

INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE AGILIZACIÓN PROCESAL

PARTE PRIMERA: PROCESO CIVIL

CONSIDERACIONES GENERALES

En primer lugar, JpD pone en cuestión la conveniencia de reformas legislativas permanentes en materia procesal, lo que en el caso del proceso civil ha supuesto más de veinte reformas de la Ley 1/2000, de 7 de enero, desde su entrada en vigor en el año 2001. Esta sola circunstancia afecta inevitablemente a la estabilidad que se presume a toda norma con rango de ley e incluso a la misma posibilidad de conocimiento e interpretación adecuados de la norma.

El dinamismo en la materia ha permitido reformas casi permanentes de los procedimientos, reformas que, sin embargo, no han podido cumplir con sus objetivos de agilizar los trámites de ejecución. Lo preocupante de esta reforma es que se trata más de una iniciativa de grupos de presión, que no a un diseño de política legislativa razonable. Potenciando los procedimientos de desahucio por falta de pago hasta convertirlos en un mero requerimiento de pago o lanzamiento no se aborda de modo razonable el problema que subyace en muchos de estos procedimientos de desahucio que no es la negativa al pago de la renta, sino la imposibilidad de pago por la situación económica del arrendatario, desde esta perspectiva potenciar los mecanismos de desahucio es dar la espalda al problema social de miles de familias.

En segundo lugar, la lentitud y falta de eficacia del proceso civil actual requiere seguramente una reforma profunda, lo que al parecer está previsto con la implantación de la nueva oficina judicial. En este sentido, conviene distinguir entre el proceso declarativo y el propio juicio monitorio en su fase inicial, que funcionan con razonable agilidad, de tal modo que las disfunciones que se aprecian no son tanto por problemas procesales, cuanto por problemas de oficina, falta de organización y de medios – acentuada con las restricciones de plantillas- y el proceso de ejecución, donde se concentran los problemas de lentitud e ineficacia y respecto del que, sorprendentemente, no se adoptan medidas sustanciales.

Ello no excluye lógicamente que de modo paralelo se articulen reformas puntuales para agilizar el proceso. Se observa ello no obstante que el legislador, a la vista de los escasos resultados de las reformas globales, opta por privilegiar ciertos créditos y derechos, simplificando el trámite que deba seguirse para la obtención de un título ejecutivo judicial. El criterio selectivo utilizado para privilegiar ciertos créditos o derechos en detrimento de otros no parece presentar una mayor justificación que la de proteger el capital financiero (procesos declarativos especiales) y la propiedad privada (desahucios), (si bien es cierto que

en materia de arrendamiento financiero y venta a plazo la normativa es positiva al restringir las posibilidades de acceder al juicio verbal especial, ya que se exige expresamente que el bien esté debidamente inscrito). En todo caso, y en una perspectiva global, ante la actual situación de crisis económica y los sectores de la sociedad que se ven afectados en mayor medida, no parece tan evidente que únicamente deban privilegiarse determinados intereses.

REFORMAS POSITIVAS DEL ANTEPROYECTO

Desde el punto de vista de la eficacia del proceso, pueden valorarse como reformas positivas del anteproyecto:

- **OBLIGACIÓN DE COMUNICAR LOS CAMBIOS DE DOMICILIO** (ap. 5 del artículo 155): «*Si las partes no comunicasen estos cambios, serán válidas las comunicaciones hechas en el domicilio, teléfono, fax, dirección de correo electrónico o similar que ya constasen en el procedimiento, y la parte no hubiera señalado como incorrectos*».

Se trata en efecto de una eventualidad que en muchos casos dilata los procesos, por lo que, una vez se ha podido efectuar con resultado positivo una comunicación y se haya advertido de la obligación de comunicar cualquier cambio de domicilio (y de las consecuencias de su incumplimiento), parece razonable dar validez a las comunicaciones subsiguientes realizadas en el domicilio inicial.

- **ELIMINACIÓN DEL TRÁMITE DE PREPARACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN ANTES DE SU INTERPOSICIÓN** (El artículo 457 queda sin contenido); se trata de un trámite que genera importantes dilaciones y que no responde a ninguna finalidad vinculada a concretas garantías procesales, que no se verán afectadas por el hecho de que los recursos se interpongan directamente, sin preparación previa.

Sin embargo esa ampliación determina una demora en la posibilidad de ejecución provisional, que ya no se hará en cinco días sino que se demorará a treinta. Probablemente se debería permitir la ejecución en todo caso en los 5 días siguientes al dictado de la sentencia y que esa ejecución pueda ser provisional o definitiva en función de que se prepare o no el recurso.

- **ELEVACIÓN DE LA CUANTÍA PARA ACCEDER AL RECURSO DE CASACIÓN A 800.000 EUROS** (ap. 2 del artículo 477); ello puede ayudar a disminuir el volumen de asuntos a resolver por la Sala Civil del Tribunal Supremo, sin que se vea afectada su estricta función casacional, al mantenerse como supuesto de acceso a dicho recurso el «interés casacional»

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que los acuerdos de la Sala 1ª del TS son muy restrictivos en cuanto a la determinación del interés casacional, ya que consideran que el plazo de 5 años de novedad de la ley se computa desde la fecha de la ley, no desde la fecha de sentencia de segunda instancia. Este criterio en la práctica determina la paradoja de que si en primera, segunda instancia y admisión de casación transcurren

esos cinco años (cosa no extraña en algunos tribunales tan reseñables como Madrid), no se admite ni un solo recurso por esta vía porque el Supremo además tarda casi un año en el trámite de admisión -. Por otro lado no se admite ni un solo recurso de casación por interés casacional en los procesos de ejecución, salvo excepciones tan señaladas como la del auto de la AP de Navarra.

REFORMAS NEGATIVAS DEL ANTEPROYECTO

Desde el punto de vista de las garantías procesales, pueden valorarse como **reformas negativas** del anteproyecto las siguientes:

- **APLICACIÓN DE LA TÉCNICA MONITORIA A LOS PROCESOS DE DESAHUCIO** (ap. 4 del artículo 22; ap. 3 y 4 del artículo 440):

«el Secretario judicial (...) requerirá al demandado para que, en el plazo de diez días, desaloje el inmueble, pague al actor o, en caso de pretender la enervación, pague la totalidad de lo que deba o [lo] ponga a disposición (...); o en otro caso comparezca ante éste y alegue sucintamente, formulando oposición, las razones por las que, a su entender, no debe, en todo o en parte, la cantidad reclamada (...). [En] el requerimiento [se percibirá] al demandado de que, de no realizar ninguna de las actuaciones citadas, se procederá a su inmediato lanzamiento, sin necesidad de notificación posterior. Si el demandado no atendiere el requerimiento de pago o no compareciere, para oponerse o allanarse, el Secretario judicial dictará decreto dando por terminado el juicio de desahucio y dará traslado al demandante para que inste el despacho de ejecución, bastando para ello con la mera solicitud».

Lógicamente, con esta reforma procesal se simplifica el proceso, pero ello se produce a costa de utilizar la técnica monitoria (cuya esencia se refiere estrictamente a deudas documentadas, líquidas, vencidas y exigibles) a un tipo de proceso (los desahucios) en los que no sólo se discute sobre las deudas por rentas impagadas, sino también la resolución contractual del arrendamiento y el subsiguiente lanzamiento, lo que afecta, además de al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), a un derecho constitucional como el de vivienda (art. 47 CE). En estos términos, la reforma es absolutamente inaceptable. No se aprecia ninguna justificación razonable. El actual juicio verbal de desahucio ya es lo suficientemente rápido y restrictivo para las garantías procesales del demandado para que se añada una nueva modificación en la misma línea, hasta el punto de desnaturalizar por completo este proceso en el que se decide sobre intereses tan sensibles como los indicados.

- **LIMITACIÓN DEL ACCESO A LA SEGUNDA INSTANCIA** (ap. 1 del artículo 455): «1. Las sentencias dictadas en toda clase de juicio, los autos definitivos y aquéllos otros que la ley expresamente señale, serán apelables, con excepción de las sentencias dictadas en

los juicios verbales por razón de la cuantía y las dictadas en toda clase de procesos que, por disposición legal, carezcan de efecto de cosa juzgada.»

La afectación al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva es clara al excluir de la segunda instancia las reclamaciones de cantidad de hasta 6.000 euros o las sentencias que carezcan de efectos de cosa juzgada. No es admisible esta restricción a un derecho fundamental por la mera finalidad de reducir el volumen de resoluciones a dictar en segunda instancia y, por ello, de obtener en menos tiempo títulos ejecutivos judiciales susceptibles de iniciar los procesos de ejecución. No se supera de ningún modo un juicio de ponderación entre la finalidad perseguida con la reforma y la restricción generada en un derecho fundamental.

Antes de derogarse la LEC de 1881 ya se ensayó una reforma similar que fue un fracaso. En este punto debe advertirse que el problema de pendencia y demora no está en la segunda instancia sino en la primera instancia. Esta reforma incrementa la presión sobre los juzgados de instancia sin que tenga gran sentido cuando estos recursos no suponen cualitativa o cuantitativamente un incremento grande de trabajo de las audiencias ya que las tasas judiciales y las costas hacen que en pocas ocasiones se recurra. En este punto deberían exigirse datos estadísticos fiables.

Hay que tener presente que en el momento presente un gran número de reclamaciones de cantidad no superan el límite de los 6.000 euros. Por otro lado, la exclusión de la segunda instancia de las resoluciones que carezcan de efectos de cosa juzgada pone de manifiesto una clara confusión jurídico-procesal: la ausencia de dicho efecto implica que una sentencia desestimatoria no impide una nueva demanda con la misma pretensión, por lo que no genera ninguna distorsión excluir la segunda instancia en estos casos. El problema radica en excluirla en las sentencias que, sin generar efectos de cosa juzgada, sean estimatorias, como por ejemplo las dictadas en los procesos de desahucio (art. 447.2). Así, en estos casos, el demandado ve resuelto el contrato de arrendamiento y es condenado al desalojo, con advertencia de lanzamiento, sin que pueda apelar dicha resolución. Se trata de una reforma ciertamente extraordinaria e inadmisibles que, unida a la introducción de la técnica monitoria en estos procesos, vulnera claramente el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

- ELIMINACIÓN DE LA CUANTÍA MÁXIMA EN EL MONITORIO Y AMPLIACIÓN DE LOS DOCUMENTOS HABILITADORES (ap. 1 del artículo 812); en la última reforma procesal ya se había aumentado la cuantía máxima a 250.000 euros. Ahora se elimina cualquier límite. Asimismo, se define con mayor laxitud los documentos que pueden ser válidos para iniciar este procedimiento. Si a ello se une el hecho de que la reforma procesal operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, otorgó al Secretario Judicial la admisión de los monitorios y que sólo interviene el juez si el primero lo considera oportuno, se constata una nueva merma de garantías, en este caso en cuanto a la eliminación de la intervención del titular de la potestad jurisdiccional en un trámite por el que se articulan la gran mayoría de reclamaciones de cantidad. Hay que tener presente que en estos casos suelen ser de aplicación normas imperativas (como las de protección de consumidores y usuarios) y que ello puede realizarse de oficio, según la jurisprudencia del TJCE. Ello no obstante, en España el juez no tiene potestad para

efectuar este tipo de apreciaciones si no lo considera oportuno el Secretario Judicial. En este caso se infringe claramente el principio de separación de poderes.

En definitiva, el problema no radica tanto en la eliminación de la cuantía (en las directivas comunitarias no se establece límites al monitorio), como en el control previo de admisibilidad.

- REFORMA INSUFICIENTE DE LA EJECUCIÓN HIPOTECARIA (art. 579)

«Cuando la ejecución se dirija exclusivamente contra bienes hipotecados (...) Si, subastados los bienes hipotecados o pignorados, su producto fuera insuficiente para cubrir el crédito, el ejecutante podrá pedir el despacho de la ejecución por la cantidad que falte, y contra quienes proceda, y la ejecución proseguirá con arreglo a las normas ordinarias aplicables a toda ejecución.»

Esta reforma implica que el legislador no acoge la dación en pago como medio de extinción de la deuda hipotecaria con la entrega del inmueble por el deudor, en sentido contrario a la propuesta realizada por JpD. Por ello no puede ser valorada positivamente.

Como cuestión menor, la reforma tiene el aspecto positivo de indicar de modo expreso “podrá pedir el despacho” (antes sólo se indicaba la “continuación”), con lo que queda más claro que debe darse al ejecutado una nueva posibilidad de oponerse a la nueva ejecución según los motivos de oposición de la ejecución ordinaria, más amplios que los propios de la hipotecaria.

- REFORMA INSUFICIENTE DEL SISTEMA DE SUBASTAS (art. 671)

«Si en el acto de la subasta no hubiere ningún postor, podrá el acreedor pedir la adjudicación de los bienes por el 50 por 100 del valor de tasación, o por la cantidad que se le deba por todos los conceptos, si fuera mayor. En ningún caso, ni aun cuando actúe como postor rematante, podrá el acreedor ejecutante adjudicarse los bienes, ni ceder el remate o adjudicación a tercero, por cantidad inferior al 50 por 100 del valor de tasación».

Debe valorarse como negativa esta reforma, por absolutamente insuficiente. No sólo no se introduce la dación en pago (art. 579), sino que ni siquiera se eleva el porcentaje por el que el ejecutante puede adjudicarse el inmueble cuando no hay postores (lo que, dada la actual crisis económica, es muy habitual). Se mantiene en el 50 %, lo que determinará que las deudas restantes de las que deban responder los deudores sean en muchos casos muy elevadas. La única modificación consiste en que ya no podrán darse casos en que el ejecutante se adjudique el inmueble por la cantidad que se le deba por todos los conceptos, cuando la misma era incluso inferior al 50 %. Ahora este porcentaje es el límite mínimo, lo que, si bien mejora la regulación anterior (desde la perspectiva del ejecutado), es absolutamente insuficiente, por todo lo indicado.

PARTE SEGUNDA: PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Art. 14-. Ampliación del fuero electivo a los supuestos de reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración.

Valoramos positivamente la reforma pues al aumentar las posibilidades del ciudadano que demanda frente a la administración y concederle fuero electivo le permite escoger aquél que está más próximo a su lugar de residencia, lo que en la práctica implica un mayor y mejor acceso a la jurisdicción por parte de la ciudadanía. Queda por resolver el problema de multiplicidad de perjudicados, en cuyo caso debiera primar el fuero del lugar de los hechos.

Art. 60-. Especificaciones sobre la prueba en el proceso contencioso.

Puntos 1 y 2. Valoramos positivamente la especificación de la necesidad de que en los escritos iniciales (o con la aparición de hechos nuevos) se haga constar los medios de prueba que se proponen, porque ello aumenta la seguridad jurídica de los intervinientes, que hasta ahora se subsanaba por remisión genérica a la LEC pero que así queda mejor clarificada. Al hacerse esta puntualización el período de prueba se contrae a 30 días de práctica, sin necesidad de conceder otros 15 como hasta ahora de proposición posterior –que es el contenido de la reforma del punto 4-. Ahora bien, se hace necesario ligar la propuesta de prueba con una sucinta motivación de la pertinencia y utilidad de la prueba que se propone, posibilitando al Magistrado una correcta valoración de la admisión de la misma.

Nuevo párrafo del art. 78.3.-. Posibilidad de procedimiento abreviado sin vista.

Valoramos positivamente la supresión del trámite de la vista como opción formulable por el actor ante supuestos en que la cuestión sea estrictamente jurídica o todo el material probatorio documental se haya incorporado en el expediente o con la demanda, pues evita la dilación consistente en el señalamiento de la vista para una mera ratificación formal de las posiciones que irán seguidas por unas conclusiones sobre la prueba que nada aportan porque no se ha practicado como tal en el acto de la vista, con lo que se produce habitualmente la fórmula de elevación a definitivas. Por el contrario, debe evitarse el riesgo de desvirtuar la oralidad como principio del procedimiento abreviado, convirtiéndolo en la práctica en un nuevo procedimiento enteramente escrito.

Art. 81.1.a)-. Restricción del ámbito de apelación por razón de cuantía a asuntos que superen los 50000 euros.

Merece una rotunda crítica la restricción del ámbito de la apelación del procedimiento contencioso de los juzgados provinciales o centrales de 18 a 50 mil euros, por dos razones, entre otras:

- a. siempre es cuestionable que los asuntos judiciales vean reducida su posibilidad de tutela jurisdiccional a una única instancia, por la merma de garantías que para la ciudadanía supone el hecho de que la decisión de instancia no pueda ser sometida al contraste de otro órgano superior, no por superior, sino por colegiado;
- b. dado que la configuración de nuestro sistema judicial y los compromisos internacionales asumidos por el Estado no obligan a dispensar la segunda instancia en todos los asuntos, la elección de cuáles se excluyen de revisión por vía de apelación debiera estar sometida a criterios muy restrictivos y no al revés.

Art. 86.2.b) -. Restricción del acceso a casación de asuntos dictados en única instancia por AN y TSJ cuya cuantía no alcance los 800000 €.

La valoración es negativa por los siguientes motivos:

- a. La restricción se hace en los asuntos al margen de cuál sea la materia objeto de casación (con la única excepción de la defensa de los derechos fundamentales, derecho electoral o determinados actos en materia de personal que siguen principios diferentes), con lo que se establece una más fuerte vinculación entre instancia única y órgano controlado (no olvidemos que AN y TSJ controlan entre otros los actos de Ministro y Secretario de Estado y ejecutivos autonómicos en sus respectivos ámbitos como ámbito material de competencia, además de los de otras instituciones del Estado). Al establecerse una cuantía tan elevada –el salto no es una mera adaptación al IPC de la cuantía establecida en 1998- se pretende deliberadamente restringir el ámbito de control de aplicación de la norma de estos tribunales, lo que a la postre puede acabar ocasionando como alternativa el recurso –con mayor o mejor fortuna- a la casación para unificación de doctrina o en interés de la ley.
- b. Dogmáticamente la función nomofiláctica de la casación mal puede vincularse como criterio de acceso de conocimiento al control en la aplicación correcta de la norma a los asuntos en función de la importancia económica que para el caso concreto tenga la norma que se aplica.

Art. 93.2.e)-. Ampliación de las causas de inadmisión del recurso de casación.

Se contempla como causa de inadmisión cuando el motivo alegado sea la infracción de norma o jurisprudencia aplicable el hecho de haber sido reiteradamente resuelto el asunto por el TS y ello con independencia de la determinación o no de la cuantía. Valoramos positivamente esta opción por cuanto la práctica judicial había revelado casos en los que era notoria la existencia de esa jurisprudencia resolutoria y la fundamentación de la inadmisión con remisión a tales pronunciamientos puede satisfacer la inquietud del recurrente, adelantarle tiempo en el alcance de la seguridad jurídica del pleito por su resolución definitiva y ahorrarle costes en un asunto en el que se sabe notoriamente de partida su resultado. El hecho de que se amplíe a asuntos de cuantía determinada en nada merma los derechos del recurrente pues no se entiende que estuviese en diferente posición con respecto a la redacción actual que sólo permitía esta inadmisión cuando la cuantía era indeterminada, porque no existe vinculación entre determinación de cuantía y esta causa de inadmisión.

Art. 135.-. Especificación de las opciones del juez en relación a la justicia cautelar.

Valoramos positivamente esta reforma por cuanto clarifica las opciones que en caso de urgencia puede adoptar el juez en cuanto a las medidas cautelares. Realmente más que innovar la regulación la aclara, dotando con ello de mayor seguridad jurídica la actuación en caso de alegación de urgencia en la adopción de las medidas cautelares.

Art. 139.1.-. Modificación del régimen de imposición de costas, de la no imposición al criterio del vencimiento objetivo.

Acogemos favorablemente el cambio en la imposición de costas al criterio del vencimiento, coincidente con el original Proyecto del actual art. 139 de la LJCA, que contó con los informes favorables del Consejo de Estado y del CGPJ. NO compartimos las críticas que lo tachan de disuasorio para el administrado, puesto que nuestro sistema judicial ya tiene previsto el acceso a la jurisdicción de manera gratuita, pudiendo hacer uso de la justicia gratuita. El criterio del vencimiento posibilitará una mejora de la seriedad y responsabilidad del uso de las acciones ante la jurisdicción, poniendo fin a tantos recursos y oposiciones infundados, sin olvidar que será la Administración Pública la que en no pocas ocasiones sea la condenada por este principio, dando con ello satisfacción económica al litigante particular. A la vez, se logra una mayor homogeneización del sistema español regulador de las costas.

Por el contrario, nos parece insuficiente la técnica legislativa reguladora de las costas, que sigue siendo dispersa y remisora al ámbito de la LEC, cuando podía establecerse un texto unificado o que cada orden jurisdiccional previera una específica regulación de sus procedimientos sobre las costas. Se hace necesario que la propia resolución que impone las costas pueda concretarlas en todos sus aspectos sin necesidad de posteriores incidentes.

TERCERA PARTE: LAGUNAS

Resulta llamativa la ausencia de extensión del ámbito de aplicación de la reforma al proceso penal. Con independencia del debate, más complejo, sobre el modelo de instrucción, lo cierto es que la regulación vigente podría ser objeto de abordaje con la finalidad de evitar demoras innecesarias en la tramitación.

Por otra parte, resulta indispensable, por exigencias del principio de legalidad procesal, la regulación del estatuto procesal de las personas jurídicas, ya que este insostenible déficit normativo constituye el caldo de cultivo idóneo para el planteamiento de recursos y nulidades procesales.

El Secretariado,
21 de marzo de 2011