

Directrices del CGPJ para un plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma: medidas del ámbito jurisdiccional civil

Faustino Javier Cordón Moreno

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Navarra

Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

Se exponen las medidas del ámbito jurisdiccional civil, incluidas las referidas al sector mercantil especializado, concebidas por el Consejo General del Poder Judicial dentro de las directrices para elaborar un plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma.

1. Preliminar

El Consejo General del Poder Judicial acordó, en la reunión de la Comisión Permanente celebrada el día 2 de abril del 2020, aprobar el documento «Directrices para la elaboración de un plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma», que constituye la contribución del máximo órgano de gobierno de los jueces «al plan de agilización de la actividad judicial previsto en la disposición adicional decimonovena del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo».

El plan tiene unos objetivos que son ambiciosos, pero necesarios: «evitar un colapso generalizado en la Administración de Justicia, agilizar al máximo la resolución de todos aquellos asuntos cuya demora pueda incidir más negativamente en la recuperación económica y en la atención a los colectivos más vulnerables, y proporcionar a los jueces y magistrados un escenario fiable para la vuelta a la normalidad, con mecanismos que les permitan afrontar con menor dificultad el incremento de las cargas de trabajo al que tendrán que hacer frente». Y para lograrlos,

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

«el diseño del plan —a implantarse de manera coordinada con el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias en la materia— está basado en los principios de eficacia (identificación de las medidas con impacto más directo e implantación más rápida en cada caso), especificidad (las medidas no son las mismas en todos los órdenes jurisdiccionales) y globalidad, puesto que contempla todo el abanico posible de actuaciones».

En cumplimiento de lo recogido en las mencionadas directrices, se ha confeccionado ya el «Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales», que se verá complementado con otros que «incluirán propuestas en los siguientes cuatro ámbitos: solución extrajudicial de conflictos, protección a los colectivos más vulnerables, medidas tecnológicas y formación de la carrera judicial».

En esta nota me limitaré a exponer (ya habrá tiempo para su examen crítico) las medidas contenidas en este primer documento, centrándome especialmente en las que afectan al orden jurisdiccional civil (y a su especialidad mercantil), que en algunos casos son novedosas (en el proceso civil) y relevantes y que son propuestas con vocación de permanencia.

2. Medidas comunes de carácter general

Con el objetivo de «evitar la mayor disfunción que plantea un ingreso masivo y en poco tiempo de un número elevado de asuntos, que es su desigual reparto, tramitación y respuesta», el documento plantea la aplicación de un conjunto de medidas ya previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y que, por tanto, pueden ser adoptadas por el Consejo General del Poder Judicial sin necesidad de reformas legislativas: la aplicación de mecanismos de refuerzo en los órganos que resulten sobrecargados (arts. 216 bis y ss. LOPJ) y el establecimiento de normas de reparto y especialización de los juzgados en el orden civil, incluso excediendo el ámbito territorial del partido judicial y configurando la actuación de los juzgados seleccionados para recibir estos asuntos como tribunales colegiados de instancia con su propia unidad procesal de apoyo directo, fundamentalmente por medio de la aplicación de los instrumentos contenidos en los artículos 17.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), y 98.2 y 437.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 152.2.5.º de esta misma ley.

3. Medidas en el orden jurisdiccional civil

Las medidas que se proponen en este orden son las siguientes:

- 1.ª) Unas persiguen dotar de mayor flexibilidad y agilización a las actuaciones. Así: a) la posibilidad de otorgar los apoderamientos *apud acta* hasta el momento previo a la celebración del acto de audiencia previa en el juicio ordinario o de la vista en el juicio verbal, medida que se propone que sea permanente y que comportaría la modificación del artículo 24 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; b) la modificación de los

artículos 399 y 405 de dicha ley, para exigir a todo litigante que consigne, en sus respectivos escritos rectores, 1) una dirección de correo electrónico y un número de teléfono; 2) su expreso compromiso de atender por tales medios cualquier comunicación del tribunal caso de no contar con procurador, o de cesar éste en su cometido, con el fin de reforzar la posibilidad de que cualquier litigante pueda recibir comunicaciones durante el proceso, y c) la posibilidad de que las notificaciones por medio de procurador se efectúen a instancia del órgano judicial y no sólo cuando lo solicite la parte (modificación del art. 152.1 LEC) y de que, en el procedimiento monitorio, se realice el requerimiento por correo con acuse de recibo en el domicilio del demandado en lugar de exigirse la notificación personal como primera forma de notificación (modificación del art. 815.1, párrafo segundo, LEC).

- 2.^ª) Medidas encaminadas a establecer cauces de unificación de criterios interpretativos que eviten respuestas judiciales contradictorias. A tal fin se propone promover el uso intensivo y organizado de las herramientas ya existentes (art. 170 LOPJ) y de los plenos no jurisdiccionales en las Audiencias Provinciales (art. 264 LOPJ). A juicio del Consejo General del Poder Judicial, es preciso estandarizar estas herramientas y dotarlas de un soporte con vocación de permanencia.
- 3.^ª) Medidas —que resultan imprescindibles para el Consejo General del Poder Judicial y por cuya permanencia futura también se apuesta— encaminadas a limitar el ejercicio de pretensiones (y de oposición a ellas) cuando obedezcan a motivos censurables. A tal efecto, se propone la modificación de la regulación de las costas procesales y de las reglas de la buena fe procesal (modificación de los arts. 394 y 247 LEC):
 - a) En primer lugar, y junto con otras medidas, se propone una modificación del artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, reemplazando los automatismos que prevé el actual régimen —basado esencialmente en el criterio objetivo de vencimiento— por una valoración judicial del caso concreto que permita al juez imponer las costas en función de diferentes parámetros y con las modulaciones oportunas. A tal fin, el juez valorará circunstancias tales como la formulación de planteamientos insostenibles, pretensiones u oposiciones que luego ni siquiera se intentan demostrar mediante la oportuna proposición y práctica de la prueba, el planteamiento de litigios que pudieron ser evitados con una negociación previa (buscando con la interpelación judicial, únicamente, el cobro de las costas procesales) o, incluso, cuando se esgrima una posición contraria a criterios judiciales consolidados.
 - b) Igualmente, se refuerza la posibilidad de imponer una multa en los casos de actuaciones contrarias a la buena fe procesal (art. 247.2 LEC). En relación con esta medida, el Consejo General del Poder Judicial invita a reflexionar sobre el número de procedimientos incoados en los últimos años como consecuencia del ejercicio de acciones individuales contra lo establecido en condiciones generales incluidas en contratos

de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario es una persona física. «La situación que está por venir —dice— no puede soportar datos como los siguientes: a 21 de mayo del pasado año se contabilizaban 30 744 sentencias en esta materia, de las cuales 29 613 —esto es, el 96,32 % del total— fueron favorables al cliente; y a finales del mismo año —aun semejante ratio de condenas [sic]— se registraron 244 036 asuntos (el total de asuntos ha sido a esa fecha de 486 078), siendo nuevamente favorables al cliente el 97,6 % de las sentencias dictadas en ese cuarto trimestre (32 032). Datos que evidencian la nula voluntad de las entidades bancarias de alcanzar acuerdos, o de la pretensión de determinados despachos en percibir importes derivados de la imposición de costas procesales, soslayando soluciones negociadas».

- 4.^º) Medidas encaminadas a potenciar el juicio verbal que, según el Consejo General del Poder Judicial, debería ser el idóneo para sustanciar la mayor parte de las reclamaciones que se formulen en asuntos que tengan su origen, directa o indirectamente, en la crisis que estamos viviendo. Las medidas que se proponen pretenden lo siguiente: a) que este procedimiento sea aplicable a un mayor número de pretensiones por razón de su cuantía (que se eleva a 15 000 euros) y materia, entre ellas, las acciones individuales sobre condiciones generales de la contratación, acciones con base en la Ley de Propiedad Horizontal y relativas a arrendamientos urbanos o rústicos de bienes inmuebles, y b) agilizar la resolución en segunda instancia por un solo magistrado en los casos en los que quepa interponer recurso de apelación contra lo resuelto.

Y, además, se prevé una modificación sustancial, que se estima temporal inicialmente y que, previendo la oposición por los colectivos afectados, se dispone que sea de uso facultativo: el dictado de sentencias orales, a cuyo fin, y puesto que el régimen actual lo prohíbe, resulta necesario reformar los artículos 208, 209 y 210 y establecer al mismo tiempo unos requisitos formales que garanticen a) su dictado de forma inmediata o en un lapso muy corto de tiempo tras la celebración del juicio; b) su registro en soporte audiovisual, bien en el mismo acto en el que se dicta, bien luego dentro del plazo establecido, excluyendo la exigencia actual de documentar por escrito la resolución; c) el contenido del pronunciamiento (motivación y fallo) y d) supuestos en los que sería admisible esta forma de resolver.

- 5.^º) Este primer documento del Consejo General del Poder Judicial incorpora dos mecanismos novedosos en el ámbito jurisdiccional civil (existen en el contencioso-administrativo) que pueden contribuir a la rápida resolución de las acciones individuales sobre condiciones generales de la contratación: a) la extensión de efectos en acciones individuales para litigios sobre cláusulas abusivas, con modificación de los artículos 52.1.14.^º y 519 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y b) el denominado *pleito testigo* (mediante la modificación de los arts. 404, 455, 464 y 556 LEC), ajustando su regulación a las exigencias del derecho procesal civil y en la medida en que los intereses en juego, propios de esta jurisdicción, lo permitan.

- 6.^º) Veremos más adelante que el Consejo General del Poder Judicial propone la atribución exclusiva a los jueces de lo Mercantil de la competencia para conocer de todos los concursos, incluidos los de las personas físicas. Con carácter subsidiario, para el caso de que se rechace tal medida, se sugiere la creación para conocer de estos concursos de órganos especializados de la jurisdicción civil (también en la segunda instancia), por la vía del artículo 98.1 y 2.
- 7.^º) La instauración de un procedimiento excepcional para resolver los procedimientos ordinarios en trámite concernientes a las acciones relativas a condiciones generales de la contratación incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física en los que no se discuta la condición de consumidor del prestatario y tenga señalada fecha para la celebración de la audiencia previa. La medida tendría carácter provisional hasta la entrada en vigor de la reforma propuesta para que esta materia sea enjuiciada por el cauce del juicio verbal.
- 8.^º) Incorporación de un nuevo número 6 en el artículo 439 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para introducir la reclamación extrajudicial previa en los procedimientos de nulidad de condiciones generales de la contratación en préstamos hipotecarios suscritos por personas físicas. Esta medida, que se prevé también en otros casos, pretende potenciar las vías extrajudiciales para la solución de los conflictos, que constituye uno de los ejes sobre los que se asientan las propuestas de reforma que se plantean.
- 9.^º) Partiendo de que se prevé el cauce del juicio verbal para el enjuiciamiento de acciones individuales contra condiciones generales de la contratación, con el fin de lograr una mayor concreción del objeto de debate planteado se propone la introducción en la Ley de Enjuiciamiento Civil de un nuevo artículo 437.1 *bis* con la siguiente redacción: «En los casos del número 12 del artículo 250.1, en la primera página tanto del escrito de demanda como de contestación, deberá figurar respectivamente una ficha resumen de los motivos y alegaciones principales con arreglo a los formularios que figuran como anexo al real decreto...».
- 10.^º) Se propone promover acuerdos extrajudiciales sobre «cláusulas suelo», en especial cuando exista doctrina jurisprudencial consolidada. De esta forma —dice el Consejo General del Poder Judicial— se crea una «autopista» para los consumidores cuyo asunto quieren que se resuelva de forma inmediata sin esperar a una sentencia —que se dilatará en el tiempo y que tendrá un contenido similar al del acuerdo alcanzado—, ya que se limitan las materias objeto del posible acuerdo a aquellas sobre las que existe la referida doctrina.
- 11.^º) Modificación del artículo 496 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, simplificando la resolución de los procedimientos con el demandado en rebeldía cuando ha tenido conocimiento personal de la demanda.

- 12.^{a)} Reforma de los artículos 405 y 414 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para posibilitar la limitación de los supuestos de celebración de la audiencia previa en el juicio ordinario, de forma que no sea siempre un trámite necesario. Con la medida no se pretendería establecer una regla general, sino conceder al juez una facultad para su adopción a la vista del caso concreto.

4. Medidas específicas en el ámbito del derecho de familia

Para que los órganos especializados en esta materia, ya claramente sobrecargados, puedan reducir su tiempo de respuesta, se proponen, además del mantenimiento de los refuerzos acordados hasta el momento en los juzgados de familia y la inmediata puesta en marcha de los juzgados que ya estaban previstos para marzo y junio del 2020 (en la Orden JUS 767/2019, de 11 de julio), las siguientes medidas (unas transitorias, para resolver problemas derivados de la actual situación excepcional, y otras con vocación de permanencia):

- 1.^{a)} Introducir un procedimiento ágil para tramitar las peticiones de modificación de medidas económicas (o para ajustarlas) derivadas de la crisis sanitaria del COVID-19, especialmente las que sean consecuencia de expedientes temporales de regulación de empleo (nuevo art. 775 bis).
- 2.^{a)} Incorporar un nuevo artículo 709 bis a la Ley de Enjuiciamiento Civil en el que se establece un incidente rápido en ejecución de sentencia para la resolución de las peticiones de compensaciones de regímenes de visitas para los progenitores que durante la vigencia del estado de alarma no hayan podido disfrutar del establecido por resolución judicial.
- 3.^{a)} Establecer disposiciones que aceleren la tramitación de las peticiones de medidas respecto a hijos menores al amparo del artículo 158 del Código Civil mediante la introducción de un nuevo artículo 87 bis en la Ley de la Jurisdicción Voluntaria (LJV).
- 4.^{a)} Establecer la exigencia, como requisito de admisibilidad de la demanda en procedimientos de separación y divorcio, cuando haya hijos menores, de un documento sobre la regulación del ejercicio futuro de las responsabilidades parentales y —en caso de solicitud de medidas de carácter patrimonial— la emisión de una declaración responsable de información económica y patrimonial y de gastos de hijos menores o mayores no emancipados.

5. Medidas en el orden jurisdiccional civil: especialidad de mercantil

Las medidas que se proponen en este ámbito —unas transitorias y otras con vocación de permanencia— son las más numerosas y afectan sobre todo el ámbito concursal, que se considera uno de los que se verán más afectados por la sobrecarga de trabajo cuando cese la actual situación. Son las siguientes:

5.1. *Medidas de contenido orgánico*

- 1.^a) La convocatoria de las pruebas de especialización de jueces de lo Mercantil y ampliación del número de plazas a veinte.
- 2.^a) La puesta en funcionamiento lo antes posible de los dos nuevos juzgados de lo Mercantil creados en Madrid y Barcelona y la creación de setenta y cinco unidades judiciales correspondientes a la programación del 2019.
- 3.^a) La adopción de una medida urgente de apoyo consistente en la prolongación de la jornada de los letrados de la Administración de Justicia y de todos o parte de los funcionarios que se dedican a la tramitación de los asuntos en los órganos judiciales afectados.
- 4.^a) La creación de una oficina judicial común en los juzgados de lo Mercantil de Madrid y Barcelona —extensible a otras provincias con tres o más juzgados y especial carga de trabajo— que esté dotada de suficiente personal y en la que se integrarían jueces de refuerzo en régimen de comisión de servicio sin relevación de funciones; se encargaría de resolver todos los asuntos que actualmente se acumulan en dichos juzgados sobre materias relacionadas con el transporte aéreo.
- 5.^a) El desarrollo del Tribunal de Primera Instancia de lo Mercantil de Barcelona, aprobado como Plan Piloto por el Consejo General del Poder Judicial, y que funciona con plenas garantías en Barcelona. La medida pretende impulsar la implementación del Tribunal de Primera Instancia incorporando en los Estatutos aprobados por el Consejo General del Poder Judicial diversas normas de desarrollo, a saber: a) regular la figura del coordinador del Tribunal de Primera Instancia atribuyéndole nuevas competencias; b) incorporar seis nuevos magistrados integrados en el Tribunal de Primera Instancia —tres adscritos a la Sección General Concursal del Tribunal de Primera Instancia y tres para cada una de las secciones especializadas en Patentes, Marcas y Derecho de la Competencia—, sin que ello conlleve crear *ex novo* nuevas unidades judiciales.

5.2. *En el ámbito extraconcursal*

- 1.^a) Establecer como requisito de admisibilidad de la demanda (en el art. 439 LEC) haber realizado la reclamación previa ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) cuando se trate de reclamaciones de cantidad como consecuencia de la cancelación, denegación de embarque o retraso en el transporte aéreo.

- 2.ª) Aclarar el artículo 119.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPa) en relación con el artículo 133 de la Ley de Enjuiciamiento Civil respecto de la reanudación del plazo para contestar a la demanda en procedimientos de propiedad industrial, tras la suspensión del procedimiento por el planteamiento de una declinatoria, la solicitud de acumulación de procedimientos, la petición de intervención provocada o, ahora, por el COVID-19.

5.3. En el ámbito concursal

«El objetivo primordial de las medidas a adoptar debe ser que la tramitación ágil y sin dilaciones de los procedimientos facilite la continuidad de muchas empresas y de la actividad de los profesionales afectados por la crisis, obtener el máximo rendimiento económico de los activos, salvar el tejido industrial y la conservación de los puestos de trabajo, en la medida de lo posible». Las medidas suponen una reforma de la Ley Concursal y se proponen «con la cautela de que está pendiente la aprobación del Texto Refundido de la Ley Concursal y la trasposición de la Directiva sobre marcos de reestructuración preventiva y segunda oportunidad. En el marco del convenio recientemente firmado por el Consejo General del Poder Judicial, se está impulsando además la unificación de criterios en la aplicación de los mecanismos de segunda oportunidad, que tan necesarios van a resultar en los próximos meses».

Las medidas concretas propuestas son las siguientes:

- 1.ª) La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (supresión del art. 85.6 y modificación del 86 ter) para atribuir a los juzgados de lo Mercantil, de nuevo, todos los concursos de persona física, empresario y no empresario. Ya vimos que, para el caso de que no saliera adelante esta medida y se mantuviera la competencia de los jueces de primera instancia, el Consejo General del Poder Judicial propone concentrar la competencia y especializar estos órganos jurisdiccionales.
- 2.ª) La introducción de nuevo, siquiera temporalmente, del llamado *reconvenio* —que ya previeron en su momento el Real Decreto Ley 11/2014 y la Ley 9/2015, de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia concursal—, con el fin de evitar liquidaciones concursales de empresas con actividad. Como los deudores que se encuentran en fase de cumplimiento de un convenio concursal o de un acuerdo extrajudicial de pagos van a necesitar refinanciar o modificar los términos de sus convenios, se trataría, como ya se hizo con el Real Decreto Ley 11/2014, de 5 de septiembre, de permitir temporalmente que se pueda volver a aprobar un convenio o acuerdo que modifique el inicial.
- 3.ª) La modificación del artículo 149.2 de la Ley Concursal (LCon) en la liquidación concursal a fin de que no pueda incluirse la subasta judicial como medio de realización de los bienes en el plan de liquidación. Podrían preverse únicamente procedimientos

de subasta no judicial (notarial o por el sistema previsto por los procuradores, por ejemplo), aplicándose la subasta judicial únicamente como medio subsidiario.

- 4.ª) La modificación del artículo 194.4 de la Ley Concursal con dos objetivos: a) la decisión sobre la pertinencia o no de las pruebas que se propongan en los incidentes concursales la tomará el juez del concurso en el acto de la vista, y b) ésta (la celebración de vista) la acordará el juez atendiendo a la complejidad de las cuestiones planteadas, aunque las partes no hayan pedido su celebración.
- 5.ª) La tramitación de los incidentes concursales de impugnación del informe de la administración concursal en el concurso ordinario de la misma forma que se prevé para el abreviado; se modifica a tal fin el artículo 96.5 de la Ley Concursal.
- 6.ª) La modificación del artículo 84.4 de la Ley Concursal para introducir en los incidentes concursales relativos a reconocimiento y pago de créditos contra la masa la exigencia, como requisito de procedibilidad, de la previa reclamación extrajudicial.
- 7.ª) La posibilidad de concluir el concurso sin realizar la vivienda habitual cuando tal realización sólo sirva para pagar parcialmente al acreedor privilegiado (nuevo art. 148 bis LCon).
- 8.ª) Incorporación de un nuevo artículo 236 a la Ley Concursal para incentivar la aceptación del cargo de mediador concursal en los acuerdos extrajudiciales de pagos sancionando el rechazo injustificado por el designado con la no designación para el cargo durante un plazo de tres años.
- 9.ª) Cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 34.2 de la Ley Concursal mediante un desarrollo reglamentario de la cuenta arancelaria de la administración concursal, la previsión de una solución retributiva a los concursos de acreedores sin masa y la eliminación de los incidentes relativos a los honorarios de los administradores concursales.
- 10.ª) Modificación de los artículos 194 y 196 de la Ley Concursal para establecer la oralidad e irrecurribilidad de las sentencias dictadas en incidentes cuya cuantía sea inferior a 6000 euros.
- 11.ª) Ampliación de los supuestos de concursos conexos a las personas especialmente vinculadas (arts. 25 y 25 bis LCon), modificando a tal fin los artículos 25.1 y 25 bis.1 de la Ley Concursal.