

“La tramitación parlamentaria de la reforma concursal”

Excmo. Sr. D. Jesús Quijano González

Diputado. Ponente en la Comisión de Justicia del Congreso. Catedrático de Derecho Mercantil

1. Muchas gracias y buenas tardes. Empiezo agradeciendo la invitación, porque a mí también, cuando vi el proyecto de programa inicial de las jornadas, me pareció que reservar un espacio para el relato de la tramitación parlamentaria era una buena idea, teniendo en cuenta especialmente las peculiaridades que la tramitación parlamentaria ha tenido en relación con un Proyecto de Ley complejo y delicado, como lo era el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Concursal. Por tanto, gracias por la invitación, que fue en este caso a mí, pero podía haber sido a algún otro de los presentes. Veo aquí en primera fila a mi querido colega en las tareas parlamentarias y también ponente en este Proyecto de Ley, el ex diputado, Manuel de la Rocha, de quien debo decir, porque ya lo he dicho en alguna ocasión, incluso en sede parlamentaria, que yo no sé si el Proyecto de Ley pudo salir adelante por la aportación, quizá más académica o más conceptual que algunos podíamos aportar, por nuestra especialidad académica, pero desde luego sin el tesón de otros diputados, y un modelo es quien nos acompaña, este Proyecto de Ley hubiera sido de más difícil tramitación, como bien sabemos él y yo.

Consciente soy también de que la hora, las cuatro de la tarde, probablemente no se preste demasiado para este tema. La tramitación parlamentaria tiene siempre algo de relato, y hasta algo de novela de aventuras, y quizá eso alivie un poco el inconveniente de la hora. Pero, en fin, están ustedes autorizados para una cabezada en el momento en el que resulte oportuno, porque soy perfectamente consciente de esa circunstancia.

Yo trataré de hacer un análisis, insisto, como un relato selectivo de lo que ha sido la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley y sus avatares. Una tramitación que todo hay que decirlo, ha sido en algún aspecto accidentada y algo apresurada. No será tanto una exposición analítica de temas o de aspectos de la reforma, porque, si me detuviera en cada uno, soy consciente de que yo tengo a estos efectos un serio inconveniente: tengo la mitad del alma en la Academia, en la Universidad, y la otra mitad del alma, en este caso, en el Congreso de los Diputados. Si me desplazara de un alma a otra, haría interminable la exposición, porque en muchos de los temas me apetecería no sólo hacer relato de la tramitación parlamentaria, sino entrar en el análisis jurídico del resultado de esa tramitación que es la Ley ya publicada, aunque no todavía vigente, hasta el 1 de enero de 2012, al menos en una parte importante.

2. Quizá este relato selectivo que pretendo hacer deba empezar ya en la fase prelegislativa, o de elaboración del Anteproyecto de reforma, que, en este caso, tiene también una singularidad muy importante. Esta reforma, aunque es sabido con carácter general, tiene su origen en otra reforma que se había producido antes, y que en buena medida es su antecedente inmediato. Me refiero a la reforma de urgencia que se había producido por Decreto- Ley, en 2009, cuando la Ley Concursal de 2003 tenía todavía un tiempo escaso de vigencia. Conviene hacer esta reflexión. En España hemos convivido, en algunas cosas durante más de un siglo, y en otras casi un siglo, con un Derecho Concursal histórico, que procedía del siglo XIX, o de la primera parte del

siglo XX: las dos grandes instituciones de nuestra tradición concursal, la quiebra y la suspensión de pagos, procedían respectivamente de los Códigos de Comercio del siglo XIX (1829 y 1885) y de una Ley especial de 1922. Y ese ordenamiento no se modificó sustancialmente en tan largo periodo. Ahora tenemos una Ley Concursal de 2003, que entró en vigor en 2004, y en un periodo de tiempo de menos de 10 años, por poner ese punto de referencia comparativo con la situación anterior, ha sido ya modificada de manera sustancial y profunda, además de algunas otras modificaciones puntuales, en tres ocasiones. Ésta que consideramos ahora es la tercera modificación. Bien es cierto que hay una modificación intermedia de alcance más relativo, pues, aunque cuantitativamente afectó a muchos artículos, cualitativamente tuvo menos alcance. Me refiero a la modificación que se produjo como consecuencia de la aprobación de la Ley para la puesta en marcha de la nueva Oficina Judicial, en 2009, con el fin de ajustar las competencias de los secretarios judiciales a lo largo del procedimiento concursal. También es verdad que esa reforma se aprovechó para introducir algunos otros ajustes en otras materias, como por ejemplo la competencia del juez del concurso, y ciertamente con algún equívoco en cuanto a las acciones societarias de responsabilidad de administradores, que la reforma actual ha venido a solucionar. Pero, más allá de esto, hay que recordar la reforma, ésta sí que de mucho calado, producida por el Real Decreto- Ley de 27 de marzo 2009, verdadero precedente de la reforma que se produce ahora con la Ley 38/2011.

La pregunta es inevitable: ¿qué ha pasado?, ¿cómo es posible que tuviéramos un Derecho Concursal vigente durante más de un siglo, y una Ley, que actualizó y modernizó a fondo el Derecho Concursal español en 2003, poniéndolo a la altura de los tiempos, como su Exposición de Motivos proclamaba, haya sido modificada con este alcance, ya en tres ocasiones, en menos de 10 años, que es un periodo notablemente breve para una Ley de este tipo?

Parece claro que la razón hay que buscarla en la evolución de los acontecimientos económico-jurídicos. Es cierto, aunque lo voy a exponer con simpleza y habría que matizarlo mucho más, que la Ley Concursal de 2003 estaba cumpliendo con escasez los grandes objetivos con los que nació. Si se someten al contraste de la estadística los objetivos que la citada Exposición de Motivos de la Ley del 2003 marcaba, fácilmente se detectan algunas contradicciones bastante notorias. Un procedimiento concursal pensado para que se desarrollara en un plazo estimado de en torno a un año, especialmente si era abreviado, es susceptible de alargarse casi indefinidamente por el uso excesivo de incidentes y recursos, o de otros mecanismos menos formales. Una Ley pensada para que el concurso tuviera una tramitación ágil, incluso no excesivamente costosa desde el punto de vista económico, no cumple esta condición con frecuencia. O, en fin, lo que era tal vez su objetivo más apreciado, una Ley pensada para potenciar la opción del convenio frente a la fatalidad de la liquidación, cuyo resultado práctico, con estadística contrastada, es que en torno al 90% de los concursos que han concluido, lo han hecho con liquidación y no con convenio. Por tanto, algo estaba pasando, algún déficit o grave desajuste había entre el modelo legalmente previsto y la aplicación de ese modelo a la práctica concursal, que se desencadena con ocasión de la crisis económica, especialmente a lo largo del año 2009. Baste observar que unos Juzgados de nueva creación, como son los Juzgados de lo Mercantil, precisamente dispuestos desde 2004 para su aplicación, aparte de enjuiciar las demás materias mercantiles en que son competentes, estaban ya desbordados en el escaso tiempo de un año, como consecuencia del volumen de

procedimientos concursales a los que tenían que atender. Seguramente Ahí están, por no detallar más, las causas y las razones fundamentales de la puesta en marcha tanto de la reforma de 2009, como de la que hoy nos ocupa.

El Real Decreto- Ley de 2009 había abordado las que se pudieron considerar en aquel momento reformas urgentes e imprescindibles, aunque éste es siempre un juicio de valor relativo y discutible. Lo cierto es que afectó a una parte muy importante de la Ley y ya introdujo algunos aspectos que la Ley de 2003 no había contemplado, además de alterar sustancialmente otros. Cito el asunto de los acuerdos de refinanciación, porque probablemente fue la gran novedad incorporada entonces. Pero insisto en que fue una reforma pensada para lo que se estimó imprescindible y urgente. Por eso, al ratificar en el Parlamento el Real Decreto- Ley, se hizo ya en la conciencia de que esa Disposición no agotaba las necesidades de reforma del modelo concursal vigente, y con el compromiso explícito, como consta en el Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de 23 de abril de 2009, de abordar un proceso de reforma más amplio y más pausado. Éste es el origen del nuevo Proyecto, cuya elaboración se inició poco tiempo después, con una particular gestión y una interesante fase prelegislativa, porque no todos los proyectos de reforma son elaborados por un grupo de expertos con cualificación tan indiscutible en la materia, como ocurrió en este caso. Cabe decir incluso que en el seno del grupo de expertos se produjo ya por anticipado una buena parte de lo que luego sería el debate parlamentario, porque si se observan los temas que fueron objeto de más discusión en esa fase prelegislativa, tal como los sucesivos Anteproyectos lo iban reflejando, se verá que coinciden bastante con los temas que luego serían objeto de enmienda y de debate, también a lo largo de la tramitación parlamentaria. Y subrayo esta circunstancia porque la participación en la elaboración del texto de un grupo tan cualificado de expertos constituyó un aval con efectos de garantía en muchos momentos del debate, especialmente a la hora de optar por una determinada fórmula o solución legislativa: “este Proyecto (reproduzco en forma coloquial lo que podía ser una conversación entre ponentes) no es la propuesta de un gabinete ministerial de confianza, ni el resultado de un encargo individual ad hoc, sino el fruto de un debate entre 17 expertos de toda condición y procedencia, universitaria, judicial, profesional, etc., que en muchas materias tenían opiniones contrapuestas; si el texto recoge algún tipo de síntesis, aunque no esté exenta de polémica, atengámonos a él, salvo que compartamos con claridad y con acuerdo una alternativa distinta”. Hago explícito este criterio porque creo que ayuda a entender mejor el proceso y a disponer de una perspectiva cierta y cabal de lo que fue la tramitación parlamentaria.

3. El Proyecto de Ley ingresó en el Congreso de los Diputados, tras la remisión acordada por el Consejo de Ministros del 18 de marzo de 2011, y fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados, del 1 de abril. Subrayo la fecha, porque importa mucho a fin de medir con objetividad comparativa los tiempos habituales de tramitación parlamentaria de cualquier otro Proyecto de Ley, incluso de menos envergadura o menos complejidad que éste y el tiempo real de tramitación de éste, publicado el 1 de abril y aprobado el 22 de septiembre; con receso veraniego, ralentización o paralización del algunos plazos, ampliación de los periodos de enmiendas, etc., de por medio. De modo que establezco una conclusión anticipada ya desde el principio: este Proyecto de Ley se ha tramitado en unas condiciones ciertamente especiales, con el reloj marcando casi continuamente la hora límite y con la luz roja encendida; un día más de prórroga, o de ampliación del plazo de

enmiendas, o de extensión de las comparecencias previas, o de debate en ponencia, o de trámite de publicación, etc., y no hubiéramos llegado a tiempo.

Pregunto y opino: ¿son ésas las condiciones ideales para tramitar un Proyecto de Ley de esta envergadura y de esta complejidad? Ciertamente, no; y ojalá hubiéramos podido debatir más, contrastar más, afinar más en muchas cosas que lo requerían. Pero también entendíamos que era necesario aprobarlo, porque si no, no hubiéramos hecho el esfuerzo, ni habría tenido sentido hacerlo. Sabíamos que había muchas decisiones jurídico-económicas en concursos en trámite, o en concursos pendientes de iniciarse, esperando la reforma, su contenido o alcance definitivo, su entrada en vigor, etc. Y creíamos que hubiera sido irresponsable, aún con el argumento del tiempo relativamente escaso para la tramitación, haber dejado el Proyecto de Ley sobre la mesa, diferido con incertidumbre a la siguiente legislatura. De modo que entre estos dos criterios, la escasez del tiempo de tramitación y la necesidad responsable de aprobarlo, se ha movido el trámite legal. Insisto, no son las condiciones ideales, pero las circunstancias y los condicionamientos fueron éstos y así conviene reconocerlo.

Una vez que el Proyecto ingresó en el Congreso de los Diputados, se abrió el plazo de enmiendas y, como es reglamentario, fue remitido a la Comisión de Justicia con competencia legislativa plena. Esta circunstancia, utilizada con frecuencia en la tramitación de Proyectos de Ley en el Congreso, aliviaba en algo los plazos, porque es sabido que cuando una Comisión tramita un Proyecto de Ley con competencia legislativa plena, y ésta no resulta avocada, no es necesario el paso del Proyecto por el Pleno, sino que, desde la Comisión, el Proyecto de Ley pasa directamente al Senado.

El periodo de enmiendas fue prorrogado o ampliado en sucesivas ocasiones, ciertamente no demasiadas en comparación con otros Proyectos de Ley, incluso de menor complejidad técnica, lo que es bien fácil de comprobar con un simple cotejo comparativo.

4. Hubo durante el periodo de enmiendas un acontecimiento al que me refiero brevemente por el interés y la importancia que tuvo para la posterior tramitación. Todos los Grupos parlamentarios coincidimos en la idea de que sería bueno abrir, aunque fuera con agilidad y con rapidez, un turno de comparecencias parlamentarias de expertos, para las cuales hicimos una selección de comparecientes, cuya información y opiniones resultaron enormemente útiles. Fue un turno acelerado (se llevó a cabo en dos días) de comparecencias parlamentarias restringidas (no ante el conjunto de la Comisión de la Justicia, sino ante la Mesa y los ponentes del Proyecto, con asistencia también de letrados y asesores), pero no por ello menos ilustrativo del trasfondo del texto, de sus problemas y de sus alternativas. Algunos de los comparecientes habían formado parte, a su vez, del Grupo de expertos que elaboró el Anteproyecto en la fase prelegislativa; lo que nos permitió, en sede parlamentaria, y ya con un lapso de tiempo por medio, conocer opiniones contrapuestas en algunos asuntos de importancia, criterios que habían inspirado el Proyecto y orientaciones alternativas en cuestiones que nosotros íbamos a discutir en sede parlamentaria. Y eso fue, insisto, especialmente útil para nosotros. Por allí pasaron prestigiosos Profesores de Derecho Mercantil y Procesal, especialistas en la materia concursal, jueces y magistrados con larga experiencia, representantes sindicales, patronales, del ámbito financiero y de la Administración Pública y la Agencia tributaria. Hubiera sido deseable disponer de más tiempo para un turno de comparecencias más amplio, más sosegado y mejor aprovechado. Pero tuvimos allí, en cualquier caso, y aunque fuera en

forma acelerada y condensada, relevantes opiniones cualificadas, expresivas de los distintos intereses y puntos de vista y, por ello mismo, valiosas para la continuación de la tarea iniciada.

5. Tras las citadas comparecencias se cerró definitivamente el periodo de enmiendas. En el Congreso de los Diputados se presentaron 238 enmiendas, publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de 7 de julio, aunque es cierto que, de esas 238 enmiendas, un número importante eran coincidentes entre sí, lo que seguramente indica que tenían idénticas o similares fuentes de inspiración, algo perfectamente normal en la tramitación de Proyectos de Ley, donde los Grupos parlamentarios acuden a expertos e interesados en la materia para recabar propuestas que luego adoptan la forma de enmiendas. Ocurrió en este caso en un número de enmiendas bastante elevado que afectaban a los temas de especial importancia, o especialmente delicados o sensibles que, en general, concentraron una parte de enmiendas, coincidentes o no. Enumero los más insistentemente afectados y enseguida se verá que coinciden con los temas que habían sido objeto de más debate en el grupo de expertos en la fase prelegislativa y que luego serían objeto de más debate en la fase parlamentaria, a partir de las enmiendas presentadas: toda la problemática referida a la preconcursalidad, el modelo de Administración concursal, sin duda uno de los temas más ampliamente modificados luego, la cuestión del endeudamiento de personas físicas y su eventual tratamiento especial, los aspectos y los efectos laborales del concurso, los acuerdos de refinanciación y su homologación judicial, el procedimiento, sobre todo en cuanto al nuevo diseño que se hacía en el Proyecto de reforma del procedimiento abreviado, temas relacionados con la clasificación de los créditos, los créditos públicos, los aspectos societarios del concurso, especialmente cuando el concursado es una sociedad mercantil, pues es entonces cuando aparecen las cuestiones más problemáticas de actuación de los órganos societarios y de responsabilidad de los administradores de la entidad concursada y su coordinación con el concurso, etc. Todo este conjunto de temas, sin duda los temas estrella de la reforma, fueron objeto de enmienda con mayor intensidad, como luego lo serían también del debate parlamentario.

Junto a ello, hago mención separada, porque las cosas son así, de un tema que resultó ser de interés mediático superior, concurso de entidades deportivas y su afectación por la reforma. Anótenlo en el anecdotario, porque si yo mismo fui requerido como ponente por 20 medios de comunicación a lo largo de la tramitación del Proyecto para preguntarme por cómo iba la reforma o por algún aspecto concreto, en 19 casos de los 20 era para ver cómo quedaba “lo de los equipos de fútbol en la Ley Concursal reformada”, ya fueran clubs declarados en concurso con anterioridad, o que fueran a serlo tras la entrada en vigor de la reforma. Este asunto, objeto también de enmienda importante, fue luego reconducido mediante una oportuna transacción, pues permitió combinar el criterio proyectado de prioridad de la normativa deportiva, que lleva al descenso de categoría si llegada la fecha (el 31 de julio) hay pagos pendientes a los deportistas, con el compromiso de un tratamiento global y futuro de las especialidades de este tipo de concursos.

6. Cuando la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Justicia abordó ya el estudio de las enmiendas y se intensificaron los contactos entre los Grupos parlamentarios, se dio un paso decisivo en la tramitación que quiero expresamente reconocer, pues, de no haber sido así, se hubieran planteado serias dificultades para

que el Proyecto terminara saliendo adelante en el tiempo restante de la legislatura. Es verdad que, en aquel momento (junio-julio de 2011), la duración de la legislatura no estaba formalmente decidida, pero la impresión de que se acortaría era cada vez más insistente. De modo que el calendario y el reloj que nos marcaban continuamente el límite del tiempo disponible, estrechaban aún más los tiempos hábiles para concluir la tramitación y esparcían rumores frecuentes de que la reforma no podría quedar concluida. Y a punto estuvo de ocurrir: baste recordar que éste es uno de los últimos Proyectos de Ley aprobados en el último Pleno del Congreso de los Diputados de la IX Legislatura, celebrado el día 22 de septiembre de 2011. Algunas de las cosas que fueron pasando a lo largo de la tramitación, incluso en forma de errores en el texto aprobado, se explican, aunque no se justifiquen, en aquel apresuramiento final. Lo digo también para poner en valor los pasos que, creo que acertadamente, dimos en el seno de la Ponencia, cuando terminado el periodo de enmiendas, abordamos su estudio, siempre partiendo de que la opción más responsable a esas alturas era culminar la tramitación.

¿Cuál fue el criterio aplicado en la Ponencia, expuesto aquí como impresión personal, en mi condición de ponente por el entonces Grupo mayoritario que apoyaba al Gobierno? Básicamente el siguiente: aceptemos todo lo que se pueda, y efectivamente fueron muchas las enmiendas aceptadas, siempre que se trate de enmiendas que no alteren la esencia del modelo que la reforma pretende introducir. Y hago aquí un juicio de valor más personal y académico, porque había propuestas que podían ser acertadas desde el punto de vista jurídico, dogmático o conceptual, pero si alteraban los objetivos centrales de la reforma concursal proyectada, el criterio inicial no era muy favorable a su aceptación sin más. Esto ocurrió, por ejemplo, y lo reconozco con sinceridad, con el tema del sobreendeudamiento de personas físicas no empresarios. Yo personalmente no tengo duda de que ese tema (quizá aquí me pueda el otro alma, el del profesor) merece un tratamiento especializado en algunas cosas, tanto de procedimiento para abordar esas situaciones de dificultad económica, como de efectos de la declaración del concurso en estos casos o de la propia liquidación si se llega a ella. Creo incluso que en algún momento, y no lejano, deberemos aceptar legislativamente que la persona física concursada, sobre todo en ciertas circunstancias, merece una condonación o remisión del pasivo pendiente, dentro de ciertos límites, con determinados compromisos de cumplimiento temporal, y con los particulares requisitos de un deudor de buena fe; pero también entendí entonces que introducir un elemento tan novedoso en el contexto de esta reforma produciría en la situación actual una alteración de las condiciones objetivas en que se mueve el procedimiento concursal, con probables consecuencias no deseadas en términos de seguridad jurídica, de incertidumbre crediticia y de solvencia financiera. Dimos a la cuestión otra orientación (ahí está la Disposición Adicional Única), porque no queríamos eludir la responsabilidad; pero ese fue el criterio aplicado para no abordar de otra manera una cuestión en la que había enmiendas en diversas direcciones.

7. Donde pudimos y hasta donde pudimos, tratamos también de alcanzar acuerdos en forma de transacción parlamentaria, acercando el texto a una o a varias enmiendas simultáneamente. En el tema citado del sobreendeudamiento de personas físicas hay un buen ejemplo, pues la Disposición Adicional Única de la Ley de Reforma es precisamente el resultado de una singular transacción, que alcanzó incluso a la terminología (“dificultad para satisfacer las obligaciones”, dice el texto), siendo como es una materia muy propicia para el discurso y la propuesta políticamente atractiva.

Debo reconocer que el esfuerzo de convicción y de aproximación que desplegamos pudo dar como resultado una transacción enormemente importante para que el Proyecto de Ley pudiera salir adelante, dado el ajustado equilibrio parlamentario. Y lo mismo ocurrió en algunos otros asuntos, como el que antes cité de las sociedades deportivas, donde se recogió el criterio del Proyecto, según el cual la normativa federativa que regule una competición deportiva debe ser aplicada con independencia de la declaración de concurso, para evitar usos fraudulentos de éste, pero, a la vez, dejamos abierta la vía para que un futuro Proyecto de Ley contemple de forma más específica las singularidades que se puedan plantear en el concurso de este tipo de entidades (Disposición Adicional Segunda bis, añadida a la Ley Concursal). La transacción que combinó ambos aspectos, la regla y el compromiso de futuro, creo que ayudó también mucho, porque es cierto que la política tiene también este componente de plantear como prioritarios asuntos que alcanzan trascendencia en la opinión pública, incluso si no son tan esenciales en el texto a tramitar, y ocurre entonces que el devenir de un proyecto legislativo termina gravitando sobre unas pocas cuestiones relevantes, o de mayor incidencia, en las que la capacidad de aproximación permitirá avances en el conjunto del proyecto.

De modo que estos tres criterios (aceptar lo que se pudiera, en la medida en que no alterara sustancialmente el modelo pretendido en el contexto económico y procesal en el que la reforma se enmarcaba; rechazar lo que fuera radical o funcionalmente incompatible con ese modelo; transaccionar en aquellas cuestiones más sensibles en las que había enmiendas contrapuestas con el Proyecto de Ley y a veces enmiendas contrapuestas entre sí, a efectos de buscar un punto común) proporcionan, a mi entender, claves principales para interpretar el hecho de que el Proyecto saliera adelante, en la forma, en el momento y con el contenido que finalmente adquirió.

8. Culminada la tarea de Ponencia en reuniones sucesivas, pudimos celebrar ya la sesión de la Comisión de Justicia, el 27 de julio, ciertamente con un intervalo de tiempo record, porque, si mal no recuerdo, entre la Ponencia y la Comisión no pasaron más de 48 horas, todo en una misma semana, la última semana de julio, que era también la última semana de aquel periodo de sesiones. Y lo cierto es que, sin votos en contra, aunque con la relevante abstención del Grupo Popular en la votación final de conjunto, la Comisión aprobó el Proyecto con competencia legislativa plena, lo que permitió continuar adelante con su tramitación. El debate en Comisión introdujo muy escasas novedades respecto del que procedía de la Ponencia, con la aceptación o transacción de alguna enmienda más. Y de allí, ya muy al final del mes de julio, el Proyecto de Ley pasó al Senado, una vez que la Comisión aprobó el dictamen y se publicó en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Quizá tenga interés insistir en que la remisión al Senado, para la última fase de la tramitación, se produjo el 4 de agosto, fuera ya incluso del periodo de sesiones ampliado, momento poco propicio seguramente para abordar un Proyecto legislativo como el que nos ocupa.

9. De la tramitación en el Senado no soy, por obvias razones, testigo tan directo, aunque sí observador interesado, y me limitaré a una síntesis que permita poner de manifiesto lo que ocurrió en esa fase y en la medida en que permita reconstruir mejor el proceso de aprobación en su conjunto. Es evidente que, cuando el texto ingresó en el Senado, los inconvenientes para una tramitación ordinaria eran mayores aún: el periodo de enmiendas había transcurrido en su mayor parte fuera del periodo de sesiones y en el mes de agosto, en plena época estival; pero para entonces la

legislatura tenía fecha de caducidad, pues a finales de julio el Presidente del Gobierno había anunciado la disolución de las Cámaras para el 26 de septiembre. De manera que se podría decir gráficamente que esta última fase de la tramitación se desarrolló, no ya con el reloj avisando, sino contra el reloj en el sentido más estricto de la expresión, con un calendario determinante, ajustado y absolutamente imperioso. En honor a la verdad, y en tono comprensivo, debo reconocer que la tramitación en el Senado, se vio muy afectada por estos avatares del calendario, como quizá era inevitable. Lo digo en términos absolutamente delicados y respetuosos, porque soy consciente de que por mayor voluntad y dedicación que hubieran podido tener los senadores encargados de la tramitación en esta fase, es difícil que en estas condiciones de tiempo y de plazos hubieran podido hacer una tarea más detallada o más profunda en el examen del Proyecto de Ley.,

El plazo de enmiendas en el Senado, que se desarrolló como decía prácticamente durante el mes de agosto, terminó el 5 de septiembre. Supongo que ocurrió que los Grupos parlamentarios en el Senado examinaron el Boletín del Congreso donde constaban las enmiendas presentadas y reiteraron la mayor parte de las que habían quedado pendientes, porque no se habían aprobado ni transaccionado allí; con una peculiaridad añadida, y es que enmiendas idénticas, que tenían una determinada orientación jurídico-política fueron presentadas de nuevo en el Senado por Grupos de significado político contrario, simultáneamente y en coincidencia lógica. No cito ejemplos, pero a la vista está en el Boletín que así debió suceder, sin duda por la premura de tiempo. Lo que quiere decir, pues que habían hecho un poco la misma tarea. A veces no se tuvo en cuenta que reproducir sistemáticamente muchas de esas enmiendas, planteaba problemas de contradicción insalvable con partes del Proyecto de Ley que habían sido modificadas en el texto remitido por el Congreso, y por tanto el texto ya no respondía, cuando llegó al Senado, al inicial del Proyecto de Ley. Bastantes de esas enmiendas resultaron aprobadas en el Senado, con lo que la contradicción resultante no era ya entre enmiendas y texto inicial del proyecto, sino entre enmiendas y texto emanado del Congreso de los Diputados, donde el Proyecto ahora enmendado ya había sido modificado en distinta dirección. Las consecuencias serían fáciles de imaginar, y luego mencionaré los supuestos y efectos más notorios.

En el Senado se presentaron exactamente 157 enmiendas, aunque el número no coincide con las pendientes del Congreso, ya varios Grupos coincidieron en su presentación y, al reiterarlas, aparecían duplicadas en buena parte. Como ya dije, el plazo de presentación de enmiendas había terminado el día 5 de septiembre y la Comisión de Justicia del Senado se reunió el día 7, con tiempo, pues, notoriamente escaso para un análisis ponderado de las enmiendas. De manera que la Comisión de Justicia del Senado se limitó, constatando esta circunstancia, a reenviar en bruto todo el paquete de enmiendas presentadas al Pleno del Senado, que se celebró el 14 de septiembre. En ese trámite se produjo algo sorprendente, que seguramente no hubiera ocurrido de haberse tramitado en unas condiciones de tiempo más favorables: se aprobaron varias enmiendas en temas esenciales de la reforma (en materia de Administración concursal, en materia de acuerdos de refinanciación, en materia de créditos públicos, en instrumentos concursales, en procedimientos especiales para el sobreendeudamiento, etc.) en las que se incurría, como ya apunté, en contradicción palmaria, con aspectos del Proyecto de Ley que ya estaban modificadas y que esas enmiendas no alteraban, ya que, en general eran de adición y no tanto de sustitución. Eran enmiendas que introducían un tema nuevo, o con nueva orientación, pero sin

corregir aquél que ya había sido modificado en el Congreso y que entraba en contradicción con esa enmienda, en tanto que permanecía en el texto.

10. Llegó así el momento final de la tramitación, cuando el texto volvió la semana siguiente al Congreso para la aprobación final por el Pleno, ya que había sido modificado en el Senado. Y, por lo dicho, nos encontrábamos con un serio problema. Yo creo que, en aquel momento, mucha gente, y algunos parlamentarios también, pensaron que lo que podía ocurrir es que el Gobierno retiraría el Proyecto antes de que se aprobara en el Congreso un texto con graves contradicciones internas. Hubo también medios de comunicación que lo afirmaron con cierta contundencia. “Si el texto ha salido del Senado con tales incoherencias jurídicas en temas tan importantes, quizá sea mejor desistir de una incierta aprobación definitiva en el Congreso, y lo más prudente es que el Gobierno lo retire y lo deje para que en la siguiente legislatura, con más tiempo y más reflexión, se vuelva a plantear la reforma en mejores condiciones”. Esta reflexión, o similar, fue sostenida por más de uno. Yo creo que eso hubiera sido enormemente negativo. Llegados a ese punto, parar el Proyecto en el momento final y dejarlo otra vez hasta la constitución de un nuevo Gobierno, en lo que podría transcurrir quizá medio año, en nada hubiera ayudado para la marcha de determinados procesos concursales que estaban en tramitación, para la correcta orientación de otros procedimientos concursales pendientes de saber cómo quedaría la reforma en el asunto de los acuerdos de refinanciación, para adoptar la decisión de celebrar o no esos acuerdos, para llegar o no a tiempo en la posible salvación económica de determinadas empresas, etc., amén de las consecuencias que hubiera podido tener la no culminación de un compromiso adquirido en el plan de reformas presentado en las instancias comunitarias.

El esfuerzo final fue intentar poner las cosas otra vez en su sitio. Y ahí tengo que decir, con testigos presentes que lo conocen, que prevaleció la responsabilidad, porque así hay que reconocerlo, de los ponentes de otros Grupos parlamentarios. Los Grupos clave a estos efectos eran el Grupo Popular y el Grupo de Convergencia y Unión, que eran los que habían introducido en el Senado enmiendas que provocaban la tan citada contradicción. Lo que se les proponía, ni más ni menos, era que retrocedieran en lo que sus propios Grupos habían aprobado en el Senado

Por ejemplo, en materia de acuerdos de refinanciación, se había aprobado en el Senado un título añadido completo, con un régimen detallado de esos acuerdos, que se añadía al texto del Proyecto de Ley; pero no habían percibido que a lo largo del texto del Proyecto de Ley estaban regulados los mismos asuntos en su momento correspondiente y con otro método sistemático, particularmente a propósito de la rescisión concursal del artículo 71; igualmente en cuanto al efecto de la comunicación de la iniciación de negociaciones en el 5bis; o en relación con la homologación, ya prevista en la Disposición adicional cuarta. La enmienda aprobada dejaba todo eso como estaba y añadía al final un título completo que regulaba todos esos asuntos con notables diferencias de régimen, lo que, de haberse mantenido así, hubiera provocado un caos jurídico completo.

Algo similar ocurría en materia de administración concursal, en los temas de la composición y los requisitos de acceso al órgano, en la posibilidad de nombrar personas jurídicas, en el estatuto de los administradores concursales, etc., donde aparecían también contradicciones insalvables. Y lo mismo a propósito del

sobreendeudamiento de personas físicas, donde se había aprobado un procedimiento específico de carácter notarial, permaneciendo a la disposición adicional, que remitía el asunto a un nuevo Proyecto de Ley, como antes señalé.

El panorama era, aquel día en que recibimos y examinamos el llamado Mensaje motivado del Senado, que da cuenta de las modificaciones introducidas, ciertamente complicado, por decirlo de una manera delicada. Insisto, pues, en el sentido de la responsabilidad con que ponentes de otros grupos (cito expresamente a los diputados Trillo y Jané, que eran los ponentes del Grupo Popular y de Convergencia y Unió, respectivamente) comprendieron y abordaron la situación. Hicieron una cosa, que yo creo que en términos parlamentarios no será frecuente, que es votar en el Pleno del Congreso del 22 de septiembre contra enmiendas que su Grupo homólogo había introducido en la tramitación en el Senado, precisamente para que esas enmiendas pudieran levantarse. Quizá en el Grupo Socialista teníamos menos problema, dicho en honor a la verdad, porque en el Senado, siguiendo las oportunas instrucciones, ya había votado en contra de esas enmiendas que se incorporaban. Pero quienes las habían introducido, eran quienes ahora en el Congreso tenían que votar en el sentido contrario para que se levantaran, habida cuenta de la matemática parlamentaria en aquel momento. Debo decir además que, después de plantear abiertamente aquella mañana lo que podía resultar, si el Proyecto se aprobaba en los términos en que venía, así se entendió; y creo que eso permitió acomodar definitivamente el Proyecto de Ley, salvando el grado suficiente de coherencia en el texto final que resultó aprobado.

También es verdad, y así debo reconocerlo, que este requiebro final en la vuelta del Proyecto del Senado al Congreso, está en el origen de algunos errores: algunas expresiones en la Exposición de Motivos que no se corresponden con la enmienda que se rechazó, porque obedecían al texto inicial y no se corrigieron, o ciertos errores de numeración de apartados afectados por algunas enmiendas que plantearán inconvenientes estéticos e interpretativos. Alguno se ha corregido recientemente, por ejemplo en el artículo 18, pero otros permanecen, como ocurre en los artículos 28 y 72, que cito de memoria. Pero, en fin, creo que son efectos colaterales menores, que en algún momento se salvarán, una vez que se había conseguido la aprobación del proyecto en tiempo, preservando la coherencia en lo que era más fundamental.

11. Termino con tres brevísimas referencias finales. En primer lugar, la reforma, tal y como ha quedado establecido, entrará en vigor el 1 de enero de 2012, salvo en lo que la propia Disposición final tercera indica para la materia de acuerdos de refinanciación, que entra en vigor al día siguiente de la publicación, producida ya el 11 de octubre. Esa materia, por tanto, ya está en vigor. Y cosa distinta es a qué concursos, en qué momentos, a qué materias se irá aplicando la reforma una vez que entre en vigor. Son dos cosas perfectamente distintas y conviene evitar la confusión. Una cosa es la entrada en vigor y otra cosa es la aplicación, a los concursos que se declaren en adelante y a ciertos aspectos de los concursos ya declarados, en base al régimen transitorio previsto. Para esto están las 13 Disposiciones transitorias, que deberán examinarse una por una para ver el alcance concreto de la aplicación de la reforma en cada caso.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la Ley ha dejado deliberadamente abiertos algunos temas pendientes de desarrollo, pero con calendario marcado. En seis meses tras la entrada en vigor, el Gobierno deberá elaborar un informe sobre las

implicaciones del sobreendeudamiento de personas naturales y proponer, en el contexto de ese informe, medidas especiales de procedimiento y de tratamiento de esas situaciones. Lo mismo ocurre en el asunto de la insolvencia de las sociedades deportivas, en la línea que antes indicaba, donde se abre un plazo también de seis meses para abordarlo con legislación especial.

Tercera y última consideración: ¿se puede decir que con esta reforma el modelo concursal español ha quedado cerrado para mucho tiempo? No lo creo ni lo pronostico; más bien pienso que el modelo concursal español, con esta reforma, ha ganado, o debería ganar, en eficacia, en agilidad y en abaratamiento de costos; también en protección y en equilibrio de determinadas situaciones, algunas referidas a créditos públicos, como en el caso de la reforma del IVA en el contexto del concurso, que es un tema con trascendencia financiera. Más allá de eso, se seguirán haciendo apelaciones razonables, entre otras, a un tratamiento más global de la preconcursalidad, o más adecuado del sobreendeudamiento, o más detallado de los acuerdos de refinanciación, o más efectivo de las cuestiones de procedimiento. No me cabe duda al respecto. Que eso abra la vía para una nueva reforma en el nuevo contexto político y jurídico, es ya una cuestión de oportunidad y de prioridades, no descartable. No creo, sin embargo, que vaya a ser muy de inmediato. Por mucho que haya habido y se mantengan discrepancias respecto de algunos asuntos, manifestadas en la abstención final, pero no en el voto contrario, no estimo que eso vaya a ocurrir a corto plazo, o aprovechando el citado de los seis meses para un replanteamiento considerable que pudiera afectar a materias como la administración concursal, por citar como ejemplo un tema que ha sido reformado ahora en profundidad. Lo contrario, en este momento de la evolución financiera de la crisis, tendría, a mi juicio, unos efectos de inseguridad e incertidumbre no deseables, por más que política y jurídicamente pudiera haber deseos legítimos de abrir otro proceso de reforma de la Ley Concursal, o de revisión más o menos amplia de lo modificado. La reciente reforma necesita ahora estabilidad en su vigencia y aplicación, al menos mientras permanezcan las dificultades que tanto han influido en sus objetivos.

Esta es, en fin, mi opinión y mi impresión, pero, en última instancia, los hechos lo confirmarán o lo desmentirán. Creo que he excedido con creces el tiempo asignado, incurriendo en el vicio del profesor. Si es así, pido disculpas. Muchas gracias en todo caso por la atención y quedo a su entera disposición si hubiera margen para coloquio o preguntas.
