NOTA SOBRE EL POSIBLE CARACTER ORGANICO DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA URGENTE DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

I

Consideraciones generales

El objeto de la presente Nota lo constituye la determinación del posible carácter orgánico del Proyecto de Ley de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Bajo esa aparente sencillez se encuentra, sin embargo, uno de los problemas más complejos que suscita la interpretación de nuestro texto constitucional. Y ello, porque si siempre es difícil precisar el carácter orgánico de una ley, en el presente caso, nos encontramos con una dificultad adicional: la de fijar la naturaleza orgánica u ordinaria de las leyes procesales, según se interprete o no que entrañan un desarrollo del derecho fundamental a obtener la tutela de jueces y tribunales consagrado en el artículo 24 de nuestro texto máximo.

Dos son, pues, los problemas fundamentales que se suscitan en la presente nota. En primer lugar, el desarrollo legislativo del derecho fundamental enunciado. En segundo término, analizado el contenido del proyecto de ley que nos ocupa, determinar qué preceptos entrañan, en su caso, un desarrollo frontal y directo del derecho a la tutela judicial.

Pese a la clara conexión entre ambas cuestiones, nos referimos a ellas separadamente.

II

El desarrollo legislativo del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales

La Constitución española de 1978 establece, en el apartado primero, del artículo 24, que:

> «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.»

Tras consagrar el derecho a la jurisdicción, este artículo reconoce, en su apartado segundo, una serie de garantías procesales, ya sea de aplicación a todos los órdenes jurisdiccionales (derecho al juez ordinario predeterminado por la Ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías y a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa); ya tengan su plasmación concreta en el proceso penal. Este último, es el caso de los derechos a ser informado de la acusación, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia, tal y como lo señala el Tribunal Constitucional, entre otras, en las Sentencias de 15 de junio de 1981 (R.A. 16) y 5 de julio de 1982 (R.A. 56).

Dicho artículo se encuentra, además, comprendido en la Sección 16 del Capítulo II del Título I de nuestra Constitución, es decir, precisamente en la Sección que lleva la rúbrica «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas» coincidente con la referencia del artículo 81 que determina que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

Así, pues, de estos datos normativos cabría afirmar inicialmente que toda Ley de desarrollo del derecho a la jurisdicción contemplado en el apartado primero del artículo 24, así como de los derechos y garantías procesales reconocidos en el apartado segundo del mismo precepto, habría de revestir el carácter de orgánica. En la

medida en que dichos derechos tienen una clara naturaleza procesal, las normas de desarrollo de los mismos, deberían tener en su caso, tal carácter, como en el presente supuesto.

Sin embargo, no ha sido ésta la solución adoptada en todos los casos. En efecto, tras la promulgación de la Constitución, se han realizado reformas en Leyes procesales sin atribuir a las mismas el carácter de orgánicas, a pesar de incidir claramente en los derechos contemplados en el artículo 24. Esto es lo que ha ocurrido con la Ley 77/1980 de 26 de diciembre, por la que se adiciona un artículo 921 bis en la Ley de Enjuiciamiento Civil; asimismo con la Ley 34/1981, de 5 de octubre, por la que se dictan normas complementarias sobre la legitimación en el recurso contencioso-administrativo. Otro tanto cabe decir del Real Decreto 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, al amparo de la delegación contenida en la Disposición Final Quinta del Estatuto de los Trabajadores; y ello porque si bien en este caso se trata de una refundición de normas diversas en el tiempo (la mayoría anteriores a la Constitución), también es cierto que el artículo 82 de la Ley fundamental excluye las materias de ley orgánica del ámbito de la delegación legislativa.

Otras normas de naturaueza procesal, en cambio, sí han obtenido el carácter orgánico: Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 10/1980 de 11 de noviembre, que establece el procedimiento a seguir para el enjuiciamiento oral de los delitos dolosos, menos graves y flagrantes; la Ley Orgánica 7/1983, de 23 de abril de reforma de los artículos 503 y 504 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, bien que en este caso el precepto desarrollado ha sido el 17,4; y, finalmente, el Proyecto de Ley orgánica sobre modificación de las competencias de la Audiencia Nacional (que se encuentra en trámite de Informe por la Ponencia de la Comisión de Justicia del Senado) aunque en este caso podemos encontrarnos ante materias orgánicas de la organización del Poder Judicial.

En cualquier caso, esa práctica precedente pone de manifiesto las dificultades interpretativas antes aludidas, y exigen operar con cautela. En este sentido, un primer criterio interpretativo ha de ser el de entender con carácter restrictivo lo que supone un «desarrollo» de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Es sabido que la interpretación del término «desarrollo» ha sido uno de los más debatidos por nuestra doctrina, terminando por imponerse una solución que lejos de entender por tal cualquier regulación que afecte en algún sentido a los derechos fundamentales, ha sostenido que sólo merecen el carácter de orgánicas las leyes que directamente afrontan la regulación de tales derechos y libertades contenidos en la Sección 1.ª, del Capítulo II, del Título I de nuestra Constitución. Esta argumentación ha venido avalada por el carácter restrictivo y excepcional que a la Ley orgánica ha otorgado el Tribunal Constitucional en cuanto derogación del principio mayoritario consustancial a las instituciones democráticas. Así lo ha afirmado el Tribunal en las Sentencias de 13 de febrero de 1981, y en la reciente Sentencia de 5 de agosto de 1983, en cuyo segundo fundamento se afirma que: «dada la congelación de rango que éstas suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución».

No hay que olvidar, además, que en favor de la tesis restrictiva milita también el propio proceso de elaboración del artículo 81 de la Ley fundamental. En este sentido, merece recordarse que el texto actual del precepto es el resultado de la aceptación por la Ponencia constitucional de dos enmiendas que se opusieron, en este punto, al Anteproyecto inicial, por estimar que «la exigencia de Ley orgánica para regular todo lo previsto en los Títulos I y II —hoy Títulos Preliminar y Primero (como aquél pretendía)— imposibilitaría prácticamente la legislación mediante Ley ordinaria», lo que obviamente podrá suceder si entendiésemos que las leyes procesales constituyen un «desarrollo» de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 24.

Pues bien, el criterio restrictivo esgrimido como criterio interpretativo general, adquiere un especial significado en el supuesto que nos ocupa. En efecto, el artículo 24 contiene, junto al derecho a la jurisdicción, una serie de garantías procesales generales que de interpretarse extensivamente podrían llevar a entender que toda la regulación de los procesos, en los diversos órdenes jurisdiccio-

nales, constituye un desarrollo de aquéllos. Y no hay nada más lejos que esta solución de los criterios que animaron a los constituyentes en esta materia, y que están informando la interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional. Así lo ha señalado éste en su Sentencia de 20 de octubre de 1982 (RA-71), al destacar la «incidencia» del artículo 24 de la Constitución sobre las normas procesales», pero de ahí a entender que éstas entrañan un desarrollo de aquél, hay claramente un abismo. Así, por ejemplo, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no debe interpretarse en el sentido de que toda la normativa relativa a los plazos procesales desarrolla esa garantía procesal. Este derecho de directa aplicación, tiene su protección neta en el recurso de amparo frente a las violaciones al mismo por plazos injustificados, pero no encuentra su desarrollo «orgánico» en la regulación de los mismos. Es preciso, pues, distinguir la protección a los derechos fundamentales a través del recurso de amparo, del desarrollo por ley orgánica de los mismos tal y como ha destacado el Tribunal Constitucional en la Sentencia antes citada de 5 de agosto de 1983, respecto del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de nuestro texto máximo, y realizando esa distinción, negar el carácter orgánico, *per se*, de las normas procesales que, de cualquier modo, incidan en los derechos recogidos en el artículo 24.

III

El contenido del Proyecto de Ley de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil

De lo anteriormente expuesto cabe afirmar que los derechos procesales recogidos en el artículo 24 de nuestra Ley fundamental, difícilmente pueden entenderse desarrollados por las normas que regulan la ordenación del proceso en los diversos ámbitos jurisdiccionales. Basta que se cumpla el mandato constitucional que exige el acceso a los Tribunales a todos los sujetos jurídicos, al conocimiento de las pretensiones por un juez ordinario y no excepcional, a la defensa letrada de sus intereses, a un proceso debido sin dila-

ciones injustificadas, y a utilizar los medios de prueba pertinentes en el proceso, para que tal exigencia constitucional se cumpla.

Pero, aun en el caso de que tal argumentación no se estimase convincente, y se entendiera que la Ley de Enjuiciamiento Civil desarrolla en este ámbito jurisdiccional los derechos fundamentales del artículo 24, habría que mantener siempre, de acuerdo con la tesis respectiva antes ajustada, que tal desarrollo sólo podría afectar a las concretas garantías contenidas en el citado precepto, que como ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 23 de noviembre de 1981 (RA - 25), no son las únicas que informan la regulación de un proceso; y, asimismo, que tal desarrollo debería constituir «el complemento indispensable» para el ejercicio de tales derechos, huyendo, por tanto, de calificar como orgánicas, normas que suponen un desarrollo pormenorizado, cuya misma naturaleza legislativa se viene poniendo en duda con la referencia a las llamadas «regulaciones reglamentarias».

Pues bien, aun en el caso de que se entendiera que tal desarrollo puede existir, es preciso observar qué normas del proyecto de ley que nos ocupa podrían cumplir tal función. Y, en este punto, hay que afirmar que en el proyecto de ley de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tales normas no existen.

En efecto, no pueden entenderse como desarrollo de las concretas garantías del artículo 24, ni las normas que regulan el procedimiento de notificación de las resoluciones judiciales (artículo 3 del proyecto), ni las inhibitorias (artículo 2), ni el auxilio judicial (artículo 4), ni las que regulan los supuestos de ejecución provisional (artículos 6 y 7), ni la conciliación o el ámbito de los juicios de mayor y menor cuantía (artículos 8, 9 y 10), etc.

Tampoco es predicable tal función del contenido del artículo 23 que establece el nuevo Título XXI de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dando una regulación de nueva planta al recurso de casación. Y ello, porque, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 14 de marzo de 1983 (RA-103), «el derecho a la tutela judicial, no comprende el de obtener dos resoluciones judiciales —a través del sistema de doble instancia o mediante otros recursos como el de casación— de forma que obligue a crear un sistema de recursos al legislador».

En definitiva, y para no hacer una referencia a cada una de las modificaciones que pretende operar el proyecto de ley citado, no parece que en este caso pueda hablarse de un desarrollo del artículo 24 por parte del mismo. Podría discutirse, únicamente, en dos supuestos. El primero, en orden a lo dispuesto por el artículo primero del proyecto de ley que, dando una nueva redacción al artículo 10 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, regula los supuestos en que se exige la dirección letrada en los litigios. Ello no obstante, no cabe entender que tal normación constituye un auténtico «desarrollo» del derecho a la asistencia letrada. Lo mismo cabe predicar respecto a la nueva redacción que el artículo 6.º del proyecto de Ley propone del artículo 313 de la Ley de Enjuiciamiento Civil; parece excesivo entender que el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes, viene desarrollado por un precepto cuyo tenor es el siguiente:

> «Las diligencias de prueba y las vistas de pleitos y demás negocios judiciales, se practicarán en audiencia pública.»

En resumen, aunque se entendiera que los derechos fundamentales de naturaleza procesal reconocida en el artículo 24 de la Constitución puedan tener su desarrollo frontal y directo en el orden civil, a través de la Ley de Enjuiciamiento, el contenido del proyecto de Ley de reforma urgente de la misma impide adoptar tal solución en el presente caso.

De lo anteriormente expuesto se desprenden las siguientes conclusiones:

Primera.—De los precedentes parlamentarios de elaboración del texto Constitucional, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se impone un criterio restrictivo para determinar qué leyes realizan un «desarrollo» de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Segunda.—El criterio restrictivo anterior adquiere más pleno significado aun respecto de las hipotéticas leyes orgánicas del desarrollo de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 24 de la Constitución, al ser éste un precepto que obtiene su protección más por la vía del recurso de amparo que por la del desarrollo

legislativo orgánico, dado el tenor con que tales derechos están formulados.

Tercera.—En todo caso, en el proyecto de ley de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no parece existir precepto alguno que constituya un auténtico desarrollo de los concretos derechos fundamentales consagrados en el citado precepto constitucional.

Esta es nuestra opinión que como siempre sometemos a cualquier otra más fundada en Derecho.

Madrid, Palacio del Congreso de los Diputados, a 6 de octubre de 1983.