

DR 21 66

Derecho Procesal 1, Garantías Constitucionales del Proceso Civil. Continuación, autor José Almagro. Día de grabación, 30 de marzo de 1981.

Continuamos con el tema de las Garantías Constitucionales del Proceso Civil. Vamos a examinar los posibles obstáculos que se oponen al libre acceso a la justicia civil y a hablar de su remoción. Para ello, partimos de la interpretación del libre acceso según el precepto constitucional.

No establece la Constitución una referencia nominal al principio de libre acceso a los tribunales, entendido como regla que permite, tan pronto como el titular de un derecho se sienta perturbado o molestado en su ejercicio o impedido para el mismo, acudir a los tribunales de justicia en demanda de protección o tutela. No obstante, la interpretación del concepto efectividad referido a la tutela judicial que consagra el antes mencionado artículo 24 de la Constitución hace pensar que esta efectividad significa ausencia de condicionamientos previos que obstaculicen o entorpezcan la posibilidad de actuar por vía jurisdiccional. Desde esta perspectiva, los autores alemanes e italianos se han planteado, de acuerdo con los equivalentes preceptos constitucionales que tampoco explicitan el libre acceso, la licitud constitucional de determinadas imposiciones legales que obligan al ciudadano a pasar antes de acudir a la jurisdicción civil por instancias administrativas o por órganos pseudo jurisdiccionales independientemente de que estos requisitos no supongan un obstáculo definitivo o sustitutivo del actuar jurisdiccional.

Siempre, en último extremo, se podrá acceder a la jurisdicción, pero lo importante es saber desde cuándo y cómo. Completa la invocación de este precepto constitucional su relación con el principio de exclusividad jurisdiccional que se preceptúa en el artículo 117 de la Constitución. Ha de decirse que, precisamente, la primera sentencia de amparo dictada por el Tribunal Constitucional Español concuerda el artículo 24.1 con la exclusividad jurisdiccional.

Aunque la relación se refiera a un supuesto distinto, la doctrina de dicho tribunal señala que la plenitud jurisdiccional es una de las notas características del concepto de jurisdicción y, por tanto, del derecho a la misma reclamable por el ciudadano ante el Tribunal Constitucional. En suma, los autores se plantean si la efectividad jurisdiccional puede reducirse a un derecho a decir la última palabra sobre una controversia o si, como parece más plausible, conlleva un derecho a que la primera palabra sobre un litigio susceptible de ser llevado ante los tribunales sea de carácter judicial en razón, precisamente, de aquella exclusividad jurisdiccional. Así pues, veamos qué ocurre con los procedimientos administrativos preliminares.

Sabido es que las acciones civiles contra el Estado, corporaciones locales y organismos autónomos se encuentran sometidas a un régimen de reclamación previa ante la Administración que actúa como presupuesto procesal y motiva en nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil la excepción séptima del artículo 533. La doctrina extranjera se alinea en

dos sectores respecto a la consideración de esta imposición legal a la luz de los preceptos constitucionales que otorgan el derecho a la jurisdicción con exclusividad. Se estima, en un sentido, que estos preceptos constitucionales no prohíben que se atribuya con carácter preliminar la resolución de estos conflictos a órganos no jurisdiccionales puesto que siempre queda abierta la posibilidad de acudir a los tribunales.

Pero, de otra parte, se arguye que la exclusividad de la jurisdicción no tiene excesiones y, por tanto, que la imposición legal de someter al ciudadano a una vía previa significa negarle el derecho a un pronunciamiento judicial inmediato. La historia de estos condicionamientos de la jurisdicción explica bien a las claras, en especial por lo que a España respecta, que son las luchas entre Administración y jurisdicción las que motivan, sin causas justificativas de orden lógico, la aparición de estos privilegios contrarios al principio de igualdad de las partes. El siglo XIX es el escenario de progresivos recortes al ámbito de la jurisdicción civil por parte de la Administración que, tras el logro más aparente que real del decreto de unificación de fueros, pretende incrustar privilegios y exenciones que refuercen su posición institucional.

Si durante la vigencia de la ideología liberal los ataques de la Administración a la jurisdicción se inspiran en una estimación del dogma de la separación de poderes, tanto en lo orgánico como en lo funcional, que no se satisface con una jurisdicción delegada o retenida, sino que procura, además, mermar la eficacia de la jurisdicción ordinaria cuando sus intereses, aun actuando como sujeto privado, están en juego, el nacimiento del Estado intervencionista proporciona nuevos acicates a la voraz Administración que, en razón de unas pretendidas actividades neutrales o imparciales por medio de órganos burocráticos, intenta y consigue también suplantar la actividad jurisdiccional atribuyéndose funciones mediadoras, conciliadoras o de arbitraje forzoso que interfieren y obstaculizan el libre acceso de los ciudadanos a la justicia. Incumbe al Poder Judicial, configurado como tal en la Constitución, al Tribunal Constitucional y al Legislador desbrozar este inextricable campo de disposiciones limitativas de la auténtica libertad y de la verdadera sumisión de todos los ciudadanos y poderes del Estado a la justicia cuando lo que se demanda es aplicación de la ley al caso concreto controvertido sin cortapisas ni tapujos. En dos campos, pues, cabe contemplar estos condicionamientos.

Primero, en los casos en que la Administración general, local o institucional actúa como parte y, segundo, en aquellos en los que se atribuye funciones pseudo-jurisdiccionales. Con referencia al primero, se puede decir que nada padecería la Administración si se suprimiera cualquier tipo de reclamación previa al ejercicio de las acciones civiles. Y mantenemos esta posición aun a sabiendas de que el fundamento externo dado a estas reclamaciones es, originariamente, el de su equiparación al acto de conciliación entre particulares como trámite previo al planteamiento de la demanda.

Precisamente porque pensamos que la conciliación obligatoria en el momento previo al pleito es un trámite inútil y dilatorio y un condicionamiento más impuesto al libre acceso a los tribunales, no debemos admitir tampoco esta otra clase de condicionamientos. Con todo, cualquier regulación de esta materia que con carácter unitario estableciera un requisito previo

consistente en una simple reclamación sin más al órgano que vaya a ser demandado, debería, si no prospera la tesis de la supresión, tener su adecuado encaje en la ley de enjuiciamiento civil. Si se mantiene el acto de conciliación previa, paralelamente, podría regularse una sencilla y simple reclamación derogatoria de todas las disposiciones que actualmente rigen esta materia.

Aunque cabría señalar residuos y vestigios de los condicionamientos a los que nos referíamos en segundo lugar, que en definitiva suponen un ataque abierto o solapado al principio de unidad de jurisdicciones que proclama la Constitución, resulta francamente perturbador que después de promulgarse la Constitución sean los nuevos poderes legislativos los que reincidan en esta viciosa práctica, sin ir más lejos, la nueva ley de arrendamientos urbanos, que mantiene según es tradicional la atribución del conocimiento y resolución de los litigios que puedan suscitarse al amparo de la misma a los órganos jurisdiccionales ordinarios, introduce, no obstante, competencias en favor de órganos administrativos y de unas juntas arbitrarias de arrendamientos rústicos que son de muy dudosa constitucionalidad. Aunque estas competencias no son excluyentes de la función jurisdiccional, sí son limitativas de libre acceso a la misma y disuasorias para acudir a los tribunales. Incluso en algunas ocasiones se combina con la condena en costas si la resolución judicial confirma el informe de IRIDA como institución administrativa o la resolución de la Junta Arbitral.

¿Cabe que el derecho a la jurisdicción pueda ser obstaculizado con estas amenazas legales? ¿Se puede establecer un régimen especial en materia de imposición de costas para favorecer la posición de IRIDA o para dar autoridad a las recién creadas juntas arbitrales? Más grave son, si cabe, las atribuciones que se señalan a las juntas arbitrales que vienen a suplantar las funciones del juez conciliador. El camino para robustecer a nuestros órganos judiciales y para interpretar la Constitución de acuerdo con sus fines y objetivos debe ser otro que el de hacer que proliferen estas instancias intermedias entre el derecho del justiciable y la actuación de la jurisdicción.