

El proyecto de ley de medidas de agilización procesal^(*)

Jaime Vegas Torres

Catedrático de Derecho Procesal URJC

Se analizan en este trabajo las reformas previstas en el Proyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal, prestando especial atención a las relativas al acceso a los recursos en los ámbitos civil y contencioso-administrativo, así como a las que pueden suponer barreras para el acceso a la justicia por razón de la capacidad económica del justiciable

El Proyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal que el Gobierno remitió a las Cortes en marzo contempla una serie de reformas más bien heterogéneas e inconexas que afectan a distintos aspectos de los procesos civiles, penales y contencioso-administrativos. Las que se refieren al acceso a los recursos, tanto en el orden contencioso-administrativo como en el civil, son sin duda las más relevantes y, al mismo tiempo, las que más críticas han suscitado.

La supresión de la apelación para las demandas de cuantía modesta y la estratosférica elevación de las cuantías que abren paso a la casación constituyen severos recortes de los derechos de los justiciables que el Gobierno pretende hacer pasar por medidas encaminadas a mejorar la respuesta de juzgados y tribunales, para lograr una administración de Justicia más ágil, moderna y eficaz.

Otro reproche que se ha hecho a la reforma, con carácter general, es que muchas de sus medidas tienden a favorecer la "justicia para ricos". Y no se trata únicamente de las barreras económicas que se ponen al acceso a los recursos. También las previsiones sobre costas en el proceso contencioso-administrativo y la inclusión entre las costas procesales de la tasa judicial podrían introducir elementos discriminatorios que pueden entorpecer el acceso a la justicia a los justiciables con menos capacidad económica.

Se trata, en suma, de un proyecto de muy dudosa oportunidad y discutible acierto que, por ello, ha suscitado ya fuerte rechazo en amplios sectores del mundo jurídico. No es descartable, sin embargo, que culmine su tramitación parlamentaria, puesto que ya ha superado el trámite de enmiendas en el Congreso. Muchas de las enmiendas presentadas —incluida alguna del grupo socialista— tienden a reducir el alcance de las limitaciones que se pretenden establecer para el acceso a los recursos, por lo que cabe esperar que en la futura Ley, si llega a aprobarse, se corrijan o mitiguen algunos de los aspectos más insatisfactorios del proyecto.

Recursos de apelación y casación: limitación del acceso y eliminación del trámite de preparación

Como se ha anticipado, el proyecto limita drásticamente el acceso a los recursos en los órdenes civil y contencioso-administrativo. Las restricciones previstas se concretan en lo siguiente:

^(*) Publicado en *Otrosí*, núm 7, julio-septiembre de 2011, 5ª Época, págs. 29-33.

1º.- Supresión del recurso de apelación contra la sentencia dictada en juicios verbales civiles, excepto en aquéllos en que el procedimiento del juicio verbal se haya seguido por razón de la materia. Supone que en asuntos ordinarios de hasta seis mil euros el proceso civil termina con la sentencia de primera instancia.

2º.- La cuantía que abre el acceso al recurso de casación civil se eleva de los actuales ciento cincuenta mil euros a ochocientos mil euros.

3º.- Respecto al recurso de apelación contra las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, actualmente viable, como regla general, para todos los asuntos cuya cuantía exceda de dieciocho mil euros, se eleva esta cifra hasta treinta y cinco mil euros.

4º.- En cuanto al recurso de casación contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, se eleva la cuantía que habilita el acceso al recurso de ciento cincuenta mil a ochocientos mil euros.

5º.- Complementariamente, se facilita la inadmisión de los recursos de casación basados en infracción del ordenamiento jurídico en asuntos que no se refieran a la impugnación de una disposición general. Actualmente, estos recursos pueden ser inadmitidos por falta de interés casacional y sólo cuando el asunto sea de cuantía indeterminada. Y la falta de interés casacional sólo puede apreciarse cuando el asunto no afecte a un gran número de situaciones o no posea el suficiente contenido de generalidad. Con la reforma, por un lado, la inadmisión por falta de interés casacional se permitiría en todos los asuntos y no sólo en los de cuantía indeterminada y, por otra parte, se ampliarían los supuestos de falta de interés casacional incluyendo en ellos los casos en que el recurso plantee "cuestiones reiteradamente resueltas por el Tribunal Supremo".

Estas restricciones en el acceso a los recursos se intentan justificar en una pretendida sobrecarga de trabajo de los tribunales de apelación y casación, pero las cifras de la estadística judicial que publica el CGPJ no parecen indicar, al menos a primera vista, que los recursos que la reforma pretende recortar sean en estos momentos el problema más grave de nuestra Justicia. En el año 2010 las Secciones Civiles de las AP resolvieron algunos asuntos más de los que ingresaron (100,31%); sólo las Secciones mixtas, cuya incidencia en el conjunto es mucho menor, resolvieron unos pocos menos asuntos civiles de los que ingresaron (97,18%). Me parece que estas cifras ponen seriamente en cuestión la urgentísima necesidad de eliminar las apelaciones de los verbales de hasta 6.000 euros.

Por lo que se refiere a la casación civil, la Sala Primera del Tribunal Supremo, en el año 2011 ha alcanzado una tasa de resolución de 129,39%, lo que quiere decir que ha resuelto 13 asuntos por cada 10 que han ingresado. En la Sala Tercera las cifras no son tan holgadas, pero en 2010 también superó, aunque por muy poco, el 100% de tasa de resolución (100,96%). A la vista de estos datos tampoco parece justificado —ni, menos aún, urgente— que se pretenda reducir tan drásticamente el número de casaciones civiles y contencioso-administrativas.

Tal vez por eso todos los grupos parlamentarios, incluido el socialista, han presentado enmiendas que previsiblemente conducirán, si no a eliminar, sí al menos a reducir el alcance de las medidas restrictivas del proyecto. Así, en relación con la eliminación de la apelación en juicios verbales, varias enmiendas propugnan que se mantenga al menos la posibilidad de

apelar por falta absoluta de motivación, manifiesta incongruencia o infracción de normas y garantías procesales que hayan producido indefensión. Respecto de la casación civil, además de propuestas que tienden a que la subida de la cuantía sea más moderada, hay enmiendas que propugnan acompañar esta medida con la extensión de la casación por interés casacional a todo tipo de procesos civiles y no sólo aquellos en que el procedimiento se determina por razón de la materia. En este último sentido hay una enmienda del grupo socialista, por lo que cabe esperar que al menos esta modificación, que sería muy positiva para la casación civil, prospere.

También afecta a los recursos la supresión del trámite de preparación de los recursos devolutivos en el orden civil. El proyecto contempla la reforma de los artículos 458, 470 y 479 LEC sobre interposición de los recursos de apelación, extraordinario por infracción procesal y de casación, respectivamente, así como de otros artículos concordantes con los anteriores, con el fin de que, notificada la resolución recurrible de que se trate, se abra un plazo de treinta días para la interposición del recurso. La reforma implica la desaparición del trámite de preparación del recurso y elimina, por tanto, el "tiempo muerto" que se genera desde que el recurso se prepara hasta que el Secretario judicial lo tiene por preparado y emplaza al recurrente para la interposición. En la práctica supone que, pese a que el plazo de interposición se amplía de veinte a treinta días, el abogado va a disponer normalmente de menos tiempo para redactar el escrito de interposición. Por lo demás, a cambio lograr una más bien dudosa y en el mejor de los casos muy limitada agilización de la tramitación de los recursos devolutivos, la eliminación del trámite de preparación no está exenta de inconvenientes. Así, en primer lugar, en los casos en que no se presente recurso la firmeza de la resolución, que actualmente se produce a los cinco días, se verá demorada hasta los treinta. Por otro lado, cuando se interponga un recurso inadmisibile, la resolución declarándolo así se producirá más tarde y tras la presentación de un escrito de interposición que, en tal caso, habrá resultado inútil: el abogado habrá trabajado más en balde y/o el cliente tendrá que pagar más por el recurso inadmitido. No me parece acertada, pues, esta reforma y entiendo que sería muy positiva la aprobación de las enmiendas del Grupo Popular y del Grupo Catalán que postulan el mantenimiento del trámite de preparación.

Proceso civil: inclusión en las costas de la tasa judicial y otras reformas

Desde que se introdujo la tasa judicial con la Ley 53/2002 suscitó dudas si la cantidad satisfecha en tal concepto por una gran empresa demandante debía incluirse en las tasaciones de costas y ser soportada, por tanto, por el otro litigante en caso de condena en costas. En el orden civil, las Audiencias Provinciales están divididas; en el contencioso-administrativo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo mantiene que la tasa no forma parte de las costas procesales. El proyecto pretende zanjar la cuestión incluyendo la tasa por el ejercicio de la función jurisdiccional en la relación de gastos que tienen el concepto de costas procesales del art. 241.1 de la LEC. Así, de aprobarse la reforma, la tasa judicial satisfecha inicialmente por el demandante o ejecutante, terminaría siendo soportada por el ejecutado o por el demandado que fuese condenado a pagar las costas. El sacrificio económico que comporta el pago de la tasa judicial se desplazaría, por tanto, hacia los sujetos a quienes la Ley 53/2002 expresamente exime de su pago, esto es, a las personas físicas y a las pequeñas empresas.

Por otro lado, con la reforma proyectada la tasa judicial se convertiría en un peculiar sistema de sanción de cierta clase de morosidad, precisamente la que perjudica a las grandes empresas, sanción que no sería aplicable a los deudores morosos de empresas pequeñas, de modo que, a la postre, lo que en principio se presentó como una carga que se impone a las

grandes empresas por razón de superior capacidad económica terminaría siendo un privilegio para ellas, al operar la amenaza de tener que soportar la tasa en virtud de la condena en costas como un mecanismo disuasorio de la morosidad del que sólo se beneficiarían las grandes empresas y no otros acreedores. En cierto modo, pues, esta medida viene a dar la razón a quienes afirman que la reforma que propone el Gobierno tal vez mejore la Justicia, pero sólo para los ricos. El Grupo Popular ha presentado enmiendas tendentes a que el art. 241.1 LEC quede como está y que, si se modifica, sea para aclarar que la tasa judicial no forma parte de las costas procesales, enmiendas cuya aprobación evitaría los problemas apuntados.

El proyecto contempla también otras reformas que afectan a los siguientes aspectos del proceso civil:

a) Aplicación del sistema del proceso monitorio a los desahucios por falta de pago

El proyecto contempla una reforma del juicio verbal de desahucio por falta de pago, estableciendo que, a la vista de la demanda, el Secretario judicial efectúe un requerimiento al demandado para que, bien pague la deuda con el actor y desaloje el inmueble (a no ser que el pago enerve la acción), o bien formule oposición a la pretensión de desahucio, alegando sucintamente las razones por las que se opone. Si en el plazo de diez días el demandado no hace ni una cosa ni otra, el Secretario judicial dará por terminado el procedimiento y el demandante podrá solicitar de inmediato la ejecución para que se proceda al lanzamiento y a la satisfacción de las cantidades adeudadas, o sólo a esto último si ante el requerimiento el demandado hubiera desalojado el inmueble sin pagar las rentas atrasadas. Sólo en el caso de que el demandado formule oposición se celebraría la vista del juicio verbal de desahucio, con las especialidades propias de este procedimiento.

b) Extensión de la ejecución a sujetos responsables distintos del deudor en caso de que la ejecución hipotecaria no se obtenga lo suficiente para la íntegra satisfacción del ejecutante

La reforma del art. 579 LEC permitiría que la ejecución hipotecaria en que no se hubiese conseguido el completo pago de la deuda continuase como ejecución ordinaria, pudiendo dirigirse frente a otros sujetos responsables que no hubieran sido parte ejecutada en aquélla, como los avalistas, por ejemplo. El problema es que para que opere esta extensión subjetiva de la ejecución se dispone que terminada la ejecución hipotecaria se solicite el despacho de la ejecución contra quienes proceda, lo que es perfectamente posible ahora mismo, sin necesidad de ninguna reforma. Y, sin embargo, la reforma elimina la posibilidad que ahora brinda el art. 579 LEC de continuar la ejecución frente al inicialmente ejecutado mediante embargo de bienes sin necesidad de nuevo despacho de la ejecución. Se trata, por tanto, de una reforma de muy dudoso acierto pues, no siendo necesaria para lo que parece ser su principal propósito, comporta la eliminación de una previsión que realmente agiliza y simplifica la ejecución cuando ésta continúa frente al mismo ejecutado.

c) Eliminación de la posibilidad de que el ejecutante pida la adjudicación de los bienes muebles embargados por menos del 30% del valor de tasación

Lo que no se comprende bien es la razón por la que el proyecto no extiende esta previsión a la adjudicación de bienes inmuebles, estableciéndose como límite para esta clase de bienes el 50% del valor de tasación. Así lo ha propuesto una enmienda del Grupo Popular que parece razonable sea atendida.

d) Sustanciación de las tercerías de dominio y de mejor derecho por los trámites del juicio verbal

Para la tercería de dominio se dispone que se sigan siempre los trámites del juicio verbal. Respecto a la tercería de mejor derecho se trataría, sin embargo, de un juicio verbal especial, ya que se contempla el traslado de la demanda a los demandados para que contesten por escrito. Quizá hubiera sido razonable salvar la posibilidad de que el procedimiento se determinara por razón de la cuantía cuando en la tercería de mejor derecho el tercerista no tiene título ejecutivo y ha de ejercitar, por tanto, frente al deudor, la acción de condena al pago de la deuda.

e) Extensión a los contratos de arrendamiento de bienes muebles de la tutela jurisdiccional sumaria prevista en la LEC para los contratos de arrendamiento financiero y de venta a plazos con reserva de dominio

Se reforman las previsiones de los arts. 250.11º, 439.4º y 441.4 con el fin de que los arrendadores de bienes muebles puedan utilizar también el procedimiento sumario a que se refieren dichos preceptos para obtener la inmediata entrega del bien en caso de incumplimiento del contrato por el arrendatario.

f) Tramitación preferente de los procesos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores que afecten a menores, incapacitados o personas en situación de ausencia legal

A tal efecto se introduce un nuevo apartado tercero en el art. 753 LEC.

g) Eliminación del límite cuantitativo del proceso monitorio

El límite cuantitativo del proceso monitorio, inicialmente establecido en treinta mil euros y elevado muy recientemente a doscientos cincuenta mil por la Ley 13/2009, dejaría de existir con la reforma que nos ocupa, lo que permitiría que se reclamasen a través de este procedimiento deudas de cualquier importe. Se trata de una previsión razonable y que parece ineludible por razón de coherencia con la regulación del proceso monitorio europeo que no contempla límite alguno a la aplicación del procedimiento por razón de la cuantía de la deuda.

Proceso contencioso-administrativo: condena en costas y otras reformas

Además de las que se refieren a los recursos, el proyecto contempla otras reformas que afectan al proceso contencioso-administrativo. La que más puede afectar a los derechos de los administrados que se planteen litigar contra alguna de las administraciones públicas es la del régimen de imposición de costas en este orden jurisdiccional. La contempla la sustitución del actual criterio de imposición de costas en la primera instancia de los procesos contencioso-administrativos, basado en la exigencia de mala fe o temeridad, por el criterio objetivo o del vencimiento, en términos análogos a los que rigen esta materia en el proceso civil.

El cambio de criterio que postula la reforma favorecería al recurrente ganador, que podría pasar la minuta de su Abogado a la Administración perdedora, pero resultaría muy perjudicial para el recurrente perdedor, que tendría que pagar no sólo a su Abogado, sino también la minuta que le pasaría la defensa letrada de la Administración demandada. Siendo cierto que el actual sistema no es satisfactorio, el que se propone tampoco está exento de

inconvenientes. El más importante, a mi juicio, es el posible efecto disuasorio no ya de los recursos absolutamente infundados —lo que resultaría beneficioso—, sino de recursos tal vez fundados que el administrado no se atreva a presentar por no correr el riesgo, aunque sea pequeño, de perder el pleito y tener que afrontar una importante condena en costas. Evidentemente, el efecto disuasorio vinculado al riesgo de ser condenado a pagar las costas afecta más a los litigantes pobres que a los ricos por lo que la reforma podría conducir a que las posibilidades de defensa de los derechos individuales frente a atropellos por parte de las administraciones públicas termine dependiendo de los mayores o menores recursos económicos del administrado. Para superar los problemas que plantea la regulación vigente sin crear otros nuevos sería conveniente, tal vez, asumir la distinta significación que tienen las costas procesales para el recurrente y para la Administración demandada y optar por un criterio de imposición de costas no necesariamente simétrico, como podría ser, por ejemplo, aplicar el criterio del vencimiento cuando el recurso contencioso-administrativo prospere y el de la temeridad cuando sea desestimado. Esta solución podría plasmarse en la futura Ley si se aprobase una enmienda del Grupo Popular que la propugna.

Las demás reformas del proceso contencioso-administrativo que contempla el proyecto se pueden resumir en lo siguiente:

a) Competencia territorial para recursos en materia de responsabilidad patrimonial

La competencia para estos recursos ya no correspondería con carácter exclusivo al tribunal en cuya circunscripción tenga su sede el órgano administrativo que hubiere dictado el acto originario impugnado, sino que el recurrente podría elegir, dentro de ciertos límites, entre dicho tribunal y el de su domicilio. Reforma de escasa entidad, pues, que puede ser valorada positivamente, en cualquier caso, al ser beneficiosa para el administrado. Por lo demás, tratándose de demandas de responsabilidad podría haberse contemplado también la posibilidad de hacer territorialmente competente al tribunal del lugar en que se hubiera producido el daño.

b) Reforma de la regulación de la prueba

Se elimina el doble plazo previsto en el art. 60.4 LJCA de 15 días para proponer la prueba y otros 15 para practicarla, sustituyéndolo por un único plazo de 30 días dedicado enteramente a la práctica de las pruebas. La proposición de prueba se desplaza a los momentos en que actualmente está previsto que se solicite el recibimiento a prueba: al mismo tiempo que en los indicados momentos soliciten las partes el recibimiento a prueba habrán también de expresar los puntos de hecho que pretendan probar y los medios de prueba que propongan a tal efecto. El acierto de esta reforma resulta cuestionable ya que obliga a recurrente a precisar el objeto de la prueba y proponer los medios que pretende utilizar antes de conocer la contestación de la administración demandada y, por tanto, sin saber qué hechos resultarán finalmente controvertidos. Esto puede dar lugar a que finalmente se practiquen pruebas innecesarias por referirse a hechos admitidos por las partes. Los Grupos Vasco y Catalán han presentado enmiendas tendentes a que se mantenga el sistema vigente de recibimiento y proposición de pruebas.

c) Posibilidad de evitar la vista en el procedimiento abreviado

En procedimiento contencioso-administrativo abreviado tras la admisión de la demanda el Secretario judicial cita inmediatamente a las partes a la celebración de vista, de manera que la

contestación de la Administración demandada se produce en dicho acto. El sistema funciona bien siempre que los señalamientos de las vistas no se hagan para fechas muy distantes, pero cuando la vista se demora mucho el procedimiento abreviado deja de serlo, al menos en cuanto a su duración. Esto es precisamente lo que sucede, desde hace tiempo, en la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que, según la propia exposición de motivos del proyecto, hay órganos en que el tiempo de demora con el que se señalan las vistas es de más de dos años. Se trata, sin duda, de un problema de falta de medios que debería afrontarse y remediarse creando más tribunales allí donde hagan falta y vigilando el buen funcionamiento de los existentes para que no se acumule retraso en la celebración de las vistas. En lugar de esto, lo que propone el Gobierno es un parche: como el retraso se produce por la demora en la celebración de las vistas, damos la oportunidad a las partes de evitar la demora renunciando a la vista. El problema es que renunciar a la vista implica también renunciar a la prueba, de manera que cuando el asunto requiera la práctica de pruebas la "solución" no vale. Por otro lado, la simplificación del procedimiento prescindiendo de la vista requiere que la administración demandada no se oponga y, además, conteste por escrito en el plazo de veinte días, es decir, que la efectividad de las previsiones que nos ocupan queda condicionada a una más que improbable colaboración de la Administración demandada. Este último inconveniente podría salvarse si se aceptaran dos razonables enmiendas del Grupo Catalán.

d) Reforma del régimen de adopción de medidas cautelares sin audiencia de la parte contraria

El art. 135 de la LJCA contempla la adopción de medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo "sin oír a la parte contraria", admitiéndola cuando concurren en el caso "circunstancias de especial urgencia". La regulación es, no obstante, parca y plantea dudas sobre algunas cuestiones que la reforma pretende eliminar con una regulación más completa de estas medidas.

Reforma de la ley de enjuiciamiento criminal para regular el proceso penal contra personas jurídicas y posible modificación del régimen del secreto del sumario

La necesidad de modificar la LECR para regular la intervención de la persona jurídica como imputado en el proceso deriva de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal, que introdujo en nuestro ordenamiento la responsabilidad penal de las personas jurídicas. La reforma de la LECR que se propone para dar respuesta a esa necesidad incorpora una respuesta razonablemente sensata al problema que suscita la intervención en el proceso penal, en concepto de imputado, de la persona jurídica: se garantiza plenamente el ejercicio del derecho de defensa por parte de la persona jurídica a través de su abogado y mediante la representación procesal del procurador, y se eliminan de raíz los múltiples problemas que suscita la asunción por una determinada persona física del papel de imputado en representación de la sociedad, ya que aunque se contempla la posibilidad de que se designe un representante a tales efectos, el proceso se desarrolla con normalidad aunque no se haga tal designación y, si se hiciera, el papel que se atribuye al representante es muy limitado, evitando el surgimiento de conflictos de intereses con las personas físicas imputadas en el mismo proceso.

El aspecto más discutible de la regulación proyectada es, tal vez, lo que se dispone en materia de citación y rebeldía de la persona jurídica imputada. El sistema previsto contempla la inmediata expedición de requisitoria en cuanto no haya sido posible la citación para la primera comparecencia "por la falta de un domicilio social conocido". No se prevé, por tanto,

ninguna investigación encaminada a averiguar el domicilio social o el de algún administrador o representante de la persona jurídica a quien se pudiera efectuar la comunicación, sino que ante la primera dificultad para llevar a efecto la citación se pasa directamente a la publicación de la requisitoria en Boletines oficiales, lo que podría generar situaciones de indefensión.

Por otro lado, aunque nada se prevé al respecto en el proyecto, es posible que la reforma que nos ocupa incorpore finalmente cambios en la regulación del secreto de las actuaciones de la fase de instrucción del proceso penal. En este sentido, varios grupos parlamentarios, incluido el socialista, han presentado enmiendas que propugnan reformas de los artículos 301 y 302 de la LECR con el fin de dotar de mayor efectividad al secreto de las actuaciones de la instrucción penal y de regular de manera más precisa el secreto de las actuaciones para las partes personadas estableciendo un límite temporal máximo que, según la enmienda del grupo socialista sería, como regla general, de un año, pudiendo prolongarse hasta dos cuando se trate de investigaciones por delitos de organización criminal o de organización o grupo criminal terrorista.