

25. Por ejemplo las disposiciones de la ley de democratización del sector público organizando la participación de los representantes de los trabajadores en los consejos de administración o de vigilancia de las empresas afectadas; o algunas disposiciones sobre la liquidación judicial.
26. Resolución de su Consejo Ejecutivo de 15 de febrero de 1988 (Le Monde 18 de febrero del mismo año).
27. F. GAUDU, «El empleo de la empresa privada. Ensayo de teoría jurídica», París 1986, pág. 361.
28. Con frecuencia se pide a los representantes de los trabajadores nada más que un asentimiento legítimo de los cambios sugeridos por el empresario.
29. J. SAVATIER, «La revocación de las mejoras derivadas de los usos de empresa», Droit Social, 1986, pág. 890.
30. Tal es el sentido muy claramente atribuido a esta construcción jurisprudencial por B. TYSSIE, «La modificación del contrato de trabajo como instrumento de gestión de la empresa», Droit Social, 1986, pág. 852.
31. Tanto más cuanto que el Informe Auroux ha señalado la necesidad de la «unidad de dirección y de decisión».
32. Tomaremos sumariamente algunas observaciones desarrolladas en un estudio sobre el «empleo periférico», («Los sin empleo y la Ley, ayer y hoy», coloquio bajo la dirección de SUPLOT, 1988).
33. Según una reciente encuesta la individualización para los obreros y empleados es más practicada en las empresas con una gestión flexible organizada que buscan más la motivación que la fidelidad de sus trabajadores.
34. Este renacimiento ha marcado la puesta al día de los dispositivos jurídicos realizada por las leyes de 1982 en la medida en que han enriquecido el paquete de derechos individuales de cada trabajador tomando en cuenta sus intereses individuales y su libertad de elección. Otra cosa muy distinta es habilitar al empresario para poner en práctica diferencias de trato entre los individuos.
35. Nos referimos a una doctrina muy conocida de la Corte de Casación muchas veces reafirmada en materia de despido.
36. Cfr. N. CATALA, «La empresa», Tomo IV del Tratado de Derecho del Trabajo, 1980, números 140 y siguientes.
37. A. TOURAINE, «Las tres edades de la empresa», Revue Française de Administration Publique, 1987, pág. 213.
38. B. OPPETIT. «La hipótesis del declinar del derecho». Droits/4 (Crises dans le droit). PUF, 1986, págs. 9 y ss.

Las diligencias para mejor proveer en el nuevo proceso laboral*

por

José Martín Ostos**

SUMARIO: I. Introducción. II. La ley de enjuiciamiento civil de 1881. III. Otras disposiciones legales. IV. El texto refundido de procedimiento laboral de 1980. V. La reforma de 1984 de la LEC. VI. El proyecto de ley de bases de procedimiento laboral de 1988.

I. Introducción

La facultad judicial de acordar —en nuestro proceso civil, ampliamente entendido— la práctica de diligencias probatorias de oficio¹ ha recibido, en los últimos años, por parte del legislador una mayor atención y un tratamiento más acertado. Como examinaremos en el trabajo que sigue, desde la redacción de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 —prescindiendo de los numerosos antecedentes históricos existentes—, hasta el momento presente, la citada institución ha experimentado una positiva evolución legal; en tan plausible dirección, la regulación de estas medidas en el proceso laboral ha constituido, con frecuencia, una punta de lanza dentro de nuestro ordenamiento procesal.

Obviamente, el fundamento de dichas medidas, explicado por el servicio a una mejor administración de la justicia, justifica la importancia de las mismas. Las diligencias para mejor proveer ayudan a buscar la verdad de los hechos en el proceso y a completar la convicción del juzgador cara a la sentencia, lo que indiscutiblemente significa una estimable colaboración en el funcionamiento del mecanismo procesal.

* Ponencia presentada en las Jornadas de Estudio del Proyecto de Ley de Bases de Procedimiento Laboral, organizadas por el Instituto vasco de Derecho procesal (San Sebastián, noviembre de 1988).

** Catedrático de Derecho Procesal. Universidad de Cádiz.

A estas alturas, la doctrina es absolutamente pacífica en cuanto a la naturaleza de las citadas diligencias. Se trata de una facultad discrecional del juzgador, quien le ejercita o no en función de la marcha del proceso, esto es, de las alegaciones planteadas y de las pruebas practicadas a instancia de parte. Facultad que, revestida de las notas de libertad, espontaneidad e imparcialidad, tiene como único límite el legal. Las partes no tienen en la adopción de su acuerdo la menor intervención, aunque nada impide, lógicamente, como venimos afirmando desde hace años, que se dirijan al Juez o Tribunal en solicitud del mismo²; además, no cabe recurso alguno contra su acuerdo, lo que, a nuestro juicio, resulta menos convincente.

Igualmente, no plantea discusión alguna el carácter probatorio de las diligencias en cuestión. Doctrina de los autores y de los tribunales coinciden una vez más al considerarlas como una actividad complementaria de la prueba de las partes, aunque, eso sí, en posterior momento procesal. Evidentemente, su acuerdo persigue el mismo fin que las practicadas a instancia de los litigantes; si la prueba de las partes es suficiente, el trámite para mejor proveer resulta innecesario.

Por el contrario, menor unanimidad obtiene el tema relativo al objeto de las medidas estudiadas. El problema estriba en fijar con precisión los hechos sobre los que pueden recaer las pruebas de oficio. Al respecto, estimamos conveniente distinguir entre hechos alegados y hechos no alegados por las partes en la fase correspondiente; dentro de los primeros, a su vez, son distintos los supuestos de aquellos hechos probados, o con resultado infructuoso, frente a los hechos sobre los que las partes no han solicitado práctica alguna de prueba. Como puede fácilmente colegirse, están aquí presentes temas tan importantes como la congruencia, la pretensión y los principios fundamentales del proceso. Para unos, el juzgador no puede suplir la inactividad de las partes; para otros, tampoco puede aportar su conocimiento privado; para los terceros, hay que distinguir entre los hechos esenciales de la pretensión y los hechos accesorios. Por nuestra parte, en reiteradas ocasiones nos hemos manifestado favorables a una interpretación lo más amplia posible de la facultad judicial para mejor proveer, siempre que ello no afecte a la libertad de los litigantes —tanto en el comienzo, como en el desarrollo y eventual término— en la contienda procesal. Nos pronunciamos por la búsqueda de la verdad real en el proceso civil, pero creemos que ella no ha de saltar por encima de la voluntad de las partes, hasta el punto de conceder más o cosa distinta de lo pedido por éstas³.

En lo expuesto hasta el momento se percibe claramente el verdadero alcance de esta institución, en una época de creciente publicización y socialización del proceso. Si, como hemos mantenido desde hace cierto tiempo, las diligencias para mejor proveer constituyen una quiebra parcial del principio dispositivo —ampliamente entendido— en el proceso civil y la penetración del principio inquisitivo en el mismo⁴, tal consideración en las circunstancias actuales adquiere especial significación, a la vista de los avances realizados en la regulación legal de esta institución y de la mutación social experimentada.

En otras palabras, dichas medidas siguen representando un gran atractivo para el jurista y, por lo tanto, siendo merecedoras de atención científica. Por ello, la aprobación por parte del Gobierno de un Proyecto de Ley de Bases de procedimiento laboral (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, III Legislatura, Serie A, núm. 88-1, de 30 de junio de 1988) nos mueve a la elaboración de estas breves consideraciones, a fin de analizar la incidencia de la regulación propuesta de las citadas diligencias en el nuevo modelo diseñado de proceso laboral. En este sentido, su estrecha relación con lo dispuesto sobre dicha materia en la Ley de Enjuiciamiento Civil nos obliga a examinar también lo establecido al respecto en dicho texto rituario.

II. La ley de enjuiciamiento civil de 1881

En su redacción originaria, nuestro centenario código procesal civil dedica tres preceptos (arts. 340 a 342) a la regulación directa de las diligencias para mejor proveer, amén de diversas alusiones puntuales contenidas en otros lugares de este cuerpo legal (ej. arts. 507, 735, 874, entre otros); recientemente, en 1984, una importante reforma de la LEC afectó también —como estudiaremos más adelante— a dicha institución.

El art. 340 es, sin duda, el más importante de los citados; en el mismo se establece el momento procesal de las medidas estudiadas, que constituyen claramente una facultad de Jueces y Tribunales, los medios probatorios que se pueden practicar de oficio, la inadmisión de recurso alguno contra su acuerdo y la limitada intervención de las partes en la ejecución.

Los dos preceptos siguientes se refieren al plazo de ejecución (determinación previa del mismo y, en su defecto, sin demora), así como a la suspensión, mientras se lleva a cabo, del término para dictar sentencia.

En la valoración general hay que tener presente necesariamente la fecha de aprobación del texto, lo que realza, a nuestro juicio, el mérito del legislador de la época. Se trata de un período histórico, finales del siglo diecinueve, en que el predominio del pensamiento liberal se manifiesta en el Derecho y, lógicamente, también, en las leyes procesales. Es cierto que estas medidas en cuestión venían ya de lejos y gozaban de notables antecedentes en nuestra historia, pero no es menos cierto que entonces se tuvo la oportunidad de, si no suprimir, al menos suavizar en gran manera su regulación positiva. Sin embargo, no se obró de tal modo, que por otro lado hubiera resultado desafortunado; por el contrario, se continuó en líneas generales el camino emprendido con la Instrucción del Marqués de Gerona (1853), aunque más tarde restringido por la anterior Ley de Enjuiciamiento Civil (1855).

Tal vez la causa de tal hecho se encuentre en la consideración del excesivo poder que las partes tenían en nuestro proceso civil. Posiblemente, se creyó conveniente que el juzgador dejara de ser menor espectador —al menos, en la fase última—, antes de cumplir con el imperativo legal de dictar sentencia.

Como resultado, se mantuvo en nuestro ordenamiento esta penetración inquisitiva en el proceso civil de claro predominio de los principios dispositivo y de aportación de parte.

Desde un principio y, en su defecto, máxime conforme transcurría el tiempo y la nueva Ley se iba adaptando a la cambiante situación social, resultó pacífico el tema de la naturaleza jurídica de las medidas estudiadas. Tanto la plena potestad judicial en cuanto a su acuerdo, como el carácter probatorio de las citadas diligencias, no fueron cuestiones muy controvertidas a las que la doctrina dedicara excesiva atención. Por el contrario, también paralelamente a su aplicación y funcionamiento prácticos, otros aspectos sí merecieron mayor examen y consecuente crítica por parte de los autores; en ocasiones, eran simples defectos derivados de la misma redacción del articulado; otras veces, la propia práctica forense los denunciaba.

Así, se juzgó excesivo el poder del juzgador, frente a la pasividad de las partes, no sólo en su acuerdo (contra el que literalmente «no se admitirá recurso alguno»), sino, también, en la ejecución de lo acordado («las partes no tendrán... más intervención que la que el Tribunal les conceda»). En este sentido, algunos abogaron por la necesidad de articular un medio de impugnación contra la resolución de su acuerdo (que a juicio de muchos debería ser auto, en lugar de providencia)⁵, así como se criticó la limitada intervención de los litigantes en la práctica de la diligencia⁶. Un sector de los autores (entre los que nos encontramos) se pronunció por tanto en contra de la manifiesta desigualdad de las partes y del órgano durante el acuerdo y, especialmente, la práctica de las diligencias para mejor proveer (comparable, a la inversa, a la existente a lo largo del proceso civil), alertando en consecuencia al legislador sobre la necesidad de reformas al respecto⁷.

Otro aspecto que, igualmente, mereció casi desde un principio la oportuna crítica de los autores fue el de los efectos que las citadas medidas podían producir en el proceso, concretamente la suspensión del término para fallar, con la consiguiente demora en el dictado de la resolución final. Lógicamente, los distintos profesionales del Derecho representaron aquí un destacado papel. Tras su regulación en el texto procesal civil, arraigó de inmediato en la práctica forense la creencia de que con estas diligencias se alargaban indefinidamente los pleitos y se retrasaba «sine die» la fecha de dictar sentencia. Lamentablemente, la realidad vino a confirmar lo fundado que estaba dicha opinión. La redacción del art. 341 se entendió, en muchas ocasiones, como mera fórmula de conveniencia. Sin embargo, el artículo siguiente no admite duda: la suspensión del término para dictar sentencia tendrá lugar hasta que sea ejecutada la providencia en cuestión⁸.

También ha gozado de especial atención doctrinal el tema relativo a las distintas diligencias que se pueden acordar para mejor proveer. En este sentido, el sistema de lista recogido en el art. 340 de la LEC no ha sido valorado positivamente. A mediados del siglo pasado, la llamada Instrucción del Marqués de Gerona estableció, en su artículo 65, que «los tribunales y jueces podrán decretar, para mejor proveer, la práctica, con citación de las partes, de cuantas diligencias estimen convenientes». Sin embargo, la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, en el artículo 48, recoge

una detallada relación de las diligencias probatorias que se pueden acordar de oficio, sin mencionar a la prueba de testigos que, sensu contrario, queda excluida. Este último sistema es el que se traslada a la ley de 1881.

En suma, no todo el contenido de los artículos 340 a 342 del vigente texto procesal civil resultó acertado a juicio de los autores y, lo que es más importante, no siempre fue revalidado satisfactoriamente en la práctica de los tribunales. Por ello, lógicamente, desde un primer momento quedó abierta la puerta para posibles modificaciones de la institución estudiada en la futura redacción de nuevos cuerpos normativos.

III. Otras disposiciones legales

Como es sabido, las diligencias para mejor proveer no son excluidas del proceso civil, estrictamente entendido; éstas existen, igualmente, en los órdenes jurisdiccionales laboral y administrativo; al mismo tiempo, distintos textos legales —a veces, incluso, de marcado carácter material— las incluyen dentro de su articulado.

Pues bien, en el análisis de todos ellos se advierte una tendencia constante a regularlas más acertadamente, intentando corregir los defectos denunciados por teóricos y prácticos, lo que, a nuestro juicio, habla a favor de la sensibilidad del legislador. De este modo, en ocasiones, los principales aspectos criticados de la citada materia reciben en los nuevos cuerpos un mejor tratamiento, más acorde con las necesidades de la vida forense y con las exigencias doctrinales del momento.

Así, por ejemplo, contemplamos como la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956, establece en su art. 75 que el tribunal podrá acordar, de oficio, la práctica de cualquier diligencia de prueba que estimare procedente, con intervención de las partes en la misma; en cuanto al momento procesal oportuno se dispone que éste podrá tener lugar antes o después de la vista o señalamiento para fallo, con la posibilidad —en el segundo caso— de que los litigantes aleguen en un breve plazo cuanto estimen conveniente acerca del alcance e importancia del resultado de tales diligencias de prueba⁹. Es decir, al menos en el orden jurisdiccional administrativo, se corrigen algunas deficiencias de la regulación legal de las medidas para mejor proveer. La admisión de cualquier diligencia de prueba, así como la mejorada intervención de las partes, constituyen —a nuestro juicio— un acierto, siendo sin duda merecedoras de todo elogio.

En similar dirección, podemos citar otras disposiciones¹⁰. En las respectivas redacciones encontramos matices de interés en el tema que nos ocupa, sobre todo referidos propiamente al proceso civil. En líneas generales, percibimos una tendencia a la admisión de todos los medios de prueba, sin limitación (salvo la normativa de la Justicia municipal, que exceptúa expresamente la testifical) y se comienza a fijar un plazo determinado para la práctica de dichas diligencias (en ocasiones, no podrá exceder de un mes; otras veces, de veinte, diez u ocho días), así como a facilitar la intervención de las partes en la misma.

IV. El texto refundido de procedimiento laboral de 1980

El proceso laboral, desgajado en su día del proceso civil¹¹, lógicamente contiene también las medidas para mejor proveer. El correspondiente texto de 1980 las regula en los arts. 87 y 88, además de alguna otra puntual alusión (p.e. art. 140)¹².

La normativa reguladora de las diligencias en cuestión constituye una sección completa (concretamente, la cuarta) del título I (referido a los procesos ordinarios) del libro segundo del citado cuerpo legal. Su ubicación nos parece acertada, después de la fase probatoria y antes de la sentencia, máxime teniendo en cuenta que, conforme dispone el primer precepto del título siguiente dedicado a los procesos especiales (art. 96), en todo lo que no está expresamente previsto en dicho título regirán las disposiciones contenidas en el anterior para el proceso ordinario.

El contenido del art. 87 recuerda bastante al del art. 340 LEC; algunas de sus partes, incluso, gozan de gran parecido (p.e. el párrafo tercero y último es de una fidelidad casi absoluta). Sin embargo, en lo que respecta a las diligencias probatorias que se pueden acordar de oficio, las diferencias son notables; el texto procesal laboral no recoge el criticado sistema de lista, sino que autoriza la práctica de todas ellas, con expresa inclusión de la testifical. Además, sin paliativo alguno, el citado precepto las califica de pruebas, con lo que se pone fin a las posibles reticencias en torno a este aspecto de su naturaleza.

Igualmente, resulta digno de ser destacado el supuesto previsto de que la diligencia consista en la confesión judicial o en pedir algún documento a una parte y ésta no comparece o no lo presenta en el plazo que se haya fijado; en dicho caso, podrán (claramente potestativo) «estimarse probadas las alegaciones hechas por la contraria en relación con la prueba acordada» (el legislador insiste en el comentado carácter probatorio).

Por su parte, el art. 88 (que, también, recoge el término prueba) del texto refundido de 1980 equivale al art. 341 de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, aunque con una más clara voluntad del legislador de evitar la duración excesiva del proceso; se establecen dos plazos como máximo, señalados por el magistrado, para la ejecución del acuerdo; transcurrido el segundo, en su caso, «quedarán los autos definitivamente conclusos para sentencia».

Sobre la suspensión del plazo para dictar sentencia, mientras se ejecuta el proveído acordado para mejor proveer, la legislación específica procesal laboral guarda silencio, a diferencia del cuerpo normativo procesal civil, que dedica a ello el art. 342. A este respecto, válido igualmente para otros muchos aspectos de la materia analizada en las presentes consideraciones, hemos necesariamente de traer a colación el carácter supletorio de la Ley de Enjuiciamiento Civil (disposición adicional del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral).

De lo expuesto puede fácilmente deducirse que —hasta el momento, es decir, hasta 1980— las diligencias para mejor proveer reciben en el proceso

laboral un tratamiento más acertado que en el civil. La explicación se encuentra, a nuestro juicio, en la patente distancia en el tiempo entre sus correspondientes textos legales, que, evidentemente, juega a favor del primero de los citados. Sin duda, el legislador aprovechó el funcionamiento de esta institución en la práctica diaria de nuestros tribunales para, a la luz de las exigencias planteadas por los profesionales del foro y por la doctrina, abordar la oportuna reforma.

De este modo, el proceso laboral se convierte en el modelo a imitar por lo que se refiere a dichas medidas. La mejor redacción de los preceptos comentados nos transforma en la meta a conseguir en la correspondiente normativa de la Ley de Enjuiciamiento Civil. A las destacadas características de rapidez y sencillez del proceso laboral, hay que añadir ésta de las diligencias estudiadas.

V. La reforma de 1984 de la LEC¹³

Aproximadamente un siglo después de su promulgación, la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil sufrió una importante reforma, que afectó, entre otras instituciones, a las medidas para mejor proveer. Aún conservando su ubicación en la estructura general del citado código e, incluso, la misma numeración, el contenido de los correspondientes preceptos fue modificado sustancialmente.

En ello influyó, previsiblemente, la manifiesta incapacidad de su redacción primitiva para corresponder con satisfacción, en la actual década de los ochenta, a las posibilidades que permite la utilización procesal óptima de dicha facultad judicial. Prueba de lo afirmado lo constituye el hecho de las sucesivas innovaciones introducidas en los artículos de otros textos legales, ya examinado con anterioridad. En este sentido, a nuestro juicio, con la reforma de 1984 de la LEC, el legislador pretende adaptarse a las circunstancias, es decir, actualizar la institución para mejor proveer, intentando corregir muchas de sus deficiencias, al mismo tiempo que obtener un mayor rendimiento de ella, con una repercusión positiva en el funcionamiento de nuestra administración de justicia.

La Exposición de Motivos de la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, alude a «la renovación de nuestro ordenamiento procesal civil, sin suponer un enfrentamiento con los principios informadores de la Ley centenaria», y manifiesta que ello «debe significar en buena medida dotarlos de una instrumentación suficiente, dentro de las exigencias de la realidad social presente»; casi al final de la citada presentación, añade que esta reforma «pretende inspirar su regulación en el interés objetivo de la justicia contemplado en la realidad de los hechos», lo que confirma cuanto afirmamos más arriba.

Examinemos a continuación las modificaciones introducidas por la mencionada reforma en los arts. 340 a 342 de la LEC, emitiendo en cada caso la oportuna valoración. Previamente, destaquemos, como señalamos con

anterioridad, que no se ha aprovechado la ocasión para alterar la ubicación legal de las medidas para mejor proveer, respetándose incluso la misma numeración de los respectivos preceptos.

A) Por lo que concierne al art. 340, en general se mantiene la redacción anterior, con algunas innovaciones importantes. Su ejercicio como plena facultad judicial, así como el momento procesal previsto para su acuerdo, no resultan afectados; tampoco se modifican el tipo de resolución a dictar (lo que exime de la necesidad de motivación) y la inimpugnabilidad de la providencia en cuestión (aspecto este último que ya había levantado algunas críticas).

Igualmente, respecto a las diligencias probatorias que se pueden acordar para mejor proveer, se conserva el sistema de lista, respetando —salvo alteraciones literarias intrascendentes— el contenido de la Ley de 1881, con una destacada novedad: el ordinal cuarto, de nueva factura, contempla la posibilidad de examinar testigos sobre hechos de influencia en el pleito, siempre que su nombre constase en autos, aunque fuera por alusiones de las partes u otros intervinientes. Es decir, se admite la prueba de testigos, que hasta entonces no se recogía en la taxativa relación del art. 340, con lo que se pone fin a una de las ausencias más denunciadas; al mismo tiempo, se percibe cierta preocupación del legislador porque el testimonio sea verdaderamente necesario y por evitar la aportación del conocimiento privado del Juez. Hubiéramos preferido la sustitución del referido sistema de lista por la autorización de cualquier diligencia de prueba, sin excepción; en su defecto, apostamos por la admisión expresa de la testifical, sencillamente, relegando su oportuno acuerdo al prudente arbitrio del juzgador.

Como afirmamos tras la comentada reforma, caben diversos supuestos: puede tratarse de un testigo que no compareció como tal por causas ajenas a la voluntad de la partes (p.ej., enfermedad, fuerza mayor); o bien, declaró ya, pero no puntualizó la razón de ciencia de su saber (por descuido del Juez o de las partes); también, cabe el supuesto de testigo no propuesto y que es, casualmente, mencionado por otro en el proceso (desconocido, hasta entonces, por la parte y por el propio juzgador); incluso, ha podido declarar junto con otros sobre el mismo hecho (el Juez observa manifestaciones diferentes o contradictorias)¹⁴.

Otra novedad digna de comentario, dentro del art. 340, la constituye sin duda su parte última; en la misma se hace referencia a la ineludible posibilidad de intervención de los litigantes en la práctica de las diligencias para mejor proveer.

Con ello desaparece, también, otra fundada crítica a la regulación anterior de estas medidas, en que primaba el único criterio de la discrecionalidad del juzgador.

Las partes pueden adoptar, en consecuencia, un comportamiento, más activo. Además, a nuestro juicio, resulta fortalecida la naturaleza probatoria de las citadas diligencias, en cuya práctica se estará a lo dispuesto en la ley para cada medio de prueba; así pues, necesariamente, en ésta hay que dar intervención a los litigantes.

En nuestra opinión, el balance de la reforma de 1984 del art. 340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no es del todo favorable. Junto a positivas innovaciones (p.e. admisión de la prueba testifical e intervención de las partes en la práctica), encontramos otros aspectos que, lamentablemente, no han sufrido la menor alteración (p.e. mantenimiento del denostado sistema de lista y prohibición de recursos).

B) Por su parte, el art. 341 fiel a su preocupación por el retraso producido en el proceso a causa de la práctica de las medidas acordadas, consagra, en lo referente al plazo máximo de ésta, una fórmula procesalmente irrefutable. Si las diligencias estudiadas gozan de un indiscutible carácter probatorio, parece lógico que su práctica se realice en todos los aspectos posibles conforme a lo dispuesto en la ley rituaría para dicha actividad. No hay razón alguna para establecer unas normas específicas para la práctica de las pruebas de las partes y otras distintas para las acordadas de oficio, por lo que, en consecuencia, los plazos han de ser también iguales.

Lo expuesto exige, por nuestra parte, dos observaciones; la primera, que nos referimos lógicamente al plazo máximo de práctica; la segunda, también evidente, que la limitación del plazo se enmarcará siempre dentro de lo establecido al respecto en el proceso de que se trate. Así, el citado precepto dispone en su primera enunciación: las diligencias para mejor proveer se practicarán dentro de un plazo no superior al establecido, en el proceso en el que se acuerden, para la práctica de prueba.

En nuestro ordenamiento jurídico, con anterioridad a la reforma comentada, se encuentran distintas muestras de la preocupación del legislador por evitar los abusivos retrasos que el dictado y consiguiente práctica de las diligencias para mejor proveer ocasionaban en el desarrollo de los procesos¹⁵.

Resulta superfluo insistir en que se trata del plazo máximo, que, lógicamente, no es preciso agotar. Además, hay que contemplar por separado los cuatro juicios declarativos ordinarios: mayor cuantía, hasta treinta días (art. 553); menor cuantía, hasta veinte días, ampliables a diez más (arts. 696 y 697); cognición, hasta diez días (arts. 53 y 59 D. 21-XI-1952); y verbal, hasta doce días (art. 730).

Si ello tiene lugar en juicios especiales, cuando no se contemple expresamente una excepción, entonces hay que atenerse a lo previsto en los declarativos ordinarios, según corresponda.

En cuanto a la segunda instancia, igualmente, hay que distinguir: mayor cuantía, lo dispuesto para su primera instancia (art. 868); menor cuantía, hasta veinte días (art. 707); cognición, lo establecido en primera instancia (arts. 53 y 59 D. 21 noviembre 1952); y verbal, hasta diez días (art. 735).

Otros preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de inequívoca aplicación en la práctica de las diligencias probatorias a instancia de parte, son de obligado cumplimiento en la materia que nos ocupa; de este modo, lo relativo a plazos improrrogables (art. 306), suspensión de los mismos (art. 554) y término extraordinario (arts. 555, 556, 698 y 730 LEC, y 56 D. 21-XI-1952).

De otro lado, la segunda parte del texto del art. 341 añade especial atención a la práctica sin retraso de estas diligencias; su redacción literal es la siguiente: en todo caso, el Juez o la Sala cuidarán de que lo acordado se ejecute sin demora y adoptarán de oficio las medidas necesarias para ello.

Muy probablemente, dicha preocupación legal se debe a la imprecisión de la primera parte de este precepto antes de la aludida reforma; hoy día, no tiene tanta razón de ser. No obstante, tampoco está de más el mandato al juzgador para que vele por la rápida práctica de la diligencia acordada en el uso de su potestad. En este sentido, también son de aplicación diversas normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil; así, en lo relativo a exhortos (arts. 284 y siguientes), mandamiento (art. 297), oficios y exposiciones (arts. 298 y 299) y diligencias judiciales a practicar en el extranjero (art. 300).

La valoración global que merece la nueva redacción de este precepto, tras la reforma de 1984, a nuestro entender, es claramente positiva. Con ella se ha puesto fin al escandaloso retraso que la práctica de estas diligencias ocasionaba en el desarrollo del proceso civil y, por tanto, al consiguiente desprestigio de que dichas medidas gozaban en la vida forense.

C) Finalmente, examinaremos el art. 342. Su primera parte es fiel transcripción, con un ligero añadido, de la correspondiente redacción anterior a la reforma de 1984 y se refiere al efecto suspensivo que produce la adopción del acuerdo judicial para mejor proveer; la segunda, de nueva factura, regula la posible alegación de las partes, una vez practicadas las diligencias en cuestión. En este precepto se contemplan, pues, tanto los efectos derivados de su acuerdo como los de la ejecución del mismo. Estudiemos, por separado, ambos aspectos.

En cuanto al primero de ellos, la voluntad del legislador es terminante; en estos casos —dispone la norma— quedará en suspenso el término para dictar sentencia, desde el día en que se acuerde la providencia para mejor proveer hasta que sea ejecutado o transcurra el plazo para ello y tres días más. Lógicamente, este precepto hay que relacionarlo con el anterior, por lo que la suspensión en cuestión no puede exceder de lo establecido en el art. 341 (más el añadido de tres días).

Tal suspensión deriva de la propia naturaleza y del justificado fundamento de las medidas estudiadas y no admite el menor reproche. Con ello se persigue la utilidad práctica de las diligencias acordadas. Al mismo tiempo, al disponer unos plazos máximos, se obvia la tradicionalmente denunciada corruptela de demorar el pronunciamiento judicial más allá de lo verdaderamente debido.

Además, lo expuesto no debe significar en modo alguno el posible abuso por parte del juzgador, en el supuesto de que haya transcurrido el plazo para la práctica de la diligencia acordada y ésta no haya tenido lugar. Como hemos afirmado en otro lugar, no se puede ordenar de nuevo su acuerdo, como regla general, pues, de ser así se burlaría el espíritu del legislador de poner fin a la ilimitada e indebida suspensión del proceso, al mismo tiempo que habría una patente diferencia entre la posición de las partes durante la fase probatoria y la del Juez o Tribunal en el ejercicio

de esta facultad. El juzgador es soberano respecto a la iniciativa del acuerdo, pero no en cuenta a la práctica; del mismo modo que no puede ordenar diligencias no autorizadas en el art. 340, ni hacerlo en momento procesal diferente al previsto en la ley, ni prohibir la intervención de las partes en la ejecución de lo acordado, etcétera, tampoco puede ordenar de nuevo su práctica. Aunque el texto procesal civil no es suficientemente explícito en este punto, sí lo es la permanente voluntad legal de evitar la suspensión indefinida del proceso¹⁶.

La segunda parte del comentado art. 342, como apuntamos más arriba, es completamente nueva. En la misma se dispone que, una vez ejecutadas las diligencias acordadas para mejor proveer, durante tres días se pondrán de manifiesto a las partes los resultados de éstas, quienes podrán alegar por escrito cuanto estimen conveniente acerca de su alcance o importancia. La reforma de 1984 atiende, pues, a la necesidad, expresada por un sector de la doctrina desde tiempo atrás, de posibilitar el pronunciamiento de las partes sobre lo acordado practicar de oficio¹⁷.

Esta novedosa redacción, con algún que otro antecedente en nuestro ordenamiento jurídico¹⁸, merece al menos un breve comentario por nuestra parte. Del texto se deduce que, sin necesidad de traslado, los litigantes podrán en Secretaría instruirse de lo practicado y presentar el correspondiente escrito, en el plazo común de tres días para todo ello. En el citado escrito, de claro carácter potestativo, las partes alegarán aquello que consideren de importancia para a la resolución definitiva del Juez o Tribunal, sin posibilidad alguna de contraprueba y siempre que, como es lógico, previamente se haya llevado a cabo la ejecución de la diligencia probatoria acordada de oficio.

Nuestra valoración del nuevo art. 342 es positiva. A la ya existente suspensión del término para dictar sentencia, hay que añadir el comentado escrito de las partes, que viene a superar la tradicional pasividad de éstas, una vez practicada la diligencia en cuestión.

D) La reforma de 1984 de la Ley de Enjuiciamiento Civil ha venido a significar un importante cambio en el tema que nos ocupa. Del breve recorrido efectuado por los arts. 340 a 342 se deduce, sin sombra alguna de duda, que se ha pretendido —y, en la mayor parte de las ocasiones, logrado— actualizar la institución de las medidas para mejor proveer, adaptándola a las necesidades del momento histórico presente. Con ello, el texto procesal civil recupera en esta materia una merecida posición básica dentro del ordenamiento procesal español.

En la actualidad, puede afirmarse que la regulación de las diligencias para mejor proveer en dicho cuerpo legal constituye, hasta el momento, el conjunto normativo más moderno y acertado de dicha facultad judicial.

VI. El proyecto de ley de bases de procedimiento laboral de 1988¹⁹

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 dispone, en la disposición adicional duodécima, que el Gobierno aprobará en el plazo de un año un

nuevo texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. Con evidente retraso, se ha publicado en el presente año de 1988 un Proyecto de Ley de bases que, por lo que afecta al presente trabajo, examinaremos a continuación. Hasta el momento, en estas breves consideraciones, estamos reflexionando sobre las medidas para mejor proveer, especialmente dentro del citado marco procesal; también ahora insistiremos en el estudio del diseño básico de dicha institución cara al nuevo proceso laboral que se avicina.

En la Exposición de Motivos se contienen distintas referencias a los principios generales que inspiran el comentado Proyecto de ley, todo ello adornado con oportunas alusiones constitucionales. De este modo, amén de la afirmación de que el dictado de una nueva ley rituaría en ese orden jurisdiccional pretende lograr la más ajustada realización práctica del derecho a la tutela judicial efectiva, se aboga por un proceso ágil y rápido, como consecuencia de la exigencia de sin dilaciones indebidas consagrada en la carta fundamental.

Especial cuidado se ha tenido —según la citada Exposición— en la regulación de las formas procesales; las formas cumplen, desde luego, una importante función, pero una función instrumental o derivada al logro de los intereses y valores a que todo proceso sirve. Desde el momento en que el proceso laboral sirve intereses vitales para un elevado número de ciudadanos —se añade—, su regulación ha de prescindir de formalismos innecesarios, asegurando así la mayor accesibilidad a la justicia; en esta línea hay que considerar, entre otras, la regulación relativa a los medios de prueba.

Merece ser destacada la voluntad expresa —manifestada por los autores del Proyecto— de intentar aproximar la regulación procesal laboral a la civil, allí donde tal aproximación era posible.

Finalmente, se autoriza al Gobierno para que apruebe, en el plazo de un año, el Texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, que derogará al vigente de 1980.

En cuanto a las bases, son varias las que gozan de un especial atractivo para el objeto de estos comentarios; así, la décima, referida a los deberes procesales, contiene algunas alusiones de válida aplicación a las diligencias para mejor proveer (p.e. rechazo de oficio de peticiones dilatorias e intervención activa del Juez o Tribunal en todas las fases del proceso). También, el apartado primero de la base duodécima, relativa a las actuaciones procesales, está revestido de interés en el presente tema; en el mismo se dispone que éstas «deberán realizarse en los plazos y términos que se señalen y, una vez transcurridos sin haberse efectuado, el órgano jurisdiccional dará de oficio al proceso el curso que corresponda. Todos los términos serán perentorios e improrrogables; sólo podrán suspenderse y abrirse en los supuestos que se establezcan»; ni que decir hay la importancia que ello tiene en la práctica de la diligencia probatoria de oficio.

Pero, la mayor importancia, en relación con las medidas estudiadas en el proceso laboral, la tiene, indiscutiblemente, la base decimonovena. Dos apartados de la misma merecen nuestra atención: el segundo y el sexto.

El primero de éstos, establece: «Se regularán los medios de prueba, con criterios de adaptación al objeto del proceso laboral, eliminando formalismos y procurando la máxima eficacia. La confesión de las partes y el interrogatorio de los testigos se formularán verbalmente bajo la dirección del órgano jurisdiccional. No será de aplicación la insaculación de peritos ni la tacha de testigos. Se admitirán como prueba los medios mecánicos de reproducción de la palabra, de la imagen o del sonido, salvo que se hubieren obtenido, directa o indirectamente, en violación de derechos y libertades fundamentales». El propósito inicial nos merece una valoración positiva; igualmente, las novedades introducidas en la práctica de las distintas diligencias probatorias que, obviamente, serán también aplicables a las acordadas de oficio por el juzgador. Además, la admisión sin límites de medios mecánicos de reproducción —salvo, lógicamente, los supuestos de prueba ilícita— es clara. En resumen, creemos que el apartado transcrito, manifiesta muestra de una voluntad de adaptación a las circunstancias actuales, colaborará en gran manera, en su ulterior desarrollo normativo, al mejor funcionamiento del mecanismo procesal en el orden jurisdiccional laboral. En su redacción literal parece percibirse el deseo del legislador de tender a la búsqueda de la verdad real en el proceso.

Sin embargo, aunque somos conscientes de que se trata de un Proyecto de Ley de bases, no podemos emitir una similar valoración global sobre el apartado sexto de la citada base, dedicado en este caso a las diligencias para mejor proveer. Efectivamente, su contenido resulta incompleto y su redacción es pobre.

Dice así: «Dentro del plazo para dictar la sentencia el órgano jurisdiccional podrá acordar la práctica de diligencias para mejor proveer, fijando el plazo para su realización. En la práctica de estas diligencias se dará intervención a las partes. Contra las providencias que al respecto se dicten no cabrá recurso alguno». De su atenta lectura parece deducirse que puede acordarse, en el ejercicio de esta facultad judicial de oficio, la práctica de cualquier diligencia probatoria, sin excepción, con la adición de los medios mecánicos de reproducción. Nos parece un acierto la ausencia de cualquier referencia expresa a la admisión de la prueba testifical.

El imperativo referente a la intervención de las partes en la práctica es fiel traslado de lo preceptuado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, tras la reforma de 1984. En cuanto a la no autorización de recurso contra la providencia, se sigue el camino señalado tanto por el texto procesal civil como por el refundido de procedimiento laboral de 1980.

Por el contrario, nada se dispone sobre la posible alegación de las partes por escrito, con posterioridad a la práctica de la diligencia, lo que constituye una grave omisión, a pesar de que la Ley de Enjuiciamiento Civil tenga carácter supletorio en lo no previsto por esta Ley de Bases y su texto articulado (disposición adicional de la citada Ley). Desde el año 1984, ello representa uno de los aspectos más importantes de la moderna regulación de estas medidas, por lo que el silencio al respecto del Proyecto comentado, a nuestro juicio, es bastante significativo.

Por otro lado, la alusión relativa a que el órgano jurisdiccional, al acordar la práctica de diligencias para mejor proveer, fijará el plazo para su realización, no resulta afortunada del todo. Falta alguna referencia a que éste será lo más breve posible o, como dispone el texto refundido de 1980, a que, transcurrido sin haberse podido llevar a efecto, el Magistrado dictará un nuevo proveído, fijando otro plazo para la ejecución del acuerdo, librando el oportuno recordatorio.

Si se pretende aproximar la regulación procesal laboral a la civil y el texto rituario civil tiene carácter supletorio, habrá que estar necesariamente a lo establecido en este último, al menos en su espíritu, ya que, por las características de la práctica de la prueba en el proceso laboral, no es posible el traslado completo de los correspondientes preceptos relativos a los plazos para la práctica de la prueba en el proceso civil. En esta línea, creemos que la voluntad del legislador, tras la reforma de la LEC de 1984, en las diligencias para mejor proveer, por lo que atañe al plazo de práctica, es clara: evitar los abusivos retrasos y tender a que dichas medidas sirvan para mejor resolver, en lugar de para dilatar el proceso. Por ello, echamos en falta mayor precisión en la redacción criticada.

La posible respuesta de que el texto procesal civil actúa de forma supletoria no es válida tampoco en este caso. De un lado, por la dificultad apuntada del exacto traslado de la norma procesal civil en esta materia; de otro, porque en ese supuesto bastaría con una remisión general a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil y sobraría toda regulación detallada de esta institución en el nuevo cuerpo de procedimiento laboral.

Con independencia de todo ello (puede ser ocasión propicia para pronunciarnos sobre la conveniencia de un único código procesal, al menos en los campos aludidos, que evitaría muchos problemas), lo cierto es que a la atenta lectura del apartado sexto de la base comentada no se desprende de la grave preocupación por la rapidez en la práctica de la diligencia probatoria de oficio en el orden jurisdiccional estudiado, lo que, en nuestra opinión, choca frontalmente con la concepción moderna que se tiene de estas medidas. Algo similar puede afirmarse del silencio sobre la intervención de las partes tras dicha práctica.

En suma, en el transcrito apartado sexto de la base decimonovena, se contiene alguna omisión notable, con una afirmación no muy afortunada, que nos mueven a solicitar públicamente que la posterior articulación legal en su día sea realizada con mayor atención y acierto.

Esta redacción incompleta, en contraste con la valoración positiva que hemos hecho del apartado segundo de la misma base, nos permite realizar un balance no satisfactorio. Pensamos que, de articularse esencialmente conforme a la literalidad del proyecto criticado, el futuro texto legal de procedimiento laboral perdería —por lo que respecta a las medidas para mejor proveer— el merecido prestigio de que goza el vigente, como adelantado en la búsqueda de una regulación procesal más ajustada a las necesidades del momento presente.

NOTAS

1. Ver, por todos, nuestra obra: *Las diligencias para mejor proveer en el proceso civil*, Madrid, 1981.
2. Op. cit., pág. 118.
3. Op. cit., págs. 204 y 205.
4. Op. cit., págs. 153 y ss.
5. Op. cit., págs. 218 y 219.
6. Op. cit., págs. 130 y ss.
7. Op. cit., págs. 247 y ss.
8. Op. cit., págs. 239 y ss.
9. Ya su antecedente de 22 de junio de 1894 autorizaba al tribunal para acordar de oficio la práctica de cualquier diligencia de prueba; en el mismo sentido, el texto refundido de 1952 (art. 58).
10. Sin ánimo exhaustivo: el Reglamento Hipotecario, de 14 de febrero de 1947 (art. 137, regla quinta, párrafo segundo), el Reglamento de arrendamientos rústicos, de 29 de abril de 1959 (art. 51, 4, 3.ª), el Estatuto de la propiedad industrial, de 26 de julio de 1929 (art. 270, regla 7.ª), el Reglamento de seguros, de 10 de agosto de 1953 (art. 20), el Reglamento de Juntas de Detasas, de 28 de diciembre de 1938 (art. 43), la Ley de la Justicia municipal, de 5 de agosto de 1907 (art. 13, párrafo tercero y art. 28 párrafo tercero), la Ley de Bases para la reforma de la Justicia municipal, de 19 de julio de 1944 (Base 10, C, regla 7.ª), el Decreto de 21 de noviembre de 1952, sobre normas procesales en la Justicia municipal (art. 59) y la Ley de arrendamientos rústicos, de 31 de diciembre de 1980 (art. 131, apartado a), entre otras, constituyen una variada muestra de diferentes épocas y materias.
11. Por todos, ver nuestro trabajo: *Las diligencias para mejor proveer en el proceso laboral*, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, 1980, núm. IV, págs. 695 y siguientes.
12. También el anterior texto de la ley de procedimiento laboral, de 17 de agosto de 1973, las regulaba en los arts. 87 y 88 (sobre la situación legal inmediatamente anterior al texto refundido de 1980, pero válida igualmente para éste por su semejanza, ver: MONTERO AROCA, *El proceso laboral*, Barcelona, 1979, tomo I, págs. 306 y siguientes).
13. Ver nuestro trabajo sobre los arts. 340, 341 y 342, en *Comentarios a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, 1985, págs. 223 y siguientes.
14. *Comentarios a la reforma...*, op. cit., pág. 236.
15. Entre otros, el Reglamento Hipotecario, de 14 de febrero de 1947 (su art. 137.5.ª.2.º establece un plazo máximo de un mes para la práctica de estas diligencias), el Decreto de 21 de noviembre de 1952, juicio de cognición (el art. 59 dispone que el plazo de ejecución en ningún caso podrá exceder de diez días) y el ya examinado texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, de 13 de junio de 1980 (cuyo art. 88 recoge la posibilidad de fijar dos plazos consecutivos, antes de que los autos queden definitivamente conclusos para sentencia).

16. Comentarios a la reforma..., op. cit., pág. 242.
17. Por todos, *Las diligencias para mejor proveer en el proceso civil*, op. cit., pág. 215.
18. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956, en su art. 75.4, contiene una referencia de similar corte; en el mismo sentido, el Reglamento de procedimiento económico-administrativo de 1959 (art. 99.3) y la Ley General Tributaria de 1963 (art. 168.2).
19. Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, III Legislatura, Serie A, núm. 88-1, de 30 de junio de 1988.

La ordenación funcional de los servicios sanitarios en la Comunidad Autónoma Andaluza

por

José María Sánchez Bursón*

SUMARIO: I. Introducción. II. La legislación básica del estado y el marco legal. III. El área de salud. IV. La ordenación funcional en el plano de la Asistencia Especializada. V. La ordenación funcional en el nivel de la Atención Primaria. V.1. La zona básica de salud. V.2. El distrito de atención primaria. VI. Conclusiones.

I. Introducción

La institucionalización a partir de las previsiones del Título VIII de nuestra Constitución de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de sus Estatutos de amplias competencias en materia sanitaria, ha ido generando, a la vez que se verificaba el proceso de transferencias y traspaso de funciones del Estado a las Comunidades Autónomas, el desarrollo productivo de una legislación específicamente autonómica que, enmarcada en el esquema normativo de la legislación básica del Estado —conformada por la Ley General de Sanidad— constituye por sí mismo un sistema normativo peculiar que ha venido a abordar la responsabilidad de la asunción de las competencias referidas a la ordenación de los servicios sanitarios, como un primer paso de la puesta en marcha de la reforma sanitaria.

La Comunidad Autónoma Andaluza ha sido protagonista privilegiada de este proceso de normación regional en la materia sanitaria, en base a dos razones fundamentales:

a) Que su Estatuto de Autonomía le atribuye las competencias exclusivas en materia de sanidad e higiene, y el desarrollo legislativo de la sanidad interior.

* Jefe del Departamento de Proyectos Normativos e Informes de la Consejería de Salud y Servicios Sociales de la Junta de Andalucía.