

Internacional

JUEGOS OLÍMPICOS Y LOS *DISPUTE BOARDS* COMO ALTERNATIVA PARA PREVENIR Y RESOLVER CONFLICTOS

Ana Amorín Fernández y Alberto Fernández Matía

Abogados del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid)

Juegos Olímpicos y los *dispute boards* como alternativa para prevenir y resolver conflictos

*Los Juegos Olímpicos constituyen un gran desafío logístico y económico para las ciudades sede y sus respectivos gobiernos. Los *dispute boards* son un mecanismo técnico y muy flexible de prevención y resolución de disputas, cuyo empleo en las obras de construcción de estos eventos y, en concreto, en las Olimpiadas de Londres 2012 y Río de Janeiro 2016, ha demostrado ser un factor de gran relevancia para evitar las disputas, ahorrar costes y lograr la consecución última de objetivos en tiempo y forma.*

PALABRAS CLAVE:

DISPUTE BOARDS, JUEGOS OLÍMPICOS, DISPUTAS, MÉTODOS ALTERNATIVOS DE PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE DISPUTAS, CONSTRUCCIÓN.

The Olympic Games and *dispute boards*: an alternative dispute avoidance and resolution methods

*The Olympic Games represent an important logistical and economic challenge for host cities and their respective governments. *Dispute boards* are a technical –and highly flexible– dispute avoidance and resolution mechanism that has been used in construction works related to the Games, in particular for the 2012 London and the 2016 Río de Janeiro Olympic Games, and has proven to be an important tool to prevent disputes, save costs and achieve objectives on time.*

KEYWORDS:

DISPUTE BOARDS, OLYMPIC GAMES, DISPUTES, ALTERNATIVE DISPUTE AVOIDANCE AND RESOLUTION METHODS, CONSTRUCTION.

FECHA DE RECEPCIÓN: 10-7-2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 12-7-2023

Amorín Fernández, Ana; Fernández Matía, Alberto (2023). Juegos Olímpicos y los *dispute boards* como alternativa para prevenir y resolver conflictos. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 62, pp. 228-236 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción: los Juegos Olímpicos y sus posibles conflictos

Desde sus orígenes en la antigua Grecia, los Juegos Olímpicos han estado vinculados a la prevención de las disputas. No conviene olvidar que, durante su celebración, se establecía una tregua entre las distintas ciudades-Estado de Grecia (conocida como *tregua olímpica* o *paz olímpica*), por la que se suspendía temporalmente las guerras entre las polis, con el objetivo de que los deportistas pudieran desplazarse de forma segura a Olimpia para participar en los Juegos.

Si bien en la actualidad las circunstancias han cambiado mucho, lo cierto es que la celebración de unos Juegos Olímpicos todavía lleva consigo la necesidad de evitar, en la medida de lo posible, las disputas entre todas las distintas partes involucradas en su organización. La planificación para acoger una competición deportiva de grandes dimensiones es inmensa y debe desarrollarse dentro de un periodo de tiempo preestablecido, y en este contexto una controversia puede dar lugar a una dilación no asumible.

En efecto, y al contrario de lo que ocurre con otros proyectos de construcción, en las Olimpiadas no es admisible el más mínimo de los retrasos. La ciudad sede de los Juegos debe asegurar que todas las instalaciones e infraestructuras estarán terminadas y funcionando debidamente el día en el que la competición comience. Ello impone una gran presión a los Gobiernos locales, regionales e incluso estatales, así como al conjunto de actores del sector privado involucrados, quienes deben garantizar que el proyecto finalizará en plazo y hacerlo mientras padecen el escrutinio del resto de los países del mundo (y sobre todo de aquellas otras ciudades candidatas que no han sido escogidas como sede).

No obstante, no se puede ignorar que los grandes proyectos de construcción se caracterizan precisamente por sufrir numerosos y repetidos retrasos. Por mencionar algunos ejemplos, el suministro de materiales procedente de distintos países, las distintas normativas aplicables de transporte, el clima, la capacidad financiera de los subcontratistas o del propio encargado del proyecto, entre otros muchos factores, pueden afectar directamente a la consecución de los objetivos, generando disputas entre todas las partes involucradas en el proyecto (disputas que muchas veces se estancan e impiden que los trabajos continúen su normal desarrollo).

En este contexto, los *dispute boards* se presentan como una herramienta de enorme utilidad para evitar disputas y garantizar la culminación del proyecto olímpico a tiempo.

2. Qué es un *dispute board*

Los *dispute boards* son un mecanismo híbrido de prevención y resolución de controversias consistente en un panel, mesa o junta de expertos (normalmente, formada por uno o tres miembros) que, con carácter general, asiste a las partes de un proyecto de manera continuada en el tiempo, detectando y evitando posibles desavenencias y, en su caso, resolviendo de forma vinculante los potenciales conflictos que se le sometan.

Su uso es muy frecuente para prevenir y resolver controversias en grandes proyectos de construcción o ingeniería. En particular, el recurso a un *dispute board* es especialmente recomendable en proyectos donde se requiere una gran inversión de capital, así como en contratos de mediana o larga duración.

Algunos países, como Chile o Perú, han regulado expresamente los *dispute boards* como mecanismo aplicable a supuestos de contratación pública. No obstante, la realidad es que en la mayor parte de los proyectos internacionales, las facultades, modo de constitución y reglas procedimentales de los *dispute boards* están reguladas por contrato. En este sentido, esta figura ha sido descrita por muchos autores como una "criatura contractual" (*a creature of contract*), debido al papel esencial que juega la autonomía de la voluntad y la necesaria colaboración de las partes.

Asimismo, el uso de los *dispute boards* es promovido por instituciones internacionales de gran prestigio, como el Banco Mundial, la International Federation of Consulting Engineers (FIDIC) y la Dispute Resolution Board Foundation (DRBF).

El carácter de los *dispute boards* es netamente preventivo y técnico (no es un arbitraje, tampoco es mediación), puesto que su objetivo principal es evitar el escalamiento de los potenciales conflictos (el conocido como *efecto bola de nieve*) según estos surgen, encontrando soluciones prácticas y razonables para todos los involucrados, de tal manera que el proyecto pueda continuar sin interrupciones y conseguir sus objetivos.

Así, los *dispute boards* son un mecanismo que, principalmente, permite que las partes minimicen y prevengan disputas con la asistencia de un tercero, de modo que se pueda controlar los costes y cumplir los plazos del proyecto. En palabras del profesor Miguel Ángel Fernández-Ballesteros: "Los DB son, sobre todo, una forma amable (*soft*) de aproximarse a las desavenencias. No pretenden tanto resolverlas como impedir que nazcan. Y se involucran —a veces se entrometen— en un complejo proyecto empresarial en marcha. Por eso, este peculiar modo de "resolver" conflictos tiene contenido técnico (*pericial o de expertos conocedores*), pero también de avenencia, de prevención y hasta de formalidad procesal. Y, sobre todo está muy atento a la celeridad en la decisión (*se aspira a que sea in real time*)". De hecho, si se analizara su naturaleza jurídica bajo derecho español, lo cierto es que un *dispute board* no regido por normas de derecho administrativo y que resuelva disputas de derecho privado a lo que más se asemeja es a una modalidad de arbitrio de tercero, esto es, una institución de gran tradición en nuestro ordenamiento jurídico.

La tipología de *dispute boards* puede ser muy variada, en función lo que las partes decidan en aplicación del principio de la autonomía de la voluntad. Así lo veremos en algunos de los ejem-

plos que expondremos seguidamente. En cualquier caso, cabe mencionar la distinción entre un *standing dispute board*, el cual se constituye al inicio del propio contrato y acompaña a las partes durante la ejecución del proyecto; y un *dispute board ad hoc*, el cual se forma *a posteriori*, esto es, una vez que la controversia ya ha surgido. Por lo tanto, mientras que la labor esencial de un *standing dispute board* es la de prevenir disputas a lo largo del desarrollo del proyecto (y, subsidiariamente, la resolución de estas disputas), el *dispute board ad hoc* tendrá como objetivo fundamental resolver controversias ya existentes y propiamente formalizadas entre las partes.

En relación con lo anterior, la eficacia de las resoluciones de los *dispute boards* dependerá en última instancia de la modalidad que escojan las partes y de la configuración del panel que estas hayan acordado en el contrato, pudiendo emitir desde meras recomendaciones (es el caso de los conocidos como *dispute review board*) hasta decisiones jurídicamente vinculantes para las partes (los denominados *dispute adjudication board*).

3. *Dispute boards* y su uso en los Juegos Olímpicos

Como se ha indicado con anterioridad, las Olimpiadas llevan consigo el desarrollo de proyectos que implican, entre otros, la construcción de grandes infraestructuras, tales como estadios, pistas, piscinas, centros de entrenamiento y competición o residencias para deportistas y delegaciones; también suponen la renovación de complejos ya existentes y necesarios para que los Juegos se desarrollen de manera adecuada. Además, la ciudad sede debe garantizar la debida prestación de servicios básicos, como transporte, suministro de alimentos y productos deportivos, así como el correcto funcionamiento del gas, electricidad, agua y telecomunicaciones, entre otras muchas cuestiones.

En este contexto, existen dos precedentes de gran relevancia en los que el uso de *dispute boards* (con diferentes estructuras y funciones) ha resultado ser todo un éxito: los Juegos Olímpicos de Londres (2012) y Río de Janeiro (2016), tal y como se explicará a continuación. Seguidamente, se expone brevemente la información conocida sobre las últimas ediciones de los Juegos Olímpicos y su vinculación con los *dispute boards*, así como su posible proyección de futuro.

3.1. El caso de Londres 2012

La cláusula de resolución de disputas que se acordó para los contratos relacionados con los Juegos Olímpicos de Londres siguió el modelo *New Engineering Contract* o *NEC Engineering and Construction Contract* (NEC3), un sistema creado por la UK Institution of Civil Engineers que ofrece una guía para la redacción de documentos relacionados con proyectos de ingeniería civil, construcción y mantenimiento, con el fin de obtener licitaciones y otorgar y administrar contratos. El modelo NEC3 fue ajustado, no obstante, para garantizar el cumplimiento de las exigencias establecidas por el Comité Olímpico Internacional.

De acuerdo con lo anterior, la cláusula en cuestión recogió un proceso escalonado que incluía dos modelos de *dispute boards* distintos: (i) un órgano llamado Independent Dispute Avoidance Panel

(IDAP) y (ii) un *adjudication panel* (AP). Finalmente, se estableció el recurso a la vía jurisdiccional. Se analizan a continuación cada uno de los elementos de la cláusula.

El IDAP estaba integrado por un total de once profesionales del ámbito de la construcción. Su finalidad principal consistía en encontrar soluciones rápidas a las potenciales controversias que podían surgir entre los contratistas y la Autoridad de la Ejecución Olímpica a medida que el proyecto se iba desarrollando, con el fin de evitar que las desavenencias se convirtiesen en auténticas disputas formales entre las partes. Por lo tanto, el panel se constituyó de acuerdo con el formato de *standing dispute board*. El IDAP se reunía periódicamente para hacer seguimiento de la evolución de los proyectos. A cada uno de los miembros del órgano se le asignaron también proyectos específicos dentro de la organización de los Juegos, con el objetivo de que pudieran prestarle la debida atención a cada uno de ellos.

El siguiente escalón de la cláusula preveía el recurso a un órgano de evitación y resolución de disputas constituido por paneles de expertos divididos en distintas áreas de conocimiento, i. e., el adjudicador o el AP, constituido por doce miembros también expertos en construcción. Todas aquellas disputas que no fueran susceptibles de resolución a través del proceso consultivo encargado al IDAP serían remitidas al AP. De acuerdo con la información disponible, únicamente dos disputas en total fueron remitidas al AP, lo cual prueba el éxito del uso combinado de un *dispute board* con un método adjudicador como el que se constituyó para Londres 2012.

Finalmente, como último paso de la cláusula de resolución de disputas, se preveía el recurso a la vía jurisdiccional en el supuesto de que alguna de las partes no estuviera conforme con la decisión emitida por los miembros del *dispute board*. El órgano judicial competente para resolver estas disputas era la Technology and Construction Court. No obstante, según los datos publicados, no se inició ninguna acción legal por los contratistas en relación con el proyecto, lo que nuevamente es un síntoma del éxito del mecanismo de prevención y resolución de disputas aplicado en Londres 2012.

3.2. El caso de Río 2016

En cuanto a los Juegos de Río de Janeiro 2016, se acordó incorporar un *dispute board* en los contratos de construcción relacionados con el proyecto. La ya mencionada Dispute Resolution Board Foundation (DRBF), una organización sin ánimo de lucro constituida en 1996 y entidad de referencia dedicada a promover el empleo de los *dispute boards*, participó en el diseño del mecanismo de prevención y resolución de disputas de los Juegos de Río y ofreció un programa de formación a los expertos que formarían parte de los *dispute boards*.

De esta forma, la DRBF decidió constituir un modelo de *dispute board ad hoc* (esto es, creado una vez la disputa ya hubiera surgido entre las partes), formado a su vez por dos paneles distintos: (i) un *dispute board* integrado por tres miembros, escogidos dos de ellos por cada una de las partes y el tercero de mutuo acuerdo por los dos miembros previamente seleccionados; y (ii) un panel de presidentes (*dispute board chairs*) encargados de presidir los *dispute boards* de tres miembros mencionados en el punto (i) anterior. Los miembros de ambos modelos fueron escogidos de una lista de expertos locales certificados y con formación suficiente de acuerdo con las características del proyecto.

Asimismo, al tratarse de un modelo de *dispute board* creado específicamente para estos Juegos, las reglas del panel se redactaron siguiendo los principios de *ConsensusDocs* (en concreto, 200.4 y 200.5), i. e., un conjunto de documentos estandarizados creado en 2007 por veinte organizaciones distintas del ámbito de la ingeniería, construcción y arquitectura.

Se estableció un *dispute board* distinto para cada uno de los contratos suscritos en relación con los Juegos. Los paneles emitían opiniones escritas cuando se solicitaban por las partes del contrato, y se permitía también solicitar la emisión de una decisión vinculante. Como método heterocompositivo posterior y definitivo, se estableció la vía arbitral.

En el caso de Río 2016, se creó asimismo una figura novedosa, el gestor institucional del programa o *program manager*, cuya función era coordinar las actividades de los *dispute boards* y servir como centro de resolución de eventuales cuestiones procesales o burocráticas relativas a estos paneles, actuando como una suerte de órgano administrativo del *dispute board* (función que, por cierto, desempeñan en la actualidad numerosas instituciones arbitrales, tales como la Cámara de Comercio Internacional, que en 2015 publicó un reglamento sobre *dispute boards* en virtud del cual actúa como entidad nominadora).

3.3. El caso de Tokio 2020

Los Juegos de Tokio 2020 estuvieron rodeados de numerosos escándalos, entre los que cabe destacar la manipulación de contratos, la existencia de sobornos y otras controversias relacionadas con el diseño original del estadio y del propio logo olímpico.

No existe información pública disponible relativa al uso de *dispute boards* en los contratos relacionados con este proyecto. En general, los contratos de construcción estándar en Japón suelen establecer un mecanismo escalonado de resolución de disputas, en el que las partes están inicialmente obligadas a remitir sus controversias al Committee for Adjustment of Construction Work Disputes, que ofrece servicios de mediación, conciliación y arbitraje. Los *dispute review boards*, esto es, la modalidad en la que el panel únicamente emite opiniones o recomendaciones (no vinculantes), rara vez se emplean en contratos de construcción domésticos.

3.4. Los futuros casos de París 2024, Los Ángeles 2028 y Brisbane 2032

Las próximas Olimpiadas se celebrarán en París en 2024. El modelo de París es novedoso, pues la mayoría de las infraestructuras ya existían con anterioridad y la ciudad únicamente debe construir una parte del proyecto. En concreto, París debe erigir un nuevo estadio, tramos adicionales de trenes y una piscina olímpica. El resto del plan lo constituyen obras de renovación de infraestructuras ya existentes (como es el caso de la Villa Olímpica, que utilizará edificios ya construidos).

No obstante, lo cierto es que la ciudad está experimentando retrasos ocasionados principalmente por el impacto de la guerra de Ucrania en el sector de la siderurgia. París constituye así un ejemplo de cómo circunstancias inesperadas pueden ocasionar retrasos y complicaciones incluso en proyectos donde únicamente una parte de las instalaciones deben construirse “desde cero”. En este contexto, el recurso a paneles de expertos con conocimiento constante de la evolución del

proyecto supondría una herramienta adicional para evitar que las disputas que puedan surgir a raíz de estos retrasos impidan la consecución de los objetivos franceses para 2024.

Las dos siguientes ediciones de los Juegos Olímpicos tendrán lugar en Los Ángeles en 2028 y Brisbane en 2032. Varios autores y expertos ya han manifestado que el uso de un *dispute board* puede ser una de las herramientas clave para garantizar el éxito último de estos proyectos. En este sentido, los ejemplos de Londres 2012 y Río 2016, con todas sus lecciones prácticas, podrían consagrarse como modelos a seguir para estas ciudades.

Por último, y pese a que no es objeto del presente foro, es importante destacar que el uso de *dispute boards* no debería limitarse a proyectos como los Juegos Olímpicos, sino que su flexibilidad, agilidad y pericia técnica los hacen especialmente útiles en otros eventos multitudinarios donde también se lleven a cabo importantes inversiones en infraestructuras, como mundiales de fútbol, rugby o Fórmula 1, así como en el contexto de la celebración de congresos internacionales de gran alcance, entre los que cabe citar el Mobile World Congress o las próximas Expo de 2025 (Japón) y 2027 (Serbia).

4. Conclusión

Los Juegos Olímpicos representan un gran desafío logístico y económico para las ciudades sede y sus respectivos Gobiernos. El proyecto en su conjunto, que precisa de una estrecha colaboración público-privada, debe finalizar necesariamente en la fecha preestablecida, sin que sea posible retraso alguno en la consecución de sus hitos principales.

Los *dispute boards* son un mecanismo flexible, rápido y de carácter netamente técnico cuyo objetivo principal es la resolución amistosa de los conflictos, normalmente con carácter preventivo, para permitir que las partes puedan completar el proyecto sin retrasos y sobrecostes. Por ello, el uso de los *dispute boards* en el contexto específico de unos Juegos Olímpicos permite que un panel de expertos realice un continuo seguimiento del desarrollo del proyecto, evitando cualquier tipo de dilación indebida y colaborando en la evolución exitosa de la inversión.

Los casos exitosos de Londres 2012 y Río 2016 constituyen un claro ejemplo de lo anterior. Los *dispute boards* constituidos en ambos casos contribuyeron decisivamente a evitar que numerosos conflictos entre las partes contractuales terminasen en vía jurisdiccional o arbitral, lo que permitió que el proyecto culminase en tiempo y forma.

Bibliografía

AGENCIAS (2023). Escándalo en Japón por amaños en los contratos de Tokio 2020. *La Vanguardia*, 27 de febrero de 2023. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/deportes/olimpiadas/20230227/8786679/juegos-olimpicos-tokio-2020-amanos-japon.html>.

ALANDETE, Belén (2021). Implementar los dispute boards en España, ¿por qué no? Diario La Ley, n.º 9821, de 30 de marzo de 2021. Recuperado de: https://www.broseta.com/wp-content/uploads/2021/03/DLL_N9821_BAS_Implementar_dispute_Boards.pdf.

ALTMAN, Gustavo (2018). Dispute board é saída eficaz para solução de conflito, apontam especialistas. Página web del despacho L.O. Baptista Advogados, 15 de noviembre de 2018. Recuperado de: <https://www.baptista.com.br/dispute-board-e-saida-eficaz-para-solucao-de-conflito-apontam-especialistas/>.

ARCHITECTURE OF THE GAMES (2013-2023). Paris 2024. Recuperado de: <https://architectureofthegames.net/paris-2024/>.

BARROS DE FIGUEIREDO, Augusto y NETO, Silva (2019). Os dispute boards no Brasil: Evolução histórica, a prática e perspectivas futuras. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution*, Vol. 1, n.º 2 (2019) Jul./Dez. Recuperado de: <https://rbadr.emnuvens.com.br/rbadr/article/view/44>.

BLAMIRE-BROWN, Charles. PARRA MARTÍNEZ, Sofía (2021). Using dispute boards to avoid and resolve construction disputes. Página web del despacho Pinsent Masons, 9 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/using-dispute-boards-to-avoid-and-resolve-construction-disputes>.

CLARK, Wayne (2021). *Construction Disputes. Seeking Sensible Solutions*. London Publishing Partnership.

CONSTRUCTION EUROPE (2021). Dispute boards can be an effective resolution for projects. Recuperado de: <https://www.construction-europe.com/news/dispute-boards-can-be-an-effective-resolution-for-projects/8013676.article>.

CORBET, SYLVIE (2023). Paris rushing to finish 2024 Olympics construction work. Página web de CBC, 24 de enero de 2023. Recuperado de: <https://www.cbc.ca/sports/olympics/paris-construction-delay-1.6724194>.

FERNÁNDEZ BALLESTEROS, Miguel Ángel (2014). *Avenencia o ADR. Negociación, mediación, peritajes, conciliación, pactos y transacciones*. Madrid, Iurgium.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos; ARENAS GARCÍA, Rafael y DE MIGUEL ASENSIO, Pedro Alberto (2016). *Derecho de los negocios internacionales*. Iustel.

GOV.UK. Olympic Delivery Authority. Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/organisations/olympic-delivery-authority/about>.

INTERNATIONAL RISK MANAGEMENT INSTITUTE (IRMI). *ConsensusDocs*. Recuperado de: <https://www.irmi.com/term/insurance-definitions/consensusdocs>.

JOHNSON, Alex. STEPHEN, Evans (2017). To W3 or Not to W3: Dispute Avoidance Under NEC4. Página web del despacho Squire Patton Boggs, julio de 2017. Recuperado de: <https://www.squire-pattonboggs.com/~media/files/insights/publications/2017/08/construction-and-engineering-update-summer-2017/construction-and-engineering-summer-update-newsletter.pdf>.

MIERS, Christopher (2015). Real Time Dispute Resolution in Rio de Janeiro... Since you Cannot Delay the Olympic Games. Kluwer Arbitration Blog, 25 de mayo de 2015. Recuperado de: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2015/05/25/real-time-dispute-resolution-in-rio-de-janeiro-since-you-cannot-delay-the-olympic-games/>.

NEC SUITE OF CONTRACTS. Recuperado de: <https://www.neccontract.com/>.

NUVIALA, Irene (2021). *Los Dispute Boards como mecanismo jurídico de resolución de conflictos en los contratos internacionales de ingeniería y construcción. Un análisis desde la perspectiva del derecho transnacional*. Tesis extraída del repositorio de la Universidad de Zaragoza. Recuperado de: <https://zaguan.unizar.es/record/106186/files/TESIS-2021-158.pdf>.

PARÍS 2024. Recuperado de: <https://www.paris2024.org/en/>.

PINHEIRO, Kaira (2023). Disputes Boards: An Overview of the Asia-Pacific Region. Página web del Australian Disputes Centre. Recuperado de: https://disputescentre.com.au/disputes-boards-an-overview-of-the-asia-pacific-region/#_ftn27.

RAVENSROFT, Tom (2021). Five architecture and design controversies that rocked the Tokyo Olympics. Página web de Dezeen, 6 de agosto de 2021. Recuperado de: <https://www.dezeen.com/2021/08/06/tokyo-2020-olympics-controversies-architecture-design/>.

STEPHENSON, Andrew. GOLDSMITH, Lucy, FRITH, Harrison (2023). Dispute boards and the Olympic Games: A tried and tested method of dispute avoidance. Página web del despacho Corrs Chambers Westgarth, 2 de marzo de 2023. Recuperado de: <https://www.corrs.com.au/insights/dispute-boards-and-the-olympic-games-a-tried-and-tested-method-of-dispute-avoidance>.

WADE, Stephen (2023). Dispute centered around redevelopment of historic Tokyo park, iconic stadiums. Página web de Associated Press, 17 de mayo de 2023. Recuperado de: <https://apnews.com/article/japan-jingu-gaien-tokyo-olympics-yuriko-koike-8bf674be85dd882fdc61d44fe8221a1a> .