

¡Por fin jurisdicción voluntaria!

AL TIEMPO DE ESCRIBIR este editorial el Proyecto de Ley de Jurisdicción Voluntaria acaba de abandonar el Senado, por lo que solo queda su última y definitiva votación en el Congreso. La aprobación de una ley de jurisdicción voluntaria en nuestro país parecía un empeño estéril desde el momento en que, por más que han existido diversos textos desde hace ya más de quince años, o bien nunca se alcanzaba el consenso preciso entre los Grupos Parlamentarios para su aprobación, o cuando se acometía su trámite parlamentario era siempre en el estertor de una legislatura, por lo que los textos se dejaban decaer. Era ya hora de aprobar una norma que derogara los restos de lo que quedaba en vigor, ni más ni menos, que de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881.

No es momento de juzgar la ley, pues toda norma debe ser analizada en función de los efectos que provoca en la realidad social; en tal sentido, una elemental aplicación del principio de prudencia exige no adelantar juicios. Sin embargo, sería enormemente injusto no valorar el impulso dado a este texto por el actual equipo del Ministerio de Justicia, desde el momento en que este equipo ministerial ha debido acometer intensas reformas en el proyecto para poder alcanzar un punto de consenso suficiente, vista la postura ciertamente inmovilista que se había observado al inicio de esta legislatura.

Tampoco hay lugar ya para análisis teóricos acerca de si la extensión de la jurisdicción voluntaria ha quedado debidamente reflejada en el texto o si, por el contrario, se podría haber sido más o menos ambicioso en los planteamientos de la norma. Igualmente, resultaría estéril y de escasas miras hacer un análisis de esta ley en atención a si uno u otro cuerpo de funcionarios pueden tutelar más o menos expedientes de jurisdicción voluntaria. Lo importante, en consecuencia, es describir los objetivos perseguidos con esta iniciativa legislativa, así como si los medios que se pretenden emplear son los idóneos para alcanzar aquellos.

Modernización de la Justicia

EL PRIMER OBJETIVO PRETENDIDO era modernizar un sector de nuestra legislación que, claramente, había quedado desfasado de la realidad social y jurídica actual. Simplemente, si comparamos la denominación de los expedientes de jurisdicción voluntaria de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 con los de la norma actual, observaremos que aquella atiende a las necesidades de una sociedad mínimamente industrializada y sin grandes complejidades desde el punto de vista personal y familiar; nada que ver con la sociedad española actual. Tal obsolescencia de la norma no solo la hacía inútil para los fines de la misma jurisdicción voluntaria, sino que colocaba a nuestro ordenamiento jurídico en las antípodas de lo que sucede en otros países de nuestro entorno cultural y económico, por lo que una adecuada y eficaz atención a las necesidades del ciudadano exigía la reforma.

Tal inutilidad de la citada normativa de jurisdicción voluntaria, además, tenía un segundo efecto perverso que se constituye en otro de los objetivos de la ley, como es una racionalización adecuada de nuestra Justicia. Usualmente, tiende a pensarse que los problemas de la justicia en España se solucionarían con más jueces, fiscales, secretarios judiciales o funcionarios de la denominada Administración de Justicia. Tal receta solo paliaría, mínimamente, la realidad de nuestros órganos jurisdiccionales en donde se aprecian deficiencias poco comprensibles, como son una informatización escasa, con una incapacidad añadida para que los diferentes modelos y sistemas telemáticos se relacionen entre sí, y una ausencia de un modelo estable de oficina judicial.

Descongestión de la oficina judicial

Y ES QUE, NO SOLO habrán de resolverse en los términos que se crea oportuno tales deficiencias, sino que habrá de acometerse definitivamente el establecimiento en España de sistemas alternativos de resolución de conflictos (arbitraje, mediación, sistemas mixtos), así como, y este es uno

de los grandes logros de la norma, la descongestión de la oficina judicial y, sobre todo del juez, de aspectos en los que realmente no se está ejerciendo jurisdicción, sino mera tutela de derechos que puede ser encomendada a otros funcionarios públicos –secretarios judiciales y notarios, básicamente–. En consecuencia, el segundo gran objetivo de la norma es, precisamente, coadyuvar a la descongestión judicial. Carecía de escaso sentido que, atendida la litigiosidad existente en España, el juez y la oficina judicial emplearan su tiempo en resolver aspectos en los que no existía contienda de unos frente a otros, por lo que con pleno respeto a la Constitución era ya hora de analizar, materia a materia, dónde se ejerce jurisdicción o una tutela de determinados derechos que, por razón de una especial protección deben residenciarse en el ámbito estricto del juez, de aquellos en los que al no existir ni controversia, ni especial necesidad de tutela, pueden encomendarse a otros funcionarios.

De ahí que resulte enormemente llamativo que desde determinados ámbitos se afirme que la atribución al notario de funciones de jurisdicción voluntaria, supone una privatización de la Justicia. Nada más lejos de la realidad, y ello por varios argumentos que con frecuencia se olvidan.

Así, la Justicia no es gratuita, desde el momento en que su coste es soportado por el Erario Público, por lo que todos y cada uno de los ciudadanos, hagamos o no uso de la Justicia, soportamos su mantenimiento con nuestros impuestos –así, desde la retribución del juez o del secretario judicial, hasta los medios materiales de la oficina judicial–. Desde tal perspectiva, una mera asignación justa y eficiente de recursos económicos públicos aconseja que si, en efecto, no se está ejerciendo jurisdicción y no se precisa una particular tutela de determinados derechos, ¿por qué todos los ciudadanos han de soportar contra sus impuestos la resolución de situaciones meramente individuales en las que no es necesaria la intervención judicial?

Asimismo, no solo es que la Justicia no sea gratuita, sino que la propia norma se encarga de extender los efectos de la asistencia jurídica gratuita a aquellos expedientes en los que, siendo tutelados por notarios o registradores, sin embargo, el Legislador entiende que por su trascendencia social debe protegerse económicamente a los más desfavorecidos, incluyendo entre tales expedientes, por citar un ejemplo, a los de declaración de herederos abintestato.

Por último, ya no solo es que la Justicia siempre conlleve coste económico directo, sino que el ciudadano, precisamente por las deficiencias de la propia administración de Justicia, soporta en muchas ocasiones costes indirectos –por ejemplo, lentitud– que suponen, ni más ni menos, la inutilidad de la resolución judicial, consecuencia de tal dilación.

Un tercer objetivo era atender a la realidad mercantil de nuestro país. Ya no se trata solo de modernizar un sector de la Justicia respecto de las personas físicas, sino también en atención a la dimensión y complejidad de las actuales relaciones comerciales, en donde la eficacia y celeridad no puede estar reñida con la seguridad jurídica, sino que esta en cuanto principio informador de nuestro ordenamiento jurídico, exige su acomodación a un ámbito en el que las citadas actividades económicas no se desenvuelven al ritmo del siglo XIX.

Para alcanzar tales objetivos, la ley parte de un principio básico: deslindar aquellos ámbitos en los que, aun no ejerciéndose jurisdicción, sin embargo, existe la necesidad de una especial protección de determinados derechos, en cuyo caso el juez es quien debe tutelar el expediente. Separadas tales materias, la tutela de cualquier otro derecho que se resuelva a través de un expediente de jurisdicción voluntaria exige la participación de quien ejerce autoridad pública, para lo que es precisa la existencia de un funcionario público. Por ello, no parecía razonable que estos expedientes se encomendaran a quien no ejerce auctoritas, en sentido estricto. La tutela de un derecho solo es atribuible a quien tiene la condición de autoridad pública; cuestión distinta es que todos, incluidos los que no tienen tal connotación, deban cumplir el ordenamiento jurídico, por un mero y básico entendimiento del principio de legalidad.

Elección por el ciudadano

ALCANZADA ESA CONCLUSIÓN, el actual equipo del Ministerio de Justicia introdujo en numerosos expedientes el concepto de alternatividad, dando, por tanto, la opción al ciudadano de acudir al secretario judicial o al nota-

rio o al secretario judicial o al registrador. Este concepto de alternatividad no es, ciertamente, novedoso. Así, ya existía desde 1992 en nuestro ordenamiento jurídico sucesorio, pues para obtener una declaración de herederos abintestato en línea recta cabía acudir a un secretario judicial o a un notario, por lo que su extensión a otros expedientes de jurisdicción voluntaria es bienvenida desde la óptica notarial. En una sociedad adulta y moderna se ha de dar al ciudadano la posibilidad de elegir, de modo que será la realidad y aplicación de la norma la que permitirá constatar el grado de eficacia de cada funcionario en la prestación de sus servicios en el ámbito de la jurisdicción voluntaria. Serán los ciudadanos, en suma, los que juzguen la eficacia de unos u otros.

Por último, la norma se ha cuidado, particularmente, de inyectar el mayor grado de informatización posible en los procedimientos de jurisdicción voluntaria. También desde la óptica notarial es una decisión acertada, puesto que con mucha diferencia el Notariado es el sector de la Administración Pública, junto con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, más informatizado. Por poner dos ejemplos: en 2014 los notarios ejecutaron más de cuarenta millones de transacciones con firma electrónica reconocida —con mucho, el sector público que más utiliza el mejor medio técnico actualmente existente. Igualmente, en 2014 se firmó un convenio pionero en toda la Unión Europea con el Ministerio de Hacienda en virtud del cual se remiten telemáticamente a este los poderes en los que una persona, física o jurídica, apodera a otra persona física para poder actuar ante la Administración, lo que permite, por ejemplo, que el ciudadano o la sociedad mercantil no tenga por qué necesariamente utilizar el papel en sus relaciones con la Administración. Por tanto, el hecho de que la ley exija del notario ese uso de tales técnicas informáticas no solo es un avance, al suponer un reconocimiento de lo que ya se hace, sino que redundará en beneficio directo para el ciudadano, que podrá ver cómo su expediente de jurisdicción voluntaria se resuelve en un tiempo escaso y no tiene por qué preocuparse, ulteriormente, de ir de oficina en oficina pública presentando los resultados de aquel.

Aportación de los notarios

SI LOS OBJETIVOS Y LOS FINES parecen adecuados, ¿cómo queda el notario en el esquema final de la jurisdicción voluntaria? Esta pregunta quienes deberán responderla serán los ciudadanos, pues serán ellos los que juzguen cuando acudan a un notario si la presencia del mismo en este sector les ha solucionado su problema. Ahora bien, dicho esto el notario está presente en todos los sectores importantes de la citada jurisdicción voluntaria, por lo que enjuiciar a esta ley por el hecho de que los notarios celebren o no matrimonios, puede tener un comprensible interés mediático, pero no es el eje de la actuación del notario en esta materia, ni mucho menos.

Comenzando por los expedientes relativos a la persona, y dejando al margen la cuestión relativa al matrimonio, debe resaltarse la posibilidad de que en ausencia de contienda entre cónyuges, así como de hijos menores no emancipados o con la capacidad modificada judicialmente, el divorcio o la separación pueda efectuarse ante notario. Bastan dos datos para apreciar la importancia de esta medida desde el punto de vista de descongestión judicial: en 2014 España era el cuarto país de la Unión donde se producían más procedimientos de disolución matrimonial tras Alemania, Reino Unido y Francia. Descendiendo a las cifras concretas, y analizando su desglose de 2013 se produjeron un total de 100.437 sentencias de nulidades, separaciones y divorcios. Del total de divorcios, el 75,4 por ciento fueron de mutuo acuerdo y el 24,6 por ciento contenciosos. Por su parte, el 83,9 por ciento de las separaciones fueron de mutuo acuerdo y el 16,1 por ciento contenciosos. Y si acudimos a plazos medios de resolución judicial nos encontramos en períodos que, como mínimo, son de seis meses a más de un año. Lo importante es que en las cifras antes indicadas en el 48 por ciento de los divorcios y separaciones no había hijos menores de edad, por lo que podemos concluir que en algo menos de la mitad de los supuestos, la situación de disolución matrimonial podría ser resuelta ante un notario. ¿Es una medida eficaz para descongestionar los Juzgados? A todas luces, sí.

Si acudimos al análisis de los expedientes en materia de sucesiones con datos provenientes de la estadística notarial, que es pública, relativos a 2014, y atendiendo solo a declaraciones de heredero abintestato en línea recta, se efectuaron algo menos de 66.000. La posibilidad de que tal sistema se extienda a la denominada sucesión abintestato entre colaterales, sin duda, aumentará esa cifra, de donde la conclusión solo puede ser idéntica a la expuesta anteriormente en lo relativo a procedimientos de disolución. La medida es por sí misma eficaz desde el momento en que, como mínimo, se sustraerán el mismo número de procedimientos del ámbito judicial al de declaraciones abintestato autorizadas en 2014, siendo así que el tiempo medio de autorización de tales actas es escasísimo.

En materia de obligaciones, tiene una enorme importancia el denominado expediente de reclamación de deudas dinerarias no contradictorias. Este expediente requiere de una explicación previa, ya que no nos encontramos ante un proceso monitorio en sentido estricto. Ahora bien, que no lo sea, ya que es evidente que el notario no puede sustituir al juez, no impide apreciar su importancia a efectos de descongestión de los órganos judiciales, desde el momento en que gran parte de dichos procedimientos se resolverán sin llegar al órgano jurisdiccional o, cuando lleguen, lo será en una situación tal que prácticamente todo estará decidido.

Igualmente, se regula tras más de 115 años de ausencia el expediente de subasta notarial, ya provenga el mismo del cumplimiento de una disposición legal previa o ya se trate de subastas voluntarias en la que los interesados acuden al notario para que mediante de dicho medio proceda a la enajenación de un bien de su propiedad. De este expediente, y por su importancia, debemos resaltar que el mismo es estrictamente electrónico, por lo que no solo el mercado de posibles postores que acudan a tal subasta se incrementará, sino que el procedimiento en sí mismo se abaratará, ya que con base en medios estrictamente telemáticos objeto de uso cotidiano —así, a través de internet y en colaboración con el Portal de Subastas del Boletín Oficial del Estado— cualquiera que tenga interés en participar en una subasta de este tipo, podrá hacerlo.

Por último, destacar la importancia del expediente de conciliación. Hasta la fecha, cuestión muy conocida entre los abogados, la conciliación judicial se entendía como un trámite más en el que las partes realmente nunca efectuaban intentos serios de conciliar, y mucho menos desde la oficina judicial se intentaba participar de modo activo en la propuesta de un acuerdo que evitara ulteriormente el litigio. Pues bien, el simple hecho de que la conciliación pueda ser efectuada ante notario es un enorme avance, ya que es materia connatural a la misma función pública notarial el asesoramiento imparcial, institucional y equilibrado a las partes en orden a alcanzar en situaciones complejas acuerdos que respeten no solamente cada una de sus posiciones, sino que sean conformes con la legalidad, dado que el notario como funcionario público solo puede autorizar actos o negocios jurídicos plenamente legales.

En suma, es pronto para analizar si el impacto de la ley será todo lo positivo que se desea. Ahora bien, el juicio que compete realizar en este momento no puede ser más favorable, desde el momento en que los fines pretendidos para alcanzar objetivos de enorme trascendencia parecen adecuados, máxime porque habiendo introducido como actor esencial al notario, que se encuentra presente en toda la geografía española, los ciudadanos podrán acudir a una oficina pública muy conocida para ellos sin necesidad de desplazamientos a oficinas judiciales que, en muchos casos, se encuentran distantes de su domicilio. Además, en tales oficinas públicas notariales se podrá concluir el expediente de jurisdicción voluntaria mediante el uso de técnicas informáticas, lo que abaratará y agilizará su tramitación y, por último, tal expediente estará tutelado por un funcionario público que garantizará plenamente el derecho del interesado, así como del resto de los afectados, si es que los hubiere, para que tal expediente se resuelva en todo momento conforme a la legalidad aplicable.

