

PUBLICACIONES

» El Anteproyecto de Ley de medidas de agilización procesal.

José Antonio Rodríguez Álvarez
Socio de CMS Albiñana & Suárez de Lezo
Abogado del Estado (exc.)

Artículo publicado en la revista El Notario del Siglo XXI
Número 36, marzo-abril 2011. Págs. 42 y ss.

Se trata de introducir en nuestro ordenamiento procesal determinadas reformas en el régimen de los procesos civil y contencioso-administrativo, que obedecen al propósito común de agilizar su tramitación, simplificando sus actuaciones y suprimiendo trámites que se consideran innecesarios

El Anteproyecto se inscribe en el conjunto de actuaciones impulsadas por el Consejo General del Poder Judicial y por el Ministerio de Justicia en cumplimiento del programa que se ha denominado de «modernización de la justicia» y su contenido responde, en buena medida, a propuestas de los Jueces Decanos.

En el orden jurisdiccional civil, el Anteproyecto incorpora importantes medidas de reforma en la disciplina de dos de los procesos de mayor relevancia en la actual coyuntura económica y en el régimen de los recursos, limitando el acceso a las instancias judiciales.

En el orden contencioso-administrativo, es muy relevante la reforma del régimen de las costas procesales, pero se echan en falta medidas de reforma más ambiciosas.

El Consejo de Ministros aprobó el pasado 17 de diciembre de 2010 el Anteproyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal. Su contenido responde, en parte, a lo que el título enuncia: se trata de introducir en nuestro ordenamiento procesal determinadas reformas en el régimen de los procesos civil y contencioso-administrativo, que obedecen al propósito común de agilizar su tramitación, simplificando sus actuaciones y suprimiendo trámites que se consideran innecesarios.

Si se examina el texto, se comprueba, no obstante, que no es ésta la única finalidad de las normas de la reforma proyectada: el segundo objetivo, no declarado en el título del Anteproyecto (quizá porque parezca menos confesable), es el de reducir el número de litigios y limitar el acceso a las instancias judiciales. Con este fin se introducen previsiones para desincentivar el recurso a la justicia, imponiendo al litigante vencido una mayor carga, más ajustada a los costes reales del proceso provocado por su actuación (a ello se dirige la muy relevante modificación del régimen de las costas procesales en el proceso contencioso-administrativo) y se limita el acceso a los recursos (y a ello obedecen las igualmente



importantes reformas de la apelación civil y del recurso de casación). Por último, como viene siendo desgraciadamente habitual, en el Anteproyecto se introduce también alguna previsión cuya conexión lógica con su título resulta cuando menos discutible (cual sucede, por ejemplo, con alguna puntual reforma en el régimen de la ejecución hipotecaria).

El Anteproyecto se inscribe en el conjunto de actuaciones impulsadas por el Consejo General del Poder Judicial y por el Ministerio de Justicia en cumplimiento del programa de «modernización de la justicia», cuyo origen se encuentra en el Plan que bajo ese título aprobó el Pleno del CGPJ el 12 de noviembre de 2008, uno de cuyos pilares básicos es el impulso de las reformas procesales necesarias para que los procesos judiciales sean más expeditivos y eficaces. En definitiva, la iniciativa forma parte de las medidas de reforma procesal que pretenden dar respuesta al fenómeno del extraordinario aumento de la litigiosidad, no exclusivo de España (pero sí, quizá, entre nosotros exacerbado por el impacto de la crisis económica), que las estadísticas judiciales muestran y cuyas consecuencias ya conocemos: la deficiente protección de los derechos de crédito y de propiedad y los extraordinarios costes ocultos que sobre el sistema económico y los mercados impone este estado de cosas.

Buena parte de las previsiones incluidas en el Anteproyecto tienen origen en la propuesta aprobada por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial el pasado 28 de enero de 2010 y, sobre todo, en las recomendaciones formuladas en la reunión de Jueces Decanos asistentes a unas jornadas cele-

bradas en Pamplona los días 15 a 18 de noviembre de 2009.¹

En el orden jurisdiccional civil, el Anteproyecto es indudablemente ambicioso e incorpora importantes medidas de reforma en la disciplina de dos de los procesos de mayor relevancia en la actual coyuntura económica (los procesos monitorio y de desahucio) y en el régimen de los recursos, limitando el acceso a las instancias judiciales.

En relación con el proceso monitorio, la novedad esencial consiste en la supresión del límite cuantitativo de 250.000 € contenido en el vigente artículo 812 de la LEC. De aprobarse la reforma podrá acudir a este cauce procesal, sencillo, ágil y barato, para la reclamación de cualquier deuda dineraria, con independencia de su cuantía. La medida, que continúa la línea de expansión de este proceso operada por la reciente Ley 13/2009 y que responde a la propuesta formulada en tal sentido por los Jueces Decanos, resulta a nuestro juicio acertada. Las estadísticas judiciales muestran de forma elocuente que el proceso monitorio ha llegado a ser en España, lo mismo que en la mayoría de países de la Unión Europea, el proceso tipo para la reclamación de deudas dinerarias. El 40% de los asuntos ingresados en la jurisdicción civil en el año 2009 se tramitan por este cauce procesal y casi el 40% de las ejecuciones tienen origen en este proceso, que ha mostrado su efectividad para la reclamación de deudas en situación

¹ Una interesante exposición detallada de su contenido se incluye en el artículo *Algunas propuestas para la reducción de la litigiosidad y la agilización de los procedimientos*, publicado por el Magistrado-Juez Decano de Valencia, D. Pedro Luis Viguer Soler (Práctica de Tribunales, número 74, Sección Tribuna Libre, septiembre de 2010).

de morosidad y no controvertidas, que estadísticamente resultan ser las más frecuentes (según los datos que ofrece la Memoria del CGPJ correspondiente al año 2009, solo se formuló oposición en el 6% de los procesos monitorios tramitados ese año). Desde un punto de vista jurídico, conviene recordar que la Directiva 2000/35/CE obliga a los Estados miembros a regular un procedimiento de obtención de título ejecutivo a partir de la presentación de una solicitud por el acreedor ante el tribunal u otra autoridad competente, siempre que no haya habido impugnación de la deuda o de cuestiones de procedimiento, independientemente de la cuantía de la deuda, por lo que la reforma resulta no solo oportuna, sino probablemente obligada.

El Anteproyecto incorpora también otra de las propuestas formuladas por los Jueces Decanos en relación con uno de los procesos que en la actual situación económica ha adquirido una mayor relevancia, y cuyo enorme impacto en el mercado de alquiler de viviendas está fuera de discusión: el proceso de desahucio. Este proceso quedará configurado según el modelo del proceso monitorio: interpuesta la demanda y dictado el auto de admisión, se requerirá al arrendatario para que desaloje el inmueble arrendado, pague o formule oposición, quedando ya señalada la vista en el auto de admisión, emplazado el arrendatario para la notificación de la sentencia y señalado día para el lanzamiento, que será efectivo en caso de que no se formule oposición. La Ley 19/2009 había iniciado ya el camino de la convergencia de este proceso con el monitorio y aunque, en lo que nos resulte conocido, no existen estadísticas sobre el impacto que esta ley haya tenido en la duración

de los desahucios, la experiencia parece indicar que los resultados han sido positivos. La reforma proyectada culmina este proceso de convergencia y previsiblemente contribuirá a satisfacer la imperativa necesidad de reducir drásticamente la duración de este procedimiento.

Un tercer grupo de medidas proyectadas se dirige a simplificar la tramitación de los recursos (suprimiendo, por ejemplo, el trámite de la preparación, que parece, en efecto, perfectamente prescindible) y a restringir el acceso a los mismos. También en este punto el Anteproyecto asume las propuestas del CGPJ y de los Jueces Decanos. La lógica de la exclusión del recurso de apelación los juicios verbales en los que se sustancian pretensiones de hasta 6.000 € se impone por sí misma: los elevados costes del proceso judicial (que en España no están rigurosamente cuantificados) no justifican en modo alguno la aplicación del sistema de la doble instancia (que solo en el ámbito penal es obligado, por imperativo constitucional) a la decisión sobre las reclamaciones de pequeña cuantía. Tampoco es discutible la oportunidad en cuanto al recurso de casación, de actualizar la cuantía mínima para su admisión, si bien la propuesta (el incremento del umbral casacional de 150.000 a 800.000 €) parece excesiva, y dejará fuera de la casación muchos asuntos relevantes. En tal sentido, la propuesta contenida en el informe del CGPJ, que situaba ese umbral en los 300.000 €, parece más prudente y adecuada.

Mucho más discutible parece la exclusión del recurso de apelación en los procesos que por disposición legal carecen de efectos de cosa juzgada (según la proyectada re-

dación del artículo 455.1 de la LEC). La innovación (que es una reproducción *ad pe-dem litterae* de una propuesta del CGPJ, formulada en el informe antes aludido) tendrá un impacto ciertamente notable: los procesos sumarios de tutela de la posesión, desahucio o protección de los derechos reales inscritos, entre otros, quedarán encomendados a una decisión en instancia única, bajo el argumento de que las partes siempre podrán acudir al cauce del proceso ordinario para el fallo definitivo del asunto. La reforma merece seria reflexión previa, porque existen argumentos de peso contra esta decisión de política legislativa: la con frecuencia extraordinaria importancia de las pretensiones que se ventilan en esos procesos sumarios, el decisivo papel desempeñado por la doctrina de las Audiencias Provinciales en la definición de los perfiles jurídicos de las instituciones concernidas y en la fijación de criterios uniformes de interpretación de las normas, al que se pondría fin, de aprobarse la reforma en sus actuales términos, y, en fin, lo manifiestamente inadecuado del premioso cauce del proceso ordinario para revisar las decisiones adoptadas en el sumario (que, por esa razón, con frecuencia causarán estado).

En el proceso contencioso administrativo las innovaciones son menos numerosas, y la reforma no parece que esté a la altura de lo que demanda la reparación del insatisfactorio estado de este orden, ampliamente reconocido. Aparte de la ya indicada elevación del umbral casacional a la cuantía de 800.000 € y la introducción de una restricción más a la admisión del recurso de casación (en lo que parece una marcha imparable hacia el modelo del *certiorari*), no hay otra novedad significativa que la muy rele-

vante reforma del régimen de las costas procesales en los procesos primera única instancia. Se introduce, por fin, el criterio objetivo del vencimiento, al disponer la preceptiva imposición de costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que se aprecie, y así lo razone el tribunal, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. La medida, que ha sido largos años debatida y muchas veces demandada, responde también a una propuesta de los Jueces Decanos. Su aprobación parece de todo punto necesaria. La generalizada percepción de que «litigar en el contencioso-administrativo es gratis» ha tenido consecuencias desastrosas para este orden. La conducta del litigante sin razón, o incluso del litigante temerario, no ha recibido casi nunca sanción alguna, por la tradicional reticencia de los órganos judiciales a imponer la condena en costas (fenómeno que es poco menos que insólito en la práctica del contencioso-administrativo). Tal estado de cosas puede tener explicaciones más o menos razonables, no siendo quizá la menor la consideración de la posición de indudable prevalencia de las Administraciones Públicas en el proceso contencioso. En la inmensa mayoría de las ocasiones los actos y disposiciones impugnados quedan confirmados por los tribunales, que sin embargo, en una suerte de medida compensatoria, se abstienen de condenar al particular al pago de las costas procesales. La situación no es, sin embargo, sostenible. La proliferación de procesos en que una de las partes mantiene posiciones infundadas, cuando no directamente temerarias, bajo la convicción (desgraciadamente confirmada casi siempre) de que esa conducta no tendrá sanción alguna, atasca los tribunales y degrada la consideración social de la justicia. La posible pre-

ocupación de que la condena en costas pueda convertirse en una especie de nueva tasa judicial a cargo de los particulares (que serán usualmente los condenados a su pago, si atendemos a las estadísticas) es comprensible, y de alguna forma ha de abordarse, pero lo que parece claro es que no puede prolongarse el actual estado de cosas.

Quizá la crítica fundamental que merece el Anteproyecto, en el presente capítulo, atañe más a lo que no incluye que a las medidas que incorpora. Porque, en efecto, los problemas del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (el atasco de los tribunales, la demora en los procesos, la ineffectividad de las sentencias) demandan reformas más ambiciosas que las magras medidas de “parcheo” que se proyectan. Tanto más cuanto que los Jueces Decanos han formulado algunas propuestas de agilización de los procesos que debieran merecer una seria consideración, para incorporarlas en la tramitación del Anteproyecto. Entre ellas, por ejemplo, la de reformar el régimen de la caducidad procesal del proceso contencioso-administrativo, que constituye una de sus indeseables señas de identidad. Y es que, en efecto, en una reforma procesal cuyo objeto es la adopción de medidas de agilización, resulta inexplicable el empeño en mantener la arcaica figura de la prórroga de plazos contenida en el vigente artículo 128.1º LJCA, que permite la presentación de escritos aun vencido el plazo correspondiente.

En definitiva, al Anteproyecto incorpora algunas medidas de reforma para agilizar los procesos y desincentivar su uso que responden, en buena parte, a propuestas formuladas por los Jueces Decanos y por el

CGPJ. No podrá extrañar por ello que se trate de reformas meditadas y planteadas desde el profundo conocimiento de la realidad de los procesos, que merecen un juicio favorable y que gozarán previsiblemente de un amplio consenso entre los operadores jurídicos. Será necesario, no obstante, considerar si tales medidas de reforma son suficientes para responder a las exigencias que la difícil situación actual impone, o si más bien deberían arbitrarse medidas adicionales y más ambiciosas (por ejemplo, algunas de las que también han sido propuestas por los jueces). Nos parece que la respuesta a esta última cuestión es afirmativa, al menos en lo que se refiere al orden contencioso-administrativo.

Más información

José Antonio Rodríguez Álvarez
Jantonio.rodriguez@cms-asl.com

CMS Albiñana & Suárez de Lezo, C/ Génova, 27 – 28004 Madrid – España

T +34 91 451 93 00 – F +34 91 442 60 45 – madrid@cms-asl.com

CMS Albiñana & Suárez de Lezo es una de las firmas de abogados con más historia y prestigio del mercado español, con oficinas en Madrid, Sevilla y Marbella. Combinamos tradición y vanguardia, experiencia e innovación, como valores para lograr la máxima satisfacción de los clientes.

Con más de 90 abogados, nuestra finalidad es mantener una relación estrecha de trabajo con el cliente para comprender y anticipar sus necesidades y estar a su entera disposición para llevar a cabo sus objetivos de negocio.

Despacho multidisciplinar, ofrecemos a través de nuestras distintas áreas de experiencia un servicio completo de asesoramiento legal y fiscal que cubre todas las necesidades de nuestros clientes.

CMS Albiñana y Suárez de Lezo pertenece a la organización CMS, organización de los mayores despachos europeos independientes y cuya ambición es ser reconocida como la mejor firma de servicios legales y fiscales en Europa.

www.cms-asl.com

CMS oficinas y oficinas asociadas: **Ámsterdam, Berlin, Bruselas, Londres, Madrid, París, Rome, Viena, Zurich,** Aberdeen, Argelia, Amberes, Arnhem, Beijing, Belgrado, Bratislava, Bristol, Bucarest, Budapest, Buenos Aires, Casablanca, Colonia, Dresde, Dusseldorf, Edimburgo, Estrasburgo, Frankfurt, Hamburgo, Kiev, Leipzig, Ljubljana, Lyon, Marbella, Milán, Montevideo, Moscú, Munich, Praga, Sao Paulo, Sarajevo, Sevilla, Shanghái, Sofia, Stuttgart, Utrecht, Varsovia y Zagreb.