

CONCEPTOS JURÍDICOS DE NUEVO CUÑO: LA AGILIZACIÓN PROCESAL

Eduardo Sánchez Álvarez

*Doctor en Derecho por el Departamento de
Derecho Procesal de la UNED (Madrid)*

EXTRACTO

En estos tiempos de motorización legislativa extrema, el legislador introduce en el Ordenamiento jurídico conceptos jurídicos de nuevo cuño cuyo contenido no solo no presenta especial claridad, sino que puede verse interferido y transformado por la hostil coyuntura económica que ahora padecemos. En este trabajo proponemos analizar con espíritu crítico uno de ellos, la agilización procesal.

Palabras claves: agilización, procesal, Estado, concepto y recorte.

Fecha de entrada: 14-01-2013 / Fecha de aceptación: 28-01-2013

NEW JURIDICAL CONCEPTS: THE PROCEDURAL STREAMLINING

Eduardo Sánchez Álvarez

ABSTRACT

In these times of legislative changes carried to extremes, our legislator introduces in the juridical Classification juridical concepts again mold which content not only does not present special clarity, but it can turn interfered and transformed by the hostile economic conjuncture that we now suffer. In these pages, we propose to analyze with critical spirit one of them, the procedural streamlining.

Keywords: streamlining, procedural, State, concept and cutting.

Sumario

1. Planteamiento
2. Recorrido normativo
3. Valoración crítica
4. Idea final

1. PLANTEAMIENTO

En una inercia en la que la descalabrada situación económica lo ocupa todo en nuestras vidas, entregadas a intentar salvarnos de sus terribles y expansivos efectos, y en la que el Derecho se convierte en un tentáculo más del desastre social, afanado en tratar de ir poniendo paños calientes que logren evitar alguna de las nefastas consecuencias de esta penosa coyuntura apoyándose en su inmanente normatividad y coactividad (baste recordar el número de decretos-leyes aprobados en 2012, basados en la concurrencia de una estructuralizada «extraordinaria y urgente necesidad», supuesto habilitante exigido por el art. 86 de nuestra Constitución –CE–), consumamos un riesgo más que estimamos intrínsecamente pernicioso para nuestro campo de estudio: ladeamos o directamente suprimimos un necesario sosiego, un ritmo menos atropellado, una calma estrictamente precisa que permita analizar, razonar, reflexionar, meditar con tranquilidad sobre lo que nuestro Ordenamiento jurídico es, estudiar detenidamente sus elementos integrantes intentando escrutarlos minuciosamente e inducir los principios generales, los criterios rectores que los guían y sustentan más allá de la anécdota concreta de una regulación específica de cualquier institución.

Diríamos así que esta especie de carrera sin dirección en la que nos hallamos, construyendo un auténtico pánico social en el que todo lo que se creía inamovible no lo es o cambia de un día para otro a rebufo de conceptos económicos hasta hace poco ignotos para los legos en esa materia, parece impedir analizar novedades estructurales en nuestro marco jurídico a pesar de que se estén produciendo, con alcances revolucionarios aun cuando puedan tener una evolución retrógrada.

La Administración de Justicia se está convirtiendo en un buen ejemplo paradigmático de lo que se acaba de anunciar. Aunque toda la nebulosidad y trompetería que acompañan al marco socioeconómico que sufrimos impidan una visión diáfana y una audición sin estridencias de esta afirmación, lo cierto es que el legislador, en una suma de continuados pildorazos legales –a veces auténticos cañonazos– que van sucediéndose con imparable cadencia, está decididamente implicado en una modificación del Sistema de Justicia tal cual parecía que se hallaba perfectamente asentado en los últimos tiempos. Estas mutaciones se van produciendo tanto en una óptica puramente orgánica o estructural –que sostiene, organiza y vertebra este pilar estatal– como en la propia manera de articular el acceso y ulterior desenvolvimiento de las pretensiones de los justiciables a la senda jurisdiccional en el ejercicio de lo que constitucionalmente supone el esperable contenido de un derecho fundamental, la tutela judicial efectiva consagrada por el artículo 24.1 de la CE.

Con este innegable escenario presente, se torna muy útil excavar en el sustrato en el que el legislador se apoya para cimentar este nuevo enfoque de la justicia; bucear en los principios que inspiran, confortan y oxigenan el modelo de justicia al que indefectiblemente nos estamos asomando con independencia de su bondad, especialmente en comparación al que disfrutábamos/padecíamos hasta ahora.

En estas páginas proponemos un análisis subjetivo en esa línea de sosiego propugnada sobre un neoconcepto jurídico indeterminado que ha ido cobrando indudable protagonismo en los últimos tiempos y que tiende a hacer sonora aparición en todos los hitos normativos que van hilvanando esta redefinición del Sistema de Justicia. Se trata de la **agilización procesal**. Buscaremos reflexionar sobre esta idea, desmadejar su contenido y concluir críticamente su validez para justificar su selección como uno de los ejes sustentadores de las reformas emprendidas, sin obviar una proyección sobre él de un levantamiento del velo que pueda cubrirlo de cara a desentrañar si en realidad el aludido concepto ampara otros aspectos con repercusiones potencialmente negativas o eventualmente inasumibles en puridad constitucional (jerárquica y normativa, art. 9, apdos. 1 y 3 de la CE; así como art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, LOPJ).

2. RECORRIDO NORMATIVO

- a) Como es totalmente esperable, este camino articulado bajo un criterio cronológico ha de comenzarse por nuestra **Constitución**. El artículo 24.1 de la CE exige el incondicionado imperio de un derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de todas las personas en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos¹. Los dos adjetivos recién mencionados son suficientemente expresivos para cualificar la tutela que constitucionalmente ha de brindarse. Ante todo, debe tener carácter judicial, esto es, residenciarse en las manos de los Jueces y Magistrados conformantes de un Cuerpo único y adornados de los rasgos de independencia², inamovilidad,

¹ El cual actúa como un contenedor que abriga en su seno estas vertientes o aspectos: el derecho de acceso a la Jurisdicción, el derecho a obtener de los Tribunales un pronunciamiento fundado en Derecho objetivo, que será de fondo cuando concurran todos los presupuestos procesales y que observará los requisitos de motivación y congruencia, el derecho a los recursos que las leyes establezcan contra las resoluciones judiciales, el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, el derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes fuera de los cauces legalmente establecidos al efecto y el derecho a no sufrir indefensión en el proceso. Por ello, GARBERÍ LLOBREGAT define este derecho fundamental como «el derecho a acceder a los Tribunales para plantearles la pretensión procesal y obtener de estos, sin padecer estado alguno de indefensión a lo largo del proceso, una resolución, a ser posible de fondo, motivada y fundada en el derecho objetivo y en las pruebas practicadas, congruente con las peticiones esgrimidas por los litigantes, frente a la que podrán imponerse los recursos establecidos legalmente, y que, una vez alcanzada la firmeza, resultará susceptible de ejecución forzosa e inmodificable fuera de los cauces previstos por el Ordenamiento» (GARBERÍ LLOBREGAT, J.: «Constitución y Derecho Procesal. Los fundamentos constitucionales del Derecho Procesal», *Cuadernos Civitas*, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, pág. 130).

² La doctrina ha reflexionado sesudamente sobre el alcance y trascendencia de la independencia judicial, así como las afectaciones lesivas que siempre la rodean. Con MORENO CATENA y CORTÉS DOMÍNGUEZ (*Introducción al Derecho Procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 53 y ss.) se dirá que «la independencia de todos y cada uno de los Jueces, y su exclusivo sometimiento a la ley, no permiten sin más hablar de la independencia del Poder Judicial, porque cabalmente se trata de dos realidades absolutamente diferentes. La primera impide toda injerencia en el ejercicio de la Jurisdicción por cada uno de los Jueces y Magistrados. La independencia del Poder Judicial supone, sin embargo, el reconocimiento en clave política de un verdadero Poder del Estado, que está rodeado de las suficientes garantías para ser considerado como tal y, específicamente, de una esfera de autogobierno que ha de ser respetada tanto por

responsabilidad y exclusiva sujeción al imperio de la ley (de la que supone coronada expresión la CE misma), que solamente cobran sentido pleno precisamente dirigidos no a una aislada e inconexa consideración per se, sino como entorno necesario hacia la dispensación de ese derecho fundamental (art. 117.1 de la CE). Acto seguido, se exige que la tutela en cuestión cuente con el rasgo de efectividad: de otra manera, no es aceptable prestar ese derecho fundamental si con el mismo no se logra que sea eficaz, que se consiga el resultado buscado en el ejercicio de los derechos subjetivos sujetos a consideración judicial (sea en sentido estimatorio o desestimatorio, claro está) a través de las tareas de juzgar y ejecutar lo que se juzga (sintagma que recoge tal cual la letra del art. 117.3 de la CE).

De este modo, la efectividad se aproxima certeramente a la eficacia, a la consecución de un objetivo a alcanzar con el despliegue de la actividad jurisdiccional encauzada primordialmente por el instituto del proceso³. Sin efectividad en la tutela judicial, no estaremos cumplimentando los imperativos constitucionales⁴. No en vano, el artículo 24 de la CE no solo eleva a rango constitucional «pautas mínimas que debe cumplir todo proceso (...), sino que adquieren además naturaleza de derechos fundamentales, con las consecuencias que ello conlleva»⁵.

Cierto es que desde este instante ha de tenerse muy presente que el desarrollo de las dispares actuaciones judiciales se halla lógicamente prefigurado legalmente camino de lograr el correspondiente pronunciamiento jurisdiccional que las concluya. Por eso, es querúbico creer que con arbitrar en exclusividad reformas procesales como las que ocuparán nuestra atención en estas páginas se va a conseguir una plena efectividad de la tutela judicial, dado que siempre serán precisas otras prevenciones a implementar (especialmente en materia de medios humanos y materiales). Que el legislador estime con pueril inocencia que la reforma constante y

el Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo (...). La autonomía y la independencia del Poder Judicial vienen garantizadas (...) por dos mecanismos: por una parte, a través de la creación constitucional de un órgano de gobierno propio, el Consejo General del Poder Judicial; por otra parte, mediante la atribución en exclusiva del ejercicio de la potestad jurisdiccional a los órganos del Poder Judicial (...). El Consejo (...) está llamado a desapoderar al Poder Ejecutivo de todas las competencias que venía tradicionalmente asumiendo, y a través de las cuales podía ejercer, y de hecho ejercía, una indudable influencia sobre los Jueces y Magistrados».

³ Quien, de esa manera, se convierte en un auténtico «medio de realización de la justicia» (COUTURE, E. J.: «Garantías constitucionales del proceso civil», *Estudios de Derecho Procesal Civil*, tomo I, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1948, pág. 23).

⁴ «Para la realización del Estado de Derecho no basta que haya un derecho fundamental de acceso a los tribunales, acompañado de todos sus corolarios de efectividad (...), sino que es preciso, además, que los procesos se desarrollen siguiendo ciertas exigencias de corrección (...). Dichas exigencias son, en sustancia, las siguientes: imparcialidad del juez, publicidad del proceso, posibilidad de asistencia de abogado, prohibición de las dilaciones indebidas y utilización de los medios de prueba disponibles» (DIEZ-PICAZO, L. M.^a: *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 373-374).

⁵ PICÓ I JUNOY, J.: *Las garantías constitucionales del proceso*, Bosch Procesal, Barcelona, 2012, pág. 36.

agotadora (que sacrifica en tanta medida a la constitucionalizada seguridad jurídica, art. 9.3 de la CE) va a lograr dotar de celeridad a los procesos es sorprendente, habida cuenta de que los datos estadísticos van desactivando reiteradamente este postulado⁶. Retengamos esta idea aun cuando prosigamos a la búsqueda de los fines trazados en estas reflexiones.

Fuera del marco sistemático de la Norma Suprema, aunque en parentesco con esta idea de efectividad que sí recaba en su cuerpo la CE, es donde surge la idea de agilidad en la tramitación y resolución procesal y, por consiguiente, en la impartición de justicia y la subsiguiente efectividad de la tutela judicial a la que todas las personas tienen derecho subjetivo. Se ha concluido de manera pacífica que una justicia retardada es menos justicia cuando no deja de serlo («justicia retardada no es justicia»). En el seno constitucional, el artículo 24.2 de la CE consagra el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, es decir, que tenga lugar dentro de un plazo adecuado inspirado en la agilidad de su prosecución y llevanza. Como nos apunta el Fundamento jurídico segundo de la STC 153/2005, de 6 de junio, este derecho se imbrica no a la posibilidad de acceso a la Jurisdicción o a la obtención real de una final respuesta jurídica a las pretensiones ejercitadas, sino a una razonable duración temporal del proceso que es necesario para poder colmar esos objetivos, léase juzgar y ejecutar lo que se juzga en cualquier tipo de proceso judicial, sea o no penal (por todas, STC 10/1997, de 14 de enero, Fundamento jurídico segundo). Por eso no cabe identificar plenamente tramitación sin dilaciones indebidas con celeridad más allá de un cierto lejano parentesco⁷: lo que vincula al órgano jurisdiccional no pasa de la «exigencia de practicar los trámites del proceso en el más breve tiempo posible en atención a todas las circunstancias del caso» (STC 32/1999, de 8 de marzo, Fundamento jurídico tercero)⁸. Entonces, por fin, «el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas presenta un carácter autónomo respecto del derecho a la tutela judicial efectiva (...) aunque son innegables las conexiones entre ambos derechos»⁹.

⁶ «Ni toda reforma del aparato judicial exige una ley ni toda ley de reforma es útil por el solo hecho de su enunciado» (HERNÁNDEZ LÓPEZ, C.: «La Ley 37/2011, de Medidas Urgentes de Agilización Procesal: anotaciones a las adoptadas en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo», *Diario La Ley*, n.º 7754, de 14 de diciembre de 2011).

⁷ Lo que, inmediatamente, puede torcer las aparentes pretensiones del legislador al ofuscar soluciones a problemas mal diagnosticados. Si nos centramos en los retardos de tramitación jurisdiccional, «¿qué solución/es existen para hacerles frente? En mi opinión, tan solo reformas orgánicas, consistentes en el aumento de los órganos jurisdiccionales, así como de los medios personales y materiales del Poder Judicial, resultarán eficaces (...). ¿Qué solución ofrece nuestro prelegislador? Solo reformas procesales, como si reduciendo el número de procedimientos o los plazos procesales fuese suficiente para disminuir la dilación de los actuales juicios» (PICÓ I JUNOY, J.: *Presente y futuro del Proceso Civil*, Bosch, Barcelona, 1998, págs. 7 y 8).

⁸ Para mayor abundamiento en este derecho, en el cual no ahondaremos vistos los objetivos que perseguimos en estas páginas, cfr. PICÓ I JUNOY, J.: *Las garantías constitucionales...*, cit. págs. 143 y ss.

⁹ GIL IBÁÑEZ, J. L.: «La relevancia práctica de las medidas de la Ley 37/2011 para la Agilización del proceso contencioso-administrativo», *Diario La Ley*, n.º 7797, de 14 de febrero de 2012.

El legislador no solamente ha acuñado la expresión a la que dedicamos estas líneas, sino que la ha ido plasmando en otros textos jurídicos normativizándola y haciendo nacer la necesidad, a la vista de la indeterminación que la rodea, de dotarla de un contenido igualmente jurídico.

- b) Ciertamente con carácter no legal, luego no normativo por sí mismo al haberse aprobado como proposición no de ley por el Pleno del Congreso de los Diputados por unanimidad de todos los grupos el 16 de abril de 2002, vio la luz la denominada **Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia** dentro del seno del llamado Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia suscrito el 28 de mayo de 2001, verdadero germen inicial (luego moldeado y probablemente desviado o deformado por la enorme fuerza gravitatoria de las circunstancias económicas presentes a las que nos referíamos antes) de este impulso transformador del Sistema de Justicia. La Carta comenzaba proclamando que «en los umbrales del siglo XXI la sociedad española demanda con urgencia una justicia más abierta que sea capaz de dar servicio a los ciudadanos con mayor agilidad, calidad y eficacia, incorporando para ello métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados. Un proyecto tan ambicioso solo puede ser afrontado mediante un amplio acuerdo de todas las fuerzas políticas que asegure la unidad y continuidad de los esfuerzos y garantice el consenso sobre las bases del funcionamiento de este Poder del Estado». De esta manera, se comprueba que el primer motor de activación del mecanismo que habría de llevar a una novedosa redefinición del aparato jurisdiccional del Estado y sus subsiguientes labores de concreción a los diversos supuestos sujetos a su consideración en la cumplimentación del derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE recoge como primera idea sostenedora la prestación de un servicio más ágil.
- c) En el mismo empuje renovador se promulgó la **Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre**, por la que se modificaba buena parte del articulado de la LOPJ, con especial incidencia en la organización que debiera presentar la Administración de Justicia, tanto en perspectiva puramente estructural (nueva Oficina judicial) como en la redistribución de tareas entre los distintos elementos humanos que en ella confluyen (especialmente, habilitación de reformas procesales para la ganancia de protagonismo de funcionarios no judiciales a fin de posibilitar descargar a Jueces y Magistrados de otros cometidos para que pudieran centrarse en las que el legislador entiende sus labores constitucionalmente propias, esto es, juzgar y ejecutar lo que se juzga, lo que se intentaba lograr con un relanzamiento de los funcionarios del Cuerpo de Secretarios judiciales, cfr. arts. 456.3, 462 y concordantes de la LOPJ).

En ese sentido, el tenor del artículo 435.3 de la LOPJ pasó a disponer que «la Oficina judicial funcionará con criterios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones, de manera que los ciudadanos obtengan un servicio próximo y de calidad, con respeto a los principios recogidos en la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia». Ciertamente, el precepto transcrito se refiere en exclusividad a la Oficina judicial, esto es, a la que en la definición legal se cataloga

como la «organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de Jueces y Tribunales» (art. 435.1 de la LOPJ). Sin embargo, no apreciamos mayores dificultades en practicar una interpretación extensiva y sistemática del pasaje legal reproducido haciendo que resulte igualmente vinculante para los juzgadores. No en vano, la Oficina judicial ha de portar en sí un claro rasgo de dependencia funcional en relación con los miembros del Poder Judicial, hasta el punto de carecer de mayor sentido su existencia autónoma o desagregada de aquellos desde el momento en que la LOPJ proclama su instrumentalidad¹⁰.

Por tanto, el artículo 435.3 de la LOPJ procede a juridificar, a la vista del reenvío que formula, las prevenciones precedentemente existentes en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, dándoles eminente valor normativo por anclarse a una norma legal de índole orgánica. De ese modo, la agilidad pasa a ser un concepto jurídico formal y materialmente vigente y exigible, al margen de la intrínseca dificultad latente en el mismo en orden a dotarlo de un contenido unívoco. Hemos de notar, por supuesto, que esta idea se coloca en el texto orgánico en una alta consideración, nada menos que como el primer criterio que la sistemática legal refiere a la hora de describir cómo ha de funcionar y cuáles han de ser los objetivos de la Oficina judicial y, por extensión, de todo el aparato jurisdiccional del Estado.

- d) Acogiéndose al posibilismo que formulaba la letra de la LOPJ, dado que en ella se contemplaba una remisión prácticamente integral a lo que la legislación procesal pudiera llegar a disponer (de nuevo el art. 456.3 de la LOPJ, «cuando así lo prevean las leyes procesales...»), se promulgó **la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la Legislación procesal para la Implantación de la Nueva Oficina judicial**. Con ella, cobraba vida el siguiente jalón del itinerario normativo que estamos recorriendo, resultando tal aspecto incontrovertible desde el mismo preámbulo de la norma en cuestión. Así es, comenzaba explicando que «la reforma de la justicia se ha convertido en un objetivo crucial e inaplazable. Los ciudadanos tienen derecho a un servicio público de la justicia ágil, transparente, responsable y plenamente conforme a los valores constitucionales. Uno de los medios esenciales para conseguirlo es la implantación en España de la nueva Oficina judicial, cuyo objetivo es la racionalización y optimización de los recursos que se destinan al funcionamiento de la Administración de Justicia. Se trata, en síntesis, de que los Jueces y Magistrados dediquen todos sus esfuerzos a las funciones que les vienen encomendadas por la CE: juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Para ello es preciso descargarles de todas aquellas tareas no vinculadas estrictamen-

¹⁰ «No vemos inconveniente alguno en que los principios constitucionales predicados de la Administración pública, la eficacia (obtención de fines), la eficiencia (obtención de fines al menor coste) y sometimiento pleno a la ley y al Derecho, puedan y deban ser asumidos por la Administración de Justicia en la vertiente puramente jurisdiccional ya que los principios reseñados son nota característica de todo poder público racional, siempre y cuando –nótese la modulación al haber un elemento modular situado por encima de esos criterios gestores– no enturbien el derecho a la tutela judicial efectiva» (CHAVES GARCÍA, J. R.: *La prueba contencioso-administrativa: análisis dogmático y jurisprudencial*, Universitas, Madrid, 2006, pág. 43).

te a las funciones constitucionales que se acaban de señalar, y a ello tiende el nuevo modelo de la Oficina judicial. En ella, se atribuirán a otros funcionarios aquellas responsabilidades y funciones que no tienen carácter jurisdiccional y, por otra parte, se establecerán sistemas de organización del trabajo de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, de forma que su actividad profesional se desempeñe con la máxima eficacia y responsabilidad. En este nuevo diseño, jugarán un papel de primer orden los integrantes del Cuerpo Superior Jurídico de Secretarios judiciales. La implantación de la nueva Oficina judicial y la correlativa distribución de competencias entre Jueces y Secretarios judiciales exige adaptar nuestra legislación procesal a las previsiones que ya contiene la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativas a las Oficinas judiciales y a los Secretarios judiciales, y a dicha reforma integral de nuestras leyes procesales se dirige la presente ley».

En verdad, el fallo de esta densa y abigarrada norma habitaba en su desconexión entre su nombre o sus aparentemente proclamadas intenciones y lo que realmente ejecutaba en la práctica; entre lo que parecía su espíritu y su veraz letra¹¹. No se trató de una ley que efectuara modificación organizativa alguna (donde radica la nueva Oficina judicial¹²), ya que de hecho ha entrado en vigor proyectándose sobre una estructura judicial que, con mínimas excepciones geográficas tomadas además como experiencias piloto, sigue siendo la tradicional. Su verdadera etiología estribó en lo procedimental, erogando capacidades dentro del proceso entre Jueces y Magistrados, de un lado, y Secretarios judiciales, de otro¹³. Las reformas afectaron al proceso en una perspec-

¹¹ Pese al título de la ley, esta «no contiene ninguna medida que suponga una modificación real de las oficinas necesarias para administrar justicia. Si alguien espera encontrar en el texto alguna de las técnicas de gestión modernas para racionalizar una estructura burocrática, se verá defraudado. La «solución» (...) consiste en desjudicializar gran parte de los procesos. Así (...) muchas e importantes decisiones que siempre han correspondido a los Jueces serán adoptadas por personal no judicial» (BANACLOCHE PALAO, J.: «Sobre la nueva Oficina judicial», diario *ABC*, edición del día 14 de octubre de 2009).

¹² La cual, en sí misma, ya deja entrever esperables disfuncionalidades: «Parece evidente que el nuevo modelo resulta más complejo que el aún vigente en el que cada oficina funciona de una manera casi estanca (...). El modelo que ahora se propone implica, por el contrario, un flujo de los expedientes casi continuo entre las –Unidades Procesales de Apoyo Directo– UPAD y los –Servicios Comunes Procesales– SCP en ambos sentidos», por lo que entonces no son descartables fenómenos de asincronía en la tramitación de los procedimientos judiciales, debido a ese rasgo estructural de interdependencia (BRAVO COBOS, J.: «Los sistemas de información de la nueva Oficina judicial», Boletín septiembre 2006, disponible en la página web *astic.es*). Quede simplemente apuntada esta cuestión.

¹³ «El legislador ha entendido que la mejor forma de agilizar la justicia es aligerar a los Jueces y Magistrados de muchas de las funciones que vienen realizando, y ha creado un criterio que justifique ese desapoderamiento y su posterior atribución a los Secretarios judiciales. Ese criterio no es otro que el de atribuir las competencias procesales, entendiendo por tales aquellas que están relacionadas con la ordenación del proceso, a los Secretarios judiciales (...). Una vez que se han fijado esas competencias y esa distribución, el siguiente paso ha consistido en la reforma de todas las leyes procesales para regular y adecuar la distribución de competencias entre, por un lado, los Jueces y Tribunales y, por otro, los Secretarios judiciales y la Oficina judicial» (COLOMER HERNÁNDEZ, I. y ÁLVARO MONTERO, Á. DE: «El núcleo de la reforma: la función jurisdiccional y la actuación de los Secretarios», en la obra colectiva «Las reformas en el Ordenamiento procesal. Análisis de la LO 1/2009 y de la Ley 13/2009», Aranzadi-Thomson Reuters, Colección Monografías, *Aranzadi Derecho Procesal*, n.º 609, Pamplona, 2010, págs. 141-142).

tiva de reparto intrafuncional, no a la organización, entre otros motivos porque este tipo de expresión normativa no podría reglar competencialmente estos elementos¹⁴ (sin más, *vid.* art. 438 de la LOPJ, pues para ello también es preciso el concurso o incluso la determinación favorable de otras instancias como el Consejo General del Poder Judicial o las comunidades autónomas que hayan recibido transferencias en materia de la llamada «administración de la Administración de Justicia»¹⁵).

¹⁴ «Debido principalmente a una técnica legislativa muy deficiente, la misma no aclara su aspecto fundamental: qué es la Oficina judicial, pregunta que no solo no se resuelve con las nuevas normas, sino que tampoco conseguirá su principal objetivo, una justicia moderna, racional y ágil (...). La existencia de unidades adscritas a diferentes órganos, como modelo de organización elegido, tiene el peligro de que durante la tramitación del proceso puede ocasionarse un elevado número de itinerarios procesales, con el agravante de que no están bien delimitadas las competencias entre las UPAD y los SCP. El sistema está excesivamente fragmentado, ya que existe una total disociación entre el órgano decisor y la Oficina judicial. Parece que la división del trabajo como mecanismo eficaz de gestión va a provocar de forma irremediable la desarticulación del proceso (...). La realidad que se impone es desoladora, intelectualmente no es muy adecuado mantener continuamente la reforma bajo sospecha, pero de igual modo es inadmisibles no cuestionarse determinados cambios que van a afectar a la configuración del proceso (...). La Ley (...) ha convertido al proceso en algo totalmente desarticulado, dejando muchísimos aspectos esenciales sin resolver. En las modificaciones se olvida que se altera uno de los elementos esenciales para el correcto desarrollo de la potestad jurisdiccional: el proceso (...). Se olvida que la Oficina judicial presta soporte y apoyo exclusivamente a la actividad jurisdiccional, regulada por normas orgánicas y procesales. La naturaleza jurídica de esta actividad debe tenerse presente de cara a organizar con método y sensatez la nueva Oficina (...). La reforma ha banalizado estos aspectos y ha alterado, sin pretenderlo, elementos básicos inmodificables (...). El legislador ha entendido que la organización de la Oficina no es difícil: es tan simple como redistribuir adecuadamente una serie de actos procesales, actos que se adscriben indistintamente unas veces a la Oficina judicial, otras al Secretario, otras a las unidades y así sucesivamente. Ahora toca hacer el puzle, comprobar si están todas las piezas e intentar, si es posible, encajarlas (...). ¿Con qué criterios? Desde luego, no organizativos (como parece debería ser el objetivo) y tampoco procesales (...). Se reforma el proceso, se crea la nueva Oficina judicial, pero no se dice cuáles son los criterios organizativos, es más, se eluden conscientemente (...). La escasez normativa sobre lo que es la Oficina judicial, añadida a las numerosísimas reformas procesales que ponen en marcha esta institución, da fe del desfase entre lo que se quiere gestionar y cómo se gestiona (...). Se ha limitado a realizar un cambio de atribuciones y competencias siguiendo el frágil criterio de que en lo procesal hay aspectos de carácter administrativo que se adjudican a la Oficina y otros, los jurisdiccionales, a la UPAD (...). El legislador precipitado ha intentado sacar a la luz una ley que reparte los distintos actos del proceso, como si de estampitas se tratase, pero sin determinar las unidades encargadas de cada función, alegando este defecto como un mérito (...). El *iter* procesal ideado no puede impedir que el Tribunal tome decisiones de naturaleza jurisdiccional, aun en contra del Secretario (...). Al Juez no se le puede quitar la potestad de revisar de oficio las garantías del proceso, ya que es parte consustancial de la función jurisdiccional el control de la legalidad, que se traduce también en la correcta aplicación de la legalidad procesal» (BLASCO SOTO, M.^a C: «La nueva estructura (o desestructura) del proceso. La admisión de la demanda en el proceso civil (Ley 13/2009, de 3 de noviembre)», *Diario La Ley*, n.º 7325, de 21 de enero de 2010).

¹⁵ «La reforma de la Oficina judicial es difícil con el actual reparto competencial, en eso que el Tribunal Constitucional vino a denominar administración de la Administración de Justicia (...). Tan rotunda afirmación no implica que los males que aquejan a la justicia traigan causa de los pronunciamientos de este Tribunal, pero su responsabilidad en la materia es evidente. Ya definió MENDIZÁBAL ALLENDE la «mutación constitucional» como un cambio de contenido de las normas que, conservando la misma redacción, adquirirían un significado diferente. La CE, sin utilizar sus mecanismos de reforma, se ha ido transformando y deformando, siendo así que con la donosa invención de una singular categoría, la administración de la Administración de Justicia, se hizo entrar a un personaje que no estaba en el reparto, el Poder Ejecutivo, único poder real con una imparable tendencia expansiva (...). Podemos hablar, por una parte, de varios modelos de Oficina judicial y, por otra, de un verdadero desgobierno de la Administración de Justicia (...). El Tribunal Constitucional ha entendido de modo restrictivo la exclusividad de la competencia estatal de la Administración de Justicia estimando

Aun con toda esa distorsionante mácula, es innegable que uno de los objetivos que el legislador pretende asimismo alcanzar con la reforma practicada por la norma que ahora nos ocupa consistió en agilizar la tramitación de los procedimientos jurisdiccionales. Por consiguiente, se seguía dotando de contenido y expansividad al concepto de «agilización procesal» sobre el que hacemos girar estas páginas, aunque fuera de una manera indirecta o latente.

- e) El siguiente hito normativo en este itinerario en el cual se ha venido produciendo la cobranza de autonomía, protagonismo y fortaleza del concepto de «agilización procesal» ha tenido lugar con la promulgación y puesta en vigor de la **Ley 37/2011, de 10 de octubre**, precisamente denominada de **Medidas de Agilización Procesal**¹⁶. Asomándonos a su preámbulo, resulta que su argumentación parte de una certera apreciación: «La CE reconoce el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los Tribunales dentro de un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías. Nuestra Constitución contempla la justicia como poder y como servicio destinado a prestar tutela a los ciudadanos, una prestación que debe ser efectiva. Este mandato de efectividad se sitúa en la órbita de los postulados de la cláusula del Estado social, y en particular, del mandato del artículo 9.2 de la CE, que impone a los poderes públicos, y señaladamente al Gobierno, la obligación de disponer los medios necesarios, tanto normativos como materiales y personales, para que el derecho a la tutela judicial se garantice a todos los ciudadanos de manera tangible y cierta». Se añade que, como vamos comprobando en la exposición de este apartado, distintos instrumentos jurídicos han ido incidiendo sobre la necesaria conveniencia de la dotación de nuestra Administración de Justicia con medios modernos y eficientes.

A continuación, el legislador de 2011 hace hincapié en la realidad estadística del aumento exponencial de la litigiosidad que se viene produciendo en los últimos tiempos. Achaca esa situación, en un arrebatado de soberana insensatez que rehúye los que son veraces motivos que justifican semejante realidad (crisis económica, toma de conciencia ciudadana de los derechos subjetivos, ineficiencia de medios alternativos que resuelvan solventemente los conflictos que van surgiendo en el seno de la sociedad...), a la «confianza cada vez mayor que los ciudadanos depositan en nuestra Administración

que la titularidad de la competencia del Estado se extendía solo a la función estrictamente jurisdiccional y no incluía los aspectos administrativos (...). Se trataba de salvar aparentes contradicciones entre los Estatutos de las comunidades autónomas y la LOPJ al establecer la distinción entre Administración de Justicia y gestión administrativa de la misma (...). La CE no ha querido atribuir a las comunidades autónomas ámbito alguno de gobierno del Poder Judicial (inaplicabilidad del principio autonómico al Poder Judicial) lo que no significa que este sea ajeno a la organización territorial de España» (MARTÍNEZ DE SANTOS, A.: «Dos caminos paralelos que se confunden: la reforma procesal y la de la Oficina judicial», *Diario La Ley*, n.º 7357, de 8 de marzo de 2010).

¹⁶ Con más detalle sobre esta norma, nos remitimos a nuestros trabajos: «¿Agilización procesal o recorte de derechos? A propósito de la Ley 37/2011, de 10 de octubre», *Revista CEFLegal*, n.º 131, Madrid, 2011, págs. 59 y ss.; y «¿Hacia una justicia censitaria? A vueltas con el nuevo régimen de acceso a los recursos de apelación y casación en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo», *Revista Actualidad Civil*, n.º 7, La Ley, Madrid, 2012.

de Justicia como medio para resolver sus conflictos y pretensiones»¹⁷. Pero, acto seguido, recalca que ello pone de manifiesto «la necesidad de introducir profundas reformas para asegurar la sostenibilidad del sistema y garantizar que los ciudadanos puedan disponer de un servicio público de calidad». Se arriba así al que se proclama como objetivo crucial a lograr con la puesta en vigor de la norma que ahora abordamos: «Introducir en la legislación procesal mejoras que permitan agilizar los distintos procedimientos, sin merma de las garantías para el justiciable». Por lo tanto, esa meta ha de aunar dos elementos en juego, la idealizada agilización con el pleno respeto a las garantías jurídicas de los ciudadanos, su derecho al proceso con todas las garantías, y, en suma, a una tutela judicial efectiva (art. 24 de la CE).

El ansia legislativa se descompone en distintos frentes: «El objeto de la ley es incorporar determinadas medidas de agilización procesal en los órdenes civil, penal y contencioso-administrativo, que obedecen al propósito común de suministrar a nuestros Tribunales instrumentos procesales óptimos para la gestión procesal. Tales medidas son de distinto signo. Unas están encaminadas a garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos, como ocurre en el caso del orden penal, otras, a optimizar los procedimientos, a suprimir trámites procesales innecesarios o a sustituirlos por otros más breves, y otras, en cambio, están orientadas a limitar el uso abusivo de instancias judiciales» (apdo. III del preámbulo). La rimbombante y variopinta grandilocuencia del tenor de la ley es palpable¹⁸. Se habla de optimizar, dotar de instrumentos igualmente optimizados para la gestión procesal (concepto a su vez puramente indeterminado) o de limitar el que el legislador califica de uso abusivo de instancias judiciales.

Así las cosas, se nos esboza ya que dentro de la idea de «agilización procesal» vamos a poder hallarnos con un contenido complejo. Nos topamos con que dentro

¹⁷ Particularmente, concordamos con el parecer de PACHECO CIFUENTES cuando indica que «es un hecho innegable que el número de asuntos litigiosos en España ha aumentado considerablemente. Pero ello no se debe (...), como se manifiesta en la exposición de motivos (...), a una confianza cada vez mayor que los ciudadanos depositan en nuestra Administración de Justicia como medio para resolver sus conflictos y peticiones (...). Si hay tanto litigio, ello se debe (...) a tres motivos fundamentales: 1. Aumento de la cultura judicial por parte de la población (...). 2. La crisis económica. 3. La ya consuetudinaria lentitud y atraso de la justicia, motivados por la insuficiente dotación de medios humanos y materiales» (PACHECO CIFUENTES, A.: «La supresión de la posibilidad de recurrir las sentencias dictadas en juicios verbales por razón de la cuantía: es más fácil y le sale más a cuenta al Gobierno oficializar un 15 % de errores en las resoluciones judiciales que invertir en medios», *Diario La Ley*, n.º 7628, de 12 de mayo de 2011).

¹⁸ A pesar de lo cual no se señala con minuciosidad «en qué medida las modificaciones propuestas conseguirán esos objetivos, o en qué estudios científicos o técnicos se basan para poder sostener que estos se alcanzarán con la reforma, o por qué los cambios anteriores no resultaron a la postre satisfactorios (...). Las explicaciones que se incluyen en la exposición de motivos (...) o son claramente insuficientes para justificar el cambio o no son de recibo por lo pedestre y apodíctico de su razonamiento. Y cuando el propio legislador no tiene claras las razones por las que introduce una modificación normativa, lo más normal es que esta termine fracasando, dado que suele ser el fruto de una ocurrencia que no solo no contribuye a remediar la situación de retraso que pretende enmendar, sino que acaba por empeorarla» (BANACLOCHE PALAO, J.: «Análisis crítico de las reformas introducidas en materia de recursos civiles por la reciente Ley de Agilización Procesal», *Diario La Ley*, n.º 7764, de 28 de diciembre de 2011).

de él se cobijan en la voluntad legislativa dispares aspectos: optimización, reducción de trámites procesales, acortamiento de la tramitación jurisdiccional de los pleitos o causas, supresión de algunos hitos procesales y limitación disuasoria del considerado por el legislador uso excesivo de la Jurisdicción.

Ahora bien, la formulación específica seleccionada por el legislador no ha resultado especialmente sofisticada o compleja, ya que se ha centrado de manera exclusiva en la supresión de recursos o la eliminación de trámites procesales, sin que a ello le haya acompañado el sentido que a lo extirpado se unía y, lo que es más importante, omitiendo vergonzantemente que esos tajos tienen perfecta aptitud para no solo no provocar una aceleración procedimental, sino también para producir una merma de las garantías del justiciable que, en la enunciación del preámbulo legislativo, era justamente lo que se anunciaba a los cuatro vientos asegurar.

En concreto, la Ley 37/2011 procedió a implementar medidas como las siguientes: la prohibición de recurribilidad de las sentencias dictadas en juicios verbales civiles cuya cuantía no excediera de los 3.000 euros¹⁹, la supresión del trámite de preparación en los recursos devolutivos, la desaparición del recurso de reposición previo al recurso de queja civil, la reducción (o ampliación, según el punto de vista que se adopte) del recurso de casación civil –con la elevación de hasta 600.000 € de la pretensión de la que se conozca para su posible interposición: aunque ciertas resoluciones que disfrutaban previamente de acceso a esta instancia por mor de la cuantía pasan a carecer de esa habilidad, no alcanzando la nueva *summa gravaminis* podrían reconducirse a la vía del interés casacional si es que concurriera–, la elevación de los topes legalmente prevenidos por razón de la cuantía para la interposición de recursos en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (30.000 € en apelación y 600.000 € en casación), o la modificación al alza de la tabla inserta por la el artículo 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, concerniente a la determinación de la cuota tributaria de las tasas judiciales entonces existentes en los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo.

Ha de hacerse notar que por vez primera en el sistema procesal coetáneo a nosotros se ha cercenado la revisibilidad jurisdiccional de una decisión de primera instancia

¹⁹ Para más abundamiento, cfr. GARCÍA DE LA ROSA, C.: «El recurso de apelación en los juicios verbales tras la Ley de Agilización Procesal», *Diario La Ley*, n.º 7777, de 17 de enero de 2012. En relación con ese particular, el autor mencionado confluje con nuestra opinión relativa a que se aprecia un menoscabo de los derechos procesales y garantías del justiciable. En igual línea en el orden contencioso-administrativo, «el considerable incremento de los asuntos que quedarán resueltos en única instancia se justifica por el correlativo alivio de la carga de trabajo de los órganos colegiados, pero puede que a costa de los litigantes, en especial de los administrados (...). Es indudable que una segunda instancia permite depurar y corregir las actuaciones y los pronunciamientos de órganos judiciales con elevadas cargas de trabajo, lo que pudiera conducir a replantearse el mismo sistema de recursos diseñados en la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa» (GIL IBÁÑEZ, J. L.: «La relevancia práctica...», cit.). *Vid.*, por fin, IBARRA SÁNCHEZ, J. L.: «El juicio verbal en única instancia: sombras sobre la tutela judicial efectiva», *Diario La Ley*, n.º 7688, de 6 de septiembre de 2011.

civil o mercantil sobre el que estimamos pobre basamento consistente en lo que el legislador, sin ninguna justificación solvente, refiere como un intento de limitar un uso considerado en ocasiones abusivo e innecesario de las sucesivas instancias judiciales²⁰. Semejante criterio, drásticamente ajurídico y facilitador de la no salvaguarda de los derechos subjetivos de la ciudadanía, acaba pretiriendo que el coágulo de asuntos ralentizador del curso del orden jurisdiccional civil se halla en la primera instancia, singularmente en la fase de ejecución. El origen del litigio, aspecto baladí una vez canalizado jurisdiccionalmente, se convierte en delimitador del goce de mayor derecho de acceso al recurso.

- f) Concluiremos este sendero refiriéndonos a la reciente **Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses**, la cual está recibiendo una casi unánime contestación con desconocida precedencia, aunque no procede en este trabajo ahondar en esas críticas a las que, sinceramente, nos sumaríamos considerando la exorbitancia de las sumas que se exigen para acceder a la Jurisdicción, practicar sucesivas actuaciones procesales o poder interponer determinados recursos²¹; o valorando también la extensión universalizante de esta figura tributaria (personas físicas y jurídicas, no determinadas personas jurídicas con demostrada elevación de su capacidad económica como sucedía con la regulación de 2002 ahora derogada). Sin ápice de duda, estas notas gozan de aptitud de interferencia lesiva con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, muy singularmente en su prioritaria y primordial faz temporal que acarrea el acceso mismo a la Jurisdicción, que no ha de hallarse trufado de trabas obstativas que,

²⁰ Como apunta BANACLOCHE PALAO (*Análisis crítico de las reformas...*, cit.), «el sistema de apelación de los juicios verbales queda (...) de la siguiente forma –absolutamente disparatada (...): no cabe apelación si se trata de una reclamación que se tramita, por razón de la cuantía, por un juicio verbal de cuantía inferior a 3.000 euros; sí se puede plantear apelación si la cuantía es de 3.000 a 6.000 euros, pero la resuelve un solo Magistrado de la Audiencia provincial; y los juicios verbales que se tramitan como tales por razón de la materia (...) siempre tienen apelación, que se sustanciará por una Sección de la Audiencia provincial, y ello, con independencia de cuál sea su cuantía. Se produce, pues, la paradoja de que algunos asuntos de escasa cuantía (...) tendrán en todo caso acceso a la apelación porque se tramitan por el juicio verbal atendiendo a su materia, y sin embargo otros que, por su propia naturaleza, serán siempre de esa misma pequeña cuantía (...) no llegarán nunca a ser revisados por un Tribunal superior, por el único hecho de que el legislador no ha individualizado tal materia como específica del juicio verbal».

²¹ Para MAGRO SERVET, «será la interpretación o valoración de las cuantías impuestas como tasas las que determinarán si su fijación es o no inconstitucional» (MAGRO SERVET, V.: «Análisis sobre la viabilidad constitucional de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, de tasas judiciales (SSTC de 16 de febrero y 1 de octubre de 2012)», *Diario La Ley*, n.º 7971, de 22 de noviembre de 2012). Así es, podemos leer en la STC 79/2012, de 17 de abril, que la salvada constitucionalidad de las tasas judiciales tal cual se diseñaban por el artículo 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, decidida por la STC 20/2012, de 16 de febrero, «solo podría verse modificada si se mostrase que la cuantía de las tasas establecidas (...) son tan elevadas que impiden en la práctica el ejercicio del derecho fundamental o lo obstaculizan en un caso concreto en términos irrazonables» (Fundamento jurídico quinto). Desde luego, estimamos que hay posibilidades de que la regulación de 2012 incurra en este supuesto revocador a la vista tanto de las sumas eventualmente desproporcionadas de las tasas exigidas en relación con el valor de las pretensiones que puedan ejercitarse como de la subsiguiente discriminación de esos pedimentos, dada la regresividad implantada.

además, cuentan con una naturaleza tributaria, que no procesal por mucho que el legislador proclame lo contrario y lo consagre legislativamente («la regulación de la tasa judicial no es solo, como ya se ha dicho, una cuestión meramente tributaria, sino también procesal», apdo. III del preámbulo de esta norma).

La opción legislativamente positivizada no es inocua, pues implica de inmediato una novación de efectos a producir como pudieran ser la preclusión de los actos procesales gravados por este tributo o, por qué no, la terminación anticipada del proceso afectado sin dictarse una resolución de fondo²².

Acudiendo al preámbulo de esta ley, siguiendo con la sistemática que venimos manteniendo, nos encontramos con que se anuncia que «con esta asunción por los ciudadanos que recurren a los Tribunales de parte del coste que ello implica se pretende racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que la tasa aportará unos mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita». Entonces, esta norma entronca con el itinerario legislativo que venimos transitando, convirtiéndose por el momento en su último eslabón.

Es evidente que el legislador no confiere a la tasa judicial únicamente la cubrición del objetivo que le resulta consustancial en cuanto a la figura tributaria que constituye, y que no es otro que la recaudación fiscal de fondos con los que hacer frente a los dispares gastos públicos (aquí, judiciales). En el caso de las tasas, por su propia configuración normativa, a ese genérico fin en cuanto especie del género tributo, mediante su exacción habría que añadir la colaboración por parte del sujeto pasivo en el coste de los servicios públicos que recibiera²³. Al contrario, la volun-

²² Digamos que, de esta forma, se elimina una práctica que tenía lugar bajo una interpretación de la precedente regulación de la tasa judicial ahora derogada, contenida en el artículo 35 de la Ley 53/2002. Los órganos jurisdiccionales se mostraban realmente poco partidarios de no dar curso a las demandas por la mera ausencia del pago de este tributo, visto que ello implicaba una perturbación al derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE. En consecuencia, no subsanado ese defecto por el actor debidamente requerido al efecto con concesión de un plazo de diez días, lo que se hacía era dar curso a la demanda o recurso en cuestión con la única particularidad de dar cuenta del impago a la Administración Tributaria, a los pertinentes efectos puramente administrativos, que no procesales. No se procedía al archivo, sino que el procedimiento seguía los trámites legales. Se distinguía perfectamente una incidencia procesal de otra propiamente tributaria. Ahora se trunca esta posibilidad, pues como hemos apuntado la nueva regulación de la Ley 10/2012, singularmente su artículo 8, establece ya a modo de principio general que el «establecimiento de la tasa y su obligación de pago no es una cuestión meramente tributaria, sino también procesal, lo que supone que su impago tendrá consecuencias directas sobre el proceso, desfavorables para el sujeto pasivo obligado al pago que lo omite (...). Su impago (...) equivalente a la deficiente realización del acto procesal con la consecuencia de que el mismo se tendrá por no realizado o bien, según los casos, finalizará anticipadamente el proceso sin una resolución en cuanto al fondo» (LÓPEZ JARA, M. y FLORES RODRÍGUEZ, J.: «La tasa judicial para el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social. Comentarios a la Ley 10/2012, de 20 de noviembre», *Diario La Ley*, n.º 7988, de 20 de diciembre de 2012).

²³ Dado que simplemente se expone este particular, dejamos apuntados algunos trabajos en los que se puede proceder a una profundización mayor sobre el mismo: COLLADO CASTAÑO, I. M.ª: «La tasa judicial», *Quincena Fiscal*, Aranzadi, Pamplona, n.º 3, 2004; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «Las tasas judiciales (visión técnica desde el contencioso-administrativo)», *Diario La Ley*, n.º 7991, de 27 de diciembre de 2012; o RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R.: «Las tasas judiciales: 1959-2012», *Diario La Ley*, n.º 7979, de 5 de diciembre de 2012.

tad legislativa desborda ese recipiente tributario y se expande hacia otros terrenos que identifica con la racionalización del ejercicio de la potestad jurisdiccional, o lo que es igual, la agilización procesal en varios de los componentes que más arriba señalábamos como integrantes del complejo de elementos engarzados en este concepto: la optimización y la disuasión en lo que se entiende como un abuso por parte de los justiciables de la Jurisdicción en sentido amplio (comprensivo tanto del ingreso a la Jurisdicción como de otros momentos procesales posteriores)²⁴.

Muy probablemente el legislador deja de lado otro tipo de factores que hay que evaluar a la hora de tomar este tipo de medidas tributarias eminentemente afectantes a un derecho fundamental. No parece negable que hacer justicia encarna un componente primordial del interés público que prevalece a un interés particular de los litigantes, aun cuando este último pudiera quedar colmado tras el desarrollo del pleito particularmente considerado. El derecho a una tutela judicial efectiva supone un absoluto de la ciudadanía, que se puede mejorar entre otras formas a través de su agilización, pero involucrarse en esa bandera no debe provocar un efecto *boomerang* que lesione el referido derecho fundamental. A este punto se traslada el eje nuclear del problema: ¿el legislador ha provocado con sus sucesivas creaciones normativas semejante deriva?

3. VALORACIÓN CRÍTICA

Una vez concluida la ruta normativa que antecede, al menos al tiempo de redactar estas líneas dado que nuestro compulsivo e hiperactivo legislador a buen seguro no tardará demasiado en ofrecernos nuevos instrumentos legales en los que se perseverará en la vía argumental que se ha arrancado, procede ahora realizar algunas reflexiones críticas en relación con el concepto de agilización procesal que se ha introducido, consagrado, enriquecido y robustecido con contenidos que habrá que valorar.

A priori, nada puede objetarse a que el legislador persiga confirmar la viveza de un principio de agilización procesal que presida en una posición compartida con otros criterios legalmente seleccionados toda la actividad jurisdiccional. Ese acto de volición forma pacíficamente parte de las atribuciones que constitucionalmente se le encomiendan a la hora de diseñar con el detalle de minuciosidad necesaria la configuración del proceso, siempre y cuando tal cosa no interfiera en los ámbitos que la CE regla por sí misma y que, por jerarquía normativa, le resultan indisponibles al legislador infraconstitucional. Por tanto, el legislador únicamente ha rubricado, reforzado y aupado un eje angular que ha escogido entre los posibles para orientar la actividad procesal, sin que en sí mismo ello suponga ninguna situación negativa. El *iter* legislativo seguido en sucesivas legislaturas solamente ha subrayado este particular, cada vez con mayor incidencia y concreción.

²⁴ «La desnaturalización del concepto de tasa en el Ordenamiento tributario español es un clásico: el principio de justicia esencial en las tasas, el de provocación de costes (lo único que justifica sustancialmente este tributo), ha sido desvirtuado por la legislación; luego, la jurisprudencia ha asumido, sin rubor, la exacción de tasas clarísimamente desproporcionadas respecto al coste del servicio recibido» (PLAZA VÁZQUEZ, A. L.: «Tasas judiciales», *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º 852, Pamplona, 2012).

Extremo bien distinto es el que constituye un análisis relativo a qué se ha ido incluyendo dentro del radio de acción de la perseguida «agilización procesal», o más aún, qué objetivos se le han adjuntado y la deformación que las circunstancias reinantes han podido introducir en ese concepto, mutándolo, despojándolo de sus metas iniciales o transformándolo en otro ariete justificativo de todas las medidas de modificación a la baja de derechos subjetivos de los ciudadanos. Veamos.

La «agilización procesal» apuntada a modo de «continente» o criterio teleológico en 2003, con relativo parentesco y armonía pacificada con otros principios constitucionales de índole procesal, acaba teniendo muy poco que ver con el «contenido» que va despuntando sucesivamente y que topa su cénit con la regulación que introduce la Ley 37/2011. Mejor aún, esta norma corona una etapa evolutiva del concepto en cuestión y, simultáneamente, consagra el arranque de otra en el que ese colofón se convierte en sustrato mínimo, suelo y justificación suficiente para su extensión en idéntica línea argumental a otros terrenos procesales que en la normación de 2011 no habían sido alcanzados por el espíritu agilizador (las nuevas y expandidas tasas judiciales pueden ser el perfecto ejemplo de lo que se indica).

Inicialmente, en el ánimo legislativo que va cristalizando en el Pacto de Estado que se normativiza a partir de 2003, contextualizándolo debidamente en el entorno socioeconómico altamente positivo que España vivía en ese momento, es esperable que el legislador pretendiera en buena lid mejorar sensiblemente el funcionamiento de la Administración de Justicia, racionalizarlo, implementar nuevos enfoques en su actividad que redundaran en un menor tiempo de respuesta de esa maquinaria estatal que, a la par, permitiera una clarificación y elevación cualitativa del derecho fundamental del artículo 24.1 de la CE, unos perfeccionados derechos subjetivos de la ciudadanía a la vista de que su protección jurisdiccional iba a lograrse con afinadas respuestas cronológicas. Insistimos, nada que objetar a esa pulsión. Al contrario, merece nuestra alabanza y compartición.

Ahora bien, cuando al concepto se le dota de mayores contenidos, más clarificados incluso desde su pluralidad material, ese clima socioeconómico se ha transformado bruscamente, ha virado ciento ochenta grados y apunta a una dirección radicalmente opuesta: de la bonanza se ha pasado a una majestuosa tempestad económica y financiera prácticamente desconocida a lo largo de la historia reciente del país. Por eso, la labor de concreción legislativa se va a resentir y quedará inevitablemente influenciada por esos factores que, en apariencia, tal vez debieran quedar ajenos a esta necesaria labor de definición de un concepto jurídico tan inicialmente indeterminado ya no solo siendo tomado aisladamente, sino en conjunción con criterios constitucionales que han de gozar de mayor estabilidad y sensible menor afectación por circunstancias puntuales como las referidas.

Aisladamente consideradas, las medidas que aderezan la Ley 37/2011, de 10 de octubre, no dejan de erigir «otro paquete más de variadas modificaciones procesales, fragmentarias, descoordinadas entre sí y sin sistemática alguna, muchas de las cuales ni siquiera tenían como finalidad una verdadera agilización de los procesos (...) producto de una aprobación precipitada, sin la necesaria reflexión, prudencia y consenso entre todos los operadores jurídicos, y que, por ello, carecen de una coordinación (...) común, constituyendo una amalgama –parche–»²⁵. Pero intentemos aglutinarlas pese a su dispersión conceptual y démonos cuenta de cómo el tenor hermenéutico de la exposición

²⁵ VILLARRUBIA MARTOS, F. J.: «Los efectos de las medidas de agilización procesal», *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º 840, Pamplona, 2012.

de motivos de la mencionada norma no es capaz de esconder su veraz finalidad: simplificar y suprimir trámites «innecesarios», impedir la dilación deliberada del proceso o limitar el uso desproporcionado de instancias judiciales. ¿Qué mayor subjetivismo legislativo es posible?, ¿quién le da al legislador los datos objetivos suficientes para determinar qué es o no superfluo intraprocesalmente?, ¿por qué trámites que se habían introducido legislativamente pasan de repente a convertirse en inútiles por decisión de la misma instancia que previamente los había creado sin ninguna justificación medianamente solvente o sólida?, ¿acaso es indiscutible que sea el legislador quien deba fijar con cirugía más que inexacta lo que es o no un uso desmedido de instancias judiciales, cuando está en juego un derecho fundamental y una maquinaria que, en tantas cosas, justifica la existencia misma del Estado?, ¿es que el Estado pretende aligerar sus obligaciones consustanciales, hacer dejación aunque sea parcial de sus encomiendas para con los ciudadanos?

Aquí radica el quid de la cuestión. Legislativamente se ha optado por dotar de contenido a un neoc concepto jurídico indeterminado de manera invertida, tratando además de hacer creer con insostenibles argumentos que se está haciendo justamente lo contrario. Sobre la imparable verdad de la pavorosa ausencia de recursos públicos, se pasa a utilizar el concepto de agilización procesal como un instrumento más en una política de ajuste presupuestario, de recorte y austeridad en el gasto público, como una coartada falseada, distorsionada de manera insoportable para ahorrar también en el sector de la Administración de Justicia: una excusa falsaria para no reconocer que este pilar estatal va a ser asimismo víctima de ese principio general que ahora inspira y justifica todos y cada uno de los resquicios del Estado.

Podemos comprobar la plasmación de esta tendencia en el tenor de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, en la que, entre otras, se arbitran nuevas ocurrencias legislativas en orden a eliminar la figura de los Jueces sustitutos (que realizan un trabajo absolutamente necesario, básicamente porque no se cubren con medios humanos suficientes todas las plazas precisas), que, por mucho que se intenten escudar con la pomposidad de rigor en una mejor eficacia, eficiencia o calidad a prestar a los ciudadanos, tienen su razón de ser en «el contexto actual de austeridad presupuestaria» que de refilón reconoce el apartado VIII de su preámbulo. No es difícil convenir que esta norma solo supone una modificación parcial de la LOPJ, otro remiendo dirigido, como su propio nombre indica, a ahorrar en gastos en el seno de la Administración de Justicia. Nada más. Si se lograra alguna otra mejora, sería colateral, pero no el objetivo legislativo real contra lo que se manifiesta con sonrojante inexactitud.

En otro orden de cosas, es cierto que hay una mayor litigiosidad. A nuestro entender, esa elevación del volumen de asuntos a resolver en conducto jurisdiccional tiene unas causas que no se corresponden precisamente con las que esgrime el legislador (*supra*). Ahora bien, ese hecho incontestable no debe ser conjurado amputando fases o partes procesales sobre criterios legislativos robustamente enclenques. Es normal que a medida que el nivel de conciencia ciudadana sobre los derechos subjetivos crece lo haga la correlativa masa litigiosa²⁶: se trata de

²⁶ «Aunque exista una progresiva tendencia a reclamar y recurrir (...) en muchas ocasiones no queda otro remedio que acudir al Juez, ante los abusos y situaciones de injusticia en las que se ven envueltos los ciudadanos en la vida real» (GIL IBÁÑEZ, J. L.: *La relevancia práctica...*, cit.).

un síntoma de desarrollo social del país, máxime si todos los débiles intentos legislativos por articular medios alternativos de resolución de conflictos cuentan con resultados estadísticos especialmente discretos, siendo benévolos en la calificación²⁷. Lo que no puede el Estado es cejar en su obligación de ofrecer al ciudadano, justiciable, administrado y contribuyente una justicia eficaz, fiable y rápida²⁸; y desde luego tal cosa es inalcanzable e intolerable suprimiendo derechos o garantías.

Al margen de imprescindibles mejoras organizativas, serias, fundadas y ajenas a cualquier calificativo de ocurrencia, ha de dotarse a la justicia de mayores medios humanos y materiales que culminen de una vez para siempre la insultante penuria en la que se ha movido esta manifestación del Estado y a la que se ha condenado históricamente. La inversión en este terreno ha sido, es y debe dejar de ser absolutamente inaplazable para poner a esta constitutiva parte estatal al nivel merecido por la sociedad a la que se engarza y sirve. Y cualquier medida que se tome como excusa para lograr estos fines que atisbe la mínima lesividad para las garantías y derechos de todos ha de ser inmediatamente erradicada y desechada. La restricción de derechos previamente asegurados nunca puede ser solución a nada.

A pesar de que lo expuesto resulte a todas luces evidente, conviene que el legislador sea consciente de que no se trata de un argumento únicamente dogmático o doctrinológico basado en interpretaciones sistemáticas de principios jurídicos abstractos o en esencias inasequibles del Ordenamiento. La CE le prohíbe articular estas peculiares medidas a partir del que ha de ser inevitable imperio de principios propiamente constitucionales. En efecto, debemos recordar y conjugar rápida y entrelazadamente el tenor de los artículos 1.1 y 9.2 de la Carta Magna.

- a) Un «valor superior de nuestro Sistema Jurídico es la justicia», en su faz de justicia material. ¿Qué Ordenamiento jurídico puede permitirse la renuncia a la consecución de una justicia material indeclinable para que cumpla su función justificativa y asevere la paz social y la convivencia ordenada? La pregunta es retórica, obviamente.

Entonces, la vertebración del esquema que asegure el imperio de la justicia material exige de un elenco de garantías que deben ir más allá de una respuesta judi-

²⁷ «El aumento de litigiosidad no es revelador de una especial confianza ni del afecto que la Administración de Justicia inspira a los ciudadanos (...). Es simplemente la necesidad (...) lo que nos lleva al uso intensivo de estos servicios públicos (...). Que estemos o no satisfechos con su funcionamiento es otra cosa» (HERNÁNDEZ LÓPEZ, C: *La Ley 37/2011 de Medidas...*, cit.).

²⁸ Obviamente, el legislador es totalmente consciente de esta realidad y la reconoce sin paliativos en ámbitos normativos ajenos a los que están centrando nuestra atención en este trabajo. Leemos en el apartado primero del preámbulo de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que «una de las funciones esenciales del Estado de Derecho es la garantía de la tutela judicial de los derechos de los ciudadanos. Esta función implica el reto de la implantación de una justicia de calidad capaz de resolver los diversos conflictos que surgen en una sociedad moderna y, a la vez, compleja». El diagnóstico es acertado y compartido. Otra cosa es que la posología posterior de las medidas para la realización práctica del mismo sea o no atinada, o llegue a desvirtuar los principios que luminosamente se asientan y proclaman.

cial rápida a las pretensiones colocadas a la consideración de la Jurisdicción por volición del justiciable que ejercita su derecho de acción, en las dispares manifestaciones ubicables bajo su umbral. Lo que de veras ha de regir esta actividad es el logro de una respuesta judicial que sea justa, una satisfacción justa, la resolución del conflicto surgido que, en sí, albergue haber articulado y restablecido una justicia material que se había trastocado al nacer ese litigio. ¿De veras eso puede ganarse cercenando la revisión de resoluciones judiciales en principio no definitivas o, peor aún en ese ahondamiento que indicábamos, sometiendo a previo pago el ejercicio de las que no se aborten negando esos hitos o jalones procesales cuando no el acceso mismo a los órganos jurisdiccionales en función del cobro de un cuantitativamente desahorado tributo? Seguimos lanzando preguntas retóricas.

Es inaceptable sojuzgar la justicia material para conseguir a cambio un ahorro presunto en la sobrecarga de la Administración de Justicia, dejando al margen del logro de ese valor superior del Ordenamiento una cantidad nada despreciable de asuntos. No podemos darnos por satisfechos con que todo sea más ágil mientras admitimos indolentes que resoluciones eventualmente erróneas e injustas no puedan ser revisables, o negamos el acceso mismo a la Jurisdicción de pretensiones subjetivas que el legislador estima inapreciables sobre dogmas unilaterales e irrazonables. En suma, estamos agilizando la injusticia: el seguro alivio de la carga de trabajo de Juzgados y Tribunales no engendrará en absoluto la mejoría de la actividad prestacional que brinda a los justiciables. La tutela judicial efectiva, como derecho fundamental reclamado por el ciudadano ante los órganos del Poder Judicial, no puede quedar en nuestra opinión capitidismínuida de esta forma: reducirla a una única instancia implica de inmediato muchísimas más posibilidades de indefensión que, igualmente, se hallan proscritas *ope* artículo 24.1 de la CE.

- b) El artículo 9.2 de la CE prevé que corresponde a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y la facilitación de la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Se trata de una serie de obligaciones positivamente exigidas por la CE al legislador, por lo que los poderes públicos han de afanarse en la búsqueda de los medios que permitan que la realidad se aproxime a los principios rectores de la política social y económica prevenidos en la Norma Suprema (STC 189/1987, de 24 de noviembre). Se diría que la CE anhela que no haya desigualdades radicales dentro de la sociedad, intrínsecamente negativas, y articula obligaciones para que se exterminen diligentemente. Ello hace que la política legislativa llegue a exigir una desigualdad formal en aras de la consecución de una igualdad material sustancial (STC 19/1988, de 16 de febrero). El artículo 9.2 de la CE integra entonces una cláusula de promoción de la igualdad material (STS de 8 de octubre de 1991). Por eso, unas tasas igualitarias en su tramo fijo, que no distingan supuestos objetivamente distintos, desproporcionadas en relación con muchos de los pedimentos que las generan, regresivas, desahectas de cualquier indicio de

consideración de capacidad económica; o un criterio de alejamiento del justiciable; u otro de supresión arbitraria de instancias judiciales... tienen que maridar especialmente mal con este principio constitucional, cuando no atacarlo despojanamente.

4. IDEA FINAL

El colofón a las reflexiones realizadas a lo largo de estas páginas es pesimista y desalentador. Hemos intentado razonar cómo la distorsión omnipotente de la coyuntura económica es capaz de alterar cuanto se encuentra en su camino. De un ideal de agilización procesal que neutramente considerado no merece ninguna tacha ni engendra peligro alguno resulta que, con esa interferencia, en cuanto se le dota de contenido acaba por ser un auténtico modo de lastrar, amputar y redefinir a la baja derechos ciudadanos, en este caso de naturaleza procesal o jurisdiccional. Esa agilización implica ahora mismo menores instancias judiciales en muchos casos, renuncia a la consecución de una veraz justicia material, pago de tasas verdaderamente exorbitantes para poder realizar sucesivos actos procesales o por el mero hecho de acceder a la Jurisdicción... Es decir, una desinflada tutela judicial efectiva justificada en la necia realidad de la inexistencia de suficientes recursos públicos a destinar a un pilar fundamental del Estado en proceso de forzoso e injustificable adelgazamiento. El Estado mismo rebaja su Administración de Justicia, la debilita, la retrae, la esconde y la hace menos accesible, efectúa dejación de una de sus encomiendas unidas al propio nacimiento de la estructura estatal tal cual la venimos conociendo.

La cuestión particularmente abordada tiene proyección más global hacia los cimientos del Estado y su formulación jurídica básica y suprema, la CE. Nuestra Constitución sufre los embates de la crisis y se convierte en una damnificada más de sus efectos. Planteémonos seriamente cómo el legislador, con las coartadas más peregrinas y los medios más sutiles que intentan inútilmente disfrazar la pecuniaria motivación real, está procediendo a un inaceptable vaciado del contenido constitucional sin seguir los cauces reformativos contenidos en su texto. Rebajar aspectos integrantes de la Norma Suprema, mutarlos, diluirlos, transformarlos en un sucedáneo falsificado es atacar a la CE misma tal cual la ciudadanía se la otorgó en su momento, y poner en cuestionamiento la utilidad del Estado que nos hemos dado si este presta menos servicios –jurisdiccionales, en el caso estudiado– que los que se le pueden exigir constitucionalmente. Urge, entonces, reenfocar esta deriva y resituirla en los niveles adecuados que nunca debieran haberse minorado.

El legislador ordinario debe tomar conciencia de que tiene límites constitucionales que su actuación siempre ha de respetar, por muy duras que sean las circunstancias. Justamente en momentos difíciles es donde ha de demostrarse la grandeza del Estado y sus instituciones, ofreciendo garantías, respeto a los ejes medulares del pacto constitucional, certeza y esperanza a la ciudadanía. Lamentablemente, por lo menos en lo que ha sido el objeto de estas páginas, no está sucediendo así.