño del Estado, según el Banco Mundial, debe depender de su eficacia, la independencia de los Jueces y Tribunales es «conditio sine qua non» para que la acción administrativa no distorsione el equilibrio de las instituciones ni altere los derechos humanos individuales. Por ello, su reforma se plantea en los mismos términos —y con la misma pretertoriedad— que los de la jurisdicción ordinaria.

E) JURISDICCIÓN VOLUNTARIA Y ARBITRAJE

En los textos a que nos hemos referido, se alienta la solución extrajudicial de conflictos. Desde el arbitraje a la conciliación, pasando por lo que viene a denominarse jurisdicción voluntaria, sobre el presupuesto de que ninguna norma puede impedir la tutela judicial efectiva o acceso al recurso ordinaria. Así lo señala el Parlamento Europeo, también la Comisión, cuando se refiere a la resolución extrajudicial de conflictos. El derecho del consumidor a la vía o acción judicial debe quedar garantizada y no es incompatible con ninguna medida de otro orden que provoque la solución del conflicto.

5. El plan de acción del Ministerio (1996-2000)

Decía el Presidente del Consejo General del Poder Judicial que el Libro Blanco de la Justicia «*no es una lista de soluciones, sino un cauce o motivo para reflexiones*»⁽¹⁹⁾. Es, podemos añadir, un documento importante, esencial para la reforma de la Justicia en España, por tres razones fundamentales: por su altura técnica o científica, por el órgano que lo ha aprobado (8 de septiembre de 1997) y por los interlocutores encuestados. Por ello, es para el Ministerio de Justicia, desde su publicación en 1997, punto de referencia obligado.

En el Plan de Acción del Ministerio de Justicia (1996-2000), como es obvio y se comprende dentro del esquema general planteado en esta intervención, la Reforma de la Justicia es su eje central. Para abordarla, aunque las fases temporales de ejecución, dentro del Programa de Actuación, se produzcan de forma sucesiva o simultánea según la materia, la Ministra de Justicia ha seguido un esquema de reforma global, dentro de sus estrictas competencias e instando la colaboración de todas las instancias implicadas en su resolución. Particularmente, el Consejo General del Poder Judicial y Las Cortes Generales. La dotación de medios personales y materiales, la formación continuada, la informatización y la creación de instrumentos jurídicos eficaces son

⁽¹⁹⁾ Europa Press, 19 de mayo de 1998.

los componentes esenciales de la acción programada. La Reforma de la Justicia requiere abordar simultáneamente esos cuatro componentes o elementos esenciales.

A) MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES

Los objetivos son los siguientes:

I. *Medios personales de la Administración de Justicia:*

Medidas paliativas del retraso en determinados órdenes jurisdiccionales: incremento de las Secciones Civiles de las Audiencias Provinciales con la dotación de un cuarto Magistrado e incremento del número de Secciones Penales en dichas Audiencias.

Medidas puntuales de refuerzo.

Estabilización de plantilla: dotación de plazas de Magistrado, limitando la actividad de los Magistrados suplentes, y dotación de plazas de Oficiales, Auxiliares y Agentes, corrigiendo las situaciones de interinidad.

Adecuación de efectivos personales a las nuevas necesidades: previsiones nacidas de las reformas legislativas (Ley de Planta, Ley Orgánica de Justicia de Menores, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley Orgánica del procedimiento ante los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y Directiva de creación de los Tribunales de Marcas Europeas).

Entre 1996-1998, se han creado 234 plazas de Jueces y Magistrados (frente a 134 en los tres años anteriores). Entre 1998-2000, se crearán 272 plazas. En total para el período 414 plazas.

Asimismo, en las Audiencias Provinciales se crea un cuarto Magistrado y se incrementa el número de secciones penales. En los Presupuestos para 1998 se dotan tres Secciones y la adscripción de siete Magistrados en las Audiencias.

Convocatoria de 3.000 plazas de oposición a Fiscales, Secretarios, Médicos Forenses, Oficiales, Auxiliares y Agentes Judiciales (Real Decreto 414/1997, sobre Oferta de Empleo Público).

En 1998 (Real Decreto 493/1998), convocatoria de 125 plazas de Secretarios Judiciales, 100 de Médicos Forenses, 300 de Oficiales y Secretarios de Paz, 500 de Auxiliares y 380 de Agentes.

Plan de renovación de equipamientos 1996-2000: 1.128 millones para 1996, 700 para 1997 y 450 para cada uno de los años 1998, 1999 y 2000 (3.178 millones en total).

II. *Planes plurianuales para la aplicación de reformas legislativas:*

Plan sobre Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Plan sobre reorganización de la Planta Judicial Penal.

Plan de implantación de Planta Judicial de Menores.

Plan de implantación de Planta Judicial de Vigilancia Penitenciaria.

En total, para 1998, 114 unidades judiciales o nuevas oficinas judiciales (entre ellas, 64 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo).

III. *Obras de rehabilitación y nueva planta (1996-2000):*

En 1997, Huesca, Gijón, Toledo, Logroño, Torrelaguna, Zaragoza, Pamplona, Mahón, La Almunia de Doña Godina. Entre 1998-2000, las actuaciones afectan a más de 100 edificios.

En 1996 y 1997, las actuaciones preferentes suman 790 millones.

B) FORMACIÓN CONTINUADA

En este campo el Ministerio se ocupa de la formación de Fiscales, Secretarios, Oficiales, Auxiliares y Agentes, a través del Centro de Estudios Jurídicos y de la Dirección General de Administración de Justicia.

C) INFORMATIZACIÓN

En el área de informatización, están en ejecución los programas:

I. LIBRA para oficinas judiciales (entre 1996 y 1997, se informatizaron 316).

II. CORTE para función jurisdiccional (en funcionamiento en el Tribunal Supremo, en 1997, en Tribunales de Castilla y León, Madrid, Aragón y Andalucía; en el resto del territorio, entre 1998 y 1999).

III. LINDE para las Fiscalías.

IV. REGISTROS CIVILES: Plan de Informatización 1998-2001 para todos los Registros Civiles de España (aprobado en abril de 1998) Inversión prevista: 3.000 millones.

V. REGISTRO DE ACTOS DE ÚLTIMA VOLUNTAD: plena informatización en junio de 1997.

VI. REGISTROS DE PENADOS Y REBELDES: plena informatización en 1997.

VII. REGISTROS DE LA PROPIEDAD Y MERCANTILES: comunicaciones y redes telemáticas, 1996-1998. (Instrucción de 29 de octubre de 1996; Ley 7/1998, de 13 de abril).

D) INSTRUMENTOS JURÍDICOS

En consonancia con el análisis del Banco Mundial, de los organismos de la Unión Europea y del Consejo General del Poder Judicial, se han llevado a cabo importantes proyectos legislativos, a iniciativa del Ministerio de Justicia, con incidencia directa en la actuación de Jueces y Magistrados, dando certeza al Derecho, como indicaba el Parlamento Europeo, y eficacia —ultra partes, disuasoria y represiva— a las resoluciones judiciales, simplificando el proceso civil, estableciendo las reglas básicas de la contratación en el libre mercado, reconociendo acciones colectivas de cesación y retracción, así como reformando la seguridad jurídica extrajudicial. Nos referimos a más de doce proyectos de ley. En especial, por su carácter general, a las leyes de enjuiciamiento civil, jurisdicción contencioso-administrativa, sobre condiciones generales de la contratación, cooperación jurídica internacional en materia civil o concursal.

También, la reforma de la Ley Orgánica de Protección de Datos, la de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles, de venta a plazos, de asistencia jurídica al Estado, de referencia catastral, de fundaciones, de Registro Civil... La participación en la reforma de la Ley Propiedad Horizontal o en materia de adopción internacional. Por referirnos al Derecho privado y a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, individuales y sociales.

E) PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

En materia presupuestaria, se ha producido en términos homogéneos y habida cuenta de las transferencias a las Comunidades Autónomas, un incremento de un 9,7 por 100 en 1998 y frente al de 1997. La sola creación de órganos judiciales, las obras, la informatización y el incremento de plantilla lo demuestran, las nuevas leyes así lo imponen.

Importa 169.780,108 millones en 1998 frente a 154.769,534 en 1997. En materia estricta de Justicia asciende el incremento al 9,1 por 100, 12.932,879 millones de pesetas sobre un global de 15.010,574 millones. Se trata de 118.449.270 millones, que por capítulos se distribuye:

Capítulo I: 97.104,050 (+ 5,8 por 100) Gastos de Personal.

Capítulo II: 12.136,892 (+ 40,06 por 100) Gastos de Bienes y Servicios.

Capítulo IV: 4.822,037 (+ 4,5 por 100) Transferencias Corrientes.

Capítulo VI: 4.128,291 (+ 21,6 por 100) Inversiones Reales.

Capítulo VII: 58,000 (– 10,8 por 100) Transferencias Subsectores.

Capítulo VIII: 200,000 (0 por 100) Activos Financieros.