

**LA JUSTICIA CIVIL EN ESPAÑA:
AVANCES, RETROCESOS, ESTANCAMIENTO**

**A JUSTIÇA CIVIL NA ESPANHA: AVANÇOS, RETROCESSOS E
PARALIZAÇÃO**

MANUEL ORTELLS RAMOS

Catedrático de Derecho Procesal. Universitat de València (España)

E-mail: manuel.ortells@uv.es

RESUMEN: Una reflexión sobre si las reformas procesales civiles en España han significado avances o retrocesos requiere establecer, en primer lugar, una situación de partida y, a continuación, unos parámetros de referencia para evaluar su evolución.¹ En los diversos puntos de los apartados II, III y IV de este trabajo expondré lo necesario sobre el punto de partida en los diversos componentes de la justicia civil que son relevantes para apreciar su evolución. En los dos sub-apartados que siguen me referiré a los parámetros de evaluación.

PALABRAS-CLAVE: Eficiencia procesal. TIC. Tutela Judicial. Crisis económica. Tutela colectiva.

RESUMO: Pensar se as reformas processuais civis na Espanha têm significado avanços ou retrocessos exige estabelecer, primeiramente, um ponto de partida e logo em seguida, parâmetros de referência para avaliar a sua evolução. Nos diversos pontos, II, III e IV serão apresentadas ideias necessárias sobre o ponto de partida para nos diversos componentes da justiça civil, relevantes para avaliar a sua evolução. Nos sub-capítulos posteriores, far-se-á uma referência aos parâmetros da sua avaliação.

¹ La redacción de este trabajo ha finalizado el 13 de agosto de 2016. Este trabajo se ha realizado en el proyecto de investigación DER2015-69722-R (MINECO/FEDER), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Siglas y abreviaturas utilizadas: art(s): artículo (artículos); CC: Código Civil; CDFUE; Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; CE: Constitución Española de 1978; CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos; CEPEJ: Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia; CGPJ: Consejo General del Poder Judicial; CIADH: Convención Inter-Americana de Derechos Humanos; cit.: citado; DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos; fj: Fundamento jurídico; LEC/2000: Ley de Enjuiciamiento Civil de 7 de enero de 2000; LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil; LO: Ley Orgánica; LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial; p.: página; PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; pp.: páginas; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional, TC: Tribunal Constitucional; TIC: Tecnologías de la información y comunicación; TSJ: Tribunal Superior de Justicia; UE: Unión Europea; ZZPInt: Zeitschrift für Zivilprozess International.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência processual. TIC. Tutela jurisdiccional. Crise económica. Tutela coletiva.

SUMÁRIO: 1. Sobre la evaluación de la calidad de la justicia civil. 2. Algunas evaluaciones de la calidad de la justicia civil en España. II. LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL DE 2000 Y SUS REFORMAS: HACIA UNA JUSTICIA CIVIL MÁS EFICIENTE POR LA VÍA DE REFORMAR LAS LEYES PROCESALES. 1. La LEC/2000 y la superación de una legislación procesal civil anticuada y confusa. 2. Reformas de la LEC/2000 dirigidas a reducir la actividad procesal. A) El descubrimiento de los resultados del procedimiento monitorio y la extensión de la técnica monitoria. B) Otras reformas de menor alcance. III. HACIA LA EFICIENCIA MEDIANTE UNA NUEVA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS AUXILIARES DE LA JURISDICCIÓN. 1. La especificación de las funciones de los jueces y de –o respecto a- las funciones del personal auxiliar de alta cualificación. 2. Sobre las características generales de la nueva oficina judicial y su implantación. 3. La generalización del uso de TIC para la realización de las actividades procesales. 4. La “externalización” de determinadas funciones tradicionalmente atribuidas a los servicios auxiliares de la jurisdicción. IV. EFICIENCIA DE LA JUSTICIA CIVIL Y ADECUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL A LA DEMANDA DE TUTELA JUDICIAL. V. CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS PROCESALES ¿COYUNTURALES? 1. Restablecimiento, despliegue y repliegue de las tasas judiciales. 2. Normas de protección del deudor en la ejecución dineraria. VII. EL RETO DEL FUTURO: LA CRECIENTE MASIFICACIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA JUDICIAL. 1. El desequilibrio actual de las respuestas ante las necesidades de los litigios masivos. 2. Técnicas de reducción de las controversias y de su judicialización. 3. Aplicación de las TIC para la resolución automatizada de ciertos litigios.

1. Sobre la evaluación de la calidad de la justicia civil

La calidad de la justicia civil depende de su eficiencia y ésta es expresión de una relación entre unos objetivos que deben ser alcanzados y los costes de la actividad que se realiza para lograrlo.

El primer término que debe ser definido es el de los objetivos o fines a cuyo servicio está la justicia civil. Sin revisar ahora las respuestas a una pregunta de esa magnitud, me parece ilustrativo partir de la distinción que estableció Rawls entre tres tipos de justicia procesal –pura, perfecta e imperfecta-.² El proceso civil encaja en el tipo de la “justicia procesal imperfecta”, puesto que tiene como objetivo producir

² Rawls, J., *Teoría de la Justicia*, (Trad. González, M. D.), Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp. 106 ss.

resultados justos, si bien, aunque está diseñado para lograr ese fin, no puede asegurarse que siempre lo alcance.

En todo caso, la justicia civil no tiene como fin sólo resolver conflictos de una cierta clase, lo que podría hacerse procediendo de cualquier manera, sino resolverlos con justicia,³ mediante decisiones que merezcan ser consideradas ecuanímes, correctas, acertadas y justas.⁴

Este fin de la justicia civil implica exigencias en un doble plano. En primer lugar, su ordenación debe respetar las garantías fundamentales establecidas por convenios internacionales de derechos humanos⁵ y por las constituciones nacionales.⁶ En segundo lugar, la justicia civil debe tener como objetivo la producción de resultados de calidad, que consisten en cosas distintas según la clase de tutela judicial que haya sido pretendida. Si se ha pedido tutela declarativa el resultado de calidad es una decisión judicial correcta, por el acierto de los juicios sobre los hechos, de los juicios de valor y, específicamente, de los juicios de Derecho para decidir el asunto litigioso.⁷ Si se trata de tutela ejecutiva, la calidad del resultado consistirá en que, mediante la actividad ejecutiva, el ejecutante reciba la prestación tal como está determinada en el título ejecutivo.

La dificultad respecto de este primer término para evaluar la eficiencia de la justicia civil afecta, esencialmente, a la objetivación –ya no digamos a la cuantificación- del grado en el que se alcanzan los objetivos mencionados. Ante la extrema dificultad de apreciar directamente este factor, los estudios sobre la

³ Su fin es establecer la “paz con justicia”, según la feliz expresión carneluttiana - Carnelutti, F., *Sistema del Diritto Processuale Civile*, I, Cedam, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 1936, p. 247.

⁴ Taruffo, M., “Orality and writting as factors of efficiency in civil litigation”, *Oral and written proceeedings: Efficiency in civil procedure*, Carpi F., Ortells M. (eds.), Universitat de València, Valencia 2008, pp. 186-188.

⁵ Art. 10 DUDH, art. 14.1 PIDCP, art. 8.1 CIADH, art. 6.1 CEDH, art. 47 CDFUE.

⁶ Por lo que se refiere a la CE, en los arts. 24, 14 y 117 a 120.

⁷ Para un análisis del significado de decisión judicial correcta véase, Carbonell Bellolio, F., “Sobre la idea de decisión judicial correcta”, en *Analisi e diritto/Análisis y derecho/ Law and analysis/Droit et analyse/Análise e direito*, 2015, pp. 11-46

eficiencia de la justicia civil suelen atender a indicios reveladores del respeto a las garantías procesales fundamentales y de la producción de resultados correctos.⁸

El otro término que debe ser considerado para apreciar la eficiencia de la justicia civil está constituido por los costes que genera la actividad mediante la cual se realiza el proceso y la duración de la misma.⁹

Por un lado, están los costes directos, consistentes, de una parte, en el gasto público destinado a financiar los medios personales y materiales para el funcionamiento de la justicia civil, y, por otra parte, en los costes privados que genera el acceso a la justicia, entre los que se hallan, principalmente, las retribuciones de los profesionales del Derecho que defienden a las partes y los costes producidos por la preparación y práctica de las pruebas, especialmente de la prueba pericial. Según la regulación de cada ordenamiento, las tasas judiciales convierten en coste privado la totalidad o una parte del gasto público imputable a un determinado proceso civil.

Por otro lado, se producen costes indirectos o colaterales que corresponden a las consecuencias negativas específicamente derivadas del mal funcionamiento de la justicia en procesos determinados. Estos costes pueden ser públicos, como las indemnizaciones que debe pagar el Estado por errores judiciales y por el funcionamiento anormal de la administración de justicia, en el que se incluye la dilación indebida en la tramitación y resolución del proceso. Son costes privados indirectos los costes de oportunidad, que sufre un agente económico a causa de que sus activos patrimoniales se hallan afectados por un proceso y por la inseguridad de sus resultados.

⁸ Además de las técnicas para apreciar esos elementos cualitativos que mencionaremos en el apartado II.2 de este trabajo, véanse las que cita Ramos Romeu, F., "Forma del procedimiento y funcionamiento de la Justicia: Análisis de Derecho comparado", en Carpi, F., Ortells, M. (Eds.), *Oralidad y escritura en un proceso civil eficiente*, II, Universitat de València, 2008, p. 483.

⁹ Para la sintética exposición del texto sigo a Pastor Prieto, S., "¿Penuria de medios? Un análisis empírico de los costes públicos y privados visibles y ocultos de la Justicia", *La justicia procesal*, CGPJ, Madrid, 2009, pp. 351-378, 384-420. También de interés algunos trabajos de la obra colectiva *El coste de la justicia*, CGPJ, Madrid, 2001, en especial Pastor Prieto, S., Vargas Pérez, C., "El coste de la justicia: datos y un poco de análisis", Uría Fernández, F., "Justicia y Hacienda", Sánchez Cuartero, E. "Coste, duración y eficacia de algunos procedimientos frecuentes".

Por fin, los llamados costes ocultos de la justicia son, también, costes indirectos, pero no están relacionados con procesos concretos, sino con el funcionamiento general de la justicia civil, que es un factor al que los operadores económicos atienden para la toma de decisiones. Una percepción de mal funcionamiento es considerada por los operadores “como un aumento de la incertidumbre o de los costes o unos menores beneficios de la actividad que estén desarrollando o piensen desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Descensos en la inversión, disminuciones en la contratación laboral, el otorgamiento de créditos, la compra de bienes de consumo, la construcción de viviendas son manifestaciones comunes de este problema”.¹⁰

En contraste con el primer término a considerar para evaluar la eficiencia de la justicia civil, los factores de coste y duración de los procesos parecen más objetivables e incluso cuantificables, porque remiten a datos de hecho y no a criterios normativos.

Aunque lo anterior es cierto en parte, son necesarias dos matizaciones.

En primer lugar, estos factores no solo expresan datos de hecho, sino también valores normativos. La duración del proceso está implicada en el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE) o a ser oído en un plazo razonable (art. 6.1 CEDH, art. 8.1 CIADH). Resulta obvio, al menos respecto de los costes públicos directos de la justicia civil, que, aun prescindiendo de lo que

¹⁰ Pastor, cit. nota 9, p. 414 y pp. 415-420. Para una profundización en los costes ocultos de la justicia debe verse, Posner, R. A., *Economic Analysis of Law*, 2011, 8ª edición, y son muy ilustrativos estudios sobre la incidencia del funcionamiento de los tribunales en el mercado del crédito, como el de Jappelli, T., Pagano, M., Bianco, M., “Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets”, *Journal of Money, Credit, and Banking*, Volume 37, Number 2, March 2005, pp. 223-244; y sobre la incidencia de la protección jurídica y judicial de la propiedad, del cumplimiento de los contratos y de los derechos de los inversores sobre el desarrollo de los mercados financieros y el crecimiento económico, como el de Beck, Th., Levine, R. 2003. “Legal Institutions and Financial Development”. Policy Research Working Paper; No. 3136. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18057> License: CC BY 3.0 IGO. También Palumbo, G. et al. (2013), “The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1060, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k41w04ds6kf-en>

deriva del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), los poderes públicos tienen el deber constitucional de financiar una amplia variedad de políticas públicas, de modo que han de ponderar la atención presupuestaria a las mismas. No es jurídicamente defendible sostener que un pretendido máximo grado de calidad de la justicia civil justifica la asignación de cualquier cantidad de gasto público a su financiación.

En segundo lugar, subsisten dificultades para reunir datos fiables sobre los factores de duración y coste del proceso y, principalmente, continúa siendo una tarea muy compleja determinar la relación entre las políticas que actúan sobre los factores influyentes en la duración y coste del proceso y los cambios en la calidad de la justicia civil.¹¹

Establecidos, de modo general, los términos para apreciar la eficiencia de la justicia civil, puede sentarse como corolario que es eficiente la justicia civil cuya ordenación, de una parte, maximiza el respeto a las garantías fundamentales del proceso civil y la calidad de los resultados del mismo, y, de otra, minimiza los costes directos e indirectos causados por la realización del proceso. Está implícito en lo dicho que la eficiencia se manifiesta como una cualidad gradual, que se mueve desde una óptima y una pésima relación entre los dos términos apuntados.

No sería razonable proponerse, en este momento, una mayor determinación de lo que significa una justicia civil eficiente.¹² En todo caso, es obvio que la eficiencia de la justicia civil no sólo está en función de la minimización de los costes del proceso civil,¹³ sino del equilibrio entre la calidad de la justicia –garantías del proceso y calidad de sus resultados- y los costes que implica su impartición.

¹¹ Véanse, por ejemplo, las referencias bibliográficas reseñadas en Palumbo, cit. nota 10, p.7.

¹² En efecto, una institución con la capacidad de acopio de datos y de valoración de los mismos como la CEPEJ expresa, tras un trabajo de ocho años, la conclusión de que: "It is understood that these various issues deserve to be further studied, within the framework of an in-depth analysis that the CEPEJ will carry out in a second phase of this evaluation process" (*European judicial systems. Edition 2012 (Data 2010). Efficiency and quality of justice*, CEPEJ Studies No. 18, p. 385, accessible en http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp

¹³ En este sentido la crítica a los informes anuales del Banco Mundial, *Doing Business*, que presentan, en opinión de Mohando, L. F., "The World Bank Doing Business Ranking of

2. Algunas evaluaciones de la calidad de la justicia civil en España

Las evaluaciones sobre la calidad de la justicia civil en España son variadas en cuanto a metodología y en cuanto a resultados, y no son fáciles de sintetizar en este trabajo. Me limitaré a unos apuntes suficientemente ilustrativos.

El proyecto *Doing Business* del Banco Mundial genera unos informes anuales que incluyen información parcial sobre el funcionamiento de la justicia civil –atienden a las reclamaciones por incumplimiento contractual-, aunque con exclusiva atención a la duración de los procedimientos y a los costes privados de los mismos,¹⁴ lo que no contribuye a una evaluación completa y no sesgada de la eficiencia.¹⁵ En el informe de 2016, España ocupa el puesto 39 en un ranking de 189 economías.¹⁶

*World Justice Project*¹⁷ evalúa la calidad de la justicia civil como uno de los factores relevantes para considerar implantado el imperio de la ley, atendiendo, junto a la existencia y calidad de medios no judiciales de solución de controversias, no solo a la razonable duración de los procedimientos y a la asequibilidad del acceso a la justicia, sino también a que la misma esté libre de discriminación, de corrupción y de influencias indebidas por parte de los poderes públicos. Los datos se obtienen mediante encuestas abiertas a muestras representativas del público y por respuestas a cuestionarios dirigidos a profesionales del Derecho y académicos en

Quality of Justice: Critical Analysis”, *Juridica Internacional*, XVI/2009, pp. 203-215, una visión unilateral –y, por tanto, equivocada- de la eficiencia de la justicia.

¹⁴ Los informes anuales y la base de datos generada pueden consultarse en <http://www.doingbusiness.org>.

¹⁵ Esa crítica puede sostenerse a pesar de un cambio en la metodología que se ha producido en el informe de 2016, consistente –*Doing Business* 2016, cit. nota 14, p. 92- en sustituir la valoración del componente de complejidad de los procedimientos por la de la introducción de buenas prácticas que promueven calidad, que se centran solo en la especialización de tribunales mercantiles, aplicación de técnicas de gestión a los procedimientos y uso de medios electrónicos.

¹⁶ *Doing Business* 2016, p. 242.

¹⁷ Para acceder a las bases de datos y a los informes de este proyecto: <http://worldjusticeproject.org>

materias jurídicas.¹⁸ En el ranking global del último informe España ocupa el puesto 24 de 102 países considerados, el mismo puesto de los 31 países con similar nivel de renta y el puesto 17 de 24 países de su región.¹⁹

En el ámbito del Consejo de Europa, la CEPEJ realiza trabajos de evaluación de los sistemas judiciales de los Estados pertenecientes a aquella entidad supranacional,²⁰ entre ellos los informes bianuales sobre la eficiencia y calidad de los sistemas judiciales europeos.

El alcance de la comparación de los sistemas judiciales que se propone la CEPEJ va más allá de un estrecho concepto de eficiencia, persiguiendo también examinar la calidad y la efectividad de la justicia. Eso explica la diversidad de componentes de los sistemas judiciales que son objeto de examen: esfuerzo presupuestario dedicado al sistema judicial, atención a la justicia gratuita, número y distribución territorial de los tribunales –incluyendo las manifestaciones de la llamada e-justicia-, número de jueces y características de su estatuto, número y características del personal no judicial al servicio de los tribunales, derechos de las personas ante los tribunales y confianza del público en los mismos, carga de trabajo de los tribunales, duración de los procedimientos y efectividad de la ejecución de las decisiones de los tribunales.²¹

Como se indica en el último informe publicado,²² si bien el interés del mismo radica, más allá de las cifras, en la ilustración de las tendencias generales, de la evolución y de las cuestiones comunes de los sistemas judiciales de los Estados europeos, al examinarse los diversos componentes mencionados se presentan cuadros comparativos de datos que objetivan las valoraciones. No se establecen rankings generales en los que ubicar el sistema judicial español, pero pueden

¹⁸ Sobre los aspectos evaluados y la metodología véase *World Justice Project, Rule of Law Index 2015*, accesible en <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>, pp. 13 y 15.

¹⁹ *World Justice Project, Rule of Law Index 2015*, cit. nota 18, p. 141.

²⁰ La más completa información sobre CEPJ y sus trabajos es accesible en http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp

²¹ CEPEJ, *Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"*, accesible en http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf

²² CEPEJ, cit. nota 21, p. 7.

destacarse algunos datos significativos de la posición de ese sistema judicial en el conjunto de sistemas analizados. Así, la duración estimada en días (datos de 2012) para la resolución de un asunto no penal por los tribunales españoles era de 264 días, siendo la media de los Estados europeos considerados de 248 días y la mediana de 149 días.²³ En otro componente significativo –número de jueces por 100.000 habitantes- la ratio española es de 11'2, siendo la media europea de 17'7 y la mediana de 21, siempre con datos de 2012.²⁴

Desde 2013, la Unión Europea –que recurre a la colaboración de CEPEJ- elabora un cuadro de indicadores relacionados con la eficiencia de la justicia (duración de los procedimientos, tasa de resolución de asuntos ingresados y asuntos pendientes), con su calidad (formación de los jueces, supervisión y evaluación de la actividad de los tribunales, presupuesto y recursos humanos destinados a los mismos) y con la percepción de la independencia de los sistemas judiciales.²⁵ Teniendo en cuenta ese cuadro y los resultados del Eurobarómetro sobre la Justicia en la UE,²⁶ un estudio reciente ha puesto de manifiesto que los ciudadanos españoles se encuentran entre los más críticos con los diversos aspectos de calidad del sistema judicial sobre los que fueron encuestados.²⁷

En el ámbito interno el CGPJ presenta, desde 2003,²⁸ tres indicadores de calidad: (1) porcentaje de sentencias dictadas por jueces de carrera, (2) porcentaje de sentencias recurridas y porcentajes de los posibles resultados de los recursos, y

²³ CEPEJ, cit. nota 21, p. 198

²⁴ CEPEJ, cit. nota 21, p. 155.

²⁵ Puede accederse al cuadro de indicadores publicado en 2014 en [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-194_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-194_en.htm)

²⁶ Este estudio –accesible en https://data.europa.eu/euodp/es/data/dataset/S1104_385- se elabora a partir de encuestas a amplios grupos de población de todos los países de la UE acerca de la experiencia y conocimiento del propio sistema judicial, el grado de confianza en el mismo y sobre su valoración comparada con sistemas de otros países de la UE.

²⁷ Alonso-Cuevillas Sayrol, J., *Eficiencia y transparencia del sistema judicial español en el contexto europeo: Análisis comparativo y propuestas de mejora*, Bosch Editor, Barcelona, 2015, pp. 117-148.

²⁸ En la publicación anual de datos estadísticos *La Justicia Dato a Dato*, cuya sucesivas ediciones están disponibles en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Analisis-estadistico/La-Justicia-dato-a-dato>.

(3) duraciones medias estimadas en meses de los asuntos en cada grado jurisdiccional.

En un trabajo anterior he presentado cuadros de la duración media estimada de la primera instancia,²⁹ que considero ilustrativos de una mejora del proceso civil español en cuanto a la duración de esa etapa procesal desde la entrada en vigor de la LEC/2000. Ciertamente este indicador puede ser criticado porque reparte entre todos los procedimientos del sistema la muy reducida duración de algunos que son frecuentes en el mismo -p. ej., los procedimientos monitorios-.³⁰

En otro trabajo utilicé el indicador relativo a los recursos³¹ para explicar, por un lado, cómo los bajos porcentajes de recurso de apelación pueden considerarse

²⁹ En Ortells Ramos, M., “Formas del procedimiento y garantías fundamentales del proceso civil”, en *Ius et Praxis*, 2010, núm. 1, pp. 438-439, puede encontrarse el cuadro con los datos de 1999 a 2008. La actualización, a partir de la fuente citada en la nota 28 anterior, es la siguiente:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
JPrimera Instancia	7,3	7,7	8,0	7,2	7,1	6,2	5,6
JPI e Instrucción	8,6	9,3	9,9	9,2	8,8	7,6	7,0
JFamilia	4,0	4,0	4,4	4,5	4,6	4,5	4,5
JMercantil (solo concursos)	20,3	23,8	29,0	35,8	39,3	40,0	41,6

³⁰ No obstante, los datos de 2012 no están muy alejados de los del mismo año calculados con la técnica más sofisticada que utiliza CEPEJ para el indicador *Disposition time* -264 días que, considerando meses de 30 días, daría como resultado 8’8 meses-.

³¹ Ortells Ramos, M., “Efficiency of civil justice and appeals system. The Spanish reforms in the European context”, en *Trends in economy and efficiency of civil procedure*, Vilnius University Press, Vilnius, 2013, cuadro de la p. 184 y explicación en pp. 184-188. La actualización, a partir de la fuente citada en la nota 28, es la del cuadro que se inserta a continuación, en el que la lectura de las columnas es la siguiente: 1: Año/Clase de juzgado que ha dictado la sentencia. 2: % Apelaciones interpuestas por sentencias dictadas. 3: % Apelaciones totalmente desestimadas. 4: % Apelaciones parcialmente desestimadas. 5: % Declaraciones de nulidad. 6: % Apelaciones totalmente estimadas.

1	2	3	4	5	6
2012/JPI Instancia	16.0	64.6	19.3	0.7	15.4
2012/JMercantil	11.4	67.9	15.1	0.8	16.3

significativos de una relativamente elevada aceptación por las partes de la calidad de las resoluciones recurribles, y, por otro, que los bajos porcentajes de estimación total o parcial de los recursos pueden considerarse representativos de un elevado grado de calidad de las resoluciones recurridas desde la perspectiva de los órganos jurisdiccionales que están encargados del que podríamos llamar “control institucional de calidad del sistema”, es decir, del examen de los recursos. También estos indicadores pueden ser criticados. El bajo porcentaje de recurso puede responder más a la intención de no incrementar los costes, que a la aceptación de la calidad de la sentencia. Los altos porcentajes de confirmación pueden atribuirse, más que a una verificación de la calidad de las resoluciones recurridas, a que la confirmación requiere menor esfuerzo que la revocación o/y a que una tendencia restrictiva en la estimación de los recursos persigue desincentivar a los litigantes de su interposición y proteger al tribunal frente a sobrecargas de trabajo.

En todo caso, la ya demasiado extensa referencia al estado de la cuestión de los métodos y los resultados de la evaluación de la calidad de la justicia civil, que ha revelado las dificultades para encontrar referencias fiables para esa evaluación, justifica concluir que perfeccionar los indicadores del funcionamiento de la justicia civil es una tarea urgente. Sólo así se podrá conocer objetivamente el estado de la misma y detectar la incidencia que sobre el mismo pueden tener las reformas proyectadas.

II. LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL DE 2000 Y SUS REFORMAS: HACIA UNA JUSTICIA CIVIL MÁS EFICIENTE POR LA VÍA DE REFORMAR LAS LEYES PROCESALES

2013/JPI Instancia	11,7	62,7	20,9	0.6	15,8
2013/JMercantil	12,9	63,6	16,0	0.9	19,5
2014/JPI Instancia	10,6	62,7	20,8	0.8	15,7
2014/JMercantil	13,8	62,1	16,8	0.7	19,4
2015/JPI Instancia	12,1	63,5	20,7	0.6	15,2
2015/JMercantil	15,6	55,7	26,9	0.5	16,6

Una de las vías para mejorar la justicia civil es la de perfeccionar la ley básica del proceso mediante el que se imparte.

Sin duda es una vía importante en los ordenamientos, como el español, en los que es la ley la que regula los poderes de los tribunales, las situaciones jurídicas de quienes acuden a los mismos y la interrelación de las actividades de unos y de otros para decidir sobre la tutela judicial pedida.

Ahora bien, el derecho a la tutela judicial, como derecho fundamental, a diferencia de los derechos de libertad, no es un derecho que pueda ser satisfecho simplemente respetando el libre y pacífico ejercicio del mismo por sus titulares, sino que requiere una prestación del Estado a través de los tribunales.

El Tribunal Constitucional vincula a esta calidad del derecho a la tutela judicial que la satisfacción del mismo solo pueda obtenerse “por los cauces procesales existentes y con sujeción a una concreta ordenación legal que puede establecer límites al pleno acceso a la jurisdicción, siempre que obedezcan a razonables finalidades de protección de bienes e intereses constitucionalmente protegidos”.³² Pero ese carácter prestacional tiene también otra dimensión: es responsabilidad del Estado organizar, gestionar y financiar los medios personales y materiales destinados a la prestación de la tutela judicial.

Consiguientemente, para incidir sobre la prestación de la tutela judicial con el objetivo de mejorarla no solo se puede y se debe actuar sobre la ley que la regula, como veremos en este apartado II, sino también sobre la organización y la gestión de los medios con los que el Estado realiza aquella prestación, como expondremos en los apartados III y IV.

1. La LEC/2000 y la superación de una legislación procesal civil anticuada y confusa

³² STC 207/2015, de 5 de octubre de 2015, fj 2, citando, entre muchas sentencias, STC 311/2000, de 18 de diciembre, fj 3, STC 124/2002, de 20 de mayo, fj 3, y 327/2005, de 12 de diciembre, fj 3.

A finales del pasado siglo la legislación procesal civil española permanecía en un estado de notable atraso, desde el punto de vista de su adecuación a las necesidades sociales y económicas de su tiempo y de su perfección técnica.³³

La Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000³⁴ introdujo una nueva ordenación del proceso civil con mejoras técnico-jurídicas en los aspectos más diversos y, en todo caso, más eficiente.³⁵

Por primera vez en una ley procesal civil española regula las modalidades de tutela jurisdiccional que pueden obtenerse, incluyendo el reconocimiento de carácter general de la tutela meramente declarativa y algunos supuestos de la tutela mediante condena a prestación futura.

En el régimen de las partes procesales, la LEC/2000 regula expresamente los supuestos de atribución de capacidad para ser parte a entidades sin personalidad jurídica, así como un tratamiento del litisconsorcio necesario y de la intervención de terceros y los poderes del interviniente

En la distribución de poderes entre las partes y el juez, la opción –como no podía ser de otra manera- por el principio dispositivo en cuanto a los poderes sobre el objeto del proceso va acompañada de novedades técnicas que acaban con las lagunas en la regulación de actos de disposición que ponen fin al proceso.

³³ Para una síntesis y crítica del estado de la legislación procesal civil española en ese momento pueden verse, junto con las obras que en ellos se citan, Miras, A., *Die Entwicklung des spanischen Zivilprozessrecht*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1994, pp. 103-178; Ortells Ramos, M., “Código tipo y reforma del proceso entre Derecho común y Derecho uniforme en América Latina”, en *Un “Codice tipo” di procedura civile per l’America Latina*, Schipani, S., Vaccarella, R. (eds.), Cedam, Padova, 1990, pp.76-87; Ortells Ramos, M., “Le Code de Procédure Civile de 1806 et la première codification procédurale civile espagnole: parallélismes, coïncidences, divergence”, en *De la commémoration d’un Code à l’autre: 200 ans de procédure civile en France*, Cadiet, L., Canivet, G. (Eds.), Lexis Nexis Litec, 2006, pp.167-186.

³⁴ Visiones sintéticas de los trabajos previos a la reforma y de la LEC/2000 pueden verse en Ortells Ramos, M., “Auf dem Wege zu einem neuen Zivilprozessrecht in Spanien: Der Vorentwurf eines neuen Zivilprozessgesetzes (Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil de 1997)”, en *ZZPInt*, 1998, pp. 92-93; y, del mismo autor, “Der neue spanische Zivilprozess. Leitlinien der Ley de Enjuiciamiento Civil vom 7. Januar 2000”, en *ZZPInt*, 1998, pp. 95-129.

³⁵ Desde la objetividad que da la distancia, la reforma es considerada como una de las reformas procesales civiles europeas representativas de la tendencia a un sistema procesal que es “faster, more efficient, and involve lower and more proportionated transactionals costs”, como dice Hodges, Ch., *The reform of class actions in European legal systems. A new framework for collective redress in Europe*, Hart Publishing, Oxford, 2008, p. 52.

Los poderes sobre la introducción de los hechos y la prueba de los mismos se atribuyen con arreglo al principio de aportación de parte, aunque el juez también recibe poderes oficiales que le permiten llamar la atención de las partes sobre necesidades de prueba y auxiliar a la parte diligente.

En materia de control de los presupuestos de admisión de la sentencia sobre el fondo y de los requisitos de admisión de los actos procesales singulares la LEC/2000 clarifica su tratamiento, de oficio o a instancia de parte, acabando con la confusión de la ordenación precedente. Mantiene la regla de impulso oficial del procedimiento, pero permite la suspensión por acuerdo de las partes.

La forma de la actividad procesal en el proceso de declaración combina escritura y oralidad. La primera rige los actos de alegación y petición iniciales del proceso. La oralidad, en cambio, es la forma para que las partes realicen las modificaciones legalmente permitidas de aquellos actos iniciales, para la práctica de la prueba y para las alegaciones conclusivas. La LEC/2000 establece la oralidad (y las reglas relacionadas de concentración e inmediación) en la práctica de la prueba, reforzando ese establecimiento con normas destinadas a evitar el frecuente incumplimiento en la práctica del deber de inmediación.³⁶

La LEC/2000 regula los medios de prueba tradicionales, los medios que las nuevas tecnologías ya ponen a disposición y, además, mediante una cláusula de discrecionalidad judicial deja el camino abierto para utilizar en el proceso nuevas fuentes de prueba que el progreso tecnológico pueda generar en el futuro.

Por regla general, la valoración de la prueba es libre, con excepciones en favor de la valoración legal de documentos con determinados requisitos, pero la

³⁶ Uno de los éxitos más llamativos de la nueva ley ha sido, precisamente, que se ha conseguido corregir la tradicional divergencia entre norma y realidad en la realización de las actividades procesales sujetas a la oralidad e inmediación. Lo constata, desde posiciones inicialmente desconfiadas frente a la reforma, el "Informe sobre un año de aplicación de la Ley de Enjuiciamiento Civil", de la Fundación Antonio Carretero, en *Jueces para la Democracia*, núm. 444, julio/2002, p. 67: "hay que destacar que se ha producido una rotunda asunción por los juzgados civiles del principio de inmediación, que con la anterior legislación brillaba por ausencia". El cambio cualitativo es esencial, pues el juez aprecia directamente las declaraciones de las partes, testigos y peritos, y asiste a los informes de los litigantes tras su terminación". También lo destaca, junto con la positiva influencia de la nueva ley sobre la duración de los procesos, Gohm, Ch., *Massnahmen zur Beschleunigung und Konzentration im neuen spanischen und deutschen Zivilprozess*, Peter Lang, Frankfurt a. M., 2004, p. 299.

preocupación legal se centra en el requisito externo de que se motive la valoración realizada, así como las presunciones que el juez utilice para formar su convicción.

En Derecho español la tendencia a la variedad procedimental era excesiva e injustificada. La LEC/2000 establece solo dos procedimientos comunes para el proceso de declaración (juicio ordinario y juicio verbal), cuya adecuación se determina, en algunos supuestos, por materias y, subsidiariamente, por cuantía de la pretensión. Suprime gran parte de los procedimientos especiales, aunque conserva normas procesales especiales para el tratamiento de determinadas pretensiones, generalmente por el cauce del juicio verbal. Por lo demás, mejora la ordenación de los procedimientos especiales que decide mantener –p. ej., las disposiciones generales sobre los procesos no dispositivos- e introduce en Derecho español procedimientos especiales de gran utilidad y hasta ahora desconocidos, como el procedimiento monitorio, para deudas de dinero liquidas, con alguna justificación documental e importe no superior a cinco millones de pesetas. El procedimiento cambiario es configurado como un monitorio especial.

El sistema de recursos es muy innovador respecto del régimen precedente.

Elimina los últimos vestigios de apelación independiente de resoluciones de dirección procesal sin efectos de finalización, que, cuando además tenía eficacia suspensiva del proceso, era causa de dilaciones importantes, y, en todo caso, introducía complejidad innecesaria en la tramitación.

Frente a la diversidad de procedimientos para la apelación/segunda instancia que caracterizaba la regulación precedente, la LEC/2000 establece un procedimiento único. El recurso de apelación sigue siendo un recurso muy amplio, en el que son admisibles alegaciones y pruebas como excepciones justificadas a la preclusión, aunque no la formulación de nuevas pretensiones procesales. Sin perjuicio de esa amplitud, la LEC/2000 ha optado por clarificar el alcance del recurso imponiendo la fundamentación escrita de su interposición.

La regulación de los recursos extraordinarios fue un punto problemático en la aprobación de la Ley y aún hoy sigue rodeada de provisionalidad. El avance más importante de la LEC/2000 es el de la determinación de las sentencias contra las que se puede recurrir en casación. Dejan de tener carácter exclusivo los criterios de

valor económico del asunto litigioso y de la materia del mismo, que eran los determinantes en el régimen precedente, con la consecuencia de impedir el acceso al Tribunal Supremo de toda la variedad de asuntos del Derecho privado, y se introduce un criterio de selección –la concurrencia de interés casacional- que permite someter al Tribunal Supremo casos de cualquier clase y cuantía. El interés casacional no es un concepto jurídico indeterminado, sino que se expresa en una serie de supuestos legales representativos de la necesidad de proteger la igualdad en la aplicación de la ley.

En el régimen de la ejecución forzosa son notables las mejoras técnicas y las disposiciones incluidas con el fin de perfeccionar la efectividad de la tutela judicial.

Se incrementa la seguridad jurídica con una determinación más precisa de cuáles son los títulos ejecutivos, especialmente mediante la clarificación de los documentos extrajudiciales que tienen aquella calidad.

La ejecución provisional de sentencias - tanto de las dictadas en primera como en segunda instancia- es autorizada como regla general con muy limitadas excepciones y el régimen procesal para proceder a esa ejecución está proyectado para facilitarla.

La LEC/2000 regula expresamente, ella misma o por remisión, el alcance subjetivo de la eficacia del título ejecutivo, cuando esa eficacia deba extenderse a quienes no constan en el título como titulares del deber de prestación. También se elimina la laguna de regulación actualmente existente respecto de la sucesión en el título ejecutivo.

En la ejecución por deudas de dinero -la más frecuente en el proceso civil- debe destacarse la mejora sustancial de medios para descubrir bienes del ejecutado que pueden ser sometidos a ejecución, el aumento de garantías en la comprobación de la titularidad de los bienes antes de afectarlos a la ejecución, y, con amplia y difusa influencia en los distintos componentes del régimen de esta ejecución, un objetivo de eficiencia de la actividad ejecutiva -máximo resultado con el menor gasto y perjuicio y en el menor tiempo-.

La reforma de la ejecución por prestaciones de hacer, de no hacer o de dar cosa distinta a dinero persigue superar el criterio dominante en el régimen

precedente de admitir con facilidad la sustitución de la prestación en forma específica por una indemnización en dinero. La LEC/2000 refuerza los medios para conseguir la ejecución en forma específica, aunque sigue atendiendo a la eventual necesidad de sustituir la prestación inicialmente establecida por el título y prevé disposiciones para la efectividad de la ejecución si se diera este caso.

El régimen de la tutela cautelar supera todas las insuficiencias de la regulación precedente. Todas las situaciones jurídicas y los riesgos para la efectividad de las sentencias podrán tener respuesta con medidas cautelares adecuadas, cuyo diseño depende tanto de reglas legales cuanto de habilitaciones de discrecionalidad judicial, superando así los inconvenientes de un sistema de medidas típicas y de una práctica judicial que no supo extraer consecuencias del art. 1428 de la LEC/1881, que autorizaba medidas indeterminadas. La LEC/2000 resuelve, además, los problemas de procedimiento para la adopción de medidas cautelares y respecto de su relación con el proceso principal.

2. Reformas de la LEC/2000 dirigidas a reducir la actividad procesal

La LEC/2000 ha tenido diversas reformas, en su propio texto o como consecuencia de la reforma de leyes relacionadas con ella. Las consideraré en los puntos oportunos del plan de trabajo. Ahora corresponde tratar de las reformas más próximas a uno de los factores de eficiencia de la justicia civil: los actos que integran el procedimiento y que determinan su mayor o menor duración. La idea que subyace a estas reformas consiste en revisar las actividades que los tribunales deben realizar para cumplir lo dispuesto por la ley procesal para comprobar si son necesarias o convenientes para el respeto a las garantías procesales fundamentales y para la calidad de los resultados del proceso, con la consecuencia de suprimir las actividades no justificadas y de no dilapidar la capacidad de trabajo del tribunal.

A) El descubrimiento de los resultados del procedimiento monitorio y la extensión de la técnica monitoria

El procedimiento monitorio, que es el de más amplia incidencia en la reducción de las actividades procesales, fue introducido por la LEC/2000 para la

tramitación de reclamaciones de deudas dinerarias, liquidas, de importe no superior a cinco millones de pesetas y con alguna acreditación, en principio documental.³⁷

Las diferencias en cuanto a trámites y duración del procedimiento para alcanzar un título ejecutivo son las que existen entre deber seguir, frecuentemente en rebeldía del demandado, el procedimiento adecuado por la cuantía hasta la sentencia –firme, si el ordenamiento no facilita la ejecución provisional-, frente a la rápida producción de un título ejecutivo en el caso de que el demandado no pague o no exprese positivamente su voluntad de litigar.

En la ordenación del procedimiento monitorio hay garantías procesales fundamentales en juego. Con matices relativos a monitorios especiales, el Derecho español ha resuelto correctamente la protección del derecho a la contradicción, porque el requerimiento de pago debe ser notificado personalmente al designado como deudor o, de no hallarse el mismo ocasionalmente presente en su domicilio o lugar asimilado, a personas vinculadas al mismo y con el deber legal de entregarle el documento.³⁸

Desde la entrada en vigor de la LEC/2000 el procedimiento monitorio demostró su utilidad para aliviar la carga de trabajo de los tribunales en la tramitación de los procedimientos declarativos.

Hasta 2010 el porcentaje de monitorios sobre el total de procedimientos declarativos creció del 29'5 % (2002) hasta el 61'2 % (2010).³⁹ Además, de los procedimientos monitorios que se registran anualmente, sólo porcentajes que, sumados, raramente han superado el 10 % en cada año desde la entrada en vigor

³⁷ Entre una amplia bibliografía, véase, Correa Delcasso, J. P., *El proceso monitorio en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, Marcial Pons, Madrid, 2000; Bonet Navarro, J., *Los procedimientos monitorios civiles en Derecho español*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014; Planchadell Gargallo, A., *La tutela del crédito en el proceso monitorio*, La Ley, Madrid, 2015.

³⁸ Acerca de la forma de comunicación del requerimiento, Correa, cit. nota 37, pp. 170-185; Bonet, cit., nota 37, pp. 113-118; Planchadell, cit. nota 37, pp. 118-123.

³⁹ Para los datos hasta 2009, *Datos de Justicia. Boletín Información Estadística Nº 22 - Noviembre 2010*, accesible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Analisis-estadistico/Datos-de-la-Justicia/Evolucion-del-proceso-monitorio-III---N-22-noviembre-2010>. Para los datos de 2010, Memoria del CGPJ, 2011, apartado “Panorámica de la justicia 2010”, p. 12, accesible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias>.

de la LEC/2000, se han transformado, por la oposición del requerido de pago, en juicio ordinario o en juicio verbal, mientras que, a lo largo de esos años, porcentajes que han oscilado entre el 35'8 % y el 44'3 %, y más frecuentemente próximos a la última cifra, han terminado con la creación de título ejecutivo. El resultado de pago ha tenido, sin embargo, porcentajes decrecientes desde 2002 (20'4 %) y 2010 (7'7 %).⁴⁰

Estos resultados de la técnica monitoria estimularon al legislador a ampliar su ámbito de aplicación en una doble dirección. Por un lado, una reforma de 2009 elevó a 250.000 euros el límite máximo de la deuda reclamable por este procedimiento, hasta que una reforma de 2011 ha eliminado totalmente ese límite. Por otra parte, la última reforma citada extendió la aplicación de la técnica monitoria a las pretensiones de desahucio arrendaticio por falta de pago.⁴¹

Actualizando datos a 2014, los procedimientos monitorios comunes oscilan entre el 55 % y el 50 % de los procedimientos declarativos registrados en cada año,⁴² con porcentajes muy bajos de transformación a procedimientos declarativos comunes a instancia del requerido de pago ⁴³ y con porcentajes de creación de títulos ejecutivos tendiendo hacia el 40 %.⁴⁴

B) Otras reformas de menor alcance

Otras reformas que comportan una reducción –un ahorro– de la actividad de los tribunales son minimalistas en cuanto a sus resultados en comparación con los que derivan de aplicar la técnica monitoria. No obstante, un sistema judicial que trata una enorme cantidad de asuntos no puede menospreciar las contribuciones al

⁴⁰ Los datos pueden encontrarse en *La Justicia Dato a Dato*, que publica el CGPJ desde 2003, cit. nota 28.

⁴¹ Bonet, cit. nota 37, pp. 209-228.

⁴² Específicamente: 2011: 55'5 %; 2012: 55 %; 2013: 50'4 %; 2014: 52'8 % (Fuente: Memorias del CGPJ de, respectivamente, 2012, 2013, 2014 y 2015, accesibles en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias>).

⁴³ Específicamente: 2011: 6'2 %; 2012: 7'6; 2013: 8'5; 2014: 8'4 (Fuente: *La Justicia Dato a Dato*, cit. nota 28, 2011, 2012, 2013 y 2014, respectivamente).

⁴⁴ Específicamente: 2011: 38'2 %; 2012: 39'0 %; 2013: 40'3 %; 2014: 37'4 ((Fuente: *La Justicia Dato a Dato*, cit. nota 28, 2011, 2012, 2013 y 2014, respectivamente).

ahorro de su capacidad de trabajo que provengan de pequeñas reducciones de su actividad.

Lo decisivo para considerar estas reformas como avance o como retroceso es si la reducción de actividad está justificada considerando los objetivos de preservar las garantías procesales fundamentales y la calidad de los resultados del proceso. A partir de este criterio, las valoraciones de las reformas son desiguales. Veamos algunos ejemplos.

1º) La reforma de 2011 rectificó el procedimiento de la apelación en la LEC/2000 para suprimir un escrito de anuncio del recurso que, por su contenido mínimo, era inútil e innecesario. Un escrito de esas características tuvo sentido en la apelación del antiguo proceso civil, porque, al menos según la ley, su alcance era replantear genéricamente en el recurso las cuestiones tratadas en la primera instancia que no se hubieran resuelto de modo favorable a la parte recurrente. Sin embargo, era absurdo mantener ese escrito cuando la LEC/2000 había optado por imponer al recurrente que –en un plazo siguiente al anuncio- determinara, mediante otro escrito, qué pronunciamientos de la sentencia impugnaba y cuáles eran los fundamentos de su impugnación. El resultado era una clara ineficiencia del acto de anuncio, que no servía para delimitar el alcance del recurso, pero que ocupaba al recurrente y, sobre todo, a la oficina judicial, con los costes correspondientes.

2º) La restricción del acceso al recurso, excluyendo que determinadas resoluciones puedan ser recurridas, implica una radical reducción de la actividad judicial dentro del sistema. La LEC/2000 no conservó una restricción que se había introducido en 1992, que excluía la apelación de sentencias en asuntos de cuantía no superior a 80.000 pesetas, pero la reforma producida por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, excluyó el recurso de apelación de las sentencias dictadas en el juicio verbal, si este procedimiento es aplicado por razón de la cuantía y ésta no excede de 3000 euros.⁴⁵

Esta norma de exclusión del recurso responde a una técnica que sólo atiende a una parte de los factores implicados en el criterio de eficiencia –el coste y la

⁴⁵ Ortells Ramos, M., et al., *Derecho Procesal Civil*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 417-418.

duración-, pero prescinde absolutamente de la posible –incluso de la probable- contribución del recurso a la mejora de la calidad de la sentencia que termina el proceso. Aunque existe una tendencia a justificar fácilmente esta norma invocando la mínima cuantía de los procesos afectados,⁴⁶ en Derecho español ha tenido una consecuencia muy criticable: ha excluido del recurso de apelación las sentencias dictadas por los jueces de paz, únicos jueces no profesionales, ni necesariamente juristas, existentes en la organización judicial.⁴⁷ A pesar de su denominación, estos jueces no están autorizados para decidir según equidad,⁴⁸ sino que deben sentenciar aplicando las leyes y otras normas del sistema de fuentes del Derecho. La supresión del recurso de apelación que antes podía ser interpuesto ante los Jueces de Primera Instancia –primer grado de la judicatura profesional- elimina el único control que puede garantizar que sea respetada esa regla de juicio.

3º) Una reducción –un ahorro- discutiblemente justificado de la actividad procesal se ha producido por una reforma que ha afectado al régimen de la interrupción de las vistas o audiencias y su subsiguiente reanudación. En la redacción inicial del art. 193.3 LEC/2000 se disponía que: "Cuando no pueda reanudarse la vista dentro de los veinte días siguientes a su interrupción se procederá a la celebración de nueva vista, haciéndose el oportuno señalamiento para la fecha más inmediata posible. Lo mismo se hará, aunque no haya transcurrido dicho plazo, siempre que deba ser sustituido el Juez ante el que comenzó a celebrarse la vista interrumpida". Esta norma tenía la finalidad de garantizar una concentración temporal razonable entre el momento de la práctica de la prueba

⁴⁶ Así, el art. 3, a) de la Recomendación No. R (95) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la Introducción y mejora del funcionamiento de los sistemas de recursos en asuntos civiles y comerciales indica que pueden excluirse de recurso ante un tribunal superior ciertas clases de asuntos, "por ejemplo, los asuntos de pequeña cuantía".

⁴⁷ Los jueces de paz son competentes para juicios verbales, que deban seguirse por razón de la cuantía y si ésta no excede de 90 euros. Según los datos publicados en las sucesivas ediciones (2004 a 2014) de *Justicia Dato a Dato*, cit. nota 28, el número de sentencias dictadas por estos jueces ha sido el siguiente en los años que se citan: 2005: 286; 2006: 154; 2007: no hay datos; 2008: 4245; 2009: 3821; 2010: 4993; 2011: 4690; 2012: 5.117; 2013: 5.227.

⁴⁸ Como ocurre, por ejemplo, en Derecho italiano, que, en coherencia con la potestad de sentenciar en equidad, limita, aunque no excluye, el alcance de la apelación contra las sentencias de estos jueces –Sassani, B., *Lineamenti del processo civile italiano*, Giuffrè Editore, 2ª ed., Milano, 2010, p. 486.

presenciada por el juez y el momento en que, ese mismo juez, debía valorar esa prueba al elaborar la sentencia.

Esta norma ha sido modificada por una reforma de 2010. Subsiste, a pesar la desaparición del inciso referido al cambio de juez, la exigencia esencial de la inmediación, porque de los arts. 137.1, 2 y 4, y 194 LEC sigue deduciéndose que sólo el juez que ha presenciado el juicio puede válidamente dictar sentencia. Pero ya no es necesario que se repita la actividad procesal, específicamente de práctica de prueba, realizada antes de la interrupción de la vista o audiencia.

Probablemente la modificación del tratamiento de la validez de la parte de la vista o audiencia ya celebrada se justifica porque el medio que permite al juez y a los abogados de las partes recuperar el recuerdo de los actos de la audiencia ya realizados tiene gran calidad en Derecho español. En efecto, la forma prioritaria, tanto legalmente como de hecho, de documentar el desarrollo de las vistas o audiencias consiste en el registro de lo que acaece en las mismas mediante soporte apto para la grabación y reproducción del sonido y de la imagen (arts. 146, 147 LEC/2000).

III. HACIA LA EFICIENCIA MEDIANTE UNA NUEVA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS AUXILIARES DE LA JURISDICCIÓN

Una ley procesal civil con determinadas características es, sin duda, condición para una justicia civil eficiente. Pero la ley procesal ha de ser llevada a la práctica, ha de ser aplicada. Eso, por la parte que corresponde al Estado como responsable constitucional de la prestación de tutela judicial, requiere el establecimiento de unos medios materiales y personales que hagan efectivas las variadas potestades públicas previstas por la ley procesal ante las peticiones de tutela judicial.

Ciertamente, en el centro de esos medios personales se halla la figura del juez, a quien la CE atribuye en exclusiva la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), pero los jueces no podrían ejercer esa potestad con efectividad si no existiera una estructura de medios materiales y personales destinada a auxiliarles en la realización de su tarea.

Uno de los ámbitos en los que, en la actualidad, está en juego la eficiencia de la justicia civil en España es el de la organización y funcionamiento de los servicios auxiliares de la Jurisdicción.

El cambio que se halla en curso puede sintetizarse en la expresión “nueva oficina judicial”. Manifiesta una toma de conciencia –tardía en cuanto al carácter general de la modificación necesaria-⁴⁹ de las transformaciones producidas tanto en la litigiosidad, como en la dotación de medios personales y materiales a la Administración de justicia. Cuando estos medios han alcanzado un notable nivel –en número de efectivos y cualificación técnica de los mismos-, imprescindible para atender una demanda de justicia cada vez más elevada, se ha asumido la necesidad de optimizar el uso de los mismos mediante las técnicas de organización del trabajo que se aplican en entidades privadas y públicas que tratan una gran cantidad de asuntos.

Es cierto que, en este caso, esas técnicas deben ser aplicadas teniendo en cuenta que se hallan al servicio del Poder judicial, uno de los Poderes del Estado, cuyos titulares –jueces y magistrados- tienen reconocida y garantizada la independencia personal y están investidos de la potestad exclusiva de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. Pero, cuando la CE reconoce como derecho fundamental que las personas tienen derecho a obtener de los jueces y magistrados una tutela que ha de ser efectiva (art. 24.1 CE), recibida en un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE), y también dispone que el Estado contraerá responsabilidad por el funcionamiento anormal de la Administración de justicia (art. 121 CE), es inexcusable la aplicación de técnicas de organización racional del trabajo.

1. La especificación de las funciones de los jueces y de –o respecto a- las funciones del personal auxiliar de alta cualificación

El establecimiento de una nueva oficina judicial y la determinación de las funciones del secretario judicial son temas estrechamente relacionados, pero solo el

⁴⁹ Con anterioridad ha habido actuaciones parciales, a veces de ámbito limitado, como los intentos de racionalización del trabajo a través del funcionamiento, más o menos formalizado, de servicios comunes, la “externalización” y la uniformidad en el funcionamiento del servicio de depósitos y consignaciones judiciales.

segundo de ellos va más allá de valoraciones de eficiencia y llega a plantear problemas de constitucionalidad.

La cuestión básica consiste en determinar qué está incluido en la potestad jurisdiccional, que la CE reserva en exclusiva a los jueces (art. 117.3 CE) y que, por tanto, el legislador no puede válidamente atribuir a personal auxiliar de los tribunales, específicamente a los secretarios judiciales.⁵⁰

La parte más problemática de esa cuestión⁵¹ es la referida a la atribución de potestades sobre la tramitación y dirección del proceso.

Las potestades de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado no pueden ser ejercitadas instantáneamente, apenas haya sido formulada la demanda u otra solicitud inicial. El ejercicio acertado y justo de esas potestades requiere, no sólo por la naturaleza de las cosas, sino también por imperativo constitucional, del proceso como actividad jurídica dirigida por el órgano jurisdiccional integrada por actos de aportación y de recepción de materiales procesales (peticiones, alegaciones, pruebas), por actos de dirección e impulso del procedimiento (decisiones de admisión e inadmisión de actos de parte, decisiones de que se proceda de determinada manera ante ciertos hechos o actos) y de realización de ese desarrollo (mediante actos de recepción de material procesal, de comunicación de diversas clases) hasta su término.

El art. 117. 3 CE no permite que la potestad jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado pueda ser ejercitada de cualquier modo, sino que somete su ejercicio a las normas de procedimiento que las leyes establezcan. E incluso la regulación legal del procedimiento judicial no es indiferente al legislador constitucional, que establece normas tanto respecto de la forma del mismo (art. 120 CE), como respecto de los derechos de las partes (art. 24.1 y 2 CE) y de los poderes

⁵⁰ Sobre esta cuestión en el proceso que condujo a la regulación de la nueva oficina judicial, Ortells Ramos, M., "Las funciones procesales del secretario en la nueva oficina judicial: constitucionalidad, efectividad/eficiencia y técnica legislativa", en *Ius et Praxis*, 2012, núm. 1, pp. 398-403.

⁵¹ En otros aspectos los problemas son menores y o bien las potestades se atribuyen solamente a los jueces, como ocurre con la resolución sobre el fondo de la tutela judicial pedida, o bien se distribuyen entre juez y secretario judicial con ajuste a la regla constitucional, como es el caso de las potestades para el proceso de ejecución: Ortells, cit. nota 50, pp. 404-410.

del juez (art. 118 CE). En consecuencia, no sería correcto sostener que, por proyectarse sobre una relación de la que el propio órgano jurisdiccional es sujeto, las potestades de éste referidas a la relación jurídica procesal no son jurisdiccionales, o son, de algún modo, “menos” jurisdiccionales. El ordenamiento constitucional impide que esas potestades le sean sustraídas al órgano jurisdiccional. Probablemente lo que se acaba de afirmar es tan obvio, que el TC no ha tenido muchas oportunidades de expresarlo en su doctrina, pero lo hizo en las STC 187/1988, de 17 de octubre y STC 18/1991, de 31 de enero, según las cuales las actividades de “instrucción de procedimientos jurisdiccionales aparecen estrechamente vinculadas al enjuiciamiento estricto por responsabilidades contables” y están “directamente orientadas al enjuiciamiento y en su caso, exigencia de responsabilidad y, por tanto, incluidas en el procedimiento enjuiciador y reservadas al Tribunal de Cuentas”.⁵²

Dicho lo anterior, se debe también sostener que el legislador ordinario dispone de un ámbito de libre configuración normativa para regular específicamente las potestades de dirección del proceso en sentido amplio. Ese ámbito abarca desde modelos con una intervención muy directa y continuada del titular del órgano jurisdiccional, hasta modelos en los que es muy importante el apoyo y colaboración que presta a la actividad de dirección el personal auxiliar no jurisdiccional. De nuevo las dos STC mencionadas tienen interés para justificar lo que se acaba de decir, porque el TC no hizo ningún reproche de inconstitucionalidad al precepto de la ley reguladora del proceso ante el Tribunal de Cuentas que habilita a este tribunal para delegar⁵³ en órganos no jurisdiccionales, ni dependientes del Tribunal de Cuentas,⁵⁴ la actividad instructora del procedimiento de enjuiciamiento contable.

⁵² En el caso se trataba de la inconstitucionalidad de leyes de Comunidades Autónomas que atribuían a sus órganos de control externo de la ejecución presupuestaria competencia para practicar actos de instrucción en los procedimientos de enjuiciamiento de responsabilidades contables mediante los que ejerce su potestad jurisdiccional el Tribunal de Cuentas –órgano estatal y único que tiene potestad jurisdiccional en esa materia-.

⁵³ Por cierto, algo muy distinto a lo que disponían las leyes impugnadas, que atribuían a los órganos autonómicos de control externo del gasto público, con el carácter de potestad propia y no dependiente de la delegación del Tribunal de Cuentas, la función de instruir el procedimiento (recibir alegaciones y pruebas).

⁵⁴ En el caso se trataba de los órganos propios de las Comunidades Autónomas de control externo del gasto público.

La apreciación de la constitucionalidad de la regulación establecida por el legislador sobre esta materia no dependerá sólo, ni principalmente, de lo que dispone el art. 117.3 CE -la insoluble vinculación entre ejercicio de potestad jurisdiccional y proceso-, sino de las normas constitucionales que se proyectan sobre diversos componentes básicos del proceso. Por ejemplo: el derecho a que sea un juez quien se pronuncie sobre la inadmisión de una petición de tutela judicial y sobre la concurrencia de circunstancias que impidan el pronunciamiento sobre el fondo de la misma -en cuanto esa decisión afecta al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva-, la prohibición de indefensión -que impone que las partes puedan hacer llegar al juez los elementos relevantes para la resolución que debe dictar; previamente, que puedan tener conocimiento de los mismos; y que sea un juez quien resuelva sobre la admisión de las aportaciones-, el derecho a la prueba -sobre cuyo alcance concreto, en cuanto a proposición y práctica, debe decidir un juez-, el derecho a la igualdad en el proceso, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, y -aunque estimo difícil una valoración de inconstitucionalidad sólo por esta razón-⁵⁵ la norma de que el procedimiento debe ser “predominantemente oral”.

Sintetizando una ordenación compleja⁵⁶ y dejando a un lado notables defectos de técnica legislativa,⁵⁷ el legislador ha resuelto la cuestión, por un lado, atribuyendo, como regla general, al secretario judicial las potestades de tramitación y dirección del proceso y reservando para los jueces determinadas potestades de esa naturaleza, y, por otro lado, sometiendo el ejercicio de las potestades que corresponden al secretario a un control por parte del juez, de oficio -si el juez considera que ha habido exceso de poder- o mediante una impugnación que puede interponer la parte.⁵⁸

⁵⁵ La razón es que, más que la forma oral o escrita con arreglo a la cual la actividad se haya realizado, lo decisivo será si el régimen legal de los actos genera o no indefensión.

⁵⁶ Puede encontrarse una exposición más ilustrativa de los detalles en Ortells Ramos, M., et al., *Introducción al Derecho Procesal*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 415-438.

⁵⁷ Ortells, cit. nota 50, pp. 420-424.

⁵⁸ Ortells Ramos, M., *Derecho Procesal Civil*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2015, pp. 433-435.

El problema de constitucionalidad brevemente considerado no es fruto de elucubraciones doctrinales. La STC 58/2016, de 17 de marzo de 2016, ha resuelto una cuestión interna de constitucionalidad planteada por la Sala segunda del TC con ocasión de conocer de un amparo constitucional por violación de los derechos fundamentales a la tutela judicial y a un proceso sin dilaciones indebidas, violaciones que se habrían producido porque la resolución del secretario judicial señalando día para la audiencia había establecido a tal fin una fecha muy lejana y, además, porque la ley no permite una impugnación inmediata de tal resolución ante el juez.

La STC 58/2016 reconoce, en el fj 4º, que “no puede merecer en principio reproche de inconstitucionalidad la opción tomada por el legislador, en el marco del modelo de oficina judicial que diseñó la Ley Orgánica 19/2003 y desarrolló la Ley 13/2009 y que reafirma la reciente Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. De acuerdo con esta opción legislativa (...) la toma de decisiones en el proceso se distribuye entre Jueces y Magistrados, por un lado, y Letrados de la Administración de Justicia, por otro”. No obstante, más adelante en el mismo fj 4º, advierte que “el sistema establecido por la Ley 13/2009, en desarrollo de las previsiones de la Ley Orgánica 19/2003, no elude poner de relieve el lugar preeminente que ocupa el Juez o Tribunal, como titular de la potestad jurisdiccional, con respecto al que corresponde al Letrado de la Administración de Justicia, como director de la oficina judicial, que sirve de apoyo a la actividad jurisdiccional de Jueces y Tribunales (art. 435.1 LOPJ). Son los Jueces y Magistrados quienes ejercen en exclusiva la función de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE); en última instancia, se pretende garantizar que toda resolución del Letrado de la Administración de Justicia en el proceso pueda ser sometida al control del Juez o Tribunal, lo que resulta una exigencia ineludible del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 CE, así como en los textos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades ratificados por España (art. 10.2 CE)”. Concretamente en el caso el lugar preeminente del juez quedaba en entredicho, porque la posibilidad de impugnar la resolución del secretario al recurrir la sentencia final no siempre existe, bien por haber casos en que tal sentencia no es recurrible, bien porque ese recurso demorado no permite que el juez tutele el derecho fundamental lesionado –el derecho a un proceso sin

dilaciones indebidas violado por el señalamiento de la audiencia para fecha muy alejada-.

Aunque el sistema presenta algunas ineficiencias que podrían corregirse,⁵⁹ sin duda contribuirá a la tramitación más ágil del proceso civil al aprovechar la capacidad de trabajo de los efectivos del cuerpo de secretarios judiciales.⁶⁰

2. Sobre las características generales de la nueva oficina judicial y su implantación.

El examen atento de la actividad procesal que se lleva a cabo necesariamente con el apoyo del personal auxiliar de los tribunales revela que hay partes de la misma que permiten, más bien requieren, una racionalización y que reaccionan ante la misma con muy buenos resultados.

Específicamente:

1º) Hay actos del tribunal que deben realizarse fuera de su edificio-sede, con desplazamiento del personal auxiliar (actos de comunicación domiciliaria, embargos domiciliarios, desalojos, etc.). La eficiencia puede mejorar si se programa la realización de varios de esos actos por zonas. Esta técnica no impide atender necesidades de actuación urgente, que pueden ser programadas específicamente o exceptuadas de programación.

2º) Muchos actos escritos de tramitación del proceso en el ámbito del tribunal tienen contenidos en gran medida iguales, cualquiera sea el objeto y las etapas del proceso en el que se realizan. El perfeccionamiento de esos contenidos y la generalización de su uso, facilitan, por un lado, la realización de un parte de la actividad procesal, y, por otra parte, contribuye a extender las mejoras en su calidad.

3º) Las leyes procesales, específicamente aquellas de sus disposiciones que regulan procedimiento, son precisamente leyes que pautan el desarrollo de actividad. No obstante, el nivel de detalle de esa pauta no es suficiente para ordenar

⁵⁹ Ortells, cit. nota 50, pp. 418-420, considera conveniente una mayor participación de los jueces en la elaboración de los protocolos de actuación de la oficina judicial, lo que reduciría los casos de divergencia al realizarse el control judicial, así como una aproximación temporal de este control al momento de la resolución del secretario judicial.

⁶⁰ Según CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 16, la plantilla de secretarios judiciales contaba en 2015 con 3.615 efectivos.

la actividad de las diversas clases de empleados públicos que dan soporte al ejercicio de la potestad jurisdiccional. Las técnicas de las relaciones de puestos de trabajo –con especificación de sus funciones- y de las instrucciones generales, permiten completar una necesaria ordenación detallada de la actividad en el ámbito interno del tribunal.

Por lo demás, lo que se acaba de apuntar en los anteriores puntos 2º y 3º es imprescindible para que puedan ser utilizadas tecnologías de la información y la comunicación, sin las que, en la actualidad, no puede concebirse el funcionamiento de grandes organizaciones que deben tratar un número muy elevado de asuntos.

En fin, la celebración de las audiencias requiere el uso de espacios físicos idóneos, dotados de medios técnicos que posibiliten la realización de aquellas actuaciones procesales con todos los requisitos que establece la ley. El criterio de eficiencia requiere programar la utilización de esos espacios para optimizar su uso. Lo mismo puede razonarse respecto la utilización de otros equipamientos.

La solución adoptada en Derecho español por un objetivo de mejorar la eficiencia –calidad/coste y duración- ha consistido en reorganizar al personal auxiliar de los tribunales y en atribuir a los secretarios judiciales la dirección de las diversas unidades de esa nueva organización.

La solución es acertada en términos generales, tanto por la cualificación técnico-jurídica de los secretarios judiciales, garantizada por su formación jurídica y por el procedimiento de selección,⁶¹ como porque su estatuto como empleados públicos es más idóneo que el de los jueces para desempeñar esa función.

⁶¹ De acuerdo con el art. 442 LOPJ: “1. Los funcionarios del Cuerpo de Secretarios Judiciales serán seleccionados mediante convocatoria del Ministerio de Justicia, a través de los sistemas de oposición, que será el sistema ordinario de ingreso, o de concurso-oposición libre, que tendrá carácter excepcional y en el que las pruebas de conocimiento tendrán un contenido análogo a las de la oposición libre. Ambos procedimientos deberán garantizar, en todo caso, los principios de igualdad, mérito, capacidad y también de publicidad, en la forma en que dispone esta Ley orgánica y las disposiciones reglamentarias que la desarrollen. (...) 2. Se reservará el treinta por ciento de las plazas vacantes para su provisión, previa autorización por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por promoción interna mediante el sistema de concurso-oposición por los funcionarios de carrera del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa que lleven, al menos, dos años de servicios efectivos en el mismo. (...) 3. Para el ingreso en el Cuerpo de Secretarios Judiciales, cualquiera que sea su forma de acceso, se requiere ser español, licenciado en Derecho, no estar incurso en causa de incapacidad o incompatibilidad, así como superar las

La racionalización del trabajo para realizar las actividades procesales a las que me he referido poco antes genera sus mejores resultados en estructuras organizativas de determinado tamaño, que permiten aplicar economías de escala, y con el establecimiento de líneas jerárquicas de dirección destinadas a conseguir una uniformidad de funcionamiento. El estatuto del secretario judicial posibilita su inserción en estructuras organizativas en las que rige el principio jerárquico,⁶² a diferencia de la independencia que caracteriza constitucionalmente al estatuto personal de los jueces (art. 117.1 CE).

Aunque en la estructura de la nueva oficina judicial existen “unidades procesales de apoyo directo”, vinculadas a cada órgano jurisdiccional y que apoyan la actividad de su titular unipersonal o colegiado, lo más característico de su estructura son los “servicios comunes procesales”. Estas unidades tienen una doble característica. Primera, prestan servicio en actividades procesales específicas ⁶³ y con arreglo a protocolos de actuación que persiguen garantizar un funcionamiento eficiente y una correcta coordinación con las demás unidades de la oficina judicial. Segunda, pueden ser constituidos para que presten sus servicios, dentro del ámbito territorial que tengan asignado, a varios órganos jurisdiccionales cualquiera sea el orden jurisdiccional al que pertenezcan (art. 438. 2 y 436.4 y 5 LOPJ), lo que permite

pruebas selectivas que se establezcan y el correspondiente curso teórico-práctico que podrá tener carácter selectivo.”

⁶² Así está previsto por los arts. 452.1, 463.1, 465.8 LOPJ, que, por otra parte, dejan a salvo la independencia del secretario judicial en el ejercicio de la fe pública.

⁶³ En el ámbito de competencia del Ministerio de Justicia se han previsto: a) un servicio común general, con sección de registro y reparto de actos escritos y de recogida de información estadística, sección de actos de comunicación y auxilio judicial y sección de otros servicios, que desempeña tareas de depósito, archivo, averiguaciones y relación con el servicio de caja prestado por la entidad bancaria concesionaria del mismo a nivel estatal; b) un servicio común de ordenación del procedimiento que, bajo la dirección de un secretario judicial, asumirá la tramitación de los procedimientos en todos aquellos aspectos en que no resulte imprescindible la intervención de un juez; las posibles secciones se diferenciarán por las clases de procedimientos en el sentido más amplio (civil, penal, etc.) o por clases de órganos jurisdiccionales, y se ocuparán de la agenda programada de señalamientos; c) un servicio común de ejecución, que asume la realización de la actividad procesal ejecutiva en todos aquellos aspectos en que no resulte imprescindible la intervención del juez.

el mejor aprovechamiento de la capacidad de trabajo de los efectivos personales integrados en las correspondientes unidades.⁶⁴

Después de su diseño legal, la organización e implantación de la nueva oficina judicial en España es una operación compleja porque requiere el ejercicio de potestades de diversos poderes públicos competentes –CGPJ, Gobierno central y Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia-. Actualmente se halla en proceso de gradual implantación.⁶⁵

3. La generalización del uso de TIC para la realización de las actividades procesales

La utilización de TIC en la actividad procesal puede tener grados diversos de intensidad.⁶⁶ Incluso cuando esa utilización no alcanza a alterar las formas tradicionales –escrita, oral- de realizar esa actividad, aporta, por regla general, una mayor calidad a la misma: aplicaciones informáticas de tratamiento de texto y de bases de datos contribuyen a realizar actos escritos con mayor facilidad y con mejor contenido,⁶⁷ técnicas de telecomunicación audiovisual permiten conservar cierta inmediación en casos en que el auxilio judicial sería necesario⁶⁸ y, sin duda, existe una diferencia sustancial de calidad entre una tradicional acta escrita de una audiencia y la grabación de la misma por medios audiovisuales.

⁶⁴ Para una más amplia información sobre la estructura y funcionamiento de la oficina judicial remito a *La nueva oficina judicial y el nuevo modelo procesal. Boletín de información*. Ministerio de Justicia, febrero, 2010 y a la información, más amplia y en permanente actualización, que puede encontrarse en <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Modernizacion-de-la-Justicia/Oficina-Judicial> y en https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/ciudadano/informacion_institucional/oficina_judicial.

⁶⁵ Información sobre el curso de ese proceso en <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Modernizacion-de-la-Justicia/Oficina-Judicial/Mapa-de-implantacion-de-la-NOJ> y en https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/ciudadano/informacion_institucional/oficina_judicial/sedes_de_la_oficina_judicial.

⁶⁶ Me ocupé ampliamente del tema en Ortells Ramos, M., “Incidencia de las nuevas tecnologías en el proceso jurisdiccional. Especial análisis de las cuestiones referentes a la prueba, a las medidas cautelares y a las comunicaciones procesales”, en *XVIII Jornadas Iberoamericanas y XI Uruguayas de Derecho Procesal. En homenaje a la Escuela procesalista Uruguaya*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2002, pp. 607-675.

⁶⁷ Sobre los riesgos de abuso, Ortells, cit. nota 66, p. 617.

⁶⁸ Ortells, cit. nota 66, pp. 623-624.

Sin llegar a la tramitación electrónica del procedimiento o de etapas del mismo, y menos aún a la formación electrónica de la resolución sobre el asunto objeto del mismo, el empleo de TIC en la realización de los actos procesales escritos conduce a una mayor calidad y eficiencia de la justicia civil debido a su positiva repercusión en todo lo que la actividad procesal tiene de comunicación, que es mucho.

En primer lugar, está la comunicación hacia y desde el tribunal: la presentación al tribunal de actos escritos de parte o de otras personas o entidades, los actos de comunicación, de diversa naturaleza, desde el tribunal hacia las partes y otras personas o entidades que ha de prestar su colaboración en el proceso.⁶⁹ El uso de TIC en estas comunicaciones contribuye, por un lado, a la menor duración del procedimiento, pero no menguando el tiempo razonable que el tribunal, sus auxiliares y las partes necesitan para preparar su actividad procesal, sino eliminando los “tiempos muertos” que genera la transmisión de los actos, y, por otro lado, permite satisfacer la urgencia real o implícita en la realización de algunos actos procesales, principalmente los destinados a la solicitud y al otorgamiento de las tutelas cautelar y ejecutiva.

En segundo lugar, mejora la comunicación en un ámbito frecuentemente olvidado. Dentro del tribunal y de las estructuras que apoyan el ejercicio de potestad jurisdiccional los actos procesales “circulan” entre quienes deben ejercer respecto de los mismos las funciones y potestades que les atribuye la ley, o normas emanadas con arreglo a la misma, para la preparación de los actos, para su perfeccionamiento o para realizar los efectos de los mismos. La nueva ordenación de las estructuras de apoyo a la jurisdicción persigue establecer unos protocolos precisos y uniformes para la actuación de las mismas porque esa es la condición para posibilitar que esa “circulación” interna de los actos del procedimiento pueda desarrollarse mediante el uso de TIC. Esto permite agilizar la tramitación interna, facilita el control del funcionamiento de las unidades que intervienen en ella, así como la detección y corrección de errores en ese funcionamiento.

⁶⁹ Ortells, cit. nota 66, pp. 618-630.

La autorización del uso de TIC en la actividad procesal existía en Derecho español desde una reforma de la LOPJ por la LO 16/1994. Diversas reformas legales posteriores se han ocupado de esta materia, principalmente regulando las garantías técnicas que deben rodearla. No obstante, el esfuerzo mayor que requiere la implantación generalizada de las TIC en el funcionamiento de la justicia no es normativo, sino de disponibilidad de medios técnicos, de actitud y de formación de quienes han de utilizarlos, que hacen posible y promueven una práctica efectiva de las previsiones normativas.⁷⁰

Recientemente, una reforma de LEC –la Ley 42/2015, de 5 de octubre- ha establecido, con las excepciones y matizaciones que después indicaré, el deber de utilización de TIC para la realización de la actividad procesal.

El régimen de ese deber, en sus aspectos principales,⁷¹ es el siguiente:

1º) Subjetivamente, el deber de utilización de los medios telemáticos o electrónicos existentes en la Administración de Justicia lo tienen los abogados y procuradores –representantes procesales de las partes-, todos los profesionales que estén sujetos al régimen de colegiación obligatoria, los funcionarios de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus cargos, las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica y las personas físicas que las representen.

Las personas naturales no tienen el deber, pero si el derecho a utilizar aquellos medios.

2º) Objetivamente, el deber alcanza, como regla general, a la recepción de cualesquiera actos de comunicación con las partes procesales y con terceros que deban realizar actos en el proceso, de solicitudes de auxilio judicial o de auxilio a la justicia, y a la presentación de actos procesales escritos de parte o de actos escritos de otra naturaleza que deban ser dirigidos a un órgano jurisdiccional.

⁷⁰ A esta etapa hay referencias en Ortells, cit. nota 66, pp. 620-632. Para los avances posteriores y la situación actual, normativa y de medios, véase la información disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/e-Justicia/Informacion-general>, y, con datos sobre los resultados del uso de las TIC, <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/e-Justicia/Servicios-informaticos/Punto-Neutro-Judicial/Indicadores>.

⁷¹ Para mayores detalles remito a Ortells, cit. nota 56, pp. 393-438.

Entre las excepciones o matizaciones del ámbito objetivo del deber hay que destacar los actos de iniciación de un proceso, con los documentos que deban acompañarlos. Obviamente, el traslado a la contraparte no puede hacerse mediante TIC porque se desconoce si ésta se va a personar y quién va a ser su representante procesal. No obstante, la ley impone, junto a la presentación de copias en soporte de papel a los efectos del primer traslado con emplazamiento, que el acto de iniciación se realice mediante TIC para que empiece a cumplirse el requisito de forma que regirá en la subsiguiente actividad procesal.

Ciertamente, la implantación de este régimen legal no está exenta de dificultades prácticas,⁷² pero hay una tendencia clara a la superación de las mismas⁷³ y a la progresiva plena efectividad de aquel régimen.⁷⁴

4. La “externalización” de determinadas funciones tradicionalmente atribuidas a los servicios auxiliares de la jurisdicción

Funciones tradicionalmente atribuidas a las estructuras de auxilio a la jurisdicción pueden ser encomendadas a entidades no integradas en aquellas estructuras.

Esta técnica, que es diferente a la desjudicialización⁷⁵ porque solo afecta a las funciones auxiliares, ha sido utilizada en Derecho español de un modo limitado, si bien la reforma de LEC/2000 por la Ley 42/2015 ha introducido algunas normas para potenciar su aplicación. En síntesis:

⁷² La Ley 42/2015, de 5 de octubre aplazó la obligatoriedad al 1 de enero de 2016 y a los procedimientos que se inicien a partir de esta fecha. De las dificultades planteadas dan idea algunas noticias:
http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1150959&utm_source=DD&utm_medium=email&utm_campaign=9/3/2016 (última visita 09/03/2016);
http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1155506&utm_source=DD&utm_medium=email&utm_campaign=12/7/2016 (última visita 12/07/2016).

⁷³ El Ministerio de Justicia se ha referido en diversos momentos a los avances que se estaban registrando:
http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1153132&utm_source=DD&utm_medium=email&utm_campaign=10/5/2016 (última visita 10/05/2016).

⁷⁴ Sobre la reacción del Ministerio de Justicia ante las peticiones de moratoria de la implantación
http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1151037&utm_source=DD&utm_medium=email&utm_campaign=9/3/2016 (última visita 10/03/2016).

⁷⁵ Remisión al apartado VII.2.

1º) Los procuradores de los tribunales pueden ser encargados, a petición de la parte a la que representan, de la práctica de actos de comunicación en el domicilio de los destinatarios. La novedad que introduce la Ley 42/2015 ha consistido en reconocerles capacidad de certificación cuando realicen esos actos y en sujetar esta actividad al control del secretario judicial.

2º) En el proceso de ejecución, la realización forzosa de determinados bienes embargados puede realizarse, en vez de mediante subasta pública gestionada por la oficina judicial, mediante persona o entidad especializadas en transacciones sobre los bienes afectados.⁷⁶ La reforma de 2015 persigue facilitar que los colegios profesionales de Procuradores de los Tribunales, que ya podían asumir el depósito judicial de la mayor parte de bienes muebles, sean designados como entidades encargadas de su realización forzosa, si tienen organizado el servicio correspondiente ajustado a reglamento que se publicará.

En principio, esta técnica incide positivamente en uno de los factores de la eficiencia. Libera capacidad de trabajo de los servicios auxiliares de la jurisdicción⁷⁷ y, en consecuencia, reduce los costes públicos de la justicia civil. También puede tener una repercusión positiva en la calidad del resultado de la correspondiente actividad: mejor control del tiempo, y tal vez mayor rapidez, en la práctica de actos de comunicación, optimización de los resultados de la realización forzosa, tanto en favor de ejecutante como de ejecutado.⁷⁸

Algunas repercusiones negativas sobre la calidad de esas actividades pueden ser contrarrestadas mediante el control sobre las mismas que deben ejercer los responsables de la oficina judicial. Hay otros aspectos negativos más difícilmente corregibles, como el aumento de los costes privados de la justicia civil. El régimen de la práctica de actos comunicación mediante el procurador favorece, en alguna medida, situaciones de desigualdad en el proceso.⁷⁹ En cuanto a la realización

⁷⁶ Un detallado estudio sobre esta materia en Cerrato Guri, E., *La ejecución civil privada: realización por persona o entidad especializada, Estudio del artículo 641 LEC*, Bosch Editor, Barcelona, 2008, *passim*.

⁷⁷ Cerrato, cit. nota 76, p. 78.

⁷⁸ Cerrato, cit. nota 76, pp. 71-78.

⁷⁹ No tienen derecho optar por este modo de práctica de los actos de comunicación aquellos a quienes se haya reconocido derecho a justicia gratuita. Quienes litiguen sin ese derecho y

forzosa por entidad especializada, los costes privados que origina –su determinación, atribución y cuantía- operan como factor muy relevante de la efectiva aplicación del régimen legal.⁸⁰

IV. EFICIENCIA DE LA JUSTICIA CIVIL Y ADECUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL A LA DEMANDA DE TUTELA JUDICIAL

Otro de los factores decisivos para la eficiencia de la justicia civil es la organización en la que se encuadran los jueces, que, en definitiva, son quienes tienen atribuida la potestad de satisfacer las peticiones de tutela judicial.

La organización judicial, su diseño legal, las normas que lo desarrollan y el régimen de su ejecución y de su gestión, es relevante para posibilitar que la respuesta judicial sea de calidad, sin dilaciones indebidas y con un coste razonable. El criterio de la calidad conduce a plantearse las cuestiones de si los órganos jurisdiccionales deben ser unipersonales o colegiados, de la profesionalidad de los jueces que los integran y de su especialización o carácter generalista. Los criterios de tiempo y coste imponen considerar la cuestión del número de órganos jurisdiccionales necesarios, en cada lugar y momento, para atender la demanda de tutela, teniendo en cuenta que ésta puede ser variable en el tiempo y según partes del territorio estatal.

La actual organización judicial española fue establecida en 1985-1988.⁸¹ Desde entonces ha tenido reformas destacables que afectan a aspectos de la eficiencia que acabo de mencionar. En 2011 y 2014 pudo haber sido profundamente reformada, precisamente invocando la necesidad de una mayor eficiencia, aunque las reformas no llegaron a aprobarse.

opten por ese modo de práctica no pueden incluir los costes en una eventual condena en costas de la contraparte (art. 243.2 LEC/2000).

⁸⁰ Cerrato, cit. nota 76, pp. 236-237, pero también, en pp. 229-242, el estudio del conjunto de factores que influyen en la rentabilidad de este modo de realización forzosa y, por tanto, en su uso efectivo.

⁸¹ La referencia a dos fechas se debe a las dos leyes básicas para la determinación y el establecimiento de la organización: la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

Entre las cuestiones relevantes para la calidad de la respuesta judicial,⁸² la especialización de los órganos jurisdiccionales ha sido la que ha recibido mayor atención legislativa.⁸³

Los órganos del orden jurisdiccional civil, competentes en litigios sobre relaciones regidas por el Derecho privado,⁸⁴ tienen una competencia general, no especializada, y esto en varios sentidos:

1º) Por la formación jurídica de los jueces que los sirven, que es la requerida, en general, para el acceso a la carrera judicial, sin especial profundización en áreas determinadas del Derecho.

2º) Por la competencia que tienen atribuida, dado que, junto con la que se ha mencionado más arriba, en principio también son competentes en materia penal.⁸⁵

3º) También por la competencia, pero en el sentido de que, en el diseño inicial de la organización judicial española, no había, dentro del orden jurisdiccional civil, órganos especializados para litigios surgidos en áreas específicas del Derecho privado.

Solo dos matices había en ese diseño inicial en favor de la especialización competencial, aunque en grados diversos: la atribución a diferentes órganos

⁸² En cuanto a otras cuestiones, me limitaré a apuntar que, en la organización jurisdiccional española y para el orden jurisdiccional civil, la regla muy general es la atribución de la primera instancia a órganos unipersonales, siendo en cambio colegiados los que, también por regla muy general, conocen de los recursos. Es también regla general que los jueces sean técnicos y de carrera, salvo los jueces de paz, que no precisan ser técnicos en Derecho y tienen atribuidas competencias muy limitadas, y los que pueden ejercer funciones judiciales en casos de necesidad de cobertura ocasional de puestos de juez, que deben ser licenciados en Derecho, seleccionados mediante concurso por los órganos de gobierno del Poder Judicial, y que de hecho actúan en muy pocos casos –en 2013, el 93'6 % de las sentencias fueron dictadas por jueces de carrera (CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2013*, cit. nota 28, p. 109).

⁸³ Alonso-Cuevillas, cit. nota 27, pp. 162-163, propone una mayor especialización como una de las medidas para mejorar la eficiencia del sistema judicial español.

⁸⁴ También tienen *vis atrattiva* para las competencias que no corresponden a los tribunales de otros órdenes jurisdiccionales; para más detalles sobre esto, Ortells, cit. nota 45, pp. 172-176.

⁸⁵ En 2015, había 1.046 Juzgados sin separación de las competencias civiles y penales (CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 9), 29 secciones mixtas (civil y penal) en Audiencias Provinciales y 17 en las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia (CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 10).

jurisdiccionales en la misma demarcación judicial de las competencias del orden civil y del orden penal,⁸⁶ si el número de asuntos propios de cada competencia justificaba la separación de las competencias en atención al criterio de eficiencia; una norma – el art. 98 LOPJ- habilitaba al CGPJ para atribuir a alguno de los varios órganos con competencia solo en materia civil en un determinado partido judicial –la demarcación judicial más reducida- competencias más restringidas dentro de esa materia. Esto último, al aprobarse la LOPJ, ya se había realizado con los Juzgados de Familia.

Es un tema discutido⁸⁷ el de si, y en qué medida, una mayor especialización de los órganos jurisdiccionales en áreas específicas de la litigiosidad civil contribuye a la mayor calidad de la justicia civil⁸⁸ y a un más ágil y menos costoso otorgamiento de la misma.⁸⁹

El hecho es que se ha abierto paso una tendencia hacia la especialización, mediante una doble técnica:

1º) Diversas reformas legales han ido creando los Juzgados de lo Mercantil -e incluso la limitación a algunos de estos de la competencia objetiva para conocer de litigios en materia de Derecho de patentes-, los Juzgados competentes para litigios

⁸⁶ En 2015, había 896 Juzgados con competencia solo en materia civil y en materias más especializadas dentro de esta (CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 9) y 101 secciones solo civiles en Audiencias Provinciales, aparte de que en el TS hay una Sala con competencia solo en materia civil (CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 10).

⁸⁷ Remito para un análisis detallado de los argumentos al magnífico trabajo de Doménech Pascual, G., Mora-Sanguinetti, Juan S., “El mito de la especialización judicial”, en *InDret*, Barcelona, 2015, en <http://www.indret.com/es/>. Alonso-Cuevillas, cit. nota 27, pp. 162-163, considera, en cambio, que una mayor especialización mejoraría la eficiencia del sistema judicial español y la calidad de la respuesta judicial.

⁸⁸ Entre a las consecuencias favorables a la mayor calidad se mencionan la aplicación más coherente de las normas, que aumenta la previsibilidad de la solución de los casos –así *Doing Business 2016 Report*, cit. nota 14, p. 92; Palumbo, cit. nota 10, p. 29- y el más detallado conocimiento por los jueces de las normas y de las cuestiones en determinadas clases de litigios -Palumbo, cit. nota 10, p. 29-. Un análisis más detallado de las ventajas e inconvenientes, incluyendo aspectos de calidad de la respuesta judicial y de duración y coste, en Doménech, Mora-Sanguinetti, cit. nota 87, pp. 10-24.

⁸⁹ La especialización reduce la duración de los procesos, tanto en los tribunales de competencia general, como en los especializados - así *Doing Business 2016 Report*, cit. nota 14, p. 92-. Más prudentemente OECD (2013), “What makes civil justice effective?”, *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 18 June 2013, p. 8, accesible en <http://www.oecd.org/economy/judicialperformance.htm>, indica que la especialización en materia comercial parece tener relación con la menor duración del proceso.

sobre Derecho de marcas de la Unión Europea y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.⁹⁰

2º) El CGPJ ha ido ejercitando la potestad que le confería el art. 98 LOPJ, de modo que en algunos partidos judiciales –la demarcación judicial más reducida- hay Juzgados de Primera Instancia especializados en determinadas clases de asuntos, aparte de los especializados en materia de familia.⁹¹

Es posible que la mayor especialización contribuya a una mayor calidad, por el mejor conocimiento de las normas rectoras y de las características de determinadas clases de litigios. También es posible que eso influya en una reducción de la duración de los procesos y de su coste. No obstante, sobre estos dos últimos factores siempre incidirá el número de órganos especializados y el procedimiento de creación de los mismos, que puede introducir diferentes grados de rigidez en la respuesta a las variaciones cuantitativas y cualitativas de la demanda de tutela judicial.⁹²

La influencia de la organización judicial sobre la eficiencia de la justicia civil va más allá de la especialización, aunque ésta puede ser uno de los factores. El problema es más general y comprende los aspectos de esa organización y de los procedimientos de gestión de la misma que inciden en la asignación de la capacidad de trabajo de los jueces para atender la demanda de tutela judicial. Junto con la posibilidad de incrementar el número de jueces si esa demanda lo requiere, la ordenación jurídica de los aspectos a los que he aludido debería posibilitar una asignación eficiente de los recursos existentes; en este caso, de la capacidad de trabajo de los jueces que forman parte de la organización judicial.

Muy sintéticamente, los rasgos relevantes de esta materia en Derecho español son los siguientes:

⁹⁰ Más amplia información en Ortells, cit. nota 45, pp. 177-178, 180.

⁹¹ CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 9, informa de que, en año mencionado, había 109 Juzgados especializados en asuntos de familia, 3 en asuntos hipotecarios, 12 en tutelas, 1 en laudos y arbitrajes y 106 en violencia sobre la mujer.

⁹² Destacando este aspecto, OECD (2013), “What makes civil justice effective?”, cit. nota 89, p. 8; Palumbo, cit. nota 10, p. 29; Doménech, Mora-Sanguinetti, cit. nota 87, pp.8, 14, 25-26.

1º) Hay una previa estructura legal que encuadra y limita los poderes del Gobierno y del CGPJ en cuanto a las clases de órganos jurisdiccionales, su composición, sus competencias, clase de demarcación a la que extienden su competencia territorial, así como la determinación concreta de las demarcaciones y de su capitalidad. Para su modificación son necesarios procedimientos de reforma legal.

2º) El Gobierno puede, dentro del marco legal y con la cobertura de la dotación presupuestaria del ejercicio correspondiente, crear órganos jurisdiccionales (juzgados, secciones en tribunales colegiados; en el último caso, puede limitarse a crear plazas de magistrado, en vez de una sección completa), cambiar el orden jurisdiccional de juzgados radicados en una misma sede y diferenciar los órdenes jurisdiccionales civil y penal entre juzgados de una misma demarcación que inicialmente fueran mixtos. Algunas de estas decisiones están condicionadas no solo por los costes presupuestarios de las plazas de juez, sino por los del personal auxiliar y de los medios materiales, aunque los últimos están a cargo de las Comunidades Autónomas que tengan competencia en materia de justicia. Es conveniente apuntar, ahora, que uno de los objetivos de la nueva estructura de apoyo a la jurisdicción, por su potenciación de los servicios comunes, es liberar la creación de plazas de jueces del condicionamiento de los costes presupuestarios adicionales del personal auxiliar.

3º) Los órganos de gobierno del Poder Judicial, dentro del marco que resulta de lo mencionado en los anteriores puntos 1º y 2º, tienen potestades que les permiten ajustar, en alguna medida, la capacidad de trabajo de los órganos jurisdiccionales existentes a la demanda de tutela judicial.

El CGPJ puede, como se ha expuesto antes, especializar juzgados del orden jurisdiccional civil y de un mismo partido judicial (demarcación judicial menor) y también secciones de una misma Audiencia Provincial (art. 80 LOPJ, si bien algunas especializaciones vienen impuestas por el art. 82 LOPJ).

Sin relación con la técnica de la especialización, la reforma de la LOPJ por una LO 16/1994 apoderó al CGPJ para, previa aprobación por el Ministerio de Justicia solo dependiente de la disponibilidad presupuestaria, adscribir

temporalmente a determinados juzgados o tribunales jueces o magistrados de apoyo en casos de “excepcional retraso o la acumulación de asuntos”, siempre que esas situaciones no puedan ser corregidas con otras medidas y no tengan carácter estructural (arts. 216 bis a 216 bis 4 LOPJ). Reformas de 2009, 2010 y 2012 han afectado a este instrumento precisando quienes pueden ser designados como jueces o magistrados para esas medidas de apoyo. Del régimen establecido por las reformas destacaré dos aspectos, porque tienen interés como técnicas de gestión eficiente de la capacidad de trabajo de los jueces: en primer lugar, es posible la adscripción forzosa, para apoyo, de jueces y magistrados titulares de órganos que tuviesen escasa carga de trabajo según unos criterios técnicos establecidos por el CGPJ; en segundo lugar, se han creado, en cada Comunidad Autónoma y en principio vinculadas a las demarcaciones provinciales, plazas de jueces de adscripción territorial, que son ocupadas por jueces de carrera sin destino en ningún órgano jurisdiccional concreto, con la finalidad –entre otras- de que sus titulares pueden ser designados como jueces de apoyo.⁹³

La Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia puede adoptar medidas de exención temporal, total o parcial, de reparto de asuntos a determinado juzgado o sección, si lo exigen las necesidades del servicio –cabe pensar que por la sobrecarga de trabajo recayente en ese órgano- (art. 152.2.1ª LOPJ).

El presidente del TSJ, puede designar a jueces de adscripción territorial como jueces de apoyo, si esta medida ha sido aprobada por el CGPJ, aparte de la designación de los mismos para atender situaciones transitorias de vacancia del órgano o de ausencia de su titular (art. 347 bis LOPJ).

El régimen que se ha expuesto solo de manera muy limitada permite corregir los desequilibrios en la distribución de la carga de trabajo entre las diferentes –por la materia de su competencia o por su función- clases de órganos jurisdiccionales y entre los órganos jurisdiccionales de la misma clase pero radicados en diferentes

⁹³ Según informa CGPJ, *La Justicia Dato a Dato, Año 2015*, cit. nota 28, p. 11, de las 217 plazas de juez de adscripción territorial creadas a 1 de enero de 2015, sólo 47 estaban cubiertas, a espera de un concurso, mientras que 395 jueces en expectativa de destino –es decir, que ya han accedido a la carrera judicial, pero no han sido aún destinados a determinadas plazas de juez- estaban realizando tareas de apoyo y sustitución.

demarcaciones territoriales.⁹⁴ Ciertamente una solución sería aumentar el número de órganos jurisdiccionales allí donde la demanda de tutela judicial lo hace necesario. No obstante, la opción razonable –incluso prescindiendo del pie forzado de políticas de contención del gasto público- es revisar aquel régimen para diseñar la organización judicial y su gestión de un modo que posibilite una distribución más equilibrada y ágil de la carga de trabajo entre todos los órganos jurisdiccionales, optimizando el aprovechamiento de la capacidad de atender a la demanda de tutela judicial.⁹⁵

De los intentos de reforma de 2011 y 2014, el primero apenas inició la tramitación parlamentaria y el segundo no pasó de anteproyecto.⁹⁶ Sin descender al detalle de la ordenación proyectada, los objetivos eran, principalmente, tres y estaban en alguna medida entrelazados:

1º) Facilitar el ajuste de los efectivos judiciales disponibles a las posibles oscilaciones cuantitativas y cualitativas de la demanda de tutela judicial. Con este fin la primera instancia de la justicia civil, por lo que ahora importa, ya no se atribuye a juzgados con juez titular unipersonal, sino a secciones o salas de un Tribunal de Instancia en el que se integran las plazas a las que los jueces están destinados. Las secciones o salas pueden constituirse, para ejercer potestad jurisdiccional, en

⁹⁴ Ilustran estos desequilibrios dos informes del Servicio de Inspección del CGPJ: *Informe órganos que sobrepasan el 150% de la carga de trabajo. Datos a 31/12/2013*, Madrid, septiembre de 2014; *Informe órganos de carga menor de trabajo. Datos a 31/12/2013*, Madrid, diciembre de 2014, accesibles en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Estudios>.

⁹⁵ La relevancia de este enfoque para mejorar la eficiencia de la justicia se pone de manifiesto en análisis de diferente ámbito y elaborados con diferente finalidad; p. ej., Fabri, M., Langbroek, Ph. M., “Assignment of cases to courts and within courts in six European judicial Administrations and in Québec: A comparative analysis”, en Philip M. Langbroek and Marco Fabri (eds.), *Case assignment to courts and within courts*, Shaker Publishing, 2004, pp. 9-38; Comparecencia del Presidente del CGPJ, 29 de abril de 2016, ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, a cuyo texto puede accederse en http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/DS/CO/DSCD-11-CO-66.PDF, pp. 5-6, 16-17.

⁹⁶ Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la creación de los Tribunales de Instancia – accesible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_144-01.PDF-. Anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial –accesible en <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197775106/Medios/1288788483261/Detalle.html>-.

formación de juez único o en órganos colegiados, entre los que se distribuyen los asuntos de competencia de la sección o sala según unas reglas de reparto predeterminadas aprobadas por órganos de gobierno interno del Poder Judicial. El anteproyecto de 2014 fue más allá en estas técnicas de optimización de efectivos al establecer, en principio, la demarcación territorial provincial para los Tribunales de Instancia, con la finalidad de evitar la rigidez de la vinculación a ámbitos territoriales menores.

2º) Mantener la especialización de los jueces en cuanto a la atribución del conocimiento de ciertas clases de asuntos por su calidad, aunque con medidas destinadas a evitar que la especialización oponga rigidez para responder a oscilaciones de la demanda de tutela judicial tanto en los asuntos objeto de especialización, como en asuntos comunes del orden jurisdiccional civil. La especialización dentro del orden jurisdiccional civil y en la primera instancia puede ser establecida por los órganos de gobierno del Poder Judicial –CGPJ y órganos de gobierno interno-, que pueden también determinar que jueces en materias especializadas conozcan también de materias comunes del orden civil. Por lo demás, las características que la ley impone a las normas de reparto –predeterminación y publicidad- no excluyen que las mismas vayan más allá de asegurar una distribución cuantitativamente igual del número de asuntos, que tomen en consideración aspectos cualitativos de los mismos y, de ese modo, introduzcan algún grado de especialización de menor nivel.

3º) Facilitar la previsibilidad de las respuestas judiciales en primera instancia.⁹⁷ Partiendo de la atribución del conocimiento de asuntos en la primera instancia a salas o secciones, los textos proyectados permitían que, cuando se hubieran manifestado discrepancias en la resolución de casos iguales por jueces destinados en aquellos órganos, las salas o secciones se constituyeran en pleno para conocer de algún o de algunos asuntos de la clase afectada, siendo los criterios de la sentencia que se dictara vinculantes, en principio, para los jueces de la sala o sección cuando tuvieran que resolver casos iguales.

⁹⁷ Sobre la consideración como factor de calidad de la justicia civil, Palumbo, cit. nota 10, pp. 18-24.

Una reforma de la LOPJ por LO 7/2015, de 21 de julio, ha potenciado los instrumentos en manos del Poder Ejecutivo, del CGPJ y de otros órganos de gobierno del Poder Judicial para facilitar una distribución más equilibrada de la carga de trabajo entre órganos jurisdiccionales, así como la agilidad de la respuesta ante las variaciones de esa carga. Así, se ha facilitado la modificación de las demarcaciones territoriales de Juzgados de Violencia sobre la Mujer, con la consecuencia de aliviar la carga de trabajo de los órganos de competencia civil común o especializada en familia; la potestad de especialización de órganos jurisdiccionales del CGPJ, hasta ahora limitada a los radicados en la misma demarcación territorial menor, se ha extendido a los radicados en una misma provincia; por fin, un órgano de gobierno interno del Poder Judicial, la Sala de Gobierno del TSJ, puede reequilibrar, en el nivel provincial, la carga de trabajo de los Juzgados de lo Mercantil mediante modificación de las normas de reparto.⁹⁸

Tanto las reformas realizadas como las proyectadas afectan a la independencia del juez, requisito constitucional básico de su estatuto, y también a algunas garantías de la misma. Consiguientemente debía cuestionarse si esa afectación respetaba los condicionamientos constitucionales.

Una aproximación a materia tan compleja⁹⁹ debe partir de que en el conjunto de normas referidas a la independencia judicial hay unas que son expresión de aquello en lo que la independencia consiste, mientras que otras normas tienen una función de garantía de la independencia. Las normas de la primera clase determinan que el juez es libre de toda orden o instrucción diferente a lo que, según su propio razonamiento, deriva de la ley y el Derecho para la resolución del caso concreto que se le somete. Las normas de la segunda clase protegen al juez frente a presiones que no se manifiestan formalmente como instrucciones o mandatos, pero que pueden quebrar la actitud que la independencia requiere del juez. A diferencia de las normas de la primera clase, las de la segunda tienen un valor relativo para la

⁹⁸ Sobre esta reforma, la recuperación de algunos objetivos de los intentos frustrados de reforma y la implicación constitucional de las materias afectadas, véase, Juan Sánchez, R., "La LO 7/2015: el Juez legal predeterminado, la gestión de los tribunales y su incidencia sobre el acceso a la justicia. ¿La implantación encubierta de los Tribunales Provinciales de Instancia?", en *Diario La Ley*, 1 de diciembre de 2015, pp. 7-13.

⁹⁹ Para un tratamiento más amplio remito a Ortells, cit. nota 56, pp. 57-68.

independencia judicial porque, dado que las presiones frente a las que protegen son históricamente cambiantes, el régimen de las garantías debe ser también cambiante y el legislador infra constitucional debe tener libertad de configuración legal de las mismas, que deberá ejercer de modo que la independencia judicial quede asegurada.

Solo una de las reformas proyectadas mereció una valoración de inconstitucionalidad por contraria a la independencia del juez: la que proyectaba establecer la vinculación del juez a los criterios de la sección o sala de la que formara parte, cuando se hubieran reunido en pleno para juzgar casos precedidos de divergencias entre jueces de la misma sección, a lo que nos hemos referido poco antes.¹⁰⁰ Es cierto que, en la jurisprudencia del TC sobre el principio de igualdad en la aplicación de la ley, un órgano jurisdiccional está vinculado por su propio precedente al resolver futuros casos iguales, pero en la ordenación proyectada de los Tribunales de Instancia el órgano jurisdiccional vinculado –juez unipersonal destinado en una sección del tribunal de instancia- no era el mismo que el que había creado el precedente –pleno de la sección del tribunal de instancia- y, además, no bastaba para su desvinculación con motivar la diferencia de los casos, porque la norma imponía, también, que la divergencia estuviera amparada por criterios establecidos por un tribunal de grado superior, lo que, indirectamente, suponía establecer la vinculación a esos criterios. La vinculación al precedente o a la doctrina jurisprudencial de tribunales de grado superior o de alguno de ellos sigue siendo materia muy discutida en Derecho español, precisamente porque involucra la esencia misma de la independencia judicial.¹⁰¹

¹⁰⁰ El informe preceptivo del CGPJ, de 31 de marzo de 2011, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la creación de los Tribunales de Instancia –accesible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/>-, pp. 46-49 y 70-71, considera, en efecto, inconstitucional la regulación del art. 94 del Anteproyecto de Ley.

¹⁰¹ Sobre el estado de la cuestión, puede verse, Ortells Ramos, M., “Gleichheit bei der Gesetzesanwendung, Zugang zur Kassation und bindende Wirkung der Rechtsprechung des spanischen Tribunal Supremo. Kommentare zur aktuellen Krise der Kassation im spanischen Zivilprozess”, en *Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2009, pp. 731-752; Ortells Ramos, M., “La selección de asuntos para su acceso a la casación en Derecho español: Las técnicas de “unificación de doctrina” y de “interés casacional”, en *Los recursos ante Tribunales Supremos en Europa* (Ortells Ramos, M., Ed.),

La inamovilidad judicial constituyó motivo de preocupación, porque la necesidad de dotar de mayor flexibilidad al régimen de asignación de los jueces a cumplir sus funciones en órganos jurisdiccionales determinados incrementa los riesgos de que ese régimen y su aplicación sean puedan ser utilizados como amenaza o como premio para condicionar el ejercicio independiente de la potestad jurisdiccional. No obstante, en esta materia hay margen para que el legislador compagine las necesidades que derivan del objetivo de mayor flexibilidad con normas de protección del juez frente a posibles abusos en la gestión de su estatuto como servidor público.¹⁰²

El requisito constitucional –y contenido de derecho fundamental- de juez predeterminado por la ley¹⁰³ también se halla expuesto a mayores riesgos dado que, más allá de las normas legales de atribución de competencia, se tiende a flexibilizar las reglas de distribución de los asuntos entre órganos competentes, para evitar desigualdades en la asignación de la carga de trabajo o, más genéricamente, para asignarlos a los más adecuados entre aquellos órganos. Junto con mantener que un órgano jurisdiccional no puede ser arbitrariamente desapoderado del conocimiento de un asunto que le haya sido atribuido, de lo que se trata es de rodear de garantías ese régimen, eventualmente nuevo, de reparto de la carga de trabajo para

Madrid, Difusión, 2008, pp. 163-243; Ortells, cit. nota 99, pp. 67-69. Respecto del intento de regulación de la materia en el Anteproyecto de LOPJ de 2014, véase el Informe del CGPJ de 27 de junio de 2014 –accesible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-al-Anteproyecto-de-Ley-Organica-del-Poder-Judicial> -, pp. 53-64.

¹⁰² De hecho, el CGPJ ha realizado valoraciones diferentes del modo en que se protegía la inamovilidad en el Anteproyecto de Ley de los Tribunales de Instancia de 2011 y en el Anteproyecto de LOPJ de 2014, como puede leerse en la p. 223 del Informe del CGPJ de 27 de junio de 2014, cit. nota 101: “El prelegislador es consciente que uno de los principales problemas que puede suscitar el TPI es la merma de las garantías actualmente existentes y, en particular, el menoscabo de la inamovilidad de los Jueces, principio íntimamente relacionado con el derecho al juez predeterminado por la ley. Para conjurar estos peligros, el Anteproyecto se aparta, a nuestro juicio con acierto, de la línea seguida por el Proyecto de reforma de la LO para la creación de los Tribunales de instancia, que establecía una adscripción funcional de los Jueces dentro de cada Sección; lo que tantas críticas había suscitado por entender que con ello quedaba afectado el principio de inamovilidad judicial (en este sentido informó este CGPJ)”.

¹⁰³ Sobre las exigencias que derivan de este principio y su justificación, Ortells, cit. nota 99, pp. 109-115.

contrarrestar manipulaciones del mismo orientadas a la obtención de un determinado resultado en la sentencia del caso.

V. CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS PROCESALES ¿COYUNTURALES?

La crisis económica que se manifestó a finales de la primera década del siglo ha repercutido en la justicia civil, por una parte, a través de las consecuencias de la retracción general del gasto público, y, por otra parte, porque específicas características de la crisis han provocado cambios principalmente en el régimen de la ejecución por deudas de dinero.

1. Restablecimiento, despliegue y repliegue de las tasas judiciales

El gasto público en justicia ha experimentado una importante reducción desde 2011 y, de manera significativa desde 2012, se ha intentado recuperar la financiación del mismo mediante tasas que debe pagar el usuario, figura tributaria que había sido suprimida en 1986.

Aunque no hay estudios con datos desagregados sobre el gasto público en Justicia destinado al ámbito civil de la misma, algunas apreciaciones sobre la evolución del gasto público en Justicia, durante la implantación del nuevo sistema procesal civil, aunque son muy generales, no dejan de ser significativas.

Pastor Prieto describe resumidamente la situación: “En términos nominales, el gasto se duplicó entre 2000 y 2007, un crecimiento superior al de todo el decenio 1990-2000. En términos reales, el aumento del gasto fue de casi un 70% entre 2000 y 2007, frente a algo menos del 40% en el decenio 1990-2000”.¹⁰⁴ Téngase en cuenta que el año 2000 fue el año de *vacatio legis* de la Ley 1/2000, que contenía el texto de la nueva LEC. Es razonable pensar que buena parte de este incremento contribuyó a la implantación efectiva del nuevo sistema procesal civil.

En las anualidades de 2008 a 2010 el gasto público en Justicia continuó aumentando porcentualmente respecto de cada ejercicio presupuestario anterior,¹⁰⁵ pero desde el presupuesto de 2011 los porcentajes han sido de disminución.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Pastor, cit. nota 9, p. 353.

¹⁰⁵ Según la información de CGPJ, *La Justicia Dato a Dato*, cit. nota 28, de los años que se mencionan a continuación, los porcentajes de variación de las asignaciones presupuestarias para justicia fueron los siguientes: 2008: 9,66%; 2009: 4,3%; 2010: 7,5%.

Esta tendencia presupuestaria probablemente contribuyó a estimular reformas orientadas a un aprovechamiento más eficiente de los medios de la justicia civil, tanto en la ley procesal básica, como en los servicios auxiliares de la jurisdicción y en algunos aspectos de la organización judicial.

Junto con la reducción del gasto público, las tasas judiciales, modalidad tributaria de financiación del gasto público de la justicia que grava al usuario de la misma, que había sido suprimida en España por la Ley 25/1986, de 24 de diciembre y que había sido restablecida, con alcance subjetivo y objetivo muy limitados, por la Ley de Medidas Fiscales 53/2002, fueron reguladas por la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, que amplió el círculo de sujetos pasivos del tributo –dejaron de estar exentas las personas físicas y las personas jurídicas con reducido volumen de facturación-, y estableció cuotas tributarias muy elevadas –con importes fijos e importes variables sobre la base imponible de la cuantía de la demanda o del recurso- resultantes de diversos hechos imponibles de la actividad procesal de los demandantes y de los recurrentes.

La restauración de las tasas judiciales no ha durado mucho tiempo. Han sido suprimidas o reducidas de modo importante por vías diversas.

Por una parte, el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, modificó en lo necesario la Ley 10/2012 y restableció la exención subjetiva en favor de las personas físicas litigantes. No obstante, estos litigantes no podían considerarse realmente exentos de las tasas, al menos en el significado económico del término exención. En efecto, si litigaban con personas jurídicas y eran condenados en costas debían reintegrar el importe de las tasas a la parte que las hubiera pagado. Por lo demás, en la medida en que los sujetos pasivos de las tasas judiciales desarrollaran actividad empresarial, tenían la oportunidad de repercutir ese coste en el precio de productos y servicios.

Esta derogación dejaba subsistente un amplio ámbito subjetivo del tributo – todas las personas jurídicas, salvo muy limitadas excepciones- y, en el aspecto

¹⁰⁶ Según la información de CGPJ, *La Justicia Dato a Dato*, cit. nota 28, de los años que se mencionan a continuación, los porcentajes de variación de las asignaciones presupuestarias para justicia fueron los siguientes: 2011: -3,87; 2012: -0,5%; 2013: -3,7%; 2014: -2,4%; 2015: -0,8%.

objetivo, la comparación de la regulación de 2002 con la vigente desde 2012 revela que la cuantía de las cuotas fijas se había duplicado y que, a pesar de que los tipos para la cuota variable se habían mantenido inalterados, la cantidad máxima a pagar en tal concepto había pasado de 6.000 a 10.000 euros.

La STC, Pleno, de 21 de julio de 2016 ha completado la demolición del régimen de las tasas judiciales de la Ley 10/2012. El TC declara la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones que regulan, por lo que afecta a la materia civil, las cuotas fijas por los hechos imposables de interposición de recursos de apelación y recursos extraordinarios y de todas las que regulan las cuotas variables.¹⁰⁷ El TC no niega que el legislador ordinario tenga libertad de configuración normativa para establecer que una parte del coste de la justicia deba ser financiado mediante contribuciones de los usuarios, pero, dado que el pago de la tasa condiciona el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial, el régimen del tributo no puede ser tal que constituya una limitación desproporcionada al ejercicio de ese derecho, como el TC estima que lo es la establecida por las disposiciones anuladas.

Aunque con amplitud limitada, el camino sigue abierto a una regulación de las tasas judiciales que no merezca reproche de inconstitucionalidad y desde el Ministerio de Justicia se han expresado intenciones de recorrerlo.¹⁰⁸

2. Normas de protección del deudor en la ejecución dineraria

El origen de la crisis económica ha estado en los abusos de la economía financiera.¹⁰⁹ Uno de sus más graves y duraderos efectos ha sido el difícil acceso de

¹⁰⁷ Como consecuencia únicamente quedan vigentes, y solo para personas jurídicas que no gocen de exención, las cuotas fijas por demandas iniciales de procedimiento. Estas cuotas van de los 100 euros (solicitud inicial de monitorio) a los 300 euros (demanda de juicio ordinario), con exenciones objetivas para la solicitud inicial de procedimiento monitorio y la demanda de juicio verbal si su cuantía no excede de 2000 euros.

¹⁰⁸ En ese sentido la reacción del Ministro de Justicia ante la STC, como informa *Iustel. Diario del Derecho*, 01/08/2016, en http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1156251&utm_source=DD&utm_medium=email&nl=1&utm_campaign=1/8/2016.

¹⁰⁹ Véase, p. ej., Independent Evaluation Office of the International Monetary Found, *IMF Performance in the Run-Up to the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004–07. January 10, 2011*, accesible en <http://www.ieo-imf.org/ieo/pages/EvaluationImages107.aspx>, especialmente pp. 1-2.

los agentes económicos a la financiación. Como consecuencia ha aumentado el número de concursos de acreedores y, al hilo de la experiencia, su régimen jurídico, que era reciente, ha necesitado ser completado, principalmente, con la regulación de situaciones pre-concursales y con normas de simplificación de la tramitación.¹¹⁰

No obstante, la consecuencia más peculiar ha venido dada por la específica conexión entre las causas de la crisis y los créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas. Las llamadas familias, en la terminología de los economistas, han quedado emparedadas entre las causas y las consecuencias de la crisis. Fueron una pieza necesaria en cuanto contratantes de unos créditos hipotecarios que el sistema ofrecía generosamente, para titularlos y negociarlos después. El colapso del sistema causó una gran destrucción de empleo y, con ella, la imposibilidad de hacer frente a los pagos de tales créditos. Esto dio lugar a un elevado número de ejecuciones, hipotecarias y de otros títulos extrajudiciales, y de reclamaciones frente a fiadores de las operaciones crediticias, eventualmente seguidas de ejecuciones. Como resultado, un elevado número de inmuebles fue y está siendo objeto de realización forzosa, lo cual, a su vez, determina una pérdida de valor de los mismos y deja subsistente la deuda no cubierta por la garantía real.

La situación económica y social que he descrito muy sintéticamente ha provocado reformas que afectan al régimen de la ejecución dineraria, con diferentes objetivos y no siempre con normas de naturaleza procesal, aunque en todo caso relacionadas con la aplicación de normas de esa clase.

Específicamente:

1º) Se han establecido nuevas normas de inembargabilidad de bienes justificadas en razones de protección de la dignidad de la persona y de política social; entre ellas, un supuesto de inembargabilidad limitada de la vivienda familiar, siempre que se cumplan una serie de requisitos y respecto de deudas empresariales o profesionales, y normas que elevan la suma inembargable de las retribuciones en

¹¹⁰ Sintéticamente, puede verse Mascarell Navarro, M. J., en Ortells et alt., cit. nota 45, pp.837-869; Ortells Ramos, M., "El proceso civil español en los tiempos de la crisis", en *Processulus. Estudios sobre Derecho Procesal*, Comares, Granada, 2015, Bueno Mata, F. (Ed.), pp. 10-11.

función de situaciones familiares y respecto de ejecuciones por la deuda subsistente después de una ejecución hipotecaria.¹¹¹

2º) Han sido reformados diversos preceptos con la finalidad de optimizar el valor por el que el bien inmueble ejecutado puede ser enajenado forzosamente o específicamente adjudicado al ejecutante, con el consiguiente efecto de una mayor cancelación de la deuda del ejecutado. Algunas de estas normas se extienden a toda ejecución dineraria, pero otras se refieren a la que recae sobre inmuebles, y, entre estos, especialmente los destinados a vivienda habitual o, aún con mayor especialidad, los que son objeto de ejecución hipotecaria.¹¹²

3º) El derecho a una vivienda digna y adecuada es un principio de política social y económica (art. 47 CE) que debe inspirar la legislación y la práctica judicial, aunque no es exigible ante los tribunales más que en la medida de su desarrollo legal (art. 53.3 CE). Ese desarrollo legal, cuando es oportuno porque la necesidad se manifiesta con ocasión del proceso de ejecución, es técnicamente imperfecto¹¹³ y era poco generoso. El art. 704.1 LEC/2000 se limita a establecer un plazo legal de un mes para el desalojo, prorrogable por un mes adicional. La protección ha sido mejorada para los supuestos de desalojo a consecuencia de ejecuciones hipotecarias respecto de personas especialmente vulnerables (arts. 1 y 2 Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social).

4º) Demandas de diferente procedencia¹¹⁴ reclamaban el establecimiento de una regulación del *fresh start*, de la segunda oportunidad, que permita a los

¹¹¹ Ortells, cit. nota 101, p. 13.

¹¹² Ortells, cit. nota 101, pp. 13-14.

¹¹³ De todos los supuestos en los que un inmueble destinado a vivienda habitual debe ser desalojado y entregado a consecuencia de la actividad ejecutiva, el art. 704.1 LEC/2000 sólo considera expresamente el del deber de entrega impuesto por el título ejecutivo y el despacho de ejecución, por lo que la norma debe ser aplicada por analogía cuando el desalojo sea consecuencia de actos de la ejecución dineraria, por haberse producido la transmisión forzosa del inmueble embargado o hipotecado.

¹¹⁴ Desde el Fondo Monetario Internacional, *IMF Country Report No. 13/245 Spain*, August 2013, p. 23 y sigs., accesible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13245.pdf>, hasta los Jueces Decanos, *Conclusiones de la XXIV Reunión Nacional de Jueces Decanos de España*, Valencia, 1 al 3 de diciembre de 2014, accesibles en <http://www.poderjudicial.es/cqpi/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ->

deudores personas físicas¹¹⁵ -trabajadores autónomos y otros actores económicos, como los consumidores- que cumplan determinados requisitos, un reinicio de su actividad económica sin el peso perpetuo de la responsabilidad contraída en la situación de crisis. La primera respuesta directa se limitó al empresario persona física, pero, dados sus requisitos y la composición que tiene normalmente el pasivo de estos sujetos económicos, no tenía perspectivas de éxito salvo que las entidades financieras acreedoras prestaran una voluntaria colaboración.¹¹⁶ El nuevo art. 178 bis de la Ley Concursal, que regula el llamado beneficio de la exoneración del pasivo insatisfecho, es aplicable a personas físicas, sean o no empresarios, pero los primeros análisis concluyen que no va a ser mucho más efectivo a la hora de facilitar el resultado.¹¹⁷

VII. EL RETO DEL FUTURO: LA CRECIENTE MASIFICACIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA JUDICIAL

La tasa de litigiosidad civil en España se ha incrementado de manera notable desde que puede disponerse de información estadística merecedora de fiabilidad y tiende a mantener su incremento, salvo mínimas variaciones coyunturales.

Respecto del siglo pasado, y considerando un período desde 1948 a 1969,¹¹⁸ los asuntos civiles por mil habitantes raramente superaban en alguna anualidad el número de 2. En el período entre 1970 y 1980, la tasa de asuntos por mil habitantes siempre excedió del número de 2 y tendía aproximarse a la cifra de 5.¹¹⁹ Estas cifras eran, sin embargo, incompletas y debían corregirse al alza porque no incluían los

[Comunidad-Valenciana/Sala-de-prensa/Archivo-de-notas-de-prensa/Conclusiones-de-la-XXIV-Reunion-Nacional-de-Jueces-Decanos-de-Espana](#)

¹¹⁵ Las personas jurídicas no precisan una específica regulación porque las formas societarias posibilitan establecer limitaciones de la responsabilidad.

¹¹⁶ GUTIÉRREZ IBAÑES, D., "Fresh start ¿Una segunda oportunidad?", *Cinco días*, 1.1.2014, accesible en http://cincodias.com/cincodias/2014/01/01/empresas/1388598658_393964.html

¹¹⁷ Véanse diversos trabajos en la obra colectiva dirigida por Espejo Lerdo de Tejada, M., Murga Fernández, J. P., *Vivienda, préstamo y ejecución*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, pp. 939 y ss.

¹¹⁸ Toharia Cortés, J.J., *Cambio social y vida jurídica en España*, Madrid, 1974, p. 173, presenta una tabla para ese período con el número de asuntos contenciosos ingresados en los Juzgados de Primera Instancia y la tasa de asuntos por cada mil habitantes.

¹¹⁹ Véase la tabla que presenta Toharia Cortés, J.J., "¡Pleitos tengas!..". *Introducción a la cultura legal española*, Madrid, 1987, p. 76.

asuntos tramitados por los Juzgados Municipales y Comarcales.¹²⁰ Pero en el período entre 1983 y 1990, ya computados los asuntos presentados ante los Juzgados de Distrito,¹²¹ en los que se transformaron los juzgados antes mencionados, el número de asuntos civiles por mil habitantes osciló entre 9 y 13,46, preponderando el de 10,50.¹²² En el período entre 1998 y 2003, la tasa de asuntos por mil habitantes era próxima al número de 20 en la mayor parte de anualidades, con clara tendencia a superar esa cifra.¹²³ La tendencia al crecimiento se confirma con los datos de las anualidades de 2004 a 2015,¹²⁴ según los cuales la tasa excede en casi todas las anualidades de 30 asuntos por mil habitantes, tiende a aproximarse a los 40 asuntos y supera ese número en alguna anualidad.

El aumento de la tasa de litigiosidad y la limitación del gasto público destinado a Justicia, que concurre con otras políticas públicas que también deben ser financiadas, han sido y son factores relevantes de las reformas en la legislación procesal civil, y, más aún, en la estructura de los servicios auxiliares de la jurisdicción y en la organización de los tribunales.

¹²⁰ Ortells Ramos, M., “Profesiones jurídicas, formación jurídica y litigiosidad de una sociedad en evolución: El caso de España”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, núm. 52, Diciembre-1998, Abril-1999, pp. 18 y 21.

¹²¹ Número de asuntos registrados en cada año, tanto en Juzgados de Primera Instancia, como de Distrito mientras existieron, calculado a partir de los datos de los Anuarios del Instituto Nacional de Estadística de 1990, 1993, 1995 y 1997 –accesibles en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-historica/>

¹²² Teniendo en cuenta el número de asuntos registrados en cada año a partir de las fuentes mencionadas en nota 121 y los datos de población publicados por el INE, Anuario Estadístico 1990 –accesible en: <http://www.ine.es/inebaseweb/treeNavigation.do?tn=157991&tns=158009#158009->, las tasas de asuntos registrados por cada mil habitantes eran las siguientes para las anualidades que se indican: 1983: 9,03; 1984:10,48; 1985:11,03; 1986:10,44; 1987:10,65; 1988: 11,10; 1989:11,32; 1990:13,46.

¹²³ A partir del número de asuntos ingresados en primera instancia de los que informan las estadísticas del CGPJ y los datos de población publicados por el INE, las tasas (número de asuntos por 1000 habitantes) eran las siguientes para las anualidades que se indican: 1998: 23,17; 1999: 17,97; 2000: 19,03; 2001: 17,10; 2002: 23,88; 2003: 26,78.

¹²⁴ La información que ofrece la publicación del CGPJ, *La Justicia Dato a Dato*, cit. nota 28, de cada uno de los años de la serie mencionada es la siguiente: 2004: 28'01; 2005: 29'54; 2006: 30'6; 2007: 32'0; 2008: 37'0; 2009: 43'3; 2010: 42'2; 2011: 38; 2012: 38'9; 2013: 35'4; 2014: 39'5; 2015: 42'3.

El reto de futuro para la mejora de la justicia civil en España pasa por completar, y en su caso perfeccionar, las reformas, en curso o solo pergeñadas, que hemos mencionado en los apartados anteriores.

En especial, debe prestarse atención a que el aumento de la litigiosidad no es solo una cuestión de cantidad, sino que va acompañada de un importante aspecto cualitativo: hay series de litigios que afectan a un número de personas a veces muy elevado y que tienen su origen en unos mismos hechos o, de otro modo, comparten elementos comunes relevantes para su resolución.¹²⁵

El Derecho español sigue siendo deficiente en cuanto a los instrumentos más importantes para el tratamiento de la litigiosidad masiva. Por otra parte, ha incorporado, en ámbitos acotados y con un grado de desarrollo incipiente, algunas técnicas útiles para enfrentar ese tipo de litigiosidad.

1. El desequilibrio actual de las respuestas ante las necesidades de los litigios masivos

Los litigios en masa constituyen un reto para la ordenación del proceso civil, tradicionalmente centrada en la singularidad de cada asunto litigioso.

Los problemas que plantea ese reto han sido afrontados, en Derecho español y hasta el momento, con desequilibrio en cuanto a la efectividad de las soluciones.

En parte, han sido tratados con notable éxito. Basta recordar los porcentajes que alcanza el procedimiento monitorio sobre el conjunto de los procesos declarativos y sus resultados de pago o de rápida creación de título ejecutivo.¹²⁶ Es indudable que los prestadores de bienes y servicios cuentan con un medio extraordinariamente efectivo para la tutela judicial de los créditos que genera su

¹²⁵ En general sobre la realidad socioeconómica que genera una litigiosidad de esas características –concienciación de los derechos civiles y riesgos masivos para derechos de la personalidad; actividad contractual masiva en la producción, distribución y transferencia de bienes y servicios; orden público económico y riesgos de alcance masivo generadores de responsabilidad extracontractual-, Ortells Ramos, M., “Protecting supra-individual legal interest: Enforcement action by public administration institutions, civil justice and a combination of protection systems”, en Gottwald, P., Hess, B., Eds., *Procedural Justice*, Giesecking, Bielefeld, 2014, pp. 334-335; en castellano en *Ius et Praxis*, año 17, núm. 2, 2011, pp. 422-424.

¹²⁶ Véase apartado II.2, A) de este trabajo.

actividad. Esos créditos son abundantes en número y pueden derivar en situaciones litigiosas que responden a un modelo estandarizado de deudor inactivo. La técnica monitoria ha demostrado ser una reacción adecuada frente a un tipo de litigiosidad que, con acierto, ha sido considerado repetitivo.

Por el contrario, no están siendo tan efectivas las soluciones destinadas a tratar la litigiosidad masiva de dirección inversa: la de los adquirentes de bienes y servicios que se prestan en régimen sustancialmente estandarizado contra los prestadores de los mismos; o la de los perjudicados contra los agentes causantes de daños masivos.

Los dos instrumentos que habilita el Derecho español presentan deficiencias.¹²⁷ Es deficiente el instrumento más moderno; es decir, la legitimación de determinadas asociaciones para la petición colectiva de tutela judicial de intereses jurídicos colectivos y de conjuntos de derechos individuales lesionados por una causa común. También ha funcionado con dificultad el instrumento más antiguo; a saber, la acumulación objetivo-subjetiva de pretensiones en una única demanda.

El régimen de demandas colectivas para la tutela de series de derechos individuales lesionados por una causa común se enfrenta con problemas que no facilitan su aplicación.

La atribución de legitimación a determinadas asociaciones deja abiertas dudas sobre el ámbito jurídico-material al que se extiende –más allá de las normas de protección de consumidores y usuarios y de adherentes en cuanto a condiciones generales de la contratación- y sobre los eventos que les habilitan para pretender la tutela judicial.¹²⁸

El requisito de la previa comunicación o información a los titulares de los derechos cuya tutela se propone pedir la asociación demandante presenta dificultades jurídicas e implica un coste notable –y de insegura compensación- para la misma. Pero lo más llamativo es que estos inconvenientes, tal vez inevitables, no

¹²⁷ Para la justificación de esta apreciación remito a Ortells Ramos, M., “Tratamiento de litigios masivos. A propósito de la litigiosidad por la OPS de Bankia”, en *Iustel. Revista General de Derecho Procesal*, núm. 38, Enero, 2016, pp. 2-47

¹²⁸ Ortells, cit. nota 127, pp. 18-20.

van acompañados de una clara regulación de la relevancia que tiene la expresión de voluntad por los destinatarios de aquellos actos a los efectos de considerar qué derechos de esos destinatarios quedarán incluidos o excluidos del proceso que inicie la asociación.¹²⁹

El problema práctico fundamental es el de la financiación de los costes procesales que debe pagar la asociación demandante. La justicia gratuita, a la que tienen derechos determinadas asociaciones de consumidores y usuarios, ni cubre todos los costes, ni cubre adecuadamente los costes más importantes, como los honorarios de los abogados. No hay regulación legal de cómo los titulares de los derechos para los que se pide tutela por la asociación deberán contribuir a la financiación de los costes. Este problema no lo resuelve el régimen de la condena en costas. El principio del vencimiento puede resultar beneficioso para la asociación si su demanda es totalmente estimada, pero, por un lado, lo anterior no exime de hacer frente a los costes hasta el momento que ese pronunciamiento se obtenga, y, por otro lado, la expectativa de una desestimación parcial o total constituye un riesgo económico que las asociaciones difícilmente pueden asumir.¹³⁰

2. Técnicas de reducción de las controversias y de su judicialización

Hay una amplia variedad de técnicas. Mencionaré algunas que merecen destacarse en Derecho español, bien por la entidad de su repercusión sobre la justicia civil, bien por su introducción reciente.

1º) Una técnica que reduce controversias, y, por tanto, su judicialización, consiste en no crearlas artificialmente. Una técnica tan elemental se ha aplicado recientemente en Derecho español.¹³¹ Desde que la legislación material sobre régimen del matrimonio solo muy limitadamente subordinaba la separación y el divorcio a circunstancias objetivas externas a la voluntad de los cónyuges,¹³² carecía

¹²⁹ Ortells, cit. nota 127, pp. 20-23 y 25.

¹³⁰ Ortells, cit. nota 127, pp. 23-24.

¹³¹ Por cierto, es también parte de un proyecto de reforma de la Justicia en Derecho francés: <http://www.justice.gouv.fr/modernisation-de-la-justice-du-21e-siecle-12563/une-justice-plus-efficace-12833/>

¹³² Los arts. 81 y 86 del CC autorizan la separación y el divorcio si lo piden ambos cónyuges, o uno de ellos con el consentimiento del otro, o uno solo de ellos, siempre que hayan transcurridos tres meses del matrimonio. La separación y el divorcio solo necesitan ser

de sentido que esos cambios en la relación matrimonial solo pudieran producirse mediante sentencia. Coherentemente, una reforma del CC de 2015 autoriza la separación y el divorcio mediante acuerdo manifestado ante notario o fedatario judicial, si el acuerdo se extiende a las consecuencias patrimoniales y si los cónyuges no tienen a su cargo hijos menores o incapacitados.¹³³

2º) Entre las técnicas que reducen la probabilidad de controversias en un ámbito en el que pueden ser abundantes está el régimen de responsabilidad civil por daños en accidentes de circulación. Un conjunto de componentes –responsabilidad objetiva, seguro obligatorio para daños personales, fondo de garantía para casos de falta de seguro y baremo legal preceptivo para la valoración de los daños personales- contribuye a facilitar los acuerdos entre compañías aseguradoras y perjudicados porque hace muy previsible el sentido y contenido de un eventual pronunciamiento judicial.¹³⁴

Menos importante, pero también significativa, es la regulación aprobada en 2015 sobre los derechos de comercialización conjunta de contenidos audiovisuales producidos por las competiciones de fútbol profesional. Las entidades organizadoras de las competiciones no sólo tienen las facultades (extraprocesales) de comercialización conjunta de determinados contenidos audiovisuales, sino también la legitimación para defender ante los tribunales los derechos derivados del régimen de explotación. Esto reduce los potenciales agentes de situaciones de controversia¹³⁵ y, consiguientemente, las probabilidades de que se estas se desencadenen.

“causales” si, aunque no haya transcurrido el plazo de tres meses, se acredita “la existencia de un riesgo para la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o libertad e indemnidad sexual del cónyuge demandante o de los hijos de ambos o de cualquiera de los miembros del matrimonio”.

¹³³ Arts. 82 y 87 CC.

¹³⁴ La STC (Pleno) núm. 181/2000, de 29 junio, desestimó una cuestión de inconstitucionalidad del baremo preceptivo, recordando, en el f.º 13º, las razones que excluyen que esa norma legal pueda considerarse arbitraria; a saber: frente a la situación precedente en la que la disparidad de criterios judiciales generaba desigualdad e inseguridad jurídica, el baremo preceptivo, entre otras cosas, servía de marco “para alcanzar acuerdos transaccionales [...] reducir la litigiosidad”.

¹³⁵ Con anterioridad controversias, seguidas de judicialización, sobre estos derechos podían ser –y efectivamente fueron- activadas por los diversos operadores de medios audiovisuales

3º) El establecimiento ágil de un criterio judicial bien definido sobre asuntos litigiosos similares y que se hallan planteados, o pueden plantearse, en número elevado contribuye a reducir controversias y su judicialización. Dejando aparte el problema constitucional de normas que establezcan la eficacia vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la simple expresión de esa jurisprudencia es, de hecho, efectiva, para inducir a la transacción en pleitos pendientes¹³⁶ y a transigir asuntos judicialmente no planteados.

4º) La Ley 5/2012, de 6 de julio, reguló la mediación en asuntos civiles y mercantiles, completando los medios para la solución no judicial de controversias (conciliación y arbitraje). Sin hacer legalmente preceptivo el intento de mediación, el régimen de ésta la dota de ventajas para fomentar su uso, en especial las que derivan de la equiparación a los títulos ejecutivos judiciales del título ejecutivo consistente en el acuerdo alcanzado en la mediación y elevado a escritura pública.¹³⁷ Además, los tribunales, cuando el proceso ya se ha iniciado, han de invitar a las partes a que intenten la mediación. Hasta el momento, este nuevo medio de solución no judicial de controversias no ha tenido gran éxito. Sobre el número de mediaciones por invitación de los tribunales hay unas estadísticas del CGPJ con datos de 2012 –en asuntos civiles en general, un 0'063 % de los asuntos ingresados, con acuerdo en el 8'9 % de las mediaciones; en asuntos de familia los

presentes en el mercado, por cada una de las entidades cuyos equipos participaban en las competiciones y por las entidades organizadoras de estas últimas.

¹³⁶ Se ha podido comprobar, recientemente, con las demandas de los inversores en la oferta pública de adquisición de acciones de Bankia. El 3 de febrero de 2016 fueron publicadas dos sentencias de la Sala Primera del TS, desestimatorias de sendos recursos de Bankia, que aceptaban, como resultado probatorio alcanzado por los tribunales de instancia, la apreciación de una divergencia sustancial entre la información contenida en el folleto de emisión y la situación financiera real de la entidad manifestada por poco tiempo después del cierre de la OPS, concluyendo que ello daba base para entender concurrente un error invalidante del consentimiento y determinante de la anulación de los contratos de adquisición. Cerradas de ese modo las expectativas de la entidad demandada, ésta, que pocos días antes continuaba justificando su postura de oposición en gran cantidad de pleitos pendientes, ofreció una transacción estándar para todos los accionistas del tramo minorista (http://www.elconfidencial.com/empresas/2016-02-18/la-rendicion-de-bankia-en-las-demandas-amenaza-el-negocio-del-modelo-arriaga_1154151 -última visita 19/02/2016-).

¹³⁷ Ortells, cit. nota 45, pp. 577, 614-615.

porcentajes son algo mejores: 2'36 %, con acuerdo en el 15'1 %-¹³⁸ y 2013 –asuntos civiles en general: 0'064 % y acuerdo 8,7% de las mediaciones; en asuntos de familia, respectivamente, 2'40 % y 18%-.¹³⁹

Dado el principio dispositivo que caracteriza al proceso civil por los litigios que constituyen su objeto, está justificado fomentar el uso de la mediación, superando las dificultades a su implantación.¹⁴⁰ Pero hay que evitar absurdos como el que resulta, por ejemplo, de establecer la declinatoria como reacción ante la presentación directa de una demanda, sin previo intento de mediación, cuando las partes habían pactado realizarlo. Equiparar el tratamiento a la previa existencia de un convenio arbitral (art. 10 Ley 5/2012, art. 65 LEC) es erróneo, porque así como el convenio arbitral excluye el acceso a los tribunales, un acuerdo de previo intento de mediación no impide que los interesados abandonen la mediación y acudan a los tribunales. Es una consecuencia desproporcionada que el incumplimiento de esta clase de acuerdos deba conducir a poner fin al proceso. Al presentar la demanda, una parte ha expresado ya su voluntad de no acudir a la mediación. Si se pone fin al proceso para que, de nuevo, se intente la mediación, la parte podrá reiterar aquella voluntad y nada impedirá que el proceso deba iniciarse de nuevo. El empeñamiento en imponer que se ponga fin al proceso por estimación de la declinatoria conduce a que una etapa del mismo se haya desarrollado inútilmente y, después, deba ser reiterada.

3. Aplicación de las TIC para la resolución automatizada de ciertos litigios

Si se atiende a uno de los factores relevantes para valorar la eficiencia de la justicia civil –coste y duración del proceso- la utilización de TIC va a conducir, sin

¹³⁸ CGPJ, *Memoria 2013*, p. 552, accesible <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-Anual/>

¹³⁹ CGPJ, *Memoria 2014*, p. 476, accesible <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-Anual/>

¹⁴⁰ Sobre los planes del CGPJ en esta materia, CGPJ, *Memoria 2015*, pp. 187-191, accesible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Memorias/Memoria-Anual/>; comparecencia del Presidente del CGPJ ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, cit. nota 95, pp. 30-31. También la sección recientemente creada en la web del CGPJ: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Mediacion/Presentacion/>.

duda, a desarrollos futuros hoy solamente intuitos. El reto consistirá en acompasar esos desarrollos con las exigencias del otro factor determinante para apreciar la eficiencia: el respeto a las garantías procesales y la calidad del resultado del proceso.

En esta materia y en este momento, la justicia civil en España se halla en el estadio de poner y generalizar las condiciones para que toda la actividad procesal que, hasta ahora, se realiza mediante papel escrito, se lleve a cabo en soporte informático, con intercomunicación de los actos por medios electrónicos.¹⁴¹

Un estadio más avanzado sería el del proceso civil *on line* ante tribunales que están y actúan en la red. Este paso comportaría una optimización de costes muy importante, porque la desvinculación de los tribunales con partes determinadas del territorio y con sedes físicas radicadas en ellas permitiría mejorar la gestión de los efectivos personales y los medios materiales, reasignándolos con agilidad ante las variaciones de la demanda de tutela judicial. Este empleo de TIC en la justicia tienen algunas manifestaciones,¹⁴² aunque no en la justicia civil española, se estudia su implantación en algunos ordenamientos para litigios de cuantía no muy elevada,¹⁴³ y, en todo caso, es objeto de reflexión y debate, no solo en los aspectos tecnológicos, sino también sobre el modo de compaginarlos con las garantías procesales y la calidad del resultado final del procesos.¹⁴⁴

¹⁴¹ Véase el apartado III.3 de este trabajo.

¹⁴² Véase el informe de Online Dispute Resolution Advisory Group, *Online dispute resolution for low value civil claims*, February 2015 -accesible en <https://www.judiciary.gov.uk/reviews/online-dispute-resolution->, pp. 11-16, explica experiencias actualmente en curso, aunque la mayor parte de las mismas se refieren a medios de solución no judicial de controversias.

¹⁴³ En los trabajos de revisión de la estructura de los tribunales civiles en Inglaterra y Gales se considera la introducción de un procedimiento *on line* para asuntos de cuantía no superior a las 25.000 libras. De esos trabajos forma parte el estudio citado en la nota 142 y, también, el informe elaborado por Lord Justice Briggs, por encargo del *Judiciary of England and Wales, Civil Courts Structure Review: Interim report*, December, 2015, accesible en <https://www.judiciary.gov.uk/civil-courts-structure-review/civil-courts-structure-review-ccsr-interim-report-published/>.

¹⁴⁴ Remito, además de a la documentación sobre las reformas inglesas mencionadas en las notas 142 y 143, al congreso recientemente celebrado en La Haya, sobre el que puede encontrarse amplia información en <https://20160dr.wordpress.com/#post-10> , y al informe aportado por Hill a ese congreso, *ODR and the Courts; The promise of 100% access to justice?*, que puede obtenerse en la web que se acaba de citar.

Más alejado, pero imaginable,¹⁴⁵ es el estadio en que las TIC serán utilizadas para la resolución automatizada de litigios. La reducción de costes generada por la automatización podría ir acompañada de la especial idoneidad de esta última en casos de series de litigios iguales. En este terreno se mueven la previsión legal de programas informáticos de tramitación del procedimiento –que no automatizan la resolución del asunto, pero sí, en cierta medida, la dirección procesal-¹⁴⁶ y algunas herramientas informáticas que el CGPJ pone a disposición como medios auxiliares para el cálculo de determinadas indemnizaciones y de pensiones en favor de los hijos,¹⁴⁷ que, obviamente, no sustituyen de Derecho el juicio personal de quien debe hacer esas valoraciones.

¹⁴⁵ Recuerdo la ya antigua monografía de Sánchez Mazas, M., *Cálculo de las normas*, Ariel, Barcelona, 1973.

¹⁴⁶ A la actuación judicial automatizada se refiere el art. 45 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

¹⁴⁷ Véase <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Servicios/Utilidades/>. El diseño de esta clase de aplicaciones debe ser cuidadoso, tanto como se debe serlo en el momento de juzgar; en definitiva, si la aplicación informática no fuera meramente auxiliar, sino estrictamente sustitutiva del juicio personal, cuando se realiza la programación se estaría “juzgado”. Sobre un caso de problemas derivados de una aplicación auxiliar con errores de diseño <https://www.theguardian.com/law/2015/dec/17/revealed-divorce-software-error-to-hit-thousands-of-settlements?>