

SEGUNDA PARTE: VI ENCUENTRO IBÉRICO DE DERECHO DEL TRABAJO

LA GARANTÍA DE LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS LABORALES EN EL SIGLO XXI

ENSURING THE EFFECTIVENESS OF LABOR STANDARDS IN THE 21ST CENTURY*

José María Goerlich Peset**

Universitat de València

SUMARIO: 1. Dos realidades inseparables. –2. La demanda creciente y las dificultades para su atención. –3. Hacia una racionalización de funciones y competencias; 3.1. Jurisdicción y administración; 3.2. El impulso de los mecanismos autónomos de solución de conflictos. –4. A la búsqueda de la eficiencia; 4.1. La eficiencia procesal; 4.2. Los desafíos de la digitalización.

RESUMEN

No es fácil concebir el derecho del trabajo sin tomar en consideración los mecanismos, judiciales y administrativos, que le sirven de garantía. En consecuencia, la necesaria reflexión sobre la adaptación de las normas laborales a las nuevas necesidades ha de ir acompañada de otra referida a la jurisdicción y a la administración del trabajo. Afrontar la creciente demanda de intervención pasa, por un lado, por la correcta delimitación de los espacios de las diferentes instituciones implicadas; y, por otro, por la mejora de los procedimientos. Las reformas en todos estos espacios deben hacerse, en todo caso, con respeto de otros intereses esenciales, relacionados con la integridad de los derechos fundamentales, la transparencia y la seguridad jurídica.

ABSTRACT

It is not easy to conceive labor law without taking into consideration the judicial and administrative mechanisms that serve to guarantee it. Consequently, the necessary discussion on the adaptation of labor standards to the new needs must be accompanied by another on labor jurisdiction and administration. Facing the growing demand for intervention requires, on the one hand, the correct delimitation of the spaces of the different institutions involved; and, on the other hand, the improvement of procedures. Reforms in all these areas must be carried out, in any case, with respect for other essential interests related to the integrity of fundamental rights, transparency and legal certainty.

* Recibido el 19 de julio de 2024. Aceptado el 22 de julio de 2024.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Palabras clave: proceso laboral, jurisdicción social, administración laboral, inspección de trabajo, digitalización.

Key words: labor process, social jurisdiction, labor administration, labor inspection, digitalization.

1. DOS REALIDADES INSEPARABLES

No sé si es posible comprender el actual derecho del trabajo sin hacer referencia a las instituciones encargadas de velar por la eficacia de las normas que las componen. Administración y jurisdicción especializadas le han acompañado desde el principio y, lo que es más importante, han contribuido de forma decisiva a su consolidación como rama autónoma del sistema jurídico. Si echamos la vista atrás, en efecto, detectamos con facilidad el relevante papel que han jugado en la construcción del ordenamiento laboral.

Si se piensa bien, en su primer estadio, el derecho del trabajo es fundamentalmente un derecho de carácter adjetivo. En un momento en el que apenas existen algunas «leyes y reglamentos especiales» que regulen las relaciones entre «amos y sirvientes» (art. 1585 CC), irrumpen la primera normativa administrativa (Reglamento para el servicio de Inspección de Trabajo, marzo 1906) y la primera legislación procesal especial (Ley de Tribunales Industriales, mayo 1908). No hay muchas normas que aplicar. El art. 1 del reglamento de la inspección enumera las leyes de accidentes de trabajo, de condiciones de trabajo de mujeres y niños, ambas de 1900, y de descanso dominical, de 1904. Por su parte, el art. 5 de la Ley de Tribunales industriales se sitúa de lleno en la aplicación de las normas codificadas: aparte de la citada legislación de accidentes de trabajo, se les encomienda el conocimiento de las «reclamaciones civiles que surjan entre patronos y obreros o entre obreros del mismo patrono sobre incumplimiento o rescisión de los contratos de arrendamiento de servicios, de los contratos de trabajo o de los de aprendizaje». Sin embargo, aunque el corpus de reglas especiales sea limitado, se dispone un completo aparato institucional, administrativo y jurisdiccional, para garantizarlas.

La evolución posterior muestra el resultado de una fructífera cooperación entre las normas sustantivas y las instituciones llamadas a aplicarlas. Unas y otras comparten finalidades y funciones de modo que se genera una relación simbiótica que hace que no se puedan concebir aisladamente. La existencia de una administración especializada resulta esencial para que pueda hablarse de un verdadero derecho del trabajo. Se advierte con nitidez en el ámbito del derecho internacional. La jerarquización de convenios de la OIT que ha ido estableciendo su Consejo de Administración, a caballo entre los siglos XX y XXI, es un claro indicador. Como es sabido, junto al listado de convenios fundamentales (Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998 actualizada en 2022), se ha establecido un listado de «convenios de gobernanza o prioritarios» (Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, actualizada en 2022); y, entre estos últimos, destacan los relacionados con la Inspección de Trabajo, junto con otros muy conectados con la actividad administrativa (políticas de empleo; consultas tripartitas).

La intensa simbiosis entre normas laborales y proceso social ha sido, por otra parte, destacada por la jurisprudencia constitucional desde su conocida STC 3/1983, en la que se destaca el carácter compensador que corresponde tanto a unas como a otra. Si el ordenamiento laboral, «mediante la transformación de reglas indeterminadas que aparecen indudablemente ligadas a los principios de libertad e igualdad de las partes sobre los que se basa el Derecho de contratos, se constituye como un ordenamiento compensador e igualador en orden a la corrección, al menos parcialmente, de las desigualdades fundamentales», esta finalidad no solo es perseguida las normas sustantivas sino también por «las procesales, porque superando tendencias que creían que el Derecho procesal era un conjunto de normas neutras y aisladas del Derecho sustantivo, resulta patente que ambos son realidades inescindibles, actuando aquél como un instrumento más, y de singular importancia, para el cumplimiento de los fines pretendidos por éste».

Por supuesto, el mantenimiento de esta fructífera cooperación es de todo punto necesario para el futuro. Por un lado, es verdad que, frente a la escasez de normas que caracterizó el estadio previo al alumbramiento del Derecho del trabajo clásico, en la actualidad estas proliferan. Pero, paradójicamente, ello no disminuye la importancia que corresponde a los operadores jurídicos, y, en especial a los jurisdiccionales. La multiplicación de las normas laborales no ha hecho innecesaria su aportación; antes, al contrario, la creciente complejidad del sistema jurídico así como las formas de creación del derecho propias de nuestra época incrementan el papel que les corresponde. Por diferentes razones, que incluyen la consolidación de sistemas multi-nivel o la creciente presencia de normas de textura abierta, se han abierto nuevos espacios para la interpretación. Además, la pérdida de racionalidad en la creación del derecho es un fenómeno también en expansión que requiere específicos esfuerzos para dotar al sistema de la necesaria armonía. Todo ello confluye en la renovada importancia de la jurisdicción, garante en último término de su funcionamiento adecuado.

Por otro lado, el ordenamiento laboral, y la sociedad en su conjunto, ha de afrontar una serie de transiciones hacia un horizonte nuevo poco conocido. La intensidad de los cambios que se evocan cuando se alude a las transiciones ecológica, energética o digital es de tal trascendencia que cabe pensar que el derecho del trabajo atraviesa un nuevo momento fundacional. Con independencia de cuáles hayan de ser sus resultados concretos, el insistente debate sobre el Estatuto del Trabajo del siglo XXI es un buen ejemplo de ello. Por supuesto, la gestión de estas transiciones requerirá específicas políticas públicas. Si miramos esta desde el ámbito administrativo, parece claro que asistiremos a una revitalización del papel de la Administración laboral. Diría que ya existen ejemplos concretos de este fenómeno: aparte la incesante renovación institucional y funcional en materia de empleo y formación, cabe traer a colación la introducción del sistema RED (art. 47 bis ET) que no es sino un mecanismo para una gobernanza ponderada de estas transiciones.

Habida cuenta de todo ello, parece conveniente reflexionar sobre cómo deberían ser en el futuro inmediato la administración y la jurisdicción del trabajo, qué funciones deberían asumir y en qué condiciones deberían desarrollarlas. Después de todo, las garantías de efectividad están sujetas a las mismas transiciones que las normas sustantivas. De hecho, su regulación se encuentra sujeta a la misma ebullición que la que afecta al ordenamiento laboral sustantivo. Diría, en este sentido, que es necesario abrir un debate paralelo con el que se está produciendo en torno al llamado Estatuto del Trabajo del siglo XXI. Se hace preciso en otras palabras detener nuestra atención en las reformas que puedan ser necesarias en sus estructuras y procedimientos para que puedan afrontar con éxito los nuevos tiempos, así como en la valoración de las que se van a introducir. Afrontar esta tarea, pasa por exponer los problemas que se detectan para, en un segundo momento, analizar las posibles soluciones.

A esto se dedican las consideraciones que siguen. Arrancan con una rápida reflexión sobre la creciente demanda de intervención judicial y administrativa en las relaciones laborales y las dificultades que se están produciendo para atenderlas. Se estudian a continuación brevemente las diferentes medidas que se han puesto en marcha en sucesivas reformas normativas, algunas de ellas muy recientes, para afrontar el problema, bien a través de la intervención sobre el deslinde de los campos de actuación de las diferentes estructuras interesadas bien mediante la actuación sobre la configuración de los procedimientos, incrementando su eficiencia fundamentalmente, aunque no solo, mediante la digitalización.

2. LA DEMANDA CRECIENTE Y LAS DIFICULTADES PARA SU ATENCIÓN

Son muchos los factores que permiten partir de la hipótesis de una creciente demanda de intervención a la que quedan sujetas las entidades administrativas y jurisdiccionales en materia social. Apuntan en esta dirección las mismas circunstancias a las que se ha aludido en el apartado anterior para justificar la necesidad de la continua interacción entre normas sustantivas y adjetivas en el momento actual. Lo importante es, en todo caso, señalar que aquellas acusan dificultades para cumplir adecuadamente sus funciones. En otras palabras, el incremento de la demanda no va acompañado de un paralelo incremento de la capacidad de atenderla, en términos de respuesta completa e inmediata a los requerimientos que se les plantean.

La Jurisdicción social, sobre cuya actividad encontramos abundante información en las detalladas estadísticas que publica el CGPJ, es un claro ejemplo de lo dicho. Los datos muestran en efecto una situación que empeora paulatinamente. La demanda crece lenta pero regularmente mientras que la capacidad de respuesta se va deteriorando de forma aparentemente inexorable. Los asuntos ingresados han pasado de 323.390 en el año 2001 a 439.583 en 2022, último año para el que existen estadísticas completas. La evolución no es lineal, puesto que la solicitud de intervención judicial depende de también del contexto económico o social. Ello explica que, en el marco este período, haya habido años en los que el número de asuntos ingresados haya sido superior (por ejemplo, entre 2009 y 2013 en clara relación con la crisis) o inferior (por ejemplo, en 2020 por razón de la pandemia). Pero, con independencia de estos altibajos relacionados con la coyuntura, parece existir una tendencia estructural claramente creciente.

La capacidad de respuesta no parece suficiente. Es verdad que las estadísticas judiciales muestran una tendencia igualmente creciente por lo que se refiere a los asuntos resueltos: si en 2001 fueron 305.561, en 2022 alcanzaron los 431.068. Pero estos siempre quedan por debajo de los que ingresan y, como consecuencia de ello, la bolsa de asuntos en tramitación va creciendo: de 130.489 en 2001 ha pasado a 367.136 en 2022. Los efectos sobre la duración de los procedimientos son muy negativos. Ello es obvio en la duración media de los asuntos que se sustancian ante el Tribunal Supremo, que en veinte años (2002-2022) ha pasado de 9,5 a 17,4 meses. Acaso esta situación podría relacionarse con las vicisitudes orgánicas que atraviesa el alto tribunal como consecuencia de la crisis constitucional motivada por la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, también la tramitación ordinaria se ve afectada por este creciente retraso en la respuesta de jueces y tribunales. La suplicación parece gozar de buena salud: sin perjuicio de que no todas las salas de lo social muestren la misma sentencia, la duración media se ha reducido en los veinte años que venimos considerando (7,8 meses en 2002; 6,3, en 2022). Pero la evolución de la de la tramitación de la instancia ante los Juzgados de lo Social es sumamente preocupante (4,2 meses, en 2002, 10,5, en 2022). La justicia social, históricamente considerada modélica desde la perspectiva de la celeridad, podría estar dejando de ser ejemplar. De hecho, los indicadores estadísticos relevantes a estos efectos (tasas de pendencia y congestión) son peores que las correspondientes a otros órdenes jurisdiccionales tradicionalmente considerados más lentos y farragosos.

Por lo que se refiere a la Administración, podemos fijarnos en los números de la Inspección de Trabajo. A la vista de la última Memoria publicada (2022), cabría observar un cierto estancamiento por lo que se refiere a las actuaciones, si bien se advierte igualmente la mejora de sus resultados. Aunque el número de las primeras se mantiene o aumenta limitadamente, su impacto, medido en términos recaudatorios o de trabajadores afectados, está en crecimiento.

Diría, pues, que el reto clave para el siglo XXI es que Jurisdicción y Administración laborales sean capaces de atender con presteza la totalidad de las funciones que les correspondan. Por supuesto, ello obliga a considerar las posibles soluciones para los problemas de saturación que, con toda probabilidad, pueden producirse. A estos efectos, cabe pensar en tres vías diferentes de actuación: el incremento estructural, la reasignación de funciones y competencias entre posibles garantes de la eficacia de las normas laborales y la mejora de la eficiencia de las organizaciones preexistentes y de su funcionamiento.

Nuestra atención ha de fijarse fundamentalmente en estas dos últimas. Existen razones de oportunidad para hacerlo ya que, como veremos, la acción normativa más reciente se mueve en tales líneas. Pero, sobre todo, no tengo claro que sea tan simple abordar la primera. Es verdad que hemos asistido en las últimas décadas a un notable incremento de los efectivos personales tanto administrativos como jurisdiccionales; y también que, posiblemente, veremos en el futuro nuevas ampliaciones de los medios personales. En el ámbito de la jurisdicción social, el crecimiento de efectivos es notable: aunque los números absolutos puedan parecer algo escasos, lo cierto es que la actualización de la planta judicial del orden social muestra una intensa evolución porcentual en este primer cuarto de siglo: los vigentes anexos de la Ley de planta judicial prevén la existencia de 400 Juzgados de lo social, lo que supone un crecimiento superior al 20 % si tomamos como referencia las cifras de 2009. Por lo que se refiere a la Inspección de

Trabajo y Seguridad Social, la importancia de su consistencia numérica viene reconocida por el hecho de que haya quedado relativamente al margen de la congelación de procesos selectivos que se produjo durante las fases agudas de la crisis económica de la década pasada. La mejora de la situación está, por otro lado, en discusión en el ámbito político y sindical. Tras el cambio de gobierno de 2018, se detecta un crecimiento lento pero constante del número de efectivos. Por otra parte, las movilizaciones sindicales que se han producido en los últimos tiempos se mueven en la línea de alcanzar una equiparación con las ratios de otros estados europeos.

Otra cosa es, sin embargo, que este tipo de soluciones haya de ser necesariamente considerado de forma limitada y, sobre todo, que solo pueda tener viabilidad en el medio y largo plazo. Ello es así, de un lado, por el coste presupuestario que tienen y, de otro, y sobre todo, por las obvias dificultades de improvisar políticas de reclutamiento a corto plazo de los recursos humanos especializados necesarios. De este modo, y con independencia de que las políticas de personal sean esenciales, se impone analizar los otros tipos de medidas, relacionadas bien con la distribución adecuada de las funciones y competencia relacionadas con la efectividad de las normas laborales bien con la mejora de las estructuras que las ejercitan.

3. HACIA UNA RACIONALIZACIÓN DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS

Por lo que se refiere al primer aspecto, cabe pensar que las posibles medidas pasan, de un lado, por la evitación, siempre que sea posible, de la duplicidad de competencias y, de otro, por la búsqueda de la colaboración en la garantía de las normas laborales de otras entidades, cuya aportación continúa siendo mejorable. Estas ideas nos sitúan ante dos órdenes de problemas: el primero, muy clásico, se relaciona con las interferencias entre administración y jurisdicción; el segundo, igualmente clásico, con la posible sustitución o asunción de funciones por los interlocutores sociales a través de los mecanismos de solución extrajudicial de los conflictos.

3.1. Jurisdicción y administración

La primera cuestión viene planteándose desde antiguo; y seguramente no ha terminado de cerrarse a estas alturas. Asistimos a una evolución reciente relativamente compleja. Es verdad que ha ido desapareciendo la mayor parte de las competencias cuasi-jurisdiccionales desarrolladas por la administración laboral. Asimismo, el orden del social de la jurisdicción ha ido extendiendo su competencia al conjunto de la “rama social del derecho” a la que viene haciendo referencia desde 1985 el art. 9.5 LOPJ. No es menos cierto, sin embargo, que este fenómeno no han acabado de sedimentar y consolidarse, lo que tiene efectos colaterales en relación con la seguridad jurídica.

Diría, en el primer sentido, que a lo largo de los 40 años largos de vigencia estatutaria se han ido eliminando las competencias administrativas de carácter individual y colectivo que se habían introducido durante el franquismo, devolviéndolas a su sede natural, la jurisdiccional. La idea se advierte con claridad en el terreno colectivo, como consecuencia de la aprobación del primer Estatuto de los Trabajadores y la depuración a la luz de la Constitución de las normas del Real Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo: si la Ley 8/1980 implicó la desaparición definitiva de las facultades administrativas de control de la negociación colectiva, la STC 11/1981 supuso la de la intervención dirimente de los conflictos colectivos heredada del franquismo. En relación con los aspectos estrictamente contractuales, el proceso ha sido algo más lento: si bien en torno a 1980 se eliminaron alguno de los mecanismos tradicionales de intervención administrativa, hubo que esperar a la gran reforma de 1994 para la desaparición de la mayor parte de los relacionados con las reestructuraciones empresariales y a la de 2012 para el cierre del proceso. Por lo que se refiere a la consolidación de la «rama social del derecho» como ámbito de actuación de la jurisdicción social, la previsión de 1985 solo se ha cerrado con la Ley reguladora de la jurisdicción social de 2011 —y alguna de sus reformas posteriores—, mediante la asignación generalizada de competencias revisoras de las decisiones administrativas a los órganos judiciales del orden social.

De todos modos, estos procesos nunca se han llegado a completar. La asunción de competencias respecto de la revisión de cuestiones administrativas ha dejado siempre abiertos algunos flancos, destacando entre ellos la atribución al orden contencioso de resoluciones dictadas en materia de gestión recaudatoria de la Seguridad Social, en el amplio entendimiento de la noción que se desprende de la literalidad del art. 3.f) LRJS. Adicionalmente, y sobre todo, estamos asistiendo en los últimos tiempos a un claro incremento de la intervención administrativa en las relaciones de trabajo. No me refiero tanto al incremento del control administrativo sobre la autonomía colectiva que se detecta en los últimos tiempos —del que son evidencia las vicisitudes relacionadas con el registro de los planes de igualdad, recientemente resueltas por el TS (sentencias 543 y 545/2024, 11 abril)— como al establecimiento normativo de nuevas formas de control por la autoridad laboral del desarrollo de las relaciones en las empresas. Sin entrar en detalles, esta suerte de readministrativización de las relaciones de trabajo se manifiesta, entre otros, en la alteración de las reglas generales en materia de actos de encuadramiento en los casos en los que haya intervenido la ITSS (cfr. RD 997/2018), la adición de nuevas e imprevistas formalidades administrativas a los procedimientos de despido colectivo (RD 608/2023) o la nueva configuración del informe de la ITSS en los despidos colectivos (Ley 3/2023).

Esta reapertura de espacios de interferencia entre actuaciones administrativas y jurisdiccionales no deja de plantear problemas de inseguridad jurídica. Algunos se relacionan con la apresurada forma de legislar —lo estamos viendo ya en relación con el preaviso de cierre (STS cont. 22 abril 2024, rec. 752/2023)— y me interesan menos puesto que, antes o después, resultan solventados por los tribunales. Pero otros tienen una dimensión más estructural en la medida en que han ido acompañados de la voladura de los puentes que parecían haber saldado los problemas derivados de la doble fiscalización jurisdiccional de los aspectos contractuales. Me refiero a la desaparición, como consecuencia de la Ley 3/2023, de la necesidad de suscitar una demanda de oficio ante la jurisdicción social, en los casos en los que, en el marco de un procedimiento administrativo cuyo control jurisdiccional corresponde al orden contencioso, se cuestiona la naturaleza laboral de la relación. Por supuesto, este mecanismo podía tener como consecuencia cierto retraso en la emisión de resoluciones recaudatorias vinculadas a actas de liquidación. No obstante, creo que el precio que se paga, la posibilidad de pronunciamientos contradictorios de los dos órdenes es demasiado elevado.

Desde mi punto de vista, pues, se impone cerrar definitivamente el proceso de construcción de la rama social del derecho como campo de actuación de la Jurisdicción social. Es claro que no es posible evitar las interacciones entre administración y jurisdicción. Pero sí lo es su valoración desde las perspectivas de la eficiencia institucional y de la evitación de la inseguridad jurídica.

3.2. El impulso de los mecanismos autónomos de solución de conflictos

En paralelo, podría buscarse la colaboración de la autonomía colectiva en la solución de conflictos laborales. Ello nos lleva a la temática de los ahora conocidos como mecanismos autónomos de solución de conflictos. De extensa tradición en nuestro sistema, permiten evitar la intervención judicial y, por tanto, pueden contribuir a solventar los problemas derivados de la creciente demanda. Adicionalmente, cuando se integran en sistemas organizados por los interlocutores sociales, aportan un conocimiento sobre el terreno de los problemas que se plantean y pueden incorporar a la solución la lógica compositiva propia de las relaciones laborales.

En materia social, los números de estos sistemas son aparentemente muy buenos tanto en los conflictos individuales, como en los colectivos. En relación con los primeros, los porcentajes de éxito en la conciliación previa al inicio de la vía judicial son superiores al 35 % en los últimos años. Por su parte, en los conflictos colectivos, se alcanza acuerdo en conciliación o mediación en torno al tercio de los asuntos planteados —siendo el porcentaje algo superior en los sistemas autónomos de mediación—.

Sin embargo, seguramente no es oro todo lo que reluce. Con carácter general, el refranero impulsa al acuerdo: “más vale un mal arreglo que un buen pleito” no es sino la concreción procesal del más general “más vale pájaro en mano que ciento volando”. Por otro lado, en el terreno individual, el porcentaje de éxito es muy desigual. Se sitúa por encima del 50 % en las causas relacionadas con el despido, mientras que en otros procesos están en torno o por debajo del 10 %. Lo primero ocurre en los clasificados como sanciones y causas varias; lo segundo en las reclamaciones de cantidad. Esta significativa diferencia apunta a la existencia de razones extralaborales que relativizan el aparente éxito de la conciliación: con toda probabilidad, el elevado número de conciliaciones en materia de despido se relaciona con la regulación de la exención tributaria de las indemnizaciones por extinción del contrato (cfr. art. 7.e] Ley 35/2006). En fin, en relación con los conflictos colectivos, es preciso reseñar la escasísima presencia del arbitraje, cuyas cifras son puramente marginales.

En este contexto, es posible sostener que existen márgenes de mejora del papel los medios no judiciales de solución de controversias laborales. Ahora bien, entiendo que estos no dependen de eventuales reformas normativas. En efecto, a mi juicio, el marco legal existente es razonablemente adecuado, con alguna salvedad. En el terreno de los conflictos colectivos, desde la reforma estatutaria de 1994, contamos con una regulación adecuada, que además fue sustancialmente mejorada en la reforma de la negociación colectiva de 2011 (RDL 7/2011). Las normas que giran en torno al art. 91 ET abren a la autonomía colectiva un espacio suficiente de actuación en este tipo de conflictos, tanto en relación con la posibilidad de preestablecer los procedimientos como, sobre todo, por lo que se refiere a eficacia y garantías de los acuerdos o laudos que se alcancen en ellos. En otro orden de cosas, y por lo que se refiere a los procedimientos individuales cabe hacer referencia a las reglas de interrelación entre proceso judicial y estos mecanismos existentes en la ordenación del proceso laboral. Las virtualidades de las reglas contenidas en los arts. 63 ss. LRJS son dos: se equipara, de un lado, la mediación establecida por los acuerdos interprofesionales a los que remite la normativa estatutaria citada; y, de otro, se da una regulación mínima pero suficiente a los laudos recaídos en los procedimientos establecidos en ellos.

A pesar de ello, la normativa procesal más reciente, introducida por el RDL 6/2023, de 19 de diciembre, parece intentar llegar más lejos. Abre, eso sí, diferentes posibilidades cuya valoración no puede ser la misma. Las reformas que se introducen en la LRJS se mueven, en este sentido, en dos líneas diferentes. De un lado, el nuevo art. 97.3 LRJS, apunta al refuerzo de los medios extrajudiciales mediante la sanción de las conductas obstructivas a las soluciones negociadas. Sin embargo, es posible que el legislador se haya pasado de frenada puesto que, aparentemente, la sanción funciona al margen de mala fe o temeridad: basta para imponerla la coincidencia esencial de la sentencia condenatoria «con la pretensión contenida en la papeleta de conciliación o en la solicitud de mediación». Este carácter objetivo deriva de la pérdida de conexión del precepto con lo que habían sido los trabajos previos del proyecto de ley de eficiencia procesal del servicio público de justicia, decaído como consecuencia de la disolución anticipada de las Cortes. En este se enmarcaba en un contexto más amplio, afectante al conjunto de la legislación procesal, en el que tenía la lógica de concentrarse efectivamente. En este sentido, y en el marco del proceso social, se preveía una reforma adicional, la desconexión entre la conciliación intraprocesal y el acto del juicio. En este contexto, el acta de aquella hubiera suministrado elementos para valorar la conducta de las partes, puesto que, conforme a la redacción que se había previsto para el art. 84.3 LRJS, en ella se habría de dejar constancia «de los aspectos controvertidos» que hubieran impedido el acuerdo, lo que posibilitaba al juez posteriormente la valoración de la razonabilidad de la defensa. El recurso a la legislación de urgencia, tras la apresurada disolución de las Cortes de mayo de 2023, hace que la sanción aparezca como automática, lo que suscita dudas respecto de la adecuación del precepto al derecho de defensa del art. 24.1 CE.

Más razonable es, de otro lado, la segunda vía que se detecta en las normas aprobadas el año pasado. Me refiero a la apertura de nuevos espacios a los mecanismos autónomos de solución de conflictos. Cabe traer a colación, en este terreno, la regulación establecida en el nuevo

art. 244.2 LRJS, en cuya virtud, «las partes podrán solicitar de mutuo acuerdo la suspensión de la ejecución, por un tiempo que no podrá exceder de quince días, para someter las discrepancias que se susciten en el ámbito de la ejecución a los procedimientos de mediación que pudieran estar constituidos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63. De alcanzarse un acuerdo deberá someterse a homologación judicial en la forma y con los efectos establecidos para la transacción en el artículo 246. En caso contrario, se levantará la suspensión y se continuará con la tramitación». Con toda probabilidad, esta apertura debería extenderse a otros terrenos, en los que es particularmente aconsejable el recurso a medios extrajudiciales de solución de conflictos y en los que, de forma paradójica, estos parecen estar erradicados. Me refiero a las cuestiones vinculadas al uso del tiempo y al acceso a las prestaciones a distancia, cuyas modalidades procesales excluyen expresamente la necesidad de conciliación previa (cfr. art. 64.1 LRJS). Además de que las sucesivas reformas en materia de conciliación la vida personal y familiar parecen implicar un incremento de la conflictividad sobre estas cuestiones, no es seguro que la solución judicial sea la más adecuada para este tipo de conflictos, en los que interactúan no solo las expectativas de quienes trabajan y los intereses organizativos de la empresa sino también las expectativas de los compañeros de trabajo.

No creo, en todo caso, que el incremento del papel de los medios autónomos de solución de conflictos pase necesariamente por ulteriores reformas normativas. Como he anticipado, las sucesivas reformas estatutarias y en la normativa procesal laboral implican la existencia de un marco suficiente tanto para el diseño por la autonomía colectiva de modelos de solución extrajudicial como para garantizar la eficacia de los resultados que se alcancen. Esta afirmación vale, por supuesto, para los conflictos colectivos; pero también para los de carácter individual, mucho menos frecuentados por convenios y acuerdos interprofesionales; pero también, en relación con ambos tipos de conflicto, tanto para conciliación/mediación como para arbitraje. Es verdad que la posibilidad de someter a arbitraje las controversias individuales suele mirarse con desconfianza, salvo en las materias que no estén afectadas por normas imperativas. Sin embargo, es seguro que, incluso en este terreno, el recurso al arbitraje resulta admisible (arg. ex art. 68.2 LRJS; cfr. STS 1020/2021, 19 octubre) y cuenta con una regulación legal suficiente, aun dispersa en la parte del articulado de la LRJS dedicada a conciliación o mediación previa y laudos arbitrales (arts. 63 y ss.).

No cabe, por otra parte, sostener que sea la negociación colectiva la que «no ha hecho los deberes» en relación con el tema que nos ocupa. A estas alturas, la autonomía colectiva ha desarrollado estructuras normativas e institucionales suficientes tanto a nivel estatal como en las diferentes CC.AA. para su gestión. El entramado de órganos y mecanismos está abierto al conjunto de asuntos de carácter colectivo, tanto pues a los relacionados con interpretación y aplicación normativa como a otros espacios conflictivos (períodos de consultas, huelga, etc.). Si hubiera que plantear objeciones al real funcionamiento de los procedimientos de convenios y acuerdos habría que hacerlo, de un lado, en relación con el marginal uso de los de carácter arbitral y, de otro, con la limitada asunción de competencias en los individuales. Respecto de lo primero, poco hay que decir: el problema no parece venir de la regulación de convenios y acuerdos, que parece adecuada, sino más bien de la falta de confianza de las organizaciones en ellos o, si se prefiere, en la mayor confianza hacia la solución judicial. En cuanto a lo segundo, la cuestión es más compleja: la asunción generalizada de competencias por parte de los organismos autónomos de solución solo podría hacerse con un apoyo externo importante. Si esto no es pone en marcha, resulta imposible sustituir la conciliación administrativa, que puede suponer una carga burocrática. En este contexto, no sé si valdría la pena valorar la obligatoriedad y el posible impacto de su desaparición en la reducción de los tiempos de respuesta judiciales.

4. A LA BÚSQUEDA DE LA EFICIENCIA

Una buena parte del esfuerzo normativo vinculado a Jurisdicción y Administración laborales ha ido dirigido, en fin, a la búsqueda de la eficiencia. De lo que se ha tratado es de mejorar el nivel de respuesta mediante la reforma de los correspondientes procedimientos. Las principales novedades han sido objeto de consideración en las diferentes ponencias de este Encuentro.

En consecuencia, me limitaré a dar algunas rápidas pinceladas centrándome, brevemente, en los aspectos que me parecen interesantes.

4.1. La eficiencia procesal

De entrada, el ya citado RDL 6/2023 incorpora (art. 104) una extensísima reforma de la LRJS-2011 a la búsqueda de la «Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia». La reforma es demasiado extensa para poder abordarla con detalle en esta intervención. Me voy a limitar a trazar las que, a mi juicio, son sus líneas maestras y a hacer una breve reflexión sobre su articulación con la tradición preexistente.

Como he anticipado, lo que se persigue es la agilización procedimental y, para ello, se introducen modificaciones en el ordenamiento previo en tres líneas diferentes. En primer lugar, se continúa rediseñando la distribución de competencias dentro de los órganos judiciales. En concreto, se reformulan las competencias de los ahora llamados letrados de la administración de justicia, buscando anticipar su actuación a la intervención judicial —que, en último término, será la decisiva—. En esta línea, por ejemplo, se les asignan funciones en cuanto a la anticipación de las cuestiones sobre competencia que pudieran suscitarse (art. 81.1 LRJS) así como en relación con la preparación de prueba (art. 81.4 LRJS). Se intenta, en segundo lugar, relanzar el procedimiento monitorio; o, mejor, ponerlo efectivamente en marcha puesto que, como sabemos, su uso en el orden social ha sido de todo punto marginal. A estos efectos, se elimina la necesidad de conciliación previa (art. 64.1 LRJS) y, sobre todo, se intenta hacer el procedimiento más accesible y ágil: se amplía el tope de cuantía (de 6.000 a 15.000 euros) y se simplifica el trámite, excluyendo la reconversión al proceso ordinario en caso de oposición a la demanda. Por último, aunque no por ello menos importante, se introduce un conjunto de reglas dirigidas a evitar que los conflictos interrelacionados saturen las sedes judiciales.

En este último terreno, encontramos, de entrada, varias modificaciones en relación con las diferentes clases de acumulación. La LRJS, en 2011, ya había hecho un esfuerzo notable; y ahora se persevera en él. Se eliminan, de un lado, trabas que existían anteriormente, incrementándose con ello las posibilidades de acumulación. En esta línea, y a título de ejemplo, el nuevo art. 26.8 LRJS permite la de modificaciones sustanciales o despidos objetivos relacionados con mismos hechos o misma decisión empresarial. De otro, son varios los preceptos (cfr. arts. 25.3, 25.5 y 25.7, 26.3, 28.1 y 34.1 LRJS) cuyas nuevas redacciones miran a aumentar obligaciones de colaboración de los litigantes para posibilitar la acumulación, así como a mejorar las facultades de los órganos judiciales en este terreno, imponiéndosela o, en sentido diferente, dificultándoles las decisiones dirigidas a separar las causas acumuladas.

Pero, sobre todo, hemos de reseñar la atención que se dispensa al tratamiento de conflictos de serie. Ya el anterior RDL 5/2023 había anticipado el interés por evitar que este tipo de conflictos, tan frecuentes en el ámbito social, multipliquen el trabajo material de los órganos judiciales. En concreto, el nuevo art. 225 bis LRJS había establecido interesantes reglas en este terreno en relación con el recurso de casación para la unificación. Con posterioridad el RDL 6/2023 ha llevado más lejos el objetivo, mediante dos medidas de sumo interés: la introducción del procedimiento testigo (art. 86 bis LRJS) y la posibilidad de extender en ejecución los efectos de una sentencia que haya alcanzado firmeza a otros interesados que «se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo» (art. 247 bis LRJS). La primera de estas novedades obliga a que el órgano judicial, ante la existencia de «una pluralidad de procesos con idéntico objeto y misma parte demandada» que no sean acumulables, tramite «preceptivamente uno o varios con carácter preferente, atendiendo al orden de presentación de las respectivas demandas» y suspenda el curso de los demás. Dando por supuesto que la resolución del procedimiento testigo se proyectará sobre estos, una vez el pronunciamiento adquiera firmeza la sentencia recaída en el primero, se abre un rápido trámite en el que las partes pueden pedir «la extensión de los efectos de la sentencia o la continuación del pleito suspendido, o bien manifiesten si desisten del proceso» (art. 247 ter LRJS). Por su parte, la extensión de efectos es todavía más expeditiva puesto que basta con la existencia de una sentencia firme que haya

«reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas» para que otros que se encuentren en la misma situación puedan solicitar, en fase de ejecución, la extensión de la solución, siempre que concurren los detallados requisitos establecidos en el art. 247 bis LRJS.

La importancia de estas novedades es, a mi juicio, desigual. Seguramente, el incremento de las funciones de los letrados de la administración de justicia puede tener efectos positivos, mientras que es muy probable que las modificaciones del proceso monitorio pasen inadvertidas. A mi entender, las más trascendentes son las reglas en materia de procedimiento testigo y, sobre todo, de extensión de efectos. Desde mi punto de vista, no dejan, sin embargo, de plantear algunos problemas que conviene mencionar. De una parte, es claro que uno y otra implican una extensión del alcance de lo juzgado más allá de los límites tradicionales de la cosa juzgada. Ello podría abrir la cuestión del necesario respeto de las garantías supraleales vinculadas al proceso debido: después de todo, algunos de los litigantes quedarán vinculados por fallos que se han dictado en procesos en los que no han sido parte. Con toda probabilidad, la nueva regulación supera este test. El procedimiento testigo funciona, como se ha indicado como subsidiario frente a la acumulación y, en todo caso, las partes son avisadas de que se va a proceder y pueden prepararse suficiente. En el caso de la extensión de efectos, la «idéntica situación» que se exige es una garantía adecuada. A la postre, requiriéndose identidad en ambos casos en cuanto a la parte demandada, esta, normalmente la empresa o una entidad gestora, podrá prever la existencia de este tipo de efectos —y tendrá que hacerlo—. Adicionalmente, se establecen suficientes garantías para evitar que los efectos adicionales que se posibilitan se basen en decisiones poco fundadas de los JJSS, como demuestra la especial regla sobre recurribilidad que establece el inciso final del art. 191.3.b) LRJS.

De otra parte, es posible que la importación de este tipo de instituciones al proceso social no fuera tan necesaria y, sobre todo, posibilitaría algunos desarrollos discutibles. Es posible que estas herramientas sean necesarias y convenientes en otras jurisdicciones, en las que la dimensión colectiva del proceso no se ha desarrollado en igual forma que en el orden social. Pero, no sé si era tan necesario introducirlas en orden social, habida cuenta la larga tradición del proceso de conflicto colectivo. Es más, podríamos incluso plantearnos si la aparición de estos mecanismos podría tener impacto negativo sobre la función que las organizaciones representativas desarrollan en este terreno y, a su través, sobre su propia legitimación social. Habrá que verlo. Pero conviene reparar en que las normas que garantizan la prioridad de la vía colectiva siguen vigentes (cfr. art. 160.5, en relación con art. 159, LRJS). De este modo, estos nuevos instrumentos quedan configurados como complementarios del ejercicio de las acciones de conflicto colectivo por las organizaciones representativas.

4.2. Los desafíos de la digitalización

Por último, aunque no por ello menos importante, hemos de considerar el impacto que la digitalización puede tener en el funcionamiento administrativo y jurisdiccional. En este primer cuarto de siglo, hemos asistido, en efecto, a una creciente incorporación de las innovaciones tecnológicas a los procedimientos que se desarrollan en ambos ámbitos.

Por lo que se refiere a la Administración laboral, el impacto de la transición digital empieza a apreciarse en la reforma del procedimiento administrativo de 1992. El preámbulo de la Ley 30/1992 hacía referencia, en este sentido, a la «abierto incorporación de las técnicas informáticas y telemáticas en la relación ciudadano-Administración». La posterior Ley 11/2007, de 22 de junio, profundizó en la cuestión, habiendo cristalizado el marco normativo sobre este particular en las reglas aprobadas en 2015 (Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre). Las singularidades que aun presenta la gestión de la seguridad social se han concretado en el tema que nos ocupa en una evolución normativa paralela. De un lado, en un proceso que arranca de la Orden de 3 de abril de 1995, se ha desarrollado un sistema crecientemente automatizado en las actuaciones instrumentales de las entidades gestoras (encuadramiento, cotización/recaudación). De otro, desde 2009, se ha incorporado a la LGSS la posibilidad de automatizar la gestión de las pres-

taciones. En la actualidad, tras su reforma por el RDL 2/2021, el art. 130 LGSS posibilita la adopción de resoluciones automatizadas «en los procedimientos de gestión tanto de la protección por desempleo previstos en el título III como de las restantes prestaciones del sistema de la Seguridad Social previstas en esta ley, excluidas las pensiones no contributivas, así como en los procedimientos de afiliación, cotización y recaudación». Asimismo, al igual que ocurre en las reglas generales, los arts. 129 ss. LGSS posibilitan que las comunicaciones entre las gestoras y los interesados se canalicen por medios informáticos.

La influencia de la digitalización sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social requiere mención aparte. Es muy significativa de la importancia que adquiere en su funcionamiento la evolución del concepto legal del sistema de la Inspección. El art. 1.1 Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, integra en él, como hacía su precedente inmediato, el art. 1.1 Ley 42/1997, «el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales» que persiguen la consecución de sus finalidades. Pero, entre estos últimos incluye específicamente «los informáticos». Por lo que se refiere a su utilización, aparte los aspectos instrumentales, vinculados a la comunicación con los interesados, la Inspección viene utilizando técnicas algorítmicas para la planificación de sus actividades y para la detección de objetivos. La llamada Herramienta de Lucha contra el Fraude está presente, de forma reiterada, en los diferentes planes inspectores que se han hecho públicos en los últimos tiempos. Asimismo, desde finales de la década pasada, se están usando algoritmos para desarrollar actividades inspectoras. Desde 2018, se han producido remisiones masivas de cartas indicando a las empresas la existencia de posibles irregularidades en sus políticas de contratación. Finalmente, el RDL 2/2021 introdujo una reforma en la LISOS para dar entrada a la previsión de actas automatizadas —que, sin embargo, todavía no se han puesto en marcha a pesar de que el RD 688/2021, de 3 de agosto, aprobó el necesario desarrollo de esta posibilidad—.

También la actividad jurisdiccional se ha visto afectada por la digitalización. La evolución de la redacción del art. 230 LOPJ es muy significativa del proceso. Si originalmente el precepto se refería al uso de «medios técnicos de documentación y reproducción, siempre que ofrezcan las debidas garantías de autenticidad», desde 1994 (LO 16/1994) se ha dado entrada al de «cualesquiera medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y ejercicio de sus funciones»; y, además, se ha posibilitado la relación entre interesados y órganos judiciales y garantizado la autenticidad de la documentación y la identificación de sus autores. Si inicialmente el uso de estos medios era voluntario, con posterioridad se ha hecho obligatorio para los órganos judiciales (LO 7/2015) y para las personas que recurran a ellos (LO 4/2018).

Por supuesto, estos cambios en la norma orgánica han ido acompañados de otros más detallados a lo largo del período que se considera (entre otras disposiciones, leyes 18/2011 y 42/2015). Recientemente, el extensísimo RDL 6/2023 dedica la friolera de ¡100 artículos! a las diferentes cuestiones implicadas, estableciendo una regulación aplicable a todos los órdenes jurisdiccionales. Heredero en este punto del proyecto de ley de Medidas de Eficiencia Digital del Servicio Público de Justicia, decaído como consecuencia de la disolución de las Cortes en primavera de 2023, esta parte del RDL 6/2023 se presenta como «una herramienta normativa completa, útil, transversal y con la capacidad suficiente para dotar a la Administración de Justicia de un marco legal, coherente y lógico en el que la relación digital se descubra como una relación ordinaria y habitual, siendo la tutela judicial efectiva en cualquier caso la prioridad absoluta, pero hallando bajo esta cobertura de normas y reglas un nuevo cauce, más veloz y eficaz, que coadyuvará a una mejor satisfacción de los derechos de la ciudadanía».

Por supuesto, en una intervención como esta no resulta posible glosar las novedades; ni siquiera cabe afrontar una sintética descripción de los diferentes temas que aborda el RDL 6/2023. Me remito a otras intervenciones de este Encuentro. Lo que sí me parece relevante es hacer hincapié en la distinta significación que tienen las actuaciones automatizadas, cuando se proyectan en el ámbito jurisdiccional. La posibilidad de actuaciones algorítmicas autónomas queda

confinada a los aspectos instrumentales: conforme al art. 56.2 RDL 6/2023, únicamente se admite «la automatización de las actuaciones de trámite o resolutorias simples, que no requieren interpretación jurídica»; junto a ellas se admiten las actuaciones proactivas, esto es aquellas que se inician de forma autónoma «por los sistemas de información sin intervención humana, que aprovechan la información incorporada en un expediente o procedimiento de una Administración Pública con un fin determinado, para generar avisos o efectos directos a otros fines distintos, en el mismo o en otros expedientes, de la misma o de otra Administración Pública» (art. 56.3). Fuera de estos casos, el uso de la inteligencia artificial en el ámbito judicial queda limitado a las denominadas «actuaciones asistidas» (art. 57), que implican la posible generación de borradores de documentos complejos. Queda explícitamente prohibido que estos borradores constituyan, «sin validación de la autoridad competente», una resolución judicial o procesal; y se impone que solo puedan generarse «a voluntad del usuario» que además ha de poder modificarlos «libre y enteramente».

No cabe poner en duda que el abordaje de la transición digital por organismos administrativos y jurisdiccionales es una exigencia ineludible. Ni que, a su través, puede incrementarse sustancialmente la eficiencia en el ejercicio de sus funciones por unos y otros. Sin embargo, existe una cuestión clave en relación con la eficiencia digital que, desde mi punto de vista, habrá de ser objeto de intensa atención en el futuro inmediato: su compatibilidad con los derechos fundamentales o, más en general, con las expectativas individuales. El tema presenta, desde luego, muchas facetas diferentes puesto que la digitalización administrativa y jurisdiccional repercute sobre el acceso, las comunicaciones entre ciudadanos y órganos, el desarrollo del procedimiento y su resolución; asimismo, incide poderosamente en la configuración tradicional de las instituciones afectadas y de los procedimientos que se desarrollan ante ellas. Todo ello presenta múltiples aristas, que incluyen desde la forma de garantizar el real acceso de la ciudadanía a la tutela judicial efectiva —o a los órganos administrativos competentes— en un contexto de «brecha» digital hasta la posible afectación de principios tradicionales del procedimiento laboral como el de concentración, como consecuencia de la admisión de las actuaciones a distancia.

El aspecto que, seguramente, dará más que hablar se relaciona con la incorporación de la inteligencia artificial a la toma de decisiones por los órganos judiciales y administrativos. Este tema puede ser tratado, de entrada, desde la perspectiva de su admisibilidad a la luz de la integridad de los derechos fundamentales de carácter tradicional. Sin embargo, esta aproximación es en exceso simplista habida cuenta que la incorporación de la inteligencia artificial a decisiones judiciales o administrativas tiende a no sustituir la intervención humana. En la regulación actual, esto es muy claro para las «actuaciones asistidas» en el terreno jurisdiccional que, como hemos visto, siempre quedan sujetas a la «validación» del órgano judicial (art. 57 RDL 6/2023). Pero también lo es para las actuaciones administrativas que aparecen como más polémicas desde el punto de vista de los derechos fundamentales: las actas automatizadas de la Inspección. Al margen de que, conforme a las reglas generales, las actas no son sino el acto de iniciación del procedimiento sancionador, las reglas reglamentarias aplicables imponen la intervención humana del personal de la inspección en caso de que el interesado alegue «hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de dicho acta, o indefensión por cualquier causa» (cfr. art. 47.3 Reglamento de procedimiento sancionador en el orden social, en su redacción por RD 688/2021). De este modo, el «derecho a obtener intervención humana», mínima garantía de las decisiones automatizadas según las normas en materia de protección de datos (art. 22.3 RGPD), permite superar el conflicto.

Entiendo, sin embargo, que esta primera aproximación dista de ser suficiente. Sabemos que la inteligencia artificial establece asociaciones que implican sesgos discriminatorios y que estas discriminaciones de nuevo cuño son mucho más sutiles que las tradicionales, por las dificultades para detectarlas y por las capacidades de justificación al alcance de la inteligencia artificial. En este contexto, el aparato tradicional de tutela difícilmente funcionará adecuadamente; y, habida cuenta del temor reverencial o la admiración que puede suscitar su funcionamiento, cabe discutir que la mera previsión de la intervención humana sea garantía preventiva suficiente para su evitación. Es preciso, en definitiva, perseverar en la reconstrucción de nuevos mecanismos de con-

trol previo de la incorporación de la tecnología a la actividad administrativa y jurisdiccional garantizando la fiabilidad de los datos que se utilizan y haciendo transparentes las características de los procesos que desarrollan.

El recientemente aprobado Reglamento europeo de Inteligencia Artificial ha dado algún paso en este sentido, aunque limitado a los casos en los que esta se utilice en la administración de justicia. Ha considerado en efecto que son sistemas de alto riesgo, a los efectos del mayor control de su puesta en marcha, los «sistemas de IA destinados a ser utilizados por una autoridad judicial, o en su nombre, para ayudar a una autoridad judicial en la investigación e interpretación de hechos y de la ley, así como en la garantía del cumplimiento del Derecho a un conjunto concreto de hechos, o a ser utilizados de forma similar en una resolución alternativa de litigios» (anexo III, 8.a)). Pero no existe nada parecido en relación con el uso de este tipo de sistemas por las administraciones públicas; ni tampoco nuestro ordenamiento interno parece muy interesado en facilitar detalles sobre el funcionamiento en las diferentes actuaciones administrativas más allá de las escuetas informaciones que derivan de la legislación vigente. Diría, en conclusión, que la construcción de la transparencia en estos aspectos, por vía normativa o a la luz de los principios generales, es el desafío principal que habrá que afrontar en los próximos años.