



CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 1.112/2021

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.



Madrid, 10 de marzo de 2022

EL PRESIDENTE ACCTAL.,



CONSEJO DE ESTADO
REGISTRO GENERAL

14 Mar. 2022

Número: 1.112/2021 Hora:13:08

SALIDA

EXCMA. SRA. MINISTRA DE JUSTICIA.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 1.112/2021

SEÑORES:

Herrero y Rodríguez de Miñón,
Presidente accidental
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Camps Cervera
Alonso García
Asua Batarrita
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 10 de marzo de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de una Orden comunicada de V. E., de 28 de noviembre de 2021, con registro de entrada el 12 de diciembre siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a un anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia.

ANTECEDENTES

Primero. Contenido del anteproyecto de Ley

La versión definitiva del anteproyecto que constituye el objeto del expediente que ahora se dictamina está fechada el 19 de noviembre de 2021, a la que se aludirá también, en lo sucesivo, de forma abreviada, como el “Anteproyecto”.



CONSEJO DE ESTADO

El Anteproyecto consta de una exposición de motivos, veintidós artículos distribuidos en tres títulos, ocho disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

La exposición de motivos empieza por aludir a que el actual sistema de justicia español padece desde hace décadas de insuficiencias estructurales, que han dificultado que ocupe plenamente el lugar que merece en una sociedad avanzada, debido en buena parte a la escasa eficiencia de las soluciones que sucesivamente se han ido implantando para reforzar la Administración de Justicia como servicio público. Partiendo de esa premisa, la exposición de motivos señala que se trata de afianzar que el acceso a la justicia suponga la consolidación de derechos y garantías de los ciudadanos y que su funcionamiento como servicio público se produzca en condiciones de eficiencia operativa, aplicando a la Administración de Justicia la transformación digital de nuestra sociedad. En definitiva, se propone hacer frente a las dificultades en el desenvolvimiento normal de los juzgados y tribunales, afrontando el enorme reto de ofrecer un servicio público eficiente y justo a la ciudadanía y de incorporar los nuevos valores de interdependencia, solidaridad y humanismo, siendo la Justicia la espina dorsal y un elemento imprescindible de la paz social.

Para ello, la exposición de motivos sostiene que es conveniente abrir la Justicia a los ciudadanos para que, protagonistas de sus propios problemas, asuman de forma responsable su solución más adecuada, especialmente en los casos en los que es imprescindible buscar soluciones pactadas que garanticen, en lo posible, la paz social y la convivencia. A ello añade la necesidad coyuntural de introducir mecanismos eficientes imprescindibles para acoger el previsible incremento de la litigiosidad en los próximos tiempos y para recuperar el pulso de la actividad judicial, para lo que se propugnan medidas de agilización procesal que se introducen, básicamente, en las leyes reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales (Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, Ley de Enjuiciamiento Civil y Ley reguladora de la jurisdicción social), así como en la Ley de la Jurisdicción Voluntaria.



CONSEJO DE ESTADO

Seguidamente, la exposición de motivos pasa a describir el contenido de los tres títulos en que se estricta la propugnada nueva ley.

Por lo que hace al título I, la exposición de motivos destaca que inserta, al lado de la propia jurisdicción, otros medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, medidas que, más allá del previsible incremento coyuntural de la litigiosidad como consecuencia de la pandemia, resulta imprescindible para la consolidación de un servicio público de Justicia sostenible. Con ello, y a través de instrumentos adecuados para la solución de controversias en materia civil y mercantil, se trata de potenciar la negociación entre las partes, directamente o ante un tercero neutral, reduciendo el conflicto social, evitando la sobrecarga de los tribunales y excluyendo las controversias que afecten a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes.

Por lo que hace al título II, la exposición de motivos describe a continuación las reformas que se proponen para los cuerpos legales anteriormente indicados, señalando, en primer lugar, que la Ley de Enjuiciamiento Criminal solo se modifica en cuestiones puntuales, agilizando los procedimientos existentes, hasta tanto se elabore y entre en vigor una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En lo que se refiere a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se regulan instrumentos procesales para facilitar y hacer más ágil, tanto la tramitación como la resolución de los pleitos, sin merma de las garantías del justiciable, modificando, entre otras cosas, el procedimiento abreviado y dando mayor agilidad al recurso de casación.

En la Ley de Enjuiciamiento Civil, la exposición de motivos destaca que se amplían las materias que se tramitan por el juicio verbal, se prevé la posibilidad de dictar sentencias orales, se establece el sistema de recursos contra las resoluciones de los letrados de la Administración de Justicia, se establece una nueva regulación de las costas, se prevén procedimientos testigos para responder a demandas con identidad sustancial del objeto, se da nueva regulación al proceso monitorio, se agiliza el procedimiento contencioso matrimonial y se mejora la regulación del proceso en materia de ejecución, en



CONSEJO DE ESTADO

particular la subasta judicial, elemento nuclear del proceso de realización del bien objeto de apremio. Además, se incluye una nueva regulación del recurso de casación, suprimiendo la existencia de dos recursos extraordinarios diferentes y tres causas distintas de acceso, simplificando la concepción del recurso mediante la previsión de un único recurso de casación, siendo el interés casacional el cauce único de acceso al recurso.

En relación con la Ley reguladora de la jurisdicción social, la exposición de motivos señala que se impulsa la oralidad de la sentencia, articulando el llamado procedimiento testigo, dando una nueva regulación a la acumulación de procesos y agilizando la conciliación, dando mayor protagonismo al letrado de la Administración de Justicia.

Pasando al título III del Anteproyecto, su exposición de motivos indica que trata de introducir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el servicio público de Justicia, como ya se ha hecho en la legislación administrativa y viene previsto en diversas normas de la Unión Europea, a la espera de que la futura Ley de eficiencia digital del servicio público de la Justicia instaure un régimen jurídico completo de transformación digital en la Administración de Justicia. Las reformas incluyen la generalización de la celebración de vistas y otros tipos de declaraciones a través de videoconferencia, y acudir solo al auxilio judicial cuando no sea posible la práctica de una actuación por medio de videoconferencia, y se convierten los actos de comunicación por medios electrónicos en el medio normal, además de regular el registro electrónico de apoderamientos judicial *apud acta*.

Finalmente, la exposición de motivos describe el contenido de las disposiciones complementarias (adicionales, transitorias, derogadora y finales).

Por lo que se refiere a la elaboración de la nueva ley, su exposición de motivos sostiene que se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, destacando al respecto que la nueva ley es un instrumento idóneo, el único posible para alcanzar los objetivos propuestos e imprescindible para tales



CONSEJO DE ESTADO

objetivos e introduce un sistema coherente, integrado y claro, que ha sido sometido a consulta pública previa y audiencia e información pública.

Por lo que hace a la parte dispositiva del Anteproyecto, incluye, en primer lugar, un articulado descompuesto en veintidós artículos, agrupados en los ya mencionados tres títulos.

El título I, rubricado "*Medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional*", incluye los artículos 1 al 17, estructurados en tres capítulos.

El capítulo I, "Disposiciones generales", artículos 1 a 10, está dedicado a los aspectos fundamentales de los nuevos medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, y aborda:

- La definición de tales medios, que cualquier tipo de actividad negociadora a las que las partes de un conflicto acuden de buena fe con el objeto de encontrar una solución extrajudicial (artículo 1).

- Su ámbito de aplicación, que excluye las materias laboral, penal y concursal y aquellas en las que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público (artículo 2).

El principio de autonomía privada en el desarrollo de los medios adecuados de solución de controversias, siempre que lo acordado no sea contrario a la ley, a la buena fe ni al orden público, o afecten a derechos y obligaciones indisponibles o estén excluidos de mediación por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (artículo 3).

- La previsión de que haber acudido previamente a algún medio adecuado de solución de controversias, con las excepciones legalmente previstas será un requisito de procedibilidad para la admisión de una demanda (artículo 4).

- La posibilidad de asistencia letrada (artículo 5).



CONSEJO DE ESTADO

- Los efectos de la apertura del proceso de negociación y de su terminación sin acuerdo (artículo 6).
- Las actuaciones desarrolladas por medios telemáticos (artículo 7).
- La confidencialidad y la protección de datos (artículo 8).
- La forma de acreditar el intento de negociación y de terminación sin acuerdo (artículo 9).
- Los honorarios de los profesionales que intervengan (artículo 10).

El capítulo II, "De los efectos de la actividad negociadora", aborda los medios de formalización del acuerdo (artículo 11) y la validez y eficacia de los acuerdos alcanzados (artículo 12).

El capítulo III, "De las diferentes modalidades de negociación previa a la vía jurisdiccional", comprende los artículos 13 a 17, de acuerdo con el siguiente detalle de contenidos:

- Los medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional con regulación especial (artículo 13).
- La conciliación privada y las condiciones exigibles al conciliador (artículo 14).
- Las funciones de la persona conciliadora (artículo 15).
- La oferta vinculante confidencial (artículo 16)
- La opinión de expertos independientes (artículo 17).



CONSEJO DE ESTADO

El título II del Anteproyecto, bajo la rúbrica "*Modificación de leyes procesales*", comprende los artículos 18 a 21, que se ocupan de los cambios propuestos para esos cuerpos legales.

El artículo 18, estructurado en diecisiete apartados, recoge modificaciones a los artículos 512; 514; 643; 655; 688; 746; 771; 776; 785 a 787, 786 *bis*, 802, y 954; e introduce un nuevo artículo, 988 *bis*, y una nueva disposición adicional, octava, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Las reformas afectan a las siguientes materias:

- El régimen de las requisitorias y edictos, acomodándolo al sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración Judicial y al *Tablón Edictal Judicial Único*.

- La información en el régimen de conformidad y aseguramiento de la información escrita sobre el acuerdo alcanzado.

- El régimen de ofrecimiento de acciones a cargo de la policía judicial, que trata de agilizarse, evitando reiteraciones de trámite y citaciones y desplazamientos de los ofendidos y perjudicados.

- La instauración de una audiencia preparatoria del juicio oral, que puede resultar en conformidad así en depuración de aquellas cuestiones que pudieran suponer la suspensión de la celebración del juicio oral y un nuevo señalamiento o la posible nulidad de pruebas por vulneración de derechos fundamentales, sin necesidad de esperar a su resolución en sentencia tras la celebración del juicio oral.

- Los trámites de la fase de ejecución penal, que se concentran, introduciéndose algunas reglas especiales y necesarias para la celebración de actuaciones judiciales mediante el sistema de videoconferencia.

El artículo 19 recoge, en sus veintiséis apartados, las reformas propuestas para los artículos 5, número 3; 7, número 3; 23, número 3; 36,



CONSEJO DE ESTADO

número 2; 48, números 1, 4, 5 y 7; 49; números 3 y 4; 52; número 1; 54, número 3; 55, número 1; 59, número 4; 74, números 3 y 8; 76, número 2; 78, números 3, 4, 18, 20 y 22; 81, número 2; 85, número 3; 89, número 5; 90 número 1; 102 *bis*, número 2; 103, número 1; 104, número 1; 116, números 1 y 5; 119; 122, número 2; 127, números 3 y 4; la disposición adicional cuarta; y a la rúbrica del capítulo IV del título IV de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que afectan a las siguientes materias:

- La eventual falta de jurisdicción, previéndose que la primera comparecencia que efectúe la parte recurrente no quede limitada, exclusivamente, a la presentación de un escrito de interposición, permitiéndose formular en ella la oportuna demanda.

- La falta de competencia, introduciéndose el deber de las partes de personarse ante el juzgado o tribunal que resulte ser el competente en un plazo de diez días desde que fueron emplazadas.

- La comunicación a las partes por vía telemática a fin de que estas puedan solicitar que se complete el expediente administrativo.

- Los actos de comunicación con quienes comparezcan por sí mismos, incorporándose el deber de relacionarse por medios electrónicos.

- Las suspensiones en la ampliación de recursos.

- El procedimiento abreviado, en el que se posibilita dictar sentencia oral y se exige que la solicitud de vista quede motivada para que el órgano judicial pueda acceder a ella.

- El régimen de recursos contra las resoluciones de los letrados de la Administración de Justicia.

- El recurso de apelación, revisándose las sentencias en él impugnables.



CONSEJO DE ESTADO

- El recurso de casación, cuyos plazos se acortan y en el que se incluyen los actos administrativos dictados por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual.

- La ejecución de sentencias y demás títulos ejecutivos, revisándose el órgano competente y el contenido la comunicación al órgano responsable de su cumplimiento, acortándose los plazos e introduciéndose una referencia al soporte electrónico.

- La competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional para conocer de los actos y disposiciones dictados por determinadas agencias u órganos.

El artículo 20 contiene, en sus 145 apartados, un gran número de modificaciones a la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil. En síntesis de modifican apartados o contenidos de sus artículos 19, 24, 25, 32, 34, 35, 41, 48, 67, 73, 77, 85, 129, 130, 134, 135, 151, 152, 155, 156, 158, 160, 161, 162, 164, 169, 179, 183, 188, 189, 206, 208, 209, 210, 237, 244, 245, 246, 247, 249, 250, 255, 264, 267, 268, 273, 287, 311, 312, 313, 346, 364, 394, 395, 398, 399, 403, 405, 414, 415, 429, 432, 438, 439, 440, 441, 443, 446, 447, 449, 450, 455, 456, 458, 461, 463, 464, 465, supresión del capítulo IV, del título IV, 477, 478, 479, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 494, 495, 497, 500, 514, 516, 517, 519, 527, 535, 539, 550; 561, 565, 581, 612, 634, 644 a 657, 667, 668, 669, 670, 671, 682, 722, 723, 724, 730, 770, 776, 778 *quinques*, 815 y 818 y de su disposición final vigésimo quinta, disposición final vigésimo sexta.

Ad, se introducen nuevos artículos (137 *bis*, 245 *bis*, artículo 438 *bis* y 438 *ter* y se deja sin contenido el capítulo IV del título IV del libro II de esa ley (artículo 468 a 476).

Las materias afectadas por los cambios propuestos comprenden:

- Diversas materias afectadas por los medios electrónicos, como son los actos de comunicación, la celebración de actuaciones procesales y los apoderamientos.



CONSEJO DE ESTADO

- El dictado de sentencias orales.

- Las facultades de las partes para disponer del objeto del proceso y de los recursos, en paralelo con lo ya establecido en el título I del Anteproyecto.

- La acumulación de acciones, especialmente en materia de familia y herencia.

- Dentro del juicio verbal, se amplían las materias que, con independencia de su cuantía, se tramitan por ese cauce procesal (acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación, la acción de división de la cosa común y las de propiedad horizontal que versen exclusivamente sobre reclamaciones de cantidad) y se eleva hasta los quince mil euros la cuantía de los pleitos.

Además, se permite al juez decidir que no haya lugar a la celebración de la vista aun cuando una de las partes o ambas la hayan solicitado y se aclara el efecto de cosa juzgada en los juicios de desahucio por falta de pago o expiración del plazo cuando se acumula la acción de reclamación de rentas o cantidades análogas.

- La implantación del llamado procedimiento testigo y la extensión de los efectos de las sentencias, para dar respuesta a demandas con identidad sustancial de objeto sin necesidad de tramitar todas ellas.

En concreto, se prevé que, previa dación de cuenta por el letrado de la Administración de Justicia o a solicitud de una de las partes, el juez elija un procedimiento que se tramitará con carácter preferente, suspendiéndose el curso del resto de procedimientos en los que se dé aquella identidad. Una vez se dicte sentencia en el procedimiento testigo y adquiera firmeza, se requeriría a los afectados por los procedimientos suspendidos para que puedan solicitar la extensión de los efectos de la sentencia de referencia, cuando concurren una serie de circunstancias de identidad, continuar el procedimiento suspendido o desistir del mismo.



CONSEJO DE ESTADO

- Los recursos contra las resoluciones de los letrados de la Administración de Justicia y se aclara su competencia para resolver sobre las mejoras, reducciones y modificaciones de embargo.

- Honorarios de los profesionales e imputación de las costas procesales, en las que se incluye no haber acudido o aceptado en su momento los medios alternativos de solución de conflictos.

- En materia de costas procesales se realizan varias modificaciones. En el ámbito de las ejecuciones provisionales se premia el cumplimiento voluntario. Se suprime la condena en costas en el incidente de impugnación de la tasación de costas por excesivas, salvo en los casos de abuso del sistema público de Justicia. También se introduce una nueva regulación de las costas en el incidente de acumulación de procesos, eliminando el criterio de vencimiento objetivo para su imposición y dando entrada a un criterio ponderador de la buena o mala fe procesal, en el que se introduce, además del concepto de temeridad el de abuso del servicio público de Justicia, que solo se define en la memoria del análisis de impacto normativo.

- En el proceso monitorio, se simplifica el incidente por posible existencia de cláusulas abusivas en el contrato que sirve de base a la petición, permitiendo al tribunal apreciar *a priori* la posible existencia de estas cláusulas.

- En materia de ejecución se habilita a los letrados de la Administración de Justicia para que puedan acordar pagos periódicos mediante el dictado de una sola resolución; se introduce la posibilidad de suspensión de la ejecución para acudir a mediación u otro de los medios adecuados de solución de controversias; se reforma el régimen de la subasta judicial electrónica para incrementar su agilización, mejorar la competencia y garantizar que aquellos que están interesados en adquirir el bien (ejecutante y terceros) ofrecerán el máximo precio que están dispuestos a pagar por él, puesto que se elimina la posible especulación a la hora de mejorar tras las pujas realizadas.

- En el recurso de apelación, se encomienda su admisión y tramitación al órgano *ad quem*.



CONSEJO DE ESTADO

- Una importante reforma de los recursos extraordinarios, con una reconfiguración de la casación. En concreto, se unifican los recursos extraordinarios en el recurso de casación, poniendo el acento en el interés casacional de la interpretación de las normas, tanto sustantivas como procesales, simplificando su definición y dejando a salvo la posibilidad de recurso de casación frente a las sentencias dictadas en tutela judicial de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, a excepción de las infracciones procesales del artículo 24 de la Constitución. Al mismo tiempo, se simplifica la fase de admisión, centrando el examen en la concurrencia del interés casacional y en los autos de admisión a trámite del recurso. Además, se prevé que, cuando exista ya doctrina jurisprudencial sobre la cuestión planteada y la resolución impugnada se oponga a dicha doctrina, el recurso pueda decidirse por auto.

El artículo 21 del Anteproyecto contiene, en treinta y seis apartados, las modificaciones propuestas para la Ley reguladora de la jurisdicción social, de la que se modifican sus artículos 2, 21, 25, 26, 28, 29, 34, 43, 44, 50, 53, 55, 56, 59, 64, 65, 66, 75, 81 a 85, 90, 97, 101, 103, 191, 234, 236, 244, 260 y 264 y se introducen nuevos artículos 86 *bis*, 247 *bis* y 247 *ter*.

Buena parte de esas reformas son paralelas a las previstas para otros órdenes jurisdiccionales en cuanto a la función de los letrados de la Administración de Justicia, el régimen de los actos de comunicación, la acumulación de acciones, el uso de medios telemáticos en las comparecencias, la introducción del procedimiento testigo y la posibilidad de extensión de efectos de la sentencia del procedimiento testigo.

El Anteproyecto separa temporalmente el acto de conciliación ante el letrado de la Administración de Justicia y el acto de juicio. En concreto, se prevé que el acto de conciliación se celebre a partir de los treinta días desde la admisión de la demanda, y con una antelación mínima de treinta días a la celebración del acto del juicio, espacio temporal en el que se podrán solicitar diligencias de preparación de la prueba a practicar en juicio, en el que se resolverán motivadamente y de forma oral las cuestiones previas sin prejuzgar el fondo del asunto antes de entrar a conocerlo.



CONSEJO DE ESTADO

Se otorgan mayores facultades al letrado de la Administración de Justicia en los actos de admisión de demanda y diligencias necesarias para la preparación de la prueba y se incentiva al máximo la acumulación de acciones y procedimientos.

Por lo que hace a los diversos tipos de procesos de índole laboral, se da nuevo impulso al proceso monitorio, permitiendo que un mayor número de asuntos se tramiten por esta vía, al aumentar la cuantía.

El régimen del procedimiento testigo, regulado dentro del proceso ordinario, se asimila a lo previsto en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, previéndose la extensión de efectos de la sentencia y la posibilidad de extensión de efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas, a otras en ejecución de la sentencia cuando se den las circunstancias y a través del procedimiento que establece este nuevo artículo.

Dentro de las reglas generales de la modalidad procesal de despido con tramitación preferente, se añaden dos supuestos que precisan una regulación específica de tramitación preferente. Por un lado, la extinción de contratos por falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado, correspondiente al artículo 50.1.b) del Estatuto de los Trabajadores; y por otro, los despidos verbales, en los que no se da de baja al trabajador en la Seguridad Social.

Finalmente, se modifica la realización de los bienes embargados, remitiéndose a lo dispuesto en la legislación procesal civil.

Para las personas profesionales de la abogacía, la procura y los graduados sociales en todos los órdenes jurisdiccionales se establecen una serie de medidas para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral con el desempeño profesional ante los tribunales de justicia. Tanto en lo que se refiere a la declaración de inhabilidad de un período navideño, como a la suspensión de vistas u otros actos procesales, de actos de comunicación y del curso del procedimiento cuando acontezcan determinadas circunstancias familiares o



CONSEJO DE ESTADO

profesionales de estos profesionales que así lo exijan. Además, se prevé la baja por maternidad o paternidad como causa de suspensión del curso de los autos y no solo de las vistas y otros señalamientos. Con tal objeto se modifican diversos artículos en las correspondientes leyes de Enjuiciamiento Criminal, de Enjuiciamiento Civil y la reguladora de la jurisdicción social.

El título III del Anteproyecto, bajo la rúbrica, "*Transformación digital*", incluye un único artículo (artículo 22), cuyos veinticinco apartados modifican, total o parcialmente, los artículos 4, 6, 9, 13, 14, 18, 19, 20, 23, 27, 29, 32 *bis*, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 44, 46, 47, 51, 53 y 56 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

Según la exposición de motivos, buena parte de esas modificaciones tienen por objeto adaptar la normativa española al Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, que prevé que el acceso a determinadas funcionalidades de la administración electrónica se lleve a cabo mediante sistemas de identificación y autenticación, separando estos conceptos del de firma electrónica.

Las modificaciones previstas de la Ley 18/2011 tratan de evitar el desplazamiento de los ciudadanos y profesionales a las oficinas judiciales, introduciendo cambios en la práctica de actos de comunicación en la línea ya iniciada de convertir los sistemas digitales en el medio casi exclusivo, salvo en los supuestos en los que se estiman prioritarios otras garantías o derechos. De manera concreta se desarrolla la obligación de comunicación electrónica de las personas jurídicas con la Administración de Justicia, recogiendo la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, y se facilita la notificación a las personas jurídicas y otras entidades en la Dirección Electrónica Habilitada (DEH). Los únicos que no están obligados a comunicarse electrónicamente con la Administración de Justicia son las personas físicas que no se hayan obligado previa y contractualmente a hacerlo, o que no hayan optado voluntariamente por comunicarse en dicha forma. No obstante, se excluye la posibilidad de



CONSEJO DE ESTADO

obligación contractual de comunicación electrónica en los contratos de adhesión en los que intervengan consumidores y usuarios, así como en el ámbito laboral.

Asimismo, se crean las sedes judiciales electrónicas, cuyo directorio lo tendrá el Punto de Acceso General de la Administración de Justicia, que permitirá consulta de los procedimientos en los que se figure como parte en procedimientos judiciales y conocer y acceder a recibir las notificaciones de todos los órganos judiciales, estableciéndose las formas de identificación y autenticación y la posibilidad de uso de la firma electrónica. También se prevé la posibilidad de certificados cualificados de persona jurídica para sello electrónico y un sistema de Código Seguro de Verificación. Se aclara el concepto de documento judicial electrónico y se regula el almacenamiento por medios electrónicos de documentos y expedientes.

Especial importancia tiene la creación del registro electrónico de apoderamientos judiciales, dependiente del Ministerio de Justicia, que sustituye a los que estaban previstos en la Ley 18/2011 y en el que deberán inscribirse los apoderamientos otorgados, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento judicial a favor de representante para actuar en su nombre ante la Administración de Justicia.

Finalmente, se establece el régimen del esquema judicial de interoperabilidad y seguridad y se determinan los elementos básicos de la seguridad jurídica electrónica y todo ello a la espera del anunciado régimen jurídico completo de transformación digital en la Administración de Justicia, que constituye el objeto de la futura Ley de eficiencia digital del servicio público de Justicia, cuyo anteproyecto se encuentra actualmente en fase de consulta.

En cuanto a las disposiciones complementarias:

- La disposición adicional primera se refiere al coste de la intervención del tercero neutral en la utilización de los medios adecuados de solución de controversias.



CONSEJO DE ESTADO

- La disposición adicional segunda extiende las referencias que la Ley de Enjuiciamiento Civil realiza a la mediación a los restantes medios adecuados de solución de controversias.

- La disposición adicional tercera contienen previsiones sobre el futuro estatuto del tercero neutral interviniente en dichos medios de solución de controversias y la regulación reglamentaria de la elaboración de estadísticas respecto de la utilización de los medios adecuados de solución de controversias.

- La disposición adicional cuarta se refiere la organización y funciones de los servicios de medios adecuados de solución de controversias que constituirán el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos de competencias.

- La disposición adicional quinta regula el cumplimiento del requisito de procedibilidad en los litigios en que se ejerciten acciones individuales promovidas por consumidores o usuarios.

- La disposición adicional sexta regula los trámites correspondientes a la reclamación previa a las demandas que tengan por objeto las acciones de reclamación de devolución de las cantidades indebidamente satisfechas por el consumidor, en aplicación de determinadas cláusulas suelo u otras cláusulas que se consideren abusivas, contenidas en contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria.

- La disposición adicional séptima sienta que las referencias al expediente administrativo contenidas en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa se entenderán hechas al expediente administrativo en soporte electrónico.

- La disposición adicional octava determina el plazo máximo en que han de llevarse a cabo las soluciones tecnológicas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la ley.



CONSEJO DE ESTADO

- La disposición transitoria primera ordena que las previsiones de la proyectada ley serán aplicables exclusivamente a los procedimientos incoados con posterioridad a su entrada en vigor, si bien permite que, en los procedimientos judiciales que estén en curso a dicha entrada en vigor, las partes, de común acuerdo, puedan someterse a cualesquiera medios adecuados de solución de controversias. Adicionalmente, esa disposición transitoria prevé que las modificaciones de las cuatro leyes de procedimiento, en cuanto al dictado de sentencias orales, sí serán aplicables a los procedimientos que se encuentren en tramitación a la fecha en que entre en vigor la nueva ley.

- La disposición transitoria segunda establece el régimen transitorio del recurso de casación contencioso-administrativo.

- La disposición transitoria tercera detalla el régimen transitorio del recurso de casación civil.

- La disposición transitoria cuarta disciplina el régimen transitorio de impugnación de los actos administrativos en materia de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- La disposición derogatoria alcanza al Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, así como a lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta y en el apartado 2 de la disposición final séptima de la Ley reguladora de la Jurisdicción Social.

- La disposición final primera modifica la Ley de asistencia jurídica gratuita para incorporar los honorarios de los letrados intervinientes en los medios adecuados de solución de controversias.

- La disposición final segunda modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de



CONSEJO DE ESTADO

modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. En primer lugar, se extiende la exención prevista en el primer párrafo de la letra d) del artículo 7 de dicha ley a otras indemnizaciones como consecuencia de responsabilidad civil por daños físicos y psíquicos cuya cuantía no se haya fijado legal ni judicialmente, pero cuyo abono sea consecuencia de un acuerdo de mediación o de cualquier otro medio adecuado de solución de controversias legalmente previsto.

Además, se exige que la indemnización sea satisfecha por la entidad aseguradora del causante del daño, que para la obtención del acuerdo haya intervenido un tercero neutral y que el acuerdo se haya elevado a escritura pública, al tiempo que se establece una cuantía máxima exenta que toma como referencia la que se fijaría con arreglo al sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, incorporado como anexo en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre. En segundo lugar, modifica la letra e) del aludido artículo 7, relativa a las indemnizaciones por despido o cese del trabajador, incluyendo en ellas las que deriven de la normativa reguladora de la ejecución de sentencias, sin que puedan considerarse tales las establecidas en virtud de pacto, convenio o contrato, y las indemnizaciones acordadas ante el servicio administrativo como paso previo al inicio de la vía judicial social. Por último, da nueva redacción a la letra k) del mencionado artículo 7, con la finalidad de eliminar cualquier duda sobre la aplicación del mismo a las anualidades fijadas en los convenios reguladores a que se refiere el artículo 90 del Código Civil formalizados ante letrado de la Administración de Justicia o en escritura pública, al tiempo que se precisa que dicho convenio puede ser el resultado de cualquier medio adecuado de solución de controversias legalmente previsto. La modificación de dicha letra k) exige modificar la referencia contenida a las anualidades por alimentos en los artículos 64 y 75 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

- La disposición final tercera modifica y reformula diferentes previsiones de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, como son las relativas a su concepto, efectos sobre la prescripción



CONSEJO DE ESTADO

y caducidad; requisito de procedibilidad y libre disposición; régimen de confidencialidad y procedimiento e intervención del sector público en la capacitación que ha de obtenerse para ostentar la condición de mediador.

- La disposición final cuarta modifica el artículo 50.1.b) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en lo relativo al concepto de falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado como una de las causas justas que permiten que el trabajador pueda solicitar la extinción del contrato.

- La disposición final quinta da nueva redacción al artículo 94.1 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, para precisar el órgano competente para conocer de los expedientes derivados de los supuestos de aceptación y repudiación de la herencia por un menor o persona con capacidad modificada judicialmente.

- La disposición final sexta modifica el apartado 2 del artículo 103 *bis* de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946, para reconocer eficacia ejecutiva a la certificación expedida por el registrador tras la celebración del acto de conciliación.

- La disposición final séptima modifica la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, para facilitar la intervención de la Abogacía General del Estado en las demandas de revisión contra una resolución judicial firme cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que ha sido dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos.

- La disposición final octava introduce una modificación en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, a propósito de la actuación de la Abogacía General del Estado en la firma de acuerdos amistosos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.



CONSEJO DE ESTADO

- La disposición final novena señala que la proyectada ley se acoge a las competencias estatales recogidas en el artículo 149.1 reglas 5.^a, 6.^a y 8.^a, de la Constitución.

- La disposición final décima establece que la nueva ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Segundo. Memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto

La memoria del análisis de impacto normativo, que lleva la misma fecha que el Anteproyecto, describe la actual situación de nuestro servicio público de la Justicia y presenta los objetivos del Anteproyecto en unos términos similares a su exposición de motivos y añade que tales objetivos se persiguen en los tres bloques de medidas contenidos en el Anteproyecto.

En primer lugar, las dirigidas a introducir y potenciar de forma decidida medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, plenamente vigentes desde hace tiempo en derecho comparado, como medidas que, más allá de la actual coyuntura de ralentización inicial de los procesos judiciales e incremento posterior de la litigiosidad, son imprescindibles para la consolidación de un servicio público de Justicia sostenible que ofrezca a la ciudadanía un cauce adecuado para gestionar y solucionar sus controversias. La vía exclusivamente judicial para poder lograrlo ha desembocado, no solo en una ingente acumulación de asuntos a la espera de ser tramitados y resueltos, sino, también, en la aplicación de un tratamiento inidóneo para resolver muchos conflictos. En este sentido, la memoria destaca que, en determinados supuestos, la vía judicial será exclusivamente la que se presente como más adecuada, pero que, en muchos otros casos, la vía consensual se configurará, por el contrario, como la mejor solución. Estos nuevos mecanismos mejorarán el funcionamiento del servicio público de Justicia, aligerarán las cargas de trabajo de los órganos judiciales, acortando los plazos de resolución, y facilitando que la ciudadanía obtenga una respuesta adaptada a las necesidades planteadas y a la concreta que debe ser abordada, aumentando su grado de satisfacción y confianza en la Administración. Este



CONSEJO DE ESTADO

objetivo se extiende también a la intervención de jueces, tribunales y letrados de la Administración de Justicia una vez iniciado el proceso, fomentando técnicas y prácticas de negociación entre las partes y posibilitando que, dentro de un proceso ya iniciado, se derive la cuestión litigiosa a algún medio adecuado de solución de controversias, de acuerdo a la propia naturaleza del conflicto que se presente, ajustándose así la respuesta precisa a las necesidades de cada caso concreto.

En segundo lugar, el Anteproyecto contiene medidas tendentes a agilizar los procesos judiciales y mejorar su eficacia con las máximas garantías en los cuatro órdenes jurisdiccionales, que permitirán a los juzgados y tribunales atender en tiempo razonable la tutela judicial que exige la ciudadanía. La memoria destaca que, a tal fin, la proyectada nueva legislación introduce reformas de distinto calado en las vigentes leyes procesales con objeto de implementar medidas de agilización y eficiencia en la tramitación de los procedimientos judiciales, permitiendo disminuir, en todo lo posible, el tiempo de resolución de los tribunales, evitando trámites innecesarios y superfluos, así como depurando defectos técnicos que generan inseguridad jurídica, y todo ello, sin pérdida ni renuncia a las garantías de los justiciables en el seno del proceso, ni a los principios esenciales de inmediación y oralidad.

Y, en tercer lugar, se regulan medidas imprescindibles para la transformación digital del Servicio Público de Justicia, a cuyo fin se hace necesario acelerar la adaptación de la legislación española a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, tal y como ha sucedido ya en países de nuestro entorno o en nuestro propio país, fundamentalmente en el ámbito administrativo. Se pretende posibilitar determinadas actuaciones judiciales por medios telemáticos, evitando el desplazamiento de los ciudadanos y profesionales y eliminando el riesgo de concentración de personas en oficinas judiciales, no solo para responder a las necesidades derivadas de la grave pandemia, sino, también, a la propia realidad en la que el uso de la tecnología en esos ámbitos de la información y comunicación está generalizado, si bien se regula con las máximas garantías de seguridad y calidad y salvando siempre la denominada brecha digital que todavía afecta a personas de edad más avanzada o con menores recursos. En todo caso, la

9



CONSEJO DE ESTADO

regulación completa de la transformación digital de la Administración de Justicia será obra de la proyectada Ley de eficiencia digital del servicio público de Justicia, de cuyo anteproyecto ha conocido en primera lectura el Consejo de Ministros en su reunión de 19 de octubre de 2021.

La memoria afirma que esos objetivos exigen una modificación relevante y cualificada en una parte del ordenamiento jurídico procesal y en otras normas relacionadas con la actividad de los tribunales, no habiendo una alternativa no regulatoria para su consecución, por ser las normas que rigen el proceso normas de derecho necesario.

Seguidamente, la memoria se refiere al contenido y análisis jurídico del Anteproyecto, exponiendo con detalle sus rasgos principales, tanto en relación con la implantación de medios adecuados de solución de conflictos y medidas de agilización procesal en el orden jurisdiccional penal, contencioso-administrativo, civil y social, como en lo relativo a las medidas de transformación digital del servicio público de la Justicia, abordando, igualmente, las medidas de conciliación de la vida personal y familiar de los profesionales de la abogacía, la procura y los graduados sociales en su desempeño ante los tribunales de Justicia.

En el análisis jurídico se justifica que la norma tenga rango de ley al modificar el marco legal vigente, y se afirma que el proyecto es coherente con el Derecho nacional vigente y que el establecimiento de los medios adecuados de solución de controversias tiene base constitucional. Por otra parte, la memoria entiende que las novedades introducidas en el Anteproyecto no tienen contradicción con el Derecho de la Unión Europea y respetan los criterios de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y, en cuanto a la posibilidad de revisión de sentencias firmes como consecuencia de una resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se permite que la Abogacía General del Estado tenga conocimiento de las actuaciones procesales que se sigan y pueda intervenir como *amicus curiae*, lo que facilitará una mejor coordinación de nuestro sistema judicial con el sistema del Consejo de Europa y se facilitará la posibilidad de un acuerdo amistoso en el curso del procedimiento, para lo que se modifica el artículo 7 de la Ley 52/1997.



CONSEJO DE ESTADO

En lo relativo a las medidas de transformación digital de la Administración de Justicia, la memoria hace un amplio examen del panorama actual de digitalización de la justicia en los distintos Estados miembros de la Unión Europea en materia de acceso a la información, comunicaciones y notificaciones electrónicas judiciales y los distintos canales de comunicación, de presentación oficial electrónica, de envío y recepción electrónica de documentos procesales, de comunicaciones electrónicas con profesionales, de acceso de los ciudadanos a la información y de tramitación electrónica de procedimientos.

El Anteproyecto deroga el Real Decreto-ley 1/2017 en materia de cláusulas suelo, y el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta, y el apartado dos de la disposición final séptima de la Ley reguladora de la jurisdicción social, y entrará en vigor a los tres meses siguientes de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Tras describir la tramitación del expediente, la consulta pública, la audiencia e información pública y los informes preceptivos, la memoria sostiene que se ajusta al artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y destaca que la proyectada la Ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado que reconocen el artículo 149.1, incisos 5, 6 y 8, de la Constitución.

En cuanto al análisis de impacto, se afirma que el Anteproyecto tendrá un efecto indirecto positivo sobre la economía española, reduciendo los tiempos de los procedimientos judiciales y generando mayor eficiencia y eficacia de los medios personales, e incluso materiales, de los tribunales de Justicia, permitiendo la resolución más temprana de los litigios, con efectos positivos para la seguridad jurídica y la economía del país.

Se añade que se prevé en los próximos meses importantes incrementos de asuntos ingresados, que alcanzarán para el año 2022 el 144 % en la jurisdicción social, el 143 % en la civil y el 138 % en la contencioso-administrativa. De no adoptarse medidas, ello supondrá un alargamiento del tiempo de tramitación de todos ellos, que se reflejan en unas previsiones de



CONSEJO DE ESTADO

retraso en las jurisdicciones social, civil y contencioso-administrativa, especialmente en las demandas por despido en los procedimientos monitorios y en las solicitudes de concurso de acreedores que para el año 2022 pueden suponer un incremento de un 484 %.

Ante estos problemas de previsible incremento de la litigiosidad, resulta necesario y urgente incorporar herramientas que hagan más rápida y eficiente la Administración de Justicia.

En cuanto al impacto presupuestario, los mayores costes pueden derivarse del importe del salario de tramitación, así como las indemnizaciones por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia como resultado de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, recogiendo la relación de gastos previsibles.

También se refleja el importe previsto de los gastos de personal y corrientes, por la creación de unidades o servicios de medios adecuados de solución de controversias. Se destaca que, para la financiación de esos gastos con cargo a los fondos europeos, el importe asignado es de 78,04 millones de euros en un programa que se ejecutará en los años 2021, 2022, y 2023, y que la inversión adicional que de manera residual pueda suponer esa implantación, una vez finalizado el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, puede asumirse por los Presupuestos Generales del Estado, ajustándose el Anteproyecto a los principios de gestión específicos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En cuanto a cargas administrativas, se estima que el Anteproyecto no afecta a las cargas administrativas existentes y tiene un impacto positivo desde la perspectiva de género atendiendo a las medidas que contiene para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de los profesionales, y en su redacción se han tenido en cuenta los parámetros de un lenguaje inclusivo.

Respecto a otros impactos, siendo el objetivo agilizar trámites procesales, reforzar las garantías de los procesos y adaptar la regulación a las necesidades de la sociedad actual, no tiene repercusiones específicas de



CONSEJO DE ESTADO

carácter social o medioambiental ni impactos en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Mediante la regulación de medios adecuados de solución de controversias, se incrementa el protagonismo de las profesiones jurídicas, con repercusión en la prestación de servicios profesionales cuyos titulares son mayoritariamente autónomos o pymes y, en cuanto a los efectos sobre la ciudadanía, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia supondrá un ahorro de costes, evitando desplazamientos e, igualmente, el sistema de procedimiento testigo redundará en una menor litigiosidad.

El impacto en la familia será positivo, en cuanto la proyectada legislación coadyuvará a la mayor agilidad en la solución de los conflictos intrafamiliares, tanto mediante los medios adecuados de solución de controversias, como en la tramitación más ágil de los pleitos, impacto positivo que se reflejará también respecto a la infancia, en especial con las reformas previstas en los procesos de familia y en el proceso contencioso matrimonial.

También se entiende que tendrá un impacto positivo la concentración de la competencia judicial territorial en el ámbito de la jurisdicción voluntaria para la aceptación y aprobación de la herencia cuando sea llamado a ella un menor o persona con discapacidad y provisión de apoyos.

La memoria da cuenta de que las principales aportaciones recibidas en trámite de consulta pública previa se han resumido en su anexo I y las recibidas en trámite de audiencia e información pública en su anexo II, examinándose en el anexo III su reflejo en el texto del Anteproyecto. En cuanto a los informes preceptivos incorporados al expediente, el anexo IV de la memoria analiza su reflejo en el Anteproyecto.



CONSEJO DE ESTADO

Tercero. Contenido del expediente

Además de la versión definitiva de la proyectada nueva ley y de su memoria del análisis de impacto normativo, obran en el expediente:

a) Cuatro versiones de un anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia, de fechas 19 de febrero, 4 de mayo, 6 de mayo y 27 de octubre de 2021, acompañadas cada una de ellas de la memoria del análisis de impacto normativo,

b) La documentación relativa a la consulta pública a que esa iniciativa legislativa fue sometida entre los días 8 y 23 de junio de 2020.

En esa consulta intervinieron numerosas personas físicas que se mostraron, en general, favorables a la introducción de métodos alternativos de resolución de conflictos como cauce abierto a los ciudadanos y expresión máxima de valores democráticos, y a la transformación digital, pero teniendo en cuenta la brecha digital, así como una serie de entidades, cuyas aportaciones se resumen detenidamente en el anexo I de la memoria.

c) La documentación referida al trámite de información pública llevado a cabo entre el 20 de enero y el 10 de febrero de 2021.

Han formulado alegaciones las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla La Mancha, Cataluña, La Rioja y País Vasco, habiéndose aceptados algunas de sus propuestas de reformas de preceptos, como son los casos de las formuladas a los artículos 1 y 11, disposición adicional octava de la Ley 5/2012 y disposición adicional quinta del Anteproyecto por parte de la Generalitat de Catalunya, a los artículos 9, número 3, y artículo 11 por la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como al artículo 776 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, al artículo 81, número 2, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y al artículo 32 *bis* de la Ley 18/2011 por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja.



CONSEJO DE ESTADO

También formularon observaciones y sugerencias cincuenta y ocho personas físicas y cincuenta y siete personas jurídicas, entre ellas, diversas asociaciones de jueces, cámaras de comercio, el Círculo de Empresarios, diversos colegios profesionales, el Consejo General del Notariado, el Colegio de Registradores de España y el Tribunal Superior de Justicia de Murcia.

El anexo III de la memoria describe las principales aportaciones aceptadas al Anteproyecto como consecuencia del período de audiencia y de información pública, tanto en lo que se refiere a la regulación de los medios adecuados de solución de controversias como a las reformas de las leyes procesales y de la Ley 18/2011, sobre transformación digital, y a las disposiciones complementarias de la propugnada nueva ley.

d) Los informes emitidos, tras haberse recabado los de los Ministerios de Hacienda; Asuntos Económicos y Transformación Digital; Trabajo y Economía Social; Consumo; Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (Oficina de Coordinación y Calidad Normativa), Igualdad; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y Política Territorial y Función Pública.

En concreto, figuran en el expediente:

- Un informe del Ministerio de Hacienda, que formula observaciones a la memoria en cuanto a la identificación de los gastos, que han sido aceptadas e incorporadas al texto final. También sugiere que se separe en párrafos el artículo 787, número 3, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lo que ha sido aceptado.

- El informe del Ministerio de Política Territorial y Función Pública observa que el apartado 4 de la memoria se refiere a un anexo II sobre las observaciones de las comunidades autónomas y las personas jurídicas y físicas que han intervenido que no se ha incluido, lo que ha dado lugar a que ese apartado se haya incluido en la memoria referida al Anteproyecto.



CONSEJO DE ESTADO

Respecto a la disposición final novena, se señala el diferente alcance de los títulos competenciales en materia de Administración de Justicia y en materia de legislación procesal, lo que obliga a establecer criterios claros sobre las competencias legislativas del Estado en cada ámbito material, lo que se ha aceptado acomodando el texto inicial. También se propone, ya ha sido aceptado, suprimir la referencia en esa disposición final de la competencia estatal prevista en el artículo 149, número 1, 1.^a, de la Constitución y, en cuanto a la invocación de títulos competenciales, la seguridad jurídica recomendaría su inclusión, lo que se ha aceptado en la versión definitiva de la propugnada nueva legislación.

- El informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que formula una amplia observación sobre la disposición adicional sexta, entendiéndola que no es suficientemente clara y podía dar lugar a diversas interpretaciones sobre la exigencia de una reclamación extrajudicial previa como requisito de procedibilidad y, en concreto, a si se puede cumplir alternativamente por la reclamación previa ante los servicios de atención al cliente o defensores del cliente o la presentación de reclamación extrajudicial ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, o si resulta necesaria la mediación del servicio de reclamaciones para entender cumplido el requisito de posibilidad que iría más allá de la Ley 7/2017. Entiende necesario aclarar la redacción para evitar diferentes interpretaciones y tener en cuenta que los servicios de reclamaciones de Comisión Nacional del Mercado de Valores, Banco de España y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones deberán ser sustituidos por la autoridad de protección del cliente financiero, al que debe hacer referencia la disposición adicional sexta, al ser en definitiva un mecanismo extrajudicial de resolución de disputas. Además, la disposición parece exigir únicamente la mera presentación de reclamación, siendo mejor hablar de resolución. La última versión del Anteproyecto ha acomodado el texto a estas sugerencias. También se solicita se aclare si la derogación del Real Decreto-ley 1/2017 supone la supresión de la comisión de seguimiento que el mismo previó.



CONSEJO DE ESTADO

- El informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que propone una redacción alternativa del artículo 191 de la Ley reguladora de la jurisdicción social, que se acepta en el Anteproyecto.

- El informe del Ministerio de Igualdad, que propone que en la modificación del artículo 43, número 4, de la Ley reguladora de la jurisdicción social incluya también las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la proyectada Ley orgánica de garantía integral de la libertad sexual, lo que se acepta, pero una vez que dicha ley orgánica se apruebe. Respecto a la disposición final tercera, se sugiere que en los cursos para mediadores se incluya la perspectiva de diversidad sexual, de género y familiar, lo que también se ha aceptado. En cuanto a la técnica normativa, se sugiere optar por recoger todas las disposiciones modificativas en el cuerpo de la norma o por hacerlo en las disposiciones complementarias, pero no emplear ambas técnicas simultáneamente, lo que no ha sido acogido por entender aceptable la técnica utilizada. También se sugiere emplear en todos los artículos la misma composición, lo que no se acepta teniendo en cuenta las directrices de técnica normativa (número 29). Al contrario, se acepta y se acomodan las comillas en la disposición final décima y, en cuanto al análisis de impacto nulo de género, se acepta justificar esa conclusión.

- El informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que aprecia una discordancia entre el artículo 21, número 2, y el artículo 81, número 5, de la Ley reguladora de la jurisdicción social en cuanto al plazo para la citación al juicio, lo que se acepta armonizando ambos preceptos.

También formula observaciones a los cambios propuestos para los artículos 25, números 3 y 7; 26; 28, número 1; 29; 34, número 2; 59, número 2; 65, números 1 y 2; 83, número 3; 84, número 1; 86 *bis*, en relación con el artículo 247 *ter*, 101; 191.3.b); 234, y 247 *ter* de esa misma ley.

En cuanto a la sugerencia de evitar duplicidad de litigios sobre el mismo objeto ante distintas jurisdicciones en relación con el personal estatutario, se rechaza por no ser el lugar para esa reforma, e igualmente la propuesta de lograr mayor eficacia de los procesos colectivos con vistas a



CONSEJO DE ESTADO

eliminar la necesidad de ulteriores litigios y a su ejecución o la de adelantar la solución del Tribunal Supremo a litigios que estén generando importante litigiosidad para unificar criterios de la forma más rápida evitando incrementos de litigiosidad y soluciones divergentes por la demora en la unificación de doctrina.

- El informe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Justicia, que contiene una serie de observaciones sobre la memoria en relación con el capítulo de gastos de personal imputables al ministerio y a las comunidades autónomas, y propone que la financiación de las unidades de mediación se impute al Programa 110 A/Justicia. Se sugiere una mayor precisión, insistiendo en el efecto indirecto positivo sobre la economía que puede tener la proyectada legislación, lo que debiera reflejarse en la memoria.

e) El informe de la Agencia Española de Protección de Datos, que propone introducir en el título I una referencia a la necesidad de cumplir con la normativa sobre protección de datos personales, sugiriendo una redacción que se ha incorporado al Anteproyecto. En la misma línea, se propone una nueva redacción de la letra d), apartado 2, del artículo 4 y de la letra e), apartado 2 del artículo 6, de la Ley 18/2011. También en esa ley, respecto al esquema judicial de interoperabilidad y seguridad, se deberían introducir medidas para la protección de datos personales en los artículos 47, 53 y 29, lo que ha sido aceptado. También se ha acomodado el texto para introducir la referencia a la normativa de protección de datos en el artículo 32 *bis*, sobre el registro electrónico de apoderamientos judiciales, y respecto a los datos personales que deben figurar en ese Registro.

f) Un informe del Consejo del Secretariado, que analiza por separado las diversas propuestas de modificación contenidas en la propuesta nueva legislación.

Sobre los medios adecuados de solución de controversias, se propone añadir al letrado de la Administración de Justicia como profesional que puede tomar la iniciativa de derivar a las partes a medios adecuados de solución de controversias, al inicio del proceso o durante el mismo, y añadir un



CONSEJO DE ESTADO

nuevo artículo 16 al capítulo III del título I del Anteproyecto para contemplar la mediación como una modalidad de esos medios, de modo que no quede fuera del Anteproyecto, aunque cuente con una ley propia en materia civil y mercantil o con una futura regulación para otras jurisdicciones. También en relación con esta cuestión, pero en referencia con la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducir la posibilidad de que el letrado de la Administración de Justicia, además de citar a comparecencia para conciliar, pueda derivar a las partes a un proceso de mediación para que ellas mismas puedan hallar una solución que satisfaga a ambas (artículo 414).

En relación con la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se propone que no se hable de reo sino de imputado, se haga referencia al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia, que no se haga referencia a defensa letrada sino al abogado, para evitar confusiones, concordancias internas y facilitar que en un solo acto se fijen, de cara a la ejecución, extremos que normalmente forman parte del fallo (modificaciones de los artículos 512; 655; 776 en relación con el 643; 787 en relación con el 743 de la LECRIM, y 988 *bis*).

Respecto a la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sugiere algunas mejoras técnicas de redacción en la designación de oficio, referencia al abuso del servicio público de Justicia, regulación del supuesto de impago, videoconferencia (artículos 24; 25; 32, número 5; 34, número 3; 35, número 3; 137 *bis*); 155, número 4; 160, número 4; 247; 273, número 4; 394, número 4; 414, y 549, número 1). Además, se proponen una serie de modificaciones en el proceso monitorio para suprimir la subsanabilidad de defectos, prohibir la acumulación subjetiva de reclamaciones, incluir de manera expresa a los juzgados de lo mercantil y, en cuanto a la conversión del monitorio en juicio verbal, aplicar la misma solución que para el juicio ordinario. Finalmente, se plantea unificar los plazos procesales, ya que la Ley de Enjuiciamiento Civil fija plazos diferentes para la realización de trámites similares o simplemente existen multitud de plazos sin justificarse la enorme variedad de los mismos.



CONSEJO DE ESTADO

A propósito de la modificación de la Ley 18/2011, se propone que aluda a la comparecencia personal, presencial o telemática (artículo 32 *bis*, número 5, segundo párrafo).

Por último, en cuanto a la modificación de la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, reconocer expresamente al letrado de la Administración de Justicia competencia para derivar a la mediación, previa conformidad de las partes, en los términos previstos en las leyes procesales (artículo 16). Ello llevaría a añadir una nueva disposición adicional para consultar que todas las referencias a derivación judicial comprenden tanto la realizada por el juez como la llevada a cabo por los letrados de la Administración de Justicia

g) El Informe del Consejo Fiscal, que, con carácter general, afirma que, aunque la técnica legislativa utilizada en el Anteproyecto es poco usual, al modificar distintas leyes tanto en su articulado como en las disposiciones finales, resulta coherente con su objetivo principal, la introducción en el ordenamiento jurídico de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia, partiendo de un concepto amplio de justicia que no se configura únicamente como administración de la justicia contenciosa.

Señala que, en el texto del Anteproyecto, determinados preceptos que se modifican aparecen transcritos en su integridad con independencia de la modificación proyectada, mientras que en otros supuestos únicamente aparecen los concretos apartados objeto de reforma. En consecuencia, por razones de sistemática y coherencia del texto, interesa que se opte por una de las fórmulas propuestas.

La inserción en nuestro ordenamiento jurídico de los medios adecuados de solución de controversias, al lado de la propia jurisdicción, constituye una de las principales novedades del Anteproyecto y determina la modificación de otras normas para su necesaria acomodación. Con ello se reducirá el tiempo empleado en solucionar algunos conflictos sociales, evitando la sobrecarga de los tribunales y siendo adecuados para la solución de la inmensa mayoría de las controversias en materia civil y mercantil. Sin embargo,

9



CONSEJO DE ESTADO

la terminología utilizada, medios adecuados, en vez de alternativos, podría hacer pensar que la solución jurisdiccional no resulta adecuada.

El Anteproyecto incluye un concepto amplio de tales medios, que permite un *numerus apertus* y se configura como un requisito de procedibilidad para que sea admisible la demanda, lo que afecta al derecho a la tutela judicial efectiva, si bien, se considera proporcionado con las finalidades perseguidas. En relación con los supuestos excluidos de esa obligación de utilizar medios alternativos de solución de controversias, se postula aclarar que la posibilidad de acudir a tales medios no la configura como un requisito de procedibilidad.

Mención especial merece la introducción del concepto de «abuso del servicio público de justicia» (artículo 4.3). La memoria del análisis de impacto normativo indica que se identificaría con «la utilización indebida del derecho fundamental de acceso a los tribunales con fines meramente dilatorios o cuando las pretensiones carezcan notoriamente de toda justificación».

En relación con el artículo 6, dedicado a la confidencialidad del proceso de negociación, se considera necesario suprimir en el apartado 2.d) la palabra «imperiosas», una restricción a las razones de orden público que exigirá su interpretación por los tribunales, con la consiguiente inseguridad jurídica. Nada tiene que objetarse a la restante regulación de los medios alternativos de solución de controversias, que se valora positivamente.

El artículo 16 del Anteproyecto, a través de sus quince apartados, proyecta la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, «*en cuestiones puntuales que permitan ordenar los procedimientos existentes para fomentar su agilización, hasta tanto se elabore y entre en vigor una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que diseñe un procedimiento penal del siglo XXI*». Así, se modifican los artículos 512, 514 y 643 de esa ley para la agilización del procedimiento, previendo la publicación de edictos en el tablón edictal judicial cuando no sea conocido el paradero de los interesados. Resultaría necesaria la adaptación a la regulación propuesta de otros preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que continúan haciendo referencia a la publicación de edictos en el tablón de anuncios del tribunal o en los periódicos.



CONSEJO DE ESTADO

En los apartados 4 y 5 del artículo 16 se modifican, respectivamente, los artículos 655 y 688 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la finalidad de facilitar la conformidad en el ámbito del procedimiento ordinario, eliminando la limitación punitiva existente, una medida positiva. Sin embargo, en los artículos 688 y 689 de esa ley se debería sustituir la expresión “confesarse reo del delito” por la de «reconocerse responsable del delito», al objeto de aproximar los conceptos utilizados en el resto de su articulado al tratar la conformidad.

Por otra parte, se llama la atención sobre una discrepancia en materia de límites penológicos a la conformidad entre el Anteproyecto y el anteproyecto de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal toda vez que en el artículo 167 de este último se prevé que cuando la pena acordada con las acusaciones sea superior a cinco años de prisión.

En el ámbito del procedimiento abreviado, el apartado 7 del artículo 16 modifica sustancialmente el vigente artículo 785 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al regular una comparecencia previa al juicio oral. Se valora negativamente esta audiencia preventiva porque no es una medida de agilización del procedimiento, sino que supone una manifiesta ralentización. Además, existe una incongruencia en esta regulación con la incluida en el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal. Debería ofrecerse en ambos textos la misma solución jurídica a idéntica situación procesal, y se interesa el mantenimiento de la redacción vigente que ofrece el artículo 786 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al regular el trámite de cuestiones previas. También merece una valoración negativa la regulación del modo de proceder para el señalamiento del juicio oral tras la audiencia celebrada sin conformidad del acusado.

En el apartado 9 del artículo 16 del Anteproyecto, se modifica el actual artículo 787 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para dotarle del contenido del vigente artículo 786 de esa misma ley, resolviendo las discrepancias interpretativas existentes en la jurisprudencia en cuanto a los requisitos del juicio en ausencia del acusado y estableciendo (artículo 787, número 3, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), el inicio de las sesiones del

9



CONSEJO DE ESTADO

juicio como el momento preclusivo en el que se pueda solicitar «la incorporación de informes, certificaciones y otros documentos», así como la práctica de otras pruebas de que las partes no hubieran tenido conocimiento al momento de celebrar la comparecencia prevista en el artículo 785. Interesa la eliminación de esta última reforma, siendo posible mantener el trámite de cuestiones previas vigente al inicio del juicio oral, máxime si se admite la aportación de documentación nueva o la proposición de prueba nueva, así como la conformidad de la persona acusada.

El apartado 13 del artículo 16 del Anteproyecto introduce dos párrafos nuevos en el artículo 954, número 3, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para permitir a la Abogacía del Estado intervenir a través de la figura del *amicus curiae* en el procedimiento de revisión de las resoluciones judiciales firmes cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que dicha resolución se dictó en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos. Aunque la modificación propuesta pareciera exceder del objeto del Anteproyecto, a través de la misma se mejorará la coordinación existente entre el sistema judicial español y el sistema del Consejo de Europa, facilitando así la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En el apartado 15 del artículo 16 se incorpora una nueva disposición adicional, octava, a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyo objeto es regular la realización de actuaciones judiciales mediante el sistema de videoconferencia en la jurisdicción penal. Nada se objeta al respecto ni a los supuestos en los que se requiere la presencia física de la persona acusada. No obstante, para resultar congruente con la regulación ofrecida para la celebración del juicio en ausencia, se deberían incluir los dos requisitos penológicos exigidos, que la pena solicitada no exceda los dos años de prisión y que la suma de las penas solicitadas no exceda los cinco años de prisión.

El artículo 17 del Anteproyecto se ocupa de las modificaciones propuestas para la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, introduciendo medidas de agilización procesal necesarias para ofrecer a los juzgados y tribunales de ese orden jurisdiccional los instrumentos



CONSEJO DE ESTADO

procesales óptimos para facilitar y hacer más ágil tanto la tramitación de los pleitos como su resolución, sin merma de las garantías del justiciable. La valoración global que merece la reforma proyectada es favorable y satisface los objetivos perseguidos con la misma.

El informe del Consejo Fiscal pasa a examinar el artículo 18 del Anteproyecto y las modificaciones que introduce en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, empezando por valorar positivamente las que se refieren a reflejar en la regulación del proceso civil las novedades introducidas en materia de medios alternativos de solicitud de controversias.

Sin embargo, se considera poco efectiva la posibilidad de un segundo intento de la audiencia previa, planteada por la reforma del artículo 414 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Debería contemplarse solo cuando se interesara por una parte o por ambas, lo que permitiría suponer la realidad de un futuro acuerdo que compense asumir el riesgo de la dilatación temporal. Además, sería oportuno excluir de la posibilidad de acuerdos consensuados las situaciones en las que se detecten indicios de violencia de género o doméstica, aun cuando no hayan sido denunciados.

Las novedades en materia de costas merecen una valoración positiva, considerando que la incentivación de los medios alternativos de solución de controversias debe tener su repercusión económica.

También merecen una valoración positiva las modificaciones que, en aras a la pretendida agilización, ha introducido el Anteproyecto en algunos procedimientos. Así, en el juicio verbal, ampliando su ámbito de competencia objetiva y simplificando su tramitación con la posibilidad de no celebrar la vista, aun cuando las partes lo hayan solicitado si el juez no lo considera necesario en función de las peticiones de prueba realizadas por aquellas, quedando afectado el principio de oralidad y de concentración, pero tiene un carácter facultativo y solo para el supuesto de que la única prueba admitida sea documental con posibilidad de recurrir en reposición el auto que así lo acuerde.



CONSEJO DE ESTADO

El apartado 67 del artículo 18 del Anteproyecto suprime en el vigente artículo 440 de la Ley de Enjuiciamiento Civil la referencia relativa a que en la citación a la vista del juicio verbal se advertirá a las partes que han de concurrir con los medios de prueba de que intenten valerse, sin que se conozca el motivo al que responda dicha supresión, en la medida que son las partes las encargadas de aportar la prueba propuesta y admitida previamente al acto de la vista.

En relación con los juicios verbales en los que se ejercitan acciones individuales relativas a condiciones generales de contratación, se posibilita en el artículo 438 *ter* de la Ley de Enjuiciamiento Civil la elección de un procedimiento testigo que sirva de referencia a los demás en los que se conozca de una cuestión sustancialmente idéntica, quedando los demás suspendidos hasta que el procedimiento testigo sea resuelto judicialmente. A fin de potenciar la seguridad y la celeridad derivada de la extensión de efectos del procedimiento testigo a los suspendidos, debería aprovechar la reforma para incorporar los criterios de selección del procedimiento testigo, así como valorar extender su aplicación a otros ámbitos que presentan la misma problemática de litigiosidad masiva, e igualmente que pueda aplicarse a los procedimientos pendientes en otros juzgados, lo que potenciaría la agilización y descarga de trabajo de los órganos judiciales.

Se introduce un cambio importante en relación con el recurso de apelación, al preverse que se presente ante el órgano de apelación, ampliándose los plazos para su interposición y se suprime el recurso extraordinario de infracción procesal, pero se podría utilizar una cláusula general que afecte a las menciones que a ese recurso hacen los artículos reformados.

9

En cuanto a la regulación del requisito del interés casacional, se apunta la posibilidad de introducir la previsión expresa de que el interés casacional pueda fundarse en la justificación de la necesidad de modificar la jurisprudencia ya establecida en relación con el problema jurídico planteado.



CONSEJO DE ESTADO

Tiene gran trascendencia la reforma planteada del recurso de casación, posibilitando la interposición de forma aislada o simultánea del recurso por infracción de norma sustantiva y por infracción de norma procesal, sin que la inadmisión de los motivos sustantivos determine la inadmisión de los motivos procesales, situación que se produce con la normativa vigente, resultando la nueva concepción más respetuosa con el derecho a la tutela judicial efectiva.

Siendo muy variada la casuística de la normativa infringida invocada en casación, coexistiendo normativa estatal y autonómica sobre la misma materia, se apunta la conveniencia de incorporar en el texto, a fin de deslindar la competencia, la doctrina emanada de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en cuanto a la normativa autonómica y al Derecho federal.

Respecto al contenido del escrito de interposición del recurso, el Anteproyecto incluye una acertada ampliación del artículo 481 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, pero se sugiere incorporar en su apartado 6 la obligación de aportar no solo la sentencia impugnada, sino también la dictada en primera instancia, y también introducir la facultad de recurrir en reposición la providencia de inadmisión por el ministerio público atendiendo al interés que representa en los procedimientos en defensa de los derechos de las personas especialmente vulnerables (artículo 749.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Se ha suprimido del vigente artículo 486 de la Ley de Enjuiciamiento Civil un segundo párrafo, no justificándolo en la exposición de motivos. Se sostiene definiendo que se mantenga por ser el único momento en que en el que las partes recurridas puedan poder de manifiesto la existencia de otras causas que puedan apoyar su pretensión de desestimación del recurso.

La sinergia entre la agilización de los procedimientos y el uso de la tecnología se concreta en la implementación de las tecnologías de la información en el ámbito de la Administración de Justicia y merecen una valoración positiva las previsiones del Anteproyecto, que reajustan las herramientas ya existentes en los artículos 152, número 2, y 155 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativos al apoderamiento mediante comparecencia



CONSEJO DE ESTADO

electrónica y comunicaciones por medios electrónicos, cuya valoración es positiva y se complementa con el contenido del título III del Anteproyecto relativo a la transformación digital.

Valoración positiva merece también la sustancial modificación que se incorpora en materia de ejecución (apartados 106 a 124 del artículo 18) en lo que respecta a la subasta, perfeccionando y agilizando la misma, convirtiéndola en el elemento nuclear del proceso de realización del bien objeto de apremio, manteniendo las pujas secretas con la garantía de que los interesados ofrecerán lo que están dispuestos a pagar por el bien y eliminado la posible especulación derivada de la posibilidad de mejorar posturas tras las pujas realizadas. Con ello, se garantiza el derecho del ejecutante de hacer efectivo su crédito y del ejecutado a obtener el máximo precio por su bien y se protege a los terceros acreedores.

Pasando a comentar las novedades propuestas en relación con la jurisdicción social (artículo 19 del Anteproyecto), el informe del Consejo Fiscal señala que se actualiza el contenido de las previsiones afectadas de la ley reguladora de esa jurisdicción, optimizando los recursos existentes y ofreciendo una respuesta más eficaz y ágil a los litigios suscitados en las relaciones de trabajo y de Seguridad Social. En relación con los objetivos de la reforma, los cambios propuestos merecen una valoración global positiva, sugiriéndose, tan solo, que, para mantener una terminología similar en todo el Anteproyecto, se sustituya la expresión «sentencias de viva voz» por «sentencias orales» o «sentencias pronunciadas oralmente», tal y como se emplea en las modificaciones relativas a la jurisdicción civil y contencioso-administrativa.

Por lo que se refiere a las modificaciones que el artículo 20 del Anteproyecto plantea introducir en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, el Consejo Fiscal realiza una valoración positiva general de la reforma propuesta.

Sin embargo, respecto al contenido del apartado cuarto del artículo 13 de la Ley 18/2011, se considera que puede afectar al principio de



CONSEJO DE ESTADO

igualdad y resultaría más conveniente contemplar que el punto de acceso tenga la capacidad suficiente tanto para las personas físicas como para las jurídicas, sin establecer distinción alguna.

En el apartado 4 del artículo 20 se modifica el artículo 18.1 y 4 de la Ley 18/2011, se prevé que la seguridad de las comunicaciones electrónicas de las sedes judiciales pasará a regirse por el citado Reglamento (UE) n.º 910/2014, respecto al cifrado de sus comunicaciones en base a certificados web, lo que puede plantear problemas prácticos si continúa la actual situación experimentada con los certificados de la FNMT en la mayoría de los navegadores.

Nada tiene que objetarse a las modificaciones de los apartados 5 y 6 del artículo 20, de la Ley 18/2011, pero se sugiere que la posibilidad de establecer requisitos restrictivos de identificación, añadida en el párrafo 7, y la posible habilitación de versiones anonimizadas resultan insuficientes. Se trata de una mera posibilidad, sometida al arbitrio de una autoridad no especificada, cuando debiera ser una obligación en los casos en los que la documentación judicial electrónica vaya a salir del círculo de las partes del procedimiento. En lo relativo a la reutilización de sentencias y otras resoluciones, debería imponerse la “anonimización” de forma expresa. Respecto a la reforma del artículo 33.1 de la Ley 18/2011, debería establecerse un medio tasado para que las personas físicas manifiesten el medio electrónico por el que la Administración de Justicia pueda comunicarse con ellas.

El apartado 17 del artículo 20 supone la actualización del artículo 41 de la Ley 18/2011 a la legislación vigente aplicable, y se interesa la mención expresa a la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, al ser la norma que desarrolla la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes.

9



CONSEJO DE ESTADO

Seguidamente, el informe del Consejo Fiscal examina sucintamente la parte final del Anteproyecto, sus disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

En la disposición adicional primera se sugiere sufragar el coste de la intervención del tercero neutral, de manera que no sea una opción, sino un requisito para acceder a la vía judicial. En la disposición adicional tercera, se considera importante la existencia del Estatuto del tercero neutral, considerando adecuado el margen temporal establecido en la misma. En la disposición adicional séptima, se debe sustituir la referencia al artículo 439, número 7, de la Ley de Enjuiciamiento Civil por una alusión al apartado número 5 de ese mismo precepto.

Se consideran adecuadas y lógicas las disposiciones transitorias y, en relación con el recurso de casación los criterios transitorios y sus excepciones pueden contribuir a la descongestión de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

En cuanto a las disposiciones finales, se propone modificar la disposición final segunda, respecto a las excepciones de confidencialidad basadas en razones de orden público, para eliminar el calificativo de "imperiosas" por el carácter subjetivo que implica el mismo que puede redundar en falta de seguridad.

En la disposición final séptima, se modifica la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar (que no tiene el carácter de orgánico), incorporándose tres párrafos al apartado 2 del artículo 328 de esta norma, precepto relativo al recurso de revisión, en el que se establece que las sentencias que se dicten en estos procesos tendrán los efectos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, previendo la intervención de la Abogacía General del Estado en las demandas de revisión contra una resolución judicial firme cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya declarado que ha sido dictada violando alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y a quien el letrado de la Administración de Justicia notificará las actuaciones que se lleven a cabo



CONSEJO DE ESTADO

como consecuencia de la revisión, estableciéndose de este modo un cauce legal de comunicación con la Abogacía del Estado, encontrándose en consonancia con la incorporación ya comentada del apartado 4 del artículo 516 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La disposición final octava modifica la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, incorporando un segundo párrafo al apartado 2 del artículo 7 de dicha norma, que establece que la firma de acuerdos amistosos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos corresponde al titular de la Abogacía General de Estado con el visto bueno de los titulares del Ministerio de Justicia y de Asuntos exteriores, lo que resulta adecuado a la vista de las funciones encomendadas a la Abogacía General del Estado.

Nada que objetar sobre el título competencial, pero sí sobre las previsiones sobre la entrada en vigor de la norma, recogidas en la disposición final décima, que establece un periodo de *vacatio legis* para su entrada en vigor de tres meses desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. A la vista de la entidad de los cambios que se introducen en la Ley de Enjuiciamiento Civil, el Consejo Fiscal entiende que podría requerirse un tiempo de *vacatio legis* superior.

h) El informe de Consejo General de Poder Judicial, que distingue entre consideraciones generales y particulares y se salda con un total de 232 conclusiones.

El informe comienza extractando el contenido de la norma sometida a consulta, que integra varias modificaciones en las normas de procedimiento e instaura, como novedad, un sistema de solución de conflictos de carácter extrajudicial que opera como presupuesto de procedibilidad. Estos dos contenidos esenciales se complementan con la modificación de otras muchas normas. Se cita a estos efectos el denominado Plan de Choque del Consejo General del Poder Judicial para la reactivación tras el estado de alarma, aprobado por acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de fecha 16 de junio de 2020, que supone medidas normativas y organizativas.



CONSEJO DE ESTADO

Dentro de su apartado de consideraciones de índole general, el Consejo General del Poder Judicial estima que la reforma está inspirada por la idea de eficiencia. Presupone, pues, que los problemas de la Administración de Justicia no tienen su causa en la insuficiencia de medios, sino en la utilización ineficiente de estos medios. Desde este presupuesto un sistema de solución de conflictos supone una solución para *"romper la sedicente dinámica de la confrontación y la crispación que invade en nuestros tiempos las relaciones sociales"*. Será, pues, la responsabilidad de la ciudadanía la que permita conseguir la tutela de los derechos sin necesidad de recurrir a la justicia, considerada, señala el informe, como última solución. Se plantea el informe algunas dudas sobre el éxito de estas fórmulas de conciliación o mediación previa, a la vista de los precedentes históricos de la legislación procesal decimonónica. A esta configuración de los medios alternativos de solución de conflictos se suma un nuevo incentivo a la negociación: una nueva regulación de las costas procesales, ya que la imposición de costas estará condicionada por el hecho de haber tratado de solucionar el conflicto de forma extrajudicial.

La técnica normativa es objeto de consideración crítica porque las modificaciones se introduzcan en algunas ocasiones mediante artículos en la ley proyectada y en otras mediante disposiciones complementarias, modelo este último más correcto.

Por lo que hace a sus consideraciones particulares, el informe las estructura siguiendo el contenido de los títulos de la norma proyectada.

Por lo que se refiere al título I, la nueva regulación de los medios de solución de controversias en vía no jurisdiccional es analizada desde el punto de vista teórico, en cuanto forma de promover la negociación y reducir el conflicto social, y desde el punto de vista sustancial, en cuanto se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva por juzgados y tribunales, concebida en nuestra Constitución como un derecho fundamental. Para incentivar el uso previo al proceso de estos medios se introducen dos mecanismos, por una parte, la configuración del sistema de conciliación, mediación o composición, por otra parte, una nueva regulación de las costas.





CONSEJO DE ESTADO

El informe analiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los denominados medios adecuados de solución de controversias, con base fundamental en los asuntos *Alassini* y *Menini* (sentencia de 18 de marzo de 2010, *Alassini*, y sentencia de 14 de junio de 2017, *Menini*), que utiliza varios criterios para evaluar la imposición de un procedimiento de solución extrajudicial y su proporcionalidad. El Consejo General del Poder Judicial llega a la conclusión de que el nuevo sistema cumple con el principio de proporcionalidad, ya que no impide el acceso a la jurisdicción, no supone excesivos retrasos e interrumpe los plazos de prescripción o caducidad, por lo que considera jurídicamente correcto el modo de configurar este trámite previo. Otra cosa es el juicio de oportunidad, sobre el que el informe estima que no hay suficientes datos, ya que el sistema carece de antecedentes en la Unión Europea salvo en un caso, el italiano.

Con un carácter más concreto, el informe formula otras consideraciones sobre esos medios de solución de controversias, relativas a la identidad del objeto de la negociación y el objeto del pleito posterior, la asistencia letrada en los medios de solución de conflictos, el valor que se puede atribuir al resultado de la negociación o la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de Mediadores.

En relación al título II del Anteproyecto, el informe del Consejo General del Poder Judicial pasa a comentar las diversas modificaciones propuestas para las leyes procesales.

En lo que se refiere a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se plantea si procede una modificación parcial cuando se encuentra en tramitación una modificación completa de la citada ley. Dedicamos especial atención a las llamadas “justicia negociada” y “justicia restaurativa” para valorar la incidencia en la práctica de la conformidad del acusado penal en el procedimiento sumario y en el procedimiento de enjuiciamiento rápido. Los datos estadísticos aportados, que demuestran que más del 50 % de resoluciones lo fueron de conformidad, permiten valorar la medida como correcta y oportuna desde el punto de vista de la eficiencia. Se dedican varias consideraciones al límite penológico y a las modificaciones en la ejecución penal.





CONSEJO DE ESTADO

Las modificaciones en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. El informe lamenta la ocasión perdida para regular el llamado "*recurso de casación autonómico*". Las innovaciones en materia de acceso telemático, medios electrónicos y sistemas de remisión de los expedientes administrativos y la nueva regulación de las sentencias *in voce* reciben una valoración favorable.

Según el informe, la valoración de las modificaciones introducidas en el proceso civil es desigual, pues si las medidas dispuestas son adecuadas en términos de eficiencia y eficacia, su implementación normativa no siempre es correcta, hasta el punto de desvanecerse en ocasiones la eficiencia y eficacia que en su concepción abstracta cabe predicar de la medida, hasta el punto incluso de generar dudas de constitucionalidad en algunos aspectos de la regulación propuesta. Con respecto a las posibilidades de las comunicaciones y notificaciones telemáticas, se afirma que la situación ocasionada por la pandemia es de naturaleza coyuntural. Valora positivamente la posibilidad de sentencias orales en materia civil, así como la extensión de sentencias en casos de pleitos del mismo contenido, al igual que la regulación de la ejecución por extensión y la modificación del régimen de subastas. También considera una importante innovación el nuevo régimen del recurso de casación con un único motivo, la infracción de ley.

En relación con las modificaciones en la Ley reguladora de la jurisdicción social, se subrayan las novedades en materia de postulación, acumulación de acciones y acumulación de procesos, además de adaptarse a la transformación digital.

En las conclusiones del informe se defiende que el modelo general debe ser el presencial, y se avisa del riesgo de que los medios de solución alternativa de conflictos se conviertan en un mero trámite burocrático o en un formalismo.

i) El informe de la secretaria general técnica del ministerio proponente, que se refiere a las insuficiencias estructurales que padece desde hace décadas el sistema de Justicia en España y a la escasa eficiencia de las



CONSEJO DE ESTADO

soluciones que sucesivamente se han ido implantando para reforzar la Administración de Justicia. A ello añade que, en cuanto servicio público, la Justicia precisa tanto de legitimidad social, grado de confianza y credibilidad para la ciudadanía, como de capacidad para producir respuestas eficaces y efectivas.

El Anteproyecto trata de que el acceso a la justicia suponga la consolidación de derechos y garantías de la ciudadanía, que su funcionamiento como servicio público se produzca en condiciones de eficiencia operativa y de que la transformación digital de nuestra sociedad se traslade a la Administración de Justicia. Este triple objetivo conforma los tres bloques de medidas contenidos en el Anteproyecto: las dirigidas a acometer de forma decidida la introducción y potenciación en nuestro ordenamiento jurídico de medios adecuados de solución de controversias; las tendentes a la agilización de los procesos judiciales y la mejora de su eficacia con las máximas garantías en los cuatro órdenes jurisdiccionales, que permitirán a los juzgados y tribunales atender en tiempo razonable la tutela judicial que exige la ciudadanía; y, por último, las medidas imprescindibles para la transformación digital del servicio público de Justicia.

El informe expone, a continuación, de forma sintética el contenido del Anteproyecto, analiza sus antecedentes y señala que al modificar diferentes normas con rango de ley procede que la norma propuesta tenga dicho rango de ley. Seguidamente, analiza la tramitación, hace referencia a la memoria del análisis de su impacto normativo y a la documentación e informes preceptivos que se acompañan y no formula observación alguna al texto del Anteproyecto.

Cuarto. Documentación ulteriormente añadida al expediente

Una vez que el expediente hubo tenido entrada en este Consejo en el estado anteriormente reseñado, fue recibido el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.



CONSEJO DE ESTADO

Dicho informe examina el objeto, la estructura y contenido del Anteproyecto antes de realizar un análisis del mismo, partiendo de su fundamento jurídico y rango normativo, recordando la posibilidad de reformar el artículo 328.2 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, que no tiene naturaleza orgánica, y la congruencia con el Derecho de la Unión Europea y el Derecho internacional. Respecto al primero, destaca las recomendaciones de la Comisión del fomento y aliento al recurso a la mediación, petición que ha hecho suya el Parlamento Europeo, y del Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y a los servicios de confianza para las transacciones económicas en el mercado interior. Además, se hace referencia a la mejora de la coordinación entre el sistema judicial español y el sistema del Consejo de Europa, facilitando al Agente del Reino de España la ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado para permitir la aplicación del procedimiento sobre propuestas de acuerdo amistoso entre las partes, que el aludido Tribunal Europeo ha puesto en práctica desde 2019.

En cuanto a la congruencia con el ordenamiento jurídico español, el informe sostiene que el Anteproyecto resulta congruente tanto con la Ley 5/2012 como con las leyes procesales que modifica, incentivando en los distintos órdenes jurisdiccionales el impulso de la oralidad de las sentencias y se procura generalizar el mecanismo procesal de extensión de efectos.

A propósito de la prevista entrada en vigor de la nueva legislación, el informe recuerda lo previsto en el artículo 23 de la Ley del Gobierno, y destaca que el Anteproyecto prevé que la nueva legislación entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que debería ser explicado, como también debería explicarse por qué se deroga el Real Decreto-ley 1/2017.

En relación con la preparación técnica de la nueva legislación, la oficina informante echa en falta que su exposición de motivos no justifique la adecuación del proyecto al principio de eficiencia. También en relación con esa calidad técnica y teniendo en cuenta las directrices de técnica normativa, el



CONSEJO DE ESTADO

informe destaca la omisión de un índice, que hubiera sido muy oportuno dada la extensión y complejidad de la norma proyectada, sostiene que el Anteproyecto se adecúa al principio de buena regulación y recapitula la tramitación a que ha sido sometido y los títulos competenciales habilitantes.

Por lo que hace al articulado, la oficina informante destaca que la utilización de medios telemáticos debe garantizar la identidad de los intervinientes (artículo 5) y entiende que existen discordancias entre los artículos 7 y 12 del Anteproyecto, respecto de la exigencia de que el tercero neutral que lleve a cabo una actividad negociadora en calidad de conciliador pertenezca a un colegio profesional o institución o baste que esté inscrito como mediador en el registro correspondiente.

En todo caso, y todavía en relación con ese artículo 12, el informe cuestiona tanto la referencia a la colegiación como al registro de mediadores, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio, que, aparte de no ser discriminatorios, ser claros e inequívocos, ser objetivos, ser públicos, transparentes y accesibles, deben estar justificados por una razón imperiosa de interés general y ser proporcionados a dicha razón imperiosa, lo que no se ha justificado en la memoria.

Se critica el artículo 20, en relación con la digitalización de la Administración de Justicia, por contener una regulación excesivamente pormenorizada, que crea una rigidez indeseable en una materia que, por su propia naturaleza, está sujeta a una rápida evolución, y se recomienda la posibilidad de remitir a reglamento la determinación de aquellos extremos de la regulación en los que no se justifique su previsión en una norma con rango de ley.

En la parte final, el informe aborda la disposición adicional segunda, que hace referencia a las mediaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil, y sostiene que sería más lógico que se incluyera esa regulación en esa ley.



CONSEJO DE ESTADO

Entiende que, dado que las disposiciones adicionales tercera y quinta contienen un mandato al Gobierno para elaborar un proyecto de ley sobre el estatuto del tercero neutral o para regular obligaciones de información de los terceros neutrales, deberían incluirse como disposiciones finales, de acuerdo a la regla 42.e) de las directrices de técnica normativa.

La disposición adicional séptima hace referencia al artículo 439, número 7, de la Ley de Enjuiciamiento Civil e incluye una regulación del mismo. Sin embargo, en la reforma que de esa ley se hace en el artículo 18 del Anteproyecto, el precepto solo tiene seis apartados, de modo que debería corregirse esa discordancia.

Sobre la disposición adicional octava, recomienda incluir su contenido en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, por tanto, en el artículo 17 del Anteproyecto, añadiendo en el mismo una nueva disposición adicional undécima de esa ley.

Sobre la disposición adicional novena, relativa al plazo de implantación de soluciones tecnológicas, se hace referencia al artículo 35 de la Ley 18/2011, que será modificada por el artículo 20 del Anteproyecto, sin que el artículo 35 se encuentre entre los preceptos modificados.

Respecto a la disposición transitoria tercera, se estima que, en aras de una mayor seguridad jurídica, debería precisarse la norma en la que se incluye el artículo 487, número 1, al que se hace referencia.

La disposición final primera modifica el artículo 11.6 de la de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, estableciendo una regulación abierta al referirse a una designación que sea necesaria para garantizar la igualdad de las partes, considerando la oficina informante que esa precisión podría hacerse en términos similares a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 5/2012.

En las consideraciones de carácter formal, se señala que, en varios supuestos, el Anteproyecto altera la numeración interna de artículos o apartados de las normas modificadas, una solución desaconsejable, pues



CONSEJO DE ESTADO

podría quebrar las remisiones o referencias que a los preceptos afectados se hagan desde la propia norma o desde otras normas, afectando a la claridad del ordenamiento jurídico en su conjunto. En su lugar, resulta preferible introducir los nuevos contenidos en nuevos preceptos numerados como *bis*, *ter*, etc., preservando la numeración actual.

Sobre la estructura del Anteproyecto, el informe entiende que las modificaciones simples, como es el caso de su disposición final cuarta, que modifica un único artículo del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, no deben dividirse en apartados. La misma sugerencia se extiende a las disposiciones finales quinta, sexta, séptima y octava, que siguen la misma o análoga estructura. Sobre las modificaciones de varios apartados no correlativos de un mismo artículo o disposición, es preferible la inclusión de cada modificación en un apartado distinto o, si se hace en un mismo apartado, ser lo suficientemente clara para distinguir el texto de cada uno de los apartados no correlativos modificados, lo que implica, al menos, la separación de cada uno de los textos de regulación que deberá ir entrecomillado. Ello no se respeta siempre en la propuesta. Por ejemplo, en el apartado cinco del artículo 17 se modifican los apartados 1, 4, 5 y 7 del artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, cuyos textos aparecen yuxtapuestos en bloque, sin separación mediante comillas de apertura y cierre de cada texto de regulación.

Las disposiciones finales, deberían reordenarse de forma que sigan el orden de aprobación de las normas modificadas, de más antigua a más reciente.

Finalmente, se recomienda una revisión general de las referencias normativas, que en varios casos no se adecuan a los criterios de cita previstos en las reglas números 68 a 80 de las directrices de técnica normativa.

La última parte del informe se refiere a la memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto, sugiriendo una nueva estructura en la que analice la oportunidad de la propuesta, examine su contenido y su adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, describa la tramitación



CONSEJO DE ESTADO

practicada, sintetice sus impactos, detallando, en relación con los presupuestarios, no solo los gastos, sino también los posibles ahorros, analice las cargas administrativas, detalle el análisis de género, que no puede ser nulo cuando se incluyen medidas que pueden tener un impacto por razón de género y, finalmente, aborde la evaluación *ex post* que, si se excluye, debe justificarse expresamente.

Quinto. Audiencias ante este Consejo

Estando ya el expediente en este Consejo, solicitaron ante él audiencia la Asociación Nacional de Entidades de Gestión de Cobro (ANGECO), la Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF) y la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradores (UNESPA), a las que les fue concedida.

Durante ese trámite de audiencia, ANGEKO ha presentado un escrito de alegaciones en el que defiende que, en los litigios en los que no existe posibilidad real de solución extrajudicial del correspondiente conflicto, debe excluirse la obligación de acudir a los medios alternativos de resolución de controversias como requisito de procedibilidad. Tal sería el caso de las reclamaciones en las que intervienen entidades de gestión de cobros.

Adicionalmente, ANGEKO se hace eco de que, durante la tramitación del expediente, se han avanzado numerosas dudas y objeciones a esa obligación, cuestionándose su eficacia y dudándose de su constitucionalidad, en la medida que puede crear un desequilibrio entre las partes. Subsidiariamente, solicitan que se incluyan entre esos medios alternativos los mecanismos de negociaciones propios de las entidades que representa, que se flexibilice los medios para su acreditación y se imponga un umbral de 20.000 euros, por debajo del cual no se aplicaría la referida obligación.

Por su parte, ASNEF también ha presentado un escrito de alegaciones, en el que muestra igualmente sus dudas sobre la utilidad y constitucionalidad de la referida obligación y postula que debería excluirse en



CONSEJO DE ESTADO

las reclamaciones promovidas por entidades de crédito, que cuentan con procedimientos y mecanismos de comunicación con sus clientes. Adicionalmente, ASNEF propone que la figura del procedimiento testigo es artificiosa en el ámbito civil y debe ser sustituida por la fijación clara de criterios por parte de la jurisprudencia. Por último, las alegaciones de ASNEF también se extendieron a propugnar que se mantenga el trámite de audiencia previa en los procedimientos civiles especiales, se delimite el interés general en el recurso de casación civil, se establezcan principios que garanticen que las costas del procedimiento se ajustan al importe de lo que se reclama, se establezca la inhabilidad de los días comprendidos entre el 24 de diciembre y el 6 de enero en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo, se contemple la posibilidad de que los consumidores puedan alegar la existencia de cláusulas abusivas en los procedimientos sumarios de jura de cuentas, la ampliación del plazo para la cesión del remate a un tercero, en los litigios en los que no existe posibilidad real de solución extrajudicial del conflicto, se suprima la obligación de aportar la certificación de dominio y cargas junto con la escritura pública matriz y se introduzcan mecanismos que permitan mantener el valor de los vehículos en los procedimientos de recuperación de bienes financiados.

Finalmente, UNESPA dedujo, igualmente, sus alegaciones en el trámite de audiencia que se le abrió, centrándolas en los aludidos medios de resolución de controversias y postulando, en concreto:

- La equiparación de los medios de solución de controversias contemplados en el Anteproyecto con los que prevén leyes sectoriales especiales.

- La suspensión del devengo de intereses por mora desde el ofrecimiento de un procedimiento negociado de solución hasta que concluya, con o sin acuerdo.

- La supresión del plazo de un año para presentar una demanda desde la fecha en que no se aceptó un procedimiento extrajudicial de solución de controversias o de que el mismo termine sin acuerdo.

9



CONSEJO DE ESTADO

- La precisión de que las indemnizaciones pactadas por responsabilidad civil respecto de daños personales cubren los patrimoniales y morales y no requieren la forzosa intervención de un tercero neutral ni la elevación del acuerdo a escritura pública.

Sexto. Declaración especial de urgencia

Consta en el expediente que, en el curso de la reunión que celebró el 4 de marzo de 2022, el Consejo de Ministros tomó el acuerdo de que el dictamen del presente expediente debía emitirse no más tarde del 10 de marzo de 2022.

CONSIDERACIONES

A la vista los anteriores antecedentes, el Consejo de Estado formula las siguientes consideraciones:

Primera. Planteamiento de la consulta

El expediente remitido a la consideración de este Cuerpo Consultivo se refiere a un anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

La Orden comunicada de V. E. que sometió el expediente a dictamen de la Comisión Permanente de este Consejo se acoge al artículo 22, número 3, de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que prevé que quedan sujetas a consulta preceptiva de la Comisión Permanente de este Consejo los "*reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones*", lo que no se corresponde con la naturaleza de un anteproyecto de Ley.

Siendo, pues, inaplicable esa calificación de la presente consulta, la naturaleza, alcance y contenido de la iniciativa legislativa a que se refiere lleva a entender que se está ante un expediente referido a un anteproyecto de Ley respecto del que V. E. recaba el dictamen de este Consejo con carácter

9



CONSEJO DE ESTADO

potestativo, en aplicación del artículo 25, número 1, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

Tal caracterización está sujeta a una importante matización en relación con el título III del Anteproyecto, integrado por su artículo 22.

Tal y como quedó reseñado en antecedentes, ese artículo 22 se propone adaptar la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, al Reglamento (UE) n.º 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, y destaca al respecto que ese reglamento ya fue tenido en cuenta, en el ámbito de la Administración General del Estado, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Más en concreto, la exposición de motivos del Anteproyecto recuerda que el aludido reglamento europeo separa los conceptos de firma electrónica de los de identificación y autenticación, superando el régimen contenido en la previa Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, que quedó derogado por ese reglamento.

En consecuencia, el artículo 22 del Anteproyecto se dirige a que la específica legislación española actualmente aplicable al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de la Administración de Justicia quede adaptada a las previsiones de ese reglamento europeo. Tratándose de una norma europea de tal naturaleza, resulta directamente aplicable en España en cuanto Estado miembro de la Unión Europea, lo que no impide aprobar las normas estatales que faciliten tal aplicación directa. En ese sentido, el hecho de que la actual legislación española aplicable al uso de las citadas tecnologías en el ámbito de la Administración de Justicia no recoja los sustanciales cambios introducidos respecto de tales tecnologías por el mencionado reglamento europeo aconseja vivamente su modificación, ya que ello contribuirá, con claridad, a la mejor aplicación del reglamento europeo en cuestión. En consecuencia, el Consejo de Estado entiende que el deber que pesa sobre los



CONSEJO DE ESTADO

Estados miembros de facilitar y coadyuvar a la más eficaz aplicación del Derecho de la Unión Europea avala la opción del artículo 22 del Anteproyecto de reformar la Ley 18/2011.

Siendo ello así, ese artículo 22 tiene una conexión directa con el Reglamento (UE) n.º 910/2014, lo que plantea la posibilidad de considerar que el examen de tal precepto por parte del Consejo de Estado se produce, no como parte de una consulta potestativa, sino por tratarse de un artículo que se inserta en la categoría de *“Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo”* (artículo 21, número dos, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Tal calificación supondría que, al menos en relación con el citado artículo 22 del Anteproyecto, la presente consulta correspondería al Pleno de este Consejo, en aplicación del citado artículo 21, número dos.

No obstante, y tal y como quedó reseñado en el punto sexto de antecedentes, en el curso de su reunión de 4 de marzo de 2022, el Gobierno tomó el acuerdo de que el presente dictamen debía emitirse no más tarde del 10 de marzo de 2022. Comunicado ese acuerdo el mismo 4 de marzo, se da la circunstancia prevista por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, que dispone que, en los casos en que el Gobierno o su Presidente fijen un plazo inferior a diez días para una consulta competencia del Pleno del Consejo de Estado, la consulta será despachada por la Comisión Permanente, sin perjuicio de que el Gobierno pueda requerir ulteriormente el dictamen del Pleno.

En consecuencia, la Comisión Permanente emite el presente dictamen en aplicación de los artículos 21, número 2, y 25, número 1, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, puestos en relación con el artículo 19 de esa misma ley orgánica.



CONSEJO DE ESTADO

Segunda. Aspectos procedimentales

Por lo que hace al orden con que se ha tramitado, obran en el expediente remitido a dictamen:

- Las previas versiones de la proyectada nueva legislación (apartado tercero, a), de antecedentes).

- El resultado de los trámites de consulta pública y de información pública (apartados tercero, b) y c), de antecedentes), al que debe sumarse el trámite de audiencia abierto cuando el expediente obraba ya en este Consejo (punto quinto de antecedentes).

- Los informes de los departamentos ministeriales (apartado tercero, d), de antecedentes).

- Los informes de la Agencia Española de Protección de Datos y del Consejo del Secretariado (apartados tercero, e) y f), de antecedentes).

- Los informes preceptivos del Consejo Fiscal y del Consejo General del Poder Judicial (apartados tercero, g) y h), de antecedentes).

- El informe, también preceptivo, de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (punto cuarto de antecedentes).

- El informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, preceptivo en cuanto departamento ministerial proponente de la proyectada nueva legislación (apartado tercero, i), de antecedentes).

Mención especial merece la memoria del análisis de impacto normativo de la proyectada nueva legislación, que se suma a las memorias que se elaboraron con ocasión de cada versión del texto finalmente



CONSEJO DE ESTADO

cerrado. Entiende este Consejo que la memoria del Anteproyecto se ajusta a las exigencias legalmente previstas, en la medida en que contiene una adecuada explicación y valoración de los términos de la iniciativa legislativa en cuestión.

Este Consejo viene insistiendo en la importancia que esa memoria tiene en la preparación interna de las disposiciones de carácter general que acometan los poderes públicos y, muy especialmente, en el análisis de los impactos de todo tipo que esas iniciativas normativas pueden tener.

Uno de esos impactos es el de índole económica, que tiene una especial importancia en aquellas iniciativas normativas que comporten la creación de nuevos órganos o estructuras. En el caso del Anteproyecto, tal ocurre con los previstos servicios de medios alternativos de solución de controversias previstos en su título I y sobre los que habrá ulterior ocasión de volver.

Habiéndose, en suma, respetado las exigencias de índole procedimental que deben tenerse en cuenta para preparar una iniciativa normativa de ese tipo, puede ya pasarse a examinar los términos sustantivos del Anteproyecto.

Tercera. Tal y como quedó reseñado en antecedentes, la proyectada legislación deriva de entender insatisfactorios los términos en que se desenvuelve actualmente el servicio público de Justicia, especialmente desde la óptica de las funcionalidades que debe oferta a sus usuarios y teniendo bien presente la necesidad de que ese servicio público brinde una respuesta eficiente, proporcionada y en tiempo a las necesidades de los ciudadanos.

La primera y relevante observación que ha de efectuarse al respecto es la utilización de la formularia "*servicio público de Justicia*". Nada hay que objetar a la misma en cuanto signifique una preocupación por la atención a los ciudadanos destinatarios de la actividad de juzgados y tribunales. No obstante, ha de notarse que la actividad de los órganos judiciales es contemplada por la Constitución Española y el resto del ordenamiento jurídico



CONSEJO DE ESTADO

bajo las fórmulas de "Poder Judicial", "Administración de Justicia", "Juzgados y Tribunales" y otras similares. Siendo ello así, entiende este Consejo que esa fórmula "servicio público de Justicia" supone degradar o minusvalorar los cometidos que están asignados a la Administración de Justicia de manera que debe ser sustituida por alguna de las que acaban de indicarse, lo que afecta, desde la rúbrica general de la proyectada nueva ley, a las oportunas previsiones de su parte dispositiva y a buena parte de la exposición de motivos.

Hecha esa importante precisión, entiende el Consejo de Estado que la preocupación del Anteproyecto por el adecuado desenvolvimiento de las actividades de la Administración de Justicia es plenamente legítima, ya que esa Administración es un cauce ordenado de solución de las controversias que inevitablemente surgen en el discurrir de la vida de una comunidad y que, en las condiciones humanas, sociales, técnicas y económicas en que se desenvuelve actualmente la comunidad española, es dable esperar y confiar en que la Administración de Justicia se desenvuelva en unos términos de alta eficiencia y sea reconocida, por tanto, por los ciudadanos como un elemento distintivo de la sociedad democrática avanzada a la que los españoles decidieron establecer.

Todavía en relación con las declaraciones generales del Anteproyecto, es de observar que su exposición de motivos afirma que se propone "*incorporar los nuevos valores de interdependencia, de solidaridad y humanismo*", siendo así que ni la solidaridad ni el humanismo son valores nuevos y que la interdependencia no es un valor, sino un hecho, lo que requiere una revisión de esas formulaciones.

Compartiéndose, pues, los objetivos que el Anteproyecto se propone, la atención ha de centrarse, obviamente, en las vías a través de las que quiere alcanzarlos.

También quedó reseñado en antecedentes que son tres las vías por las que transcurre el Anteproyecto: el decidido impulso a medios de solución de las controversias personales y sociales distintos de los cauces jurisdiccionales formales, la revisión de los extremos de nuestras actuales regulaciones forenses que evidencien ineficiencias y la mejora en el uso de las



CONSEJO DE ESTADO

tecnologías de la información y comunicación por parte de la Administración de Justicia.

El Anteproyecto aborda cada una de esas vías teniendo en cuenta la forma en que cada uno de esos ámbitos está actualmente configurado y tratado en nuestro ordenamiento jurídico. Así:

- Por lo que hace a la introducción de medios alternativos de solución de las controversias, el Anteproyecto se inclina por una regulación de nueva planta, contenida en el título I del Anteproyecto.

- La revisión de las ineficiencias detectadas en nuestras leyes procesales se acomete mediante la introducción de numerosos cambios en los cuerpos legales en cuestión (título II).

- El decidido fomento de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito de la Administración de Justicia se lleva a cabo mediante reformas de la ley que actualmente regula la cuestión (título III del Anteproyecto).

Para facilitar el contraste de las observaciones, sugerencias y comentarios que se avanzarán al Anteproyecto, las ulteriores consideraciones se ajustarán a la sistemática de este último, si bien, abordarán por separado las novedades propuestas para cada orden jurisdiccional, dadas las diferencias que existen entre ellos y el muy distinto alcance que el Anteproyecto tiene al respecto.

Cuarta. Los medios alternativos de solución de controversias (título I)

La regulación de tales medios es una de las grandes innovaciones de la norma, que pretende derivar hacia ellos buena parte de los litigios que ahora se plantean en lo que llama la "vía jurisdiccional". La exposición de motivos del Anteproyecto expresa con rotundidad que la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales, pero aclara



CONSEJO DE ESTADO

inmediatamente a continuación que *"... la Justicia no es únicamente la "administración de la justicia contenciosa". Es todo un sistema que se enmarca dentro del movimiento de lo que la filosofía del derecho denomina la justicia deliberativa, que no es monopolio de los cuerpos judiciales ni de la abogacía, sino que pertenece a toda la sociedad civil"*. En el marco de esta afirmación se contraponen, la solución judicial "contenciosa" con la solución extrajudicial "negociadora".

En este sentido, el artículo 1 del Anteproyecto define tales las vías no jurisdiccionales, afirmando que *"a los efectos de esta ley, se entiende por medio adecuado de solución de controversias cualquier tipo de actividad negociadora, tipificada en esta u otras leyes, a la que las partes de un conflicto acuden de buena fe con el objeto de encontrar una solución extrajudicial al mismo, ya sea por sí mismas o con la intervención de un tercero neutral"*.

El desarrollo posterior del título I se dedica a articular esta "vía no jurisdiccional" en cuanto a su planteamiento y efectos, de modo que procede efectuar, en primer lugar, algunas reflexiones generales sobre tales medios alternativos, comenzando por recordar la evolución de la conciliación y mediación en nuestro derecho procesal, tanto en el ámbito civil, como en el laboral.

A) La conciliación en la jurisdicción civil

La Ley Enjuiciamiento Civil de 1881 reguló los actos de conciliación como paso previo a la llamada jurisdicción contenciosa. A ellos dedicó el título I del libro III, encabezado por el artículo 460, que se expresaba así:

"Artículo 460.

Antes de promover un juicio declarativo, deberá intentarse la conciliación ante el Juez municipal competente.



CONSEJO DE ESTADO

Exceptúanse:

1.º Los juicios verbales.

2.º Los juicios declarativos que se promuevan como incidente o consecuencia de otro juicio, o de un acto de jurisdicción voluntaria.

3.º Los juicios que sean demandantes o demandados la Hacienda pública, los Municipios, los establecimientos de beneficencia, y en general las Corporaciones civiles de carácter público.

4.º Los juicios en que estén interesados los menores y los incapacitados para la libre administración de sus bienes.

5.º Los que se promuevan contra personas desconocidas o inciertas, o contra ausentes que no tengan residencia conocida, o que residan fuera del territorio del Juzgado en que deba entablarse la demanda.

En este último caso, si los litigantes residen en un mismo pueblo, deberá intentarse la conciliación.

6.º Los juicios declarativos que se promuevan para reclamar la nulidad o el cumplimiento de lo convenido en acto de conciliación.

7.º Los juicios de responsabilidad civil contra Jueces y Magistrados.

8.º Los juicios de árbitros y de amigables componedores, los universales, los ejecutivos, de desahucio, interdictos y de alimentos provisionales”.

De esta conciliación previa se ha destacar que su intento se configuraba como un requisito de procedibilidad, ya que disponía el artículo 462 que “el Juez no admitirá demanda a que no se acompañe certificación del acto de conciliación, o de haberse intentado sin efecto en los



CONSEJO DE ESTADO

casos en que por derecho corresponda", de manera que la asistencia al acto era obligatoria y que, en caso de no hacerlo, se imponían las costas (artículo 469), y que los demandantes y demandados se debían presentar *"acompañados cada cual de un hombre bueno. Pueden ser hombres buenos en los actos de conciliación todos los españoles que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles"* (artículo 470). Con respecto a los costes señalaba el artículo 475 que *"los gastos que ocasionare el acto de conciliación serán de cuenta del que lo hubiere promovido; los de las certificaciones, del que las pidiere"*, de modo que los gastos seguían el mismo régimen que las costas procesales y no implicaban, pues, retribución del conciliador o mediador.

La conciliación como requisito previo de admisibilidad de la demanda desaparece con la reforma operada por Ley 34/1984, de 6 de agosto, de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, *"ante la realidad constatada de que el acto de conciliación obligatorio se había convertido en un formalismo más que demoraba innecesariamente el proceso, siendo muy escasos los acuerdos que se alcanzaban en la práctica"*. El legislador optó mediante dicha reforma por eliminar su obligatoriedad de modo que la conciliación previa se convirtió, desde entonces, en un acto enteramente voluntario.

Así lo recordó el Tribunal Constitucional en su sentencia 81/1992, de 28 de mayo: *"Como es sabido, el acto de conciliación constituye un método autocompositivo de solución de los conflictos intersubjetivos de naturaleza disponible, en el que las partes, a través de la intervención de un tercero, evitan el nacimiento o ponen fin a un litigio entre ellas surgido; de lo que se deduce que la conciliación puede configurarse como un requisito previo al proceso o sucederse una vez dicho proceso ha sido ya instaurado. La conciliación "pre-procesal" participa de las características del modelo de la justicia liberal y, de aquí, que fuera configurada como un auténtico presupuesto procesal de la demanda por nuestra Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 (antiguos arts. 460-480). Pero, debido a la circunstancia de que esta configuración de la conciliación como requisito previo de la demanda pronto se reveló como un trámite dilatorio e ineficaz en la práctica, a partir de la reforma a la Ordenanza civil austriaca, de 1 de enero de 1888, (que supuso la primera*



CONSEJO DE ESTADO

consagración del modelo de la justicia "civil social"), la práctica totalidad de los Códigos Procesales Civiles y Laborales europeos y, entre ellos, naturalmente los nuestros (a partir de la reforma parcial a la L.E.C. de 1984 o de la nueva L.P.L. de 1990), decidieron derogar el carácter de presupuesto procesal del acto de conciliación y transformarlo en un acto "intraprocesal" en todos los procesos civiles y buena parte de los laborales, todo ello sin perjuicio de que los partes puedan instar, con carácter potestativo, el acto de conciliación con anterioridad a la interposición de la demanda".

Esa caracterización de la conciliación dentro del proceso civil se mantuvo en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por lo que se refiere a la actual regulación de la conciliación civil, se encuentra en el título IX de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. El artículo 139 dispone, en este sentido, que *"se podrá intentar la conciliación con arreglo a las previsiones de este Título para alcanzar un acuerdo con el fin de evitar un pleito. La utilización de este expediente para finalidades distintas de la prevista en el párrafo anterior y que suponga un manifiesto abuso de derecho o entrafie fraude de ley o procesal tendrá como consecuencia la inadmisión de plano de la petición..."*.

Esta conciliación, voluntaria, se encomienda al juez de Paz o al secretario judicial, hoy letrado de la Administración de Justicia, del Juzgado de Primera Instancia o del Juzgado de lo Mercantil y no requiere la intervención de abogado ni procurador (artículo 141). En cuanto a los gastos dispone el artículo 146 que *"los gastos que ocasionare el acto de conciliación serán de cuenta del que lo hubiere promovido"*.

B) La conciliación en la jurisdicción social

El modelo de conciliación previa a la vía laboral arranca del Real Decreto-ley 5/1979, de 26 de enero, sobre creación del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación. En la norma se establecía un sistema obligatorio y gratuito para los litigantes, con estos términos:



CONSEJO DE ESTADO

“Artículo quinto. Conciliación obligatoria.

Será requisito previo para la tramitación de cualquier procedimiento laboral ante la Magistratura de Trabajo el intento de celebración del acto de conciliación ante un funcionario Licenciado en Derecho del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación. La asistencia al mismo es obligatoria para ambas partes litigantes. Para su régimen, efectos y excepciones se estará a lo que preceptúan los artículos cincuenta, siguientes y concordantes de la Ley de Procedimiento Laboral, en lo que resulten aplicables”.

El sistema fue desarrollado por el Real Decreto 2756/1979, de 23 de noviembre, por el que el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación asume parte de las funciones que tiene encomendadas. Las competencias fueron posteriormente objeto de transferencia a las comunidades autónomas.

En su sentencia 192/1981, de 8 de abril de 1981, el Tribunal Constitucional analizó las facultades arbitrales de la Administración en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, dando por válido el sistema siempre que se asegurara la imparcialidad de esta primera fase. En su doctrina posterior delimitó la compatibilidad del trámite con el derecho a la tutela judicial efectiva, señalando que *“el trámite preprocesal de intento de conciliación previa en el procedimiento laboral (art. 63 LPL) tiene por finalidad posibilitar, antes de iniciarse el proceso, un acuerdo que lo evite, con las naturales consecuencias de celeridad y de ahorro de energía procesal (...), y que, según ha manifestado reiteradamente este Tribunal, resulta compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) porque, ni excluye el conocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida, al suponer simplemente un aplazamiento de la intervención judicial, ni se trata de un trámite desproporcionado o injustificado, al procurar una solución extraprocésal de la controversia que beneficia tanto a las partes como al sistema judicial”* (sentencias 75/2001, de 25 de marzo, y 354/1993, de 29 de noviembre).

Por lo que hace a su registro, la conciliación previa en vía laboral está prevista ahora por la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, que dispone en su redacción actual:



“Artículo 63. Conciliación o mediación previas.

Será requisito previo para la tramitación del proceso el intento de conciliación o, en su caso, de mediación ante el servicio administrativo correspondiente o ante el órgano que asuma estas funciones que podrá constituirse mediante los acuerdos interprofesionales o los convenios colectivos a los que se refiere el artículo 83 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, así como mediante los acuerdos de interés profesional a los que se refieren el artículo 13 y el apartado 1 del artículo 18 de la Ley del Estatuto del trabajo autónomo”.

Se trata de un sistema de conciliación obligatoria, ya que funciona como requisito de procedibilidad, de modo que según dispone el artículo 66, la no asistencia al acto de conciliación o de mediación determina que *“el juez o tribunal impondrán las costas del proceso a la parte que no hubiere comparecido sin causa justificada, incluidos honorarios, hasta el límite de seiscientos euros, del letrado o graduado social colegiado de la parte contraria que hubieren intervenido, si la sentencia que en su día dicte coincidiera esencialmente con la pretensión contenida en la papeleta de conciliación o en la solicitud de mediación”*. El acuerdo de conciliación o de mediación y los laudos arbitrales firmes tienen fuerza ejecutiva.

Es de notar que el acto de conciliación se celebra ante funcionarios licenciados en Derecho y no supone coste para el litigante. Los sistemas de mediación, conciliación y arbitraje son servicios públicos ofrecidos, en estos momentos, por las comunidades autónomas y el Estado, que no suponen gastos adicionales para el solicitante de la mediación. Se ha de añadir, además, que, para formular la llamada “papeleta”, no se precisa la intervención de abogado ni procurador.

C) El modelo propuesto por el Anteproyecto

Partiendo de la situación anteriormente descrita, el Anteproyecto modifica la actual situación de nuestra jurisdicción civil, estableciendo, con carácter general, que, antes de promover un juicio ante ella, las partes deben



CONSEJO DE ESTADO

intentar un medio extrajudicial de solución de la controversia en cuestión, dejando también abierta la posibilidad de que, una vez abierto el proceso en cuestión, las partes puedan ulteriormente plantear el recurso a uno de esos medios extrajudiciales.

A ello se añade, por lo demás, unas específicas habilitaciones a los órganos judiciales y a los letrados de la Administración de Justicia para que, iniciado ya un concreto proceso, puedan plantear a las partes la posibilidad de derivar su solución a uno de esos medios extrajudiciales, facultad de la que pueden hacer uso en cualquier momento de desarrollo del proceso en cuestión cuando adviertan que existe posibilidades para ello.

Con ello, el Anteproyecto supone un cambio sustancial en el enfoque del servicio público de Justicia. Si hasta ahora la Justicia se configuraba como un derecho del ciudadano para acceder al proceso y una solución impartida por jueces y magistrados, el nuevo "sistema de justicia" concede una enorme importancia a los medios de solución de conflictos o controversias encomendados a otros sujetos, ya sean árbitros, mediadores, terceros imparciales o componedores.

Una primera observación que cabe efectuar respecto de ese modelo propuesto por el Anteproyecto es la posibilidad de que hubiese sido objeto de una ley independiente y diferenciada de la que introduzca cambios sustanciales en nuestras leyes procesales, lo que hubiera facilitado el acceso y conocimiento por parte de sus destinatarios. Tal opción ha sido desechada sin que el expediente contenga una explicación detallada al respecto, que cabe entender basada en el hecho de que el Anteproyecto reputa esos medios alternativos de solución de controversias como un requisito de procedibilidad para la ulterior demanda que quisiera presentarse en relación con una controversia. En todo caso, esa diferenciación de los instrumentos legales que pueden utilizarse al servicio de objetivos diferenciados es una buena técnica normativa que este Consejo considera que debe ser tenida en cuenta en innovaciones legales del tipo de la ahora considerada. Por ello, en su criterio, esa técnica debiera ser considerada por los órganos actuantes en ulteriores iniciativas normativas de este tipo.



CONSEJO DE ESTADO

Por otra parte, las previsiones del Anteproyecto se acumulan a otros procedimientos y sistemas alternativos existentes, comenzando por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la conciliación en la jurisdicción social, prevista en el artículo 63 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, el modelo de conciliación ante el letrado de la Administración de Justicia previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, los sistemas de solución de conflictos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, la conciliación ante notario regulada por la Ley del Notariado, el requisito de la presentación de la reclamación al asegurador y la oferta o respuesta motivada, prevista en el artículo 7.8 del texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y la conciliación que corresponde a los registradores, regulada en el artículo 103 *bis* de la Ley Hipotecaria. A todos esos regímenes que ya existen en nuestro ordenamiento vienen a sumarse las posibilidades para alcanzar una solución no judicial a través o con intermediación de los “terceros neutrales” (artículo 9 y disposición adicional tercera del texto remitido), los “conciliadores” (artículo 15 del Anteproyecto) y los “expertos independientes” (artículo 17 del Anteproyecto).

Es importante destacar que todos estos medios se consideran adecuados a los efectos de cumplir con el requisito de procedibilidad que configura el artículo 4 del Anteproyecto, de modo que solo será admisible la demanda si se ha acudido previamente a algún medio alternativo de solución de controversias.

La opción propuesta por el Anteproyecto debe ser analizada desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea. En el informe del Consejo General del Poder Judicial se analiza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los sistemas alternativos de resolución de controversias, con base fundamental en los asuntos *Alassini* y *Menini* (sentencia de 18 de marzo de 2010, *Alassini*, y sentencia de 14 de junio de 2017, *Menini*), que utiliza varios criterios para evaluar la imposición de un



CONSEJO DE ESTADO

procedimiento de solución extrajudicial y su proporcionalidad. Tras un análisis detallado de estos criterios, el Consejo General del Poder Judicial llega a la conclusión de que el nuevo sistema cumple con el principio de proporcionalidad, ya que no impide el acceso a la jurisdicción, no supone excesivos retrasos e interrumpe los plazos de prescripción o caducidad, de lo que se desprende que se considera jurídicamente correcto el modo de configurar este trámite previo. El Consejo de Estado comparte los razonamientos del informe.

A lo largo de la tramitación del expediente, y también en el trámite de audiencia abierto ante este Consejo, diversas entidades han objetado esa opción general del Anteproyecto y han postulado, por ejemplo, que la obligación de acudir a un medio alternativo de solución de controversias antes de formular una demanda en la jurisdicción civil se restrinja a los casos en que existan posibilidades objetivas de acuerdo al recurrir a esos medios alternativos o que se sustituya por la utilización de los cauces especiales de comunicación y relación que existen entre determinadas entidades (aseguradora, gestoras de cobros...) y sus clientes.

Con independencia de la dificultad de definir legalmente cuándo existen esas posibilidades objetivas de acuerdo y de las previsiones singulares que el Anteproyecto ya dedica a ciertos cauces especiales de canalización de controversias que habrá ocasión de analizar, estima este Consejo que la decisión del Anteproyecto responde a una de las posibles opciones de política legislativa, sin que se aprecien datos o motivos para cuestionarla frontalmente.

En lo que afecta a los gastos el informe estima que *“el intento de MASC determinará, generalmente, gastos para las partes. Ello será así, indefectiblemente, cuando intervenga un tercero neutral en el procedimiento negociador (mediación, conciliación privada o ante Notario o ante Registrador, intervención de experto independiente)”*. A pesar de ello, el Consejo General del Poder Judicial, considera suficientes las medidas previstas para evitar que los costes derivados del intento de solución alternativa de controversias sean significativos o que su importe pueda suponer un obstáculo para el acceso a la jurisdicción para las partes, citando entre estas medidas tres de ellas: la que se refiere a la posibilidad de que las Administraciones pudieran sufragar el coste

9



CONSEJO DE ESTADO

del tercero con recursos públicos, la que permite que la intervención del abogado en el intento alternativo de solución de controversias no sea obligatoria y, finalmente, la que afecta a la modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para cubrir estos gastos en los casos en los que el litigante tuviera derecho a este beneficio.

Sin embargo, no puede pasarse por alto que el procedimiento que analizó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea fue creado en Italia por la Ley n.º 249, de 31 de julio de 1997, por la que se crea la Autoridad garante de las comunicaciones y se aprueban normas sobre sistemas de telecomunicaciones y de radiotelevisión. Fue desarrollado por el reglamento relativo a la resolución de litigios entre operadores de comunicaciones y usuarios finales, imponiendo un trámite previo de intento de conciliación ante los CORECOM, es decir, los Comités regionales de comunicaciones. Este trámite, configurado como requisito de procedibilidad, es gratuito. Así se expresa la sentencia citada: *“En cuarto lugar, el procedimiento de conciliación ante el CORECOM no ocasiona gastos. En cuanto a los procedimientos de conciliación ante otros organismos, los autos remitidos al Tribunal de Justicia no contienen indicación alguna de que tales gastos sean significativos”*.

Junto a esas consideraciones desde la óptica del Derecho de la Unión Europea, también resulta necesario valorar la solución planteada por el Anteproyecto desde los parámetros de nuestra Constitución y, muy especialmente, de las funciones que el artículo 117 encomienda a juzgados y tribunales.

Procede recordar al efecto la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva en relación con el concreto aspecto de los gastos que supone el acceso. En su sentencia 141/1988, de 12 de julio, declaró inconstitucional y nulo el inciso del artículo 57.1 del antiguo texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, que privaba de efecto en los tribunales, prohibiendo incluso su admisión ante ellos, a los documentos sujetos al impuesto si no se justificaba el pago del tributo. Entendió el Tribunal



CONSEJO DE ESTADO

Constitucional que *“las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no sólo han de responder a una finalidad constitucionalmente legítima, sino que han de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo pretendido y no han de afectar al contenido esencial del derecho”*. En el caso considerado, señala: *“existe, sin duda, una falta de proporcionalidad entre el objetivo que se persigue -la recaudación del impuesto- y el modo en que se opera”*, de modo que la simple irregularidad fiscal no puede limitar la tutela judicial.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha señalado que algunas tasas judiciales cumplen una finalidad legítima, la de *“financiar el servicio público de la Administración de Justicia con cargo a los justiciables que más se benefician de la actividad jurisdiccional, disminuyendo correlativamente la financiación procedente de los impuestos”*, añadiendo que *“el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino que es un derecho prestacional y de configuración legal, cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador”*, en su sentencia 20/2012, de 16 de febrero, aceptando las tasas en el orden civil a las que estaban sujetas algunas personas jurídicas.

En su sentencia 140/2016, de 21 de julio de 2016, el Tribunal Constitucional declaró que *“en nuestro Estado social y democrático de Derecho, que propugna entre otros valores superiores de su ordenamiento jurídico la justicia y la igualdad (art. 1.1 CE), el pago de un tributo no puede obstaculizar el ejercicio de un derecho fundamental”*. La cuota variable prevista en las tasas impugnadas en ese caso fue declarada inconstitucional por infringir el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción. Añadía el Tribunal Constitucional que el derecho de acceso a un tribunal no es un derecho absoluto, sino que puede comportar restricciones proporcionadas que persigan un objetivo legítimo y no menoscaben el contenido esencial de la tutela judicial efectiva, aspecto que se somete a un juicio de proporcionalidad, en estos términos: *“La proporcionalidad de la medida queda garantizada: si no se lesiona el valor fundamental de la justicia; si no concurre un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la medida y la finalidad de la norma; si de la misma se derivan más beneficios o*

9



CONSEJO DE ESTADO

ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros intereses en conflicto”.

En razón de todo lo expuesto, estima el Consejo de Estado que la configuración como requisito de procedibilidad de la utilización de un medio alternativo de solución de conflictos merece una reflexión sosegada. No se trata en este caso de contribuir con tributos o impuestos al funcionamiento del servicio público de la Justicia, que sería una finalidad legítima, sino de imponer a los particulares en general el coste de un servicio de mediación o conciliación prestado por terceros ajenos a la estructura del Poder Judicial. Si bien es cierto que algunos de ellos verán cubierto el gasto con el sistema de asistencia pública gratuita eso solo ocurrirá, como prescribe la propia Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para quienes acrediten no superar determinados umbrales de renta en el momento de efectuar la solicitud (dos veces el indicador público de renta de efectos múltiples vigente cuando se trate de personas no integradas en ninguna unidad familiar, dos veces y media el indicador público de renta de efectos múltiples vigente en el caso de personas integradas en alguna de las modalidades de unidad familiar con menos de cuatro miembros y el triple de dicho indicador cuando se trate de personas integradas en unidades familiares de cuatro o más miembros o que tengan reconocida su condición de familia numerosa). Por lo tanto, en un muy amplio número de casos, la opción del Anteproyecto supone un coste para sus destinatarios.

En definitiva, el Consejo de Estado entiende que, al instaurar unos medios alternativos de solución de controversias cuya consideración es un requisito de procedibilidad de la posterior demanda, el Anteproyecto está planteando una opción válida de política legislativa que puede servir a las finalidades expresadas en su exposición de motivos, singularmente la de descargar el servicio público de Justicia asuntos. No obstante, la carga económica que deriva de tener que recurrir a esos medios alternativos debe ser objeto de especial consideración, cuestión sobre la que habrá ocasión de volver en un ulterior apartado de esta consulta.

9



CONSEJO DE ESTADO

Esa valoración general positiva es también independiente de las consideraciones concretas que se formulan a continuación sobre aspectos concretos del régimen propuesto por el Anteproyecto.

D) La calificación de los medios de solución de controversias

El Anteproyecto se inclina por calificar de "adecuados" a los medios no jurisdiccionales de solución de controversias.

Con toda probabilidad la opción por ese calificativo responde a la idea de que los medios en cuestión habrán de adecuarse al tipo de controversia que se haya planteado y respecto de la que se suscite su eventual aplicación. Sin embargo, el calificativo "adecuado" ha sido cuestionado por diversos órganos preinformantes, tales como el Consejo General del Poder Judicial, y tiene el inconveniente destacado por el Consejo Fiscal de poder ser entendido como una desconfianza respecto de los medios jurisdiccionales o como la suposición de que estos últimos no son adecuados para dirimir controversias o lo son en menor medida que los medios enunciados por el Anteproyecto. Se trataría, obviamente de un mal entendimiento de la cuestión, ya que no resulta posible avanzar un juicio general acerca de cuál es el mejor tipo de medio para solucionar las controversias, puesto que la respuesta a esa cuestión dependerá del tipo de controversia de que se trate.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que ese calificativo de "alternativos" está sólidamente asentado en la práctica de los mecanismos extrajudiciales de solución de controversias.

Por todo ello, el Consejo de Estado entiende que sería preferible utilizar un distinto adjetivo para calificar los medios de solución de controversias que se vienen analizando, cual podría ser el de "alternativos".

En esa misma línea, este Consejo estima que la definición inicial del proyectado artículo 1 ganaría en precisión sustituyendo la expresión "actividad negociadora" por la expresión "mecanismo negociador".



E) El cuadro general de medios alternativos

En el capítulo III de este título I del Anteproyecto se listan las diferentes modalidades de negociación que incluyen:

- La mediación al amparo de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (artículo 13)
- La conciliación ante notario
- La conciliación ante el registrador
- La conciliación ante el letrado de la Administración de Justicia
- La conciliación privada ante cualquier “persona con conocimientos técnicos o jurídicos relacionados con la materia de que se trate”, que conste inscrito como mediador o como colegiado en cualquier colegio reconocido legalmente, como los de la abogacía, la procura, el de graduados sociales, el del notariado o el de registradores de la propiedad (artículo 14)
- La negociación mediante una oferta vinculante confidencial, que de ser aceptada obliga a quien la formuló (artículo 16)
- La designación de un “experto independiente” sobre cuestiones jurídicas o aspectos técnicos, para que emita una opinión sobre la materia o un dictamen no vinculante (artículo 17).

Es de destacar la amplitud con la que la norma regula las posibilidades de cumplir con los requisitos de la negociación previa, pero, quizá precisamente por ello, las figuras están poco perfiladas. No se aprecia bien en que difieren el experto independiente en cuestiones jurídicas y el conciliador privado con conocimientos jurídicos en cuanto a su formación o cualificación. Tampoco queda claro qué entiende la norma por conocimientos técnicos, si de lo que se trata es de encontrar una solución a un problema jurídico.

El desarrollo de la norma se completará, como prevé la disposición adicional tercera, con un Estatuto del tercero neutral, que parece ser incluirá el

9



CONSEJO DE ESTADO

procedimiento de conciliación privada y la intervención del tercero independiente. Así se expresa:

“Disposición adicional tercera. Estatuto del tercero neutral.

A propuesta del Ministerio de Justicia, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta ley, un proyecto de ley que regule el estatuto del tercero neutral interviniente en cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias, incluyendo un régimen de incompatibilidades y de infracciones y sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en dicho estatuto. El estatuto regulará la obligación de los terceros neutrales que intervengan en los medios adecuados de solución de controversias de remitir la información que se establezca sobre su actividad, a los únicos efectos de elaboración de una estadística de este sector y con respeto a las normas sobre confidencialidad y protección de datos. Las Administraciones con competencias en materia de Justicia acordarán la estructura y contenidos de la información sobre la actividad de los terceros neutrales, así como la periodicidad y forma de remisión al Ministerio de Justicia por parte de los órganos autonómicos correspondientes”.

El Consejo de Estado estima que esta regulación habrá de acometerse cuanto antes a los efectos de dotar de contenido a los muchos métodos posibles de negociación, teniendo en cuenta, además, que los derechos e intereses que ante él se plantean son de la mayor relevancia.

F) La autonomía privada y las materias excluidas de los medios alternativos de solución de controversias

El artículo 3 del Anteproyecto se inspira en lo que la exposición de motivos llama “justicia deliberativa” y propone como esencial principio para la resolución de conflictos el principio de autonomía de la voluntad. En efecto, la exposición de motivos de la norma proyectada expresa con rotundidad que la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales, pero aclara inmediatamente: “... que la Justicia no es únicamente la



CONSEJO DE ESTADO

“administración de la justicia contenciosa”. Es todo un sistema que se enmarca dentro del movimiento de lo que la filosofía del derecho denomina la justicia deliberativa, que no es monopolio de los cuerpos judiciales ni de la abogacía, sino que pertenece a toda la sociedad civil”.

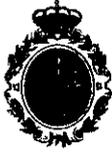
En el marco de esta filosofía el artículo 3 del Anteproyecto plasma este principio en los siguientes términos:

“Artículo 3. Principio de autonomía privada en el desarrollo de los medios adecuados de solución de controversias.

1. Las partes son libres para convenir o transigir, a través de estos medios, sobre sus derechos e intereses, siempre que lo acordado no sea contrario a la ley, a la buena fe ni al orden público. Las partes pueden alcanzar acuerdos totales o parciales. En el caso de acuerdos parciales, las partes podrán presentar demanda para ejercitar sus pretensiones respecto a los extremos de la controversia en los que se mantenga la discrepancia.

2. No obstante, no podrán ser sometidos a medios adecuados de solución de controversias, ni aun por derivación judicial, los conflictos que afecten a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación aplicable, pero sí será posible su aplicación en relación con los efectos y medidas previstos en los artículos 102 y 103 del Código Civil, sin perjuicio de la homologación judicial del acuerdo alcanzado. En ningún caso podrán aplicarse dichos medios de solución de controversias, a los conflictos que versen sobre alguna de las materias excluidas de la mediación conforme a lo dispuesto en el artículo 87 ter de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial”.

La primera observación al respecto ha de referirse a las materias expresamente excluidas, que resultan ser *“los derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes”*. Las remisiones expresas se refieren a las demandas de nulidad, separación y divorcio y sus efectos (artículos 102 y 103 del Código Civil) y a las materias no susceptibles de mediación de acuerdo con



CONSEJO DE ESTADO

el artículo 87 *ter*, es decir, materias relacionadas con la violencia de género atribuidas a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

En relación con la última alusión de ese artículo 3, número 2, del Anteproyecto, estima el Consejo de Estado que excluir expresamente de la posibilidad de convenir o transigir libremente los aspectos relacionados con la persecución penal de la violencia de género puede tener su justificación en su relación directa con el orden público, pero ese mismo argumento se puede aplicar, en general, a todas las materias penales. Por decirlo de otro modo, si no cabe aplicar un medio de solución de controversias a las materias propias de las materias relacionadas con la violencia de género tampoco cabrá en el caso de los delitos contra las personas.

Siendo ello así, ha de recordarse que la regulación más detallada de la mediación abierta a la autonomía privada excluye las materias penales, tal y como proclama el artículo 2 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, según cuyo tenor:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta Ley es de aplicación a las mediaciones en asuntos civiles o mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, siempre que no afecten a derechos y obligaciones que no estén a disposición de las partes en virtud de la legislación aplicable.

En defecto de sometimiento expreso o tácito a esta Ley, la misma será aplicable cuando, al menos, una de las partes tenga su domicilio en España y la mediación se realice en territorio español.

2. Quedan excluidos, en todo caso, del ámbito de aplicación de esta Ley:

- a) La mediación penal.*
- b) La mediación con las Administraciones públicas.*
- c) La mediación laboral”.*



CONSEJO DE ESTADO

La segunda observación en relación con el artículo 3 del Anteproyecto está conectada con la doctrina del Tribunal Constitucional. En su sentencia 81/1992, de 28 de mayo, señaló que *“en aquellas contiendas en las que esté comprometido el interés u «orden público» las partes no son absolutamente dueñas de poder disponer, a través de la conciliación, de los derechos o intereses en conflicto”*, añadiendo que: *“Dentro del estándar «orden público» hay que reputar hoy incluidas las normas constitucionales tuteladoras de los derechos fundamentales”*. En esta misma sentencia, suscitada por un recurso de amparo contra una sentencia del Tribunal Central de Trabajo, expresaba el Tribunal Constitucional que *“de la exégesis del art. 53.5 C.E. hay que concluir también en la ausencia de obligatoriedad del acto de conciliación ante el IMAC o cualquier otra autoridad administrativa como presupuesto procesal de la admisión de una demanda laboral, cuyo objeto lo constituya la solicitud de restablecimiento de un derecho fundamental vulnerado, ya que la interpretación contraria llevaría a la perpetuación en el tiempo de la lesión del derecho fundamental afectado...”*.

En conclusión, entiende el Consejo de Estado que el artículo 3 del Anteproyecto debiera modularse para hacerse expresamente eco de que las materias penales y los conflictos referidos a la titularidad y ejercicio de los derechos fundamentales quedan excluidas del ámbito de aplicación de la proyectada nueva legislación, en los términos que acaban de enunciarse.

En relación con la exclusión de las entidades integrantes del sector público, ha de tenerse en cuenta la diversidad de tales entidades y el hecho de que nuestro ordenamiento jurídico contempla ya actualmente casos en los que controversias que afecten a las entidades públicas tienen abiertas vías de solución negociada o de mutuo acuerdo. Por ello, aunque la cuestión es ajena a los objetivos que persigue el Anteproyecto, entiende este Consejo que ha de profundizarse en identificar los casos en que controversias que afecten a las entidades integrantes del sector público deben tener abiertas vías negociadas y alternativas de solución y en considerar las mejores vías a utilizar al respecto.



CONSEJO DE ESTADO

G) Los medios alternativos de solución de controversias como requisito de procedibilidad

Ese alcance de los aludidos medios es enunciado por el artículo 4 del Anteproyecto:

“Artículo 4. Requisito de procedibilidad

1. En el orden jurisdiccional civil, con carácter general, para que sea admisible la demanda se considerará requisito de procedibilidad acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias de los previstos en el artículo 1. Para entender cumplido este requisito habrá de existir una identidad entre el objeto de la negociación y el objeto del litigio, aun cuando las pretensiones que pudieran ejercitarse, en su caso, en vía judicial sobre dicho objeto pudieran variar. Se considerará cumplido este requisito si se acude previamente a la mediación, a la conciliación o a la opinión neutral de un experto independiente, si se formula una oferta vinculante confidencial o si se emplea cualquier otro tipo de actividad negociadora, tipificada en esta u otras normas, pero que cumpla lo previsto en los capítulos I y II del título I de esta ley. Singularmente, se considerará cumplido el requisito cuando la actividad negociadora se desarrolle directamente por las partes, asistidas de sus abogados cuando su intervención sea preceptiva de acuerdo con este Título...”.

Inmediatamente después, el precepto describe aquellos casos en los que no es exigible la actividad negociadora previa, que resultan ser:

- Los casos en que se pretenda la tutela judicial de derechos fundamentales.
- Los casos en que deban adoptarse las medidas del artículo 158 del Código Civil, es decir, las medidas de protección a los menores para evitar su sustracción, las medidas protectoras de alejamiento o las disposiciones necesarias para cumplir con las obligaciones de alimentos.



- Los supuestos en los que se solicite una autorización para el internamiento forzoso por razón de trastorno psíquico conforme a lo dispuesto en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que suponen intervención de un médico y de la autoridad judicial.
- Las pretensiones de que el tribunal resuelva, con carácter sumario, la demolición o derribo de obra, edificio, árbol, columna o cualquier otro objeto análogo en estado de ruina y que amenace causar daños a quien demande.
- El ingreso de los menores con problemas de conducta en centros de protección específicos, de entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de medidas de protección de menores, ni de restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional.
- La iniciación de expedientes de jurisdicción voluntaria.

Una vez comenzado el proceso de negociación queda, como dispone el artículo 6 del Anteproyecto, interrumpida la prescripción o suspendida la caducidad de acciones desde la fecha en la que conste el intento de comunicación de dicha solicitud a la parte requerida. La parte requerida tiene el plazo de treinta días naturales a contar desde la fecha de recepción de la propuesta para mantener la primera reunión dirigida a alcanzar un acuerdo. Si la propuesta inicial no tiene respuesta o el proceso negociador finaliza sin acuerdo, las partes deberán formular la demanda dentro del plazo de un año, como dispone el artículo 6 del anteproyecto.

En coherencia con lo expuesto el artículo 20, apartado sesenta, del Anteproyecto modifica el artículo 403, número 2, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en estos términos:

“No se admitirán las demandas cuando no se acompañen a ella los documentos que la ley expresamente exija para la admisión de aquellas, cuando no se hagan constar las circunstancias a las que se refiere el segundo párrafo del apartado 3 del artículo 399 en los casos en que se haya acudido a un medio adecuado de solución de controversias por exigirlo la ley como



CONSEJO DE ESTADO

requisito de procedibilidad, o cuando no se hayan efectuado los requerimientos, reclamaciones o consignaciones que se exijan en casos especiales”.

A propósito del juego de los medios alternativos de solución de controversias en cuanto requisito de procedibilidad de la posterior demanda se suscitan dos cuestiones a examinar por separado.

1. La subsanación del requisito

En primer lugar, se ha de valorar que, como bien recuerda el Consejo General del Poder Judicial, existe una consolidada jurisprudencia constitucional favorable, por exigencias del artículo 24, número 1, de la Constitución, a la subsanación no solo formal sino también material del requisito de la conciliación previa en el ámbito laboral y del requisito de la reclamación previa en la vía administrativa cuando se demanda a entes públicos. Ambos casos tienen paralelismos con el ahora analizado. Cita a estos efectos el Consejo General del Poder Judicial las sentencias del Tribunal Constitucional 69/1997, 76/1996, 11/1988, 65/1993, 120/1993 y 81/1992, para sugerir que se introduzca en la norma una específica regulación de la subsanación del defecto de intento de negociación con el fin de preservar el derecho a la tutela judicial efectiva. El Consejo de Estado comparte esta argumentación y la consideración que se plantea.

2. Los litigios en materia de consumo

Todavía en relación con el requisito de la procedibilidad de la posterior demanda, la disposición adicional quinta del Anteproyecto se ocupa de precisar el modo de entenderlo cumplido en los casos de litigios en materia de consumo.

A estos efectos dispone que la reclamación extrajudicial previa ante la empresa o el profesional será suficiente para entender cumplido el requisito. En todo caso, dispone la norma, los consumidores *“podrán acudir a cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias, tanto los*



CONSEJO DE ESTADO

previstos en la legislación especial en materia de consumo como los generales previstos en la presente ley". Pueden, por tanto, acudir a los sistemas de solución previstos en el Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que regula las entidades acreditadas de resolución alternativa establecidas en España, y también a los previstos en el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que desarrolla el Sistema Arbitral de Consumo.

El mismo efecto producen las reclamaciones presentadas por consumidores y usuarios ante:

- el Banco de España
- la Comisión Nacional del Mercado de Valores
- la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, en los términos establecidos
- la entidad que se cree en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre.

•

Este último inciso remite a la denominada "*entidad de resolución alternativa en el ámbito de la actividad financiera*". La Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, recoge, en su disposición adicional primera la obligación de crear, mediante ley, una entidad para la resolución de litigios de consumo en el sector financiero. En los procedimientos de resolución de litigios habrán de participar, necesariamente, las entidades financieras. Esta obligación viene impuesta por la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Sobre este extremo el Consejo de Estado ha de señalar que el plazo de ocho meses para desarrollar la previsión, previsto en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, se ha sobrepasado sobradamente.

9



CONSEJO DE ESTADO

El Consejo de Estado considera oportuno reiterar la recomendación que se formuló en un dictamen de 28 de enero de 2016, referido al expediente número 926/2015, relativo a un anteproyecto de ley de resolución alternativa de conflictos de consumo. En concreto, se reitera ahora lo que se señaló entonces: *“Este Consejo de Estado considera que debería hacerse un esfuerzo por elaborar una ley que establezca un nuevo y único marco de resolución alternativa de conflictos en materia de consumo, con diferente alcance al que resulta del anteproyecto y que deje fuera o establezca las especialidades que sean del caso respecto de sectores en los que ello esté justificado”*.

H) Los servicios de medios alternativos de solución de controversias

Ya se ha señalado el enorme cambio que el Anteproyecto encierra en el enfoque del servicio público de la Justicia. Al introducir como requisito previo para el acceso a la jurisdicción un medio de solución de controversias se pretende derivar a los particulares a la mediación, el arbitraje, la intervención de terceros imparciales o la intervención de los expertos. La variedad de métodos a los que ya se ha hecho referencia impone una nueva necesidad: la de saber cuáles son las posibilidades dentro de ese elenco y quiénes son los profesionales disponibles en cada caso. Resulta por ello necesaria la constitución de los servicios de orientación en el marco del servicio público de Justicia. Se dispone así que el Ministerio de Justicia constituirá, en la forma que consideren adecuada, los servicios de medios adecuados de solución de controversias. Lo mismo habrán de hacer las comunidades autónomas con competencias transferidas.

Así, una de las novedades más sustanciales que incorpora la norma es la creación de los servicios de medios adecuados de solución de controversias, cuya regulación sustantiva que no consta en el título I de la norma enviada en consulta, sino en su disposición adicional cuarta, que se expresa de este modo:



CONSEJO DE ESTADO

"Disposición adicional cuarta. Servicios de medios adecuados de solución de controversias.

1. En el ámbito de sus respectivas competencias, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas constituirán, en la forma que consideren adecuada, los servicios de medios adecuados de solución de controversias.

2. Dichos servicios tendrán, al menos, las siguientes funciones:

a. Proporcionar a la ciudadanía y a los profesionales información sobre los medios adecuados de solución de controversias, naturaleza, contenido, efectos de su utilización y recursos existentes.

b. Administrar dichos recursos.

c. Gestionar y controlar el registro de profesionales de medios adecuados de solución de controversias para ese territorio, en coordinación con los restantes registros existentes.

d. Poner a disposición de todas las personas interesadas los datos de los terceros neutrales que reúnan los requisitos que se determinen legalmente.

e. Informar a los órganos judiciales sobre estos métodos y prestar el apoyo necesario a la derivación judicial.

f. Llevar a cabo el control, seguimiento y estadística del desarrollo de este servicio.

g. Coordinar la actuación de todos los colectivos profesionales, administraciones e instituciones implicados en su desenvolvimiento.

h. Desarrollar cuantas labores sean necesarias para la implantación y utilización de estos métodos en el servicio público de Justicia.



CONSEJO DE ESTADO

3. La organización de estos servicios debe, en todo caso, garantizar el acceso universal de la ciudadanía al sistema de Justicia, así como el cumplimiento de las funciones que se establecen en esta ley y en las normas que la desarrollen”.

La creación inmediata de estos servicios está prevista y presupuestada en la memoria de impacto normativo que recoge los datos económicos, las referencias a la financiación inicial, que corresponderá al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y las previsiones para su puesta en marcha, prevista para el año 2023.

De acuerdo con la memoria, se crearán 54 unidades, una por capital de provincia y dos adicionales en los órganos centrales. Se trata, en suma, de que tales unidades orienten a los ciudadanos para encontrar los medios más adecuados para solucionar sus controversias, encomendando la dirección de esas unidades a un letrado de la Administración de Justicia. Cumplido el requisito de procedibilidad, podrá el justiciable solicitar la tutela judicial efectiva. Los servicios facilitarán a los ciudadanos la información sobre las alternativas y los datos sobre los registros de profesionales.

La memoria ha tratado de calcular el impacto presupuestario que supone la creación de una unidad de solución de controversias, que incluye un letrado de la Administración de Justicia, dos gestores y un tramitador, de manera que el coste medio anual es de 162.379 euros. Si se calcula que existirán 54 unidades, una por capital de provincia y dos adicionales en los órganos centrales la suma supone 8.768.477 euros en gastos de personal, de los cuales 5.474.034 corresponden al Ministerio de Justicia. La financiación del gasto se imputará al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en su primera anualidad. Aunque posteriormente el gasto se imputará al programa Tribunales de Justicia, se supone que no existirá incremento de gasto público o no será apreciable, porque se prevé que la derivación de los ciudadanos hacia los medios alternativos disminuirá el trabajo judicial ordinario.

Los costes de funcionamiento se han calculado en 3.536.115 euros para las 54 unidades. A ellos se han de sumar los posibles



CONSEJO DE ESTADO

incrementos de gasto en la asistencia jurídica gratuita, que calculados de acuerdo con los informes del XV Informe del Observatorio de Justicia Gratuita suponen un total de 15.000.000 euros. Se calculan por otra parte los costes de apoyo y los sistemas informáticos que suponen 4.020.458 euros anuales. En resumen, este programa supone 78,04 millones de euros, que forma parte del importe asignado al Ministerio de Justicia que es de 410 millones de euros en total. Las unidades de solución de conflictos habrán de estar creadas y en funcionamiento en el año 2023 de acuerdo con lo señalado en el Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia.

El Consejo de Estado valora positivamente la creación de estas dependencias de orientación, en cuanto puedan ayudar al ciudadano a orientarse entre los posibles y variados sistemas. Entiende, sin embargo, que el nombre propuesto para las unidades o servicios no permite identificar su finalidad y estima preferible la denominación de "Servicios de orientación para la búsqueda de medios alternativos de solución de controversias". Sugiere, por otra parte, el Consejo de Estado, que la recopilación, difusión e información acerca de la regulación y cauces aplicables a las distintas formas de resolución de conflictos no jurisdiccionales podría resultar útil, tanto para los servicios que se creen como para los propios ciudadanos.

1) Coste de la intervención del tercero neutral

El Anteproyecto ha previsto como uno de los medios posibles para la resolución de controversias la intervención de un tercero neutral. La regulación de su régimen jurídico y estatuto se remite a una nueva norma de rango legal y no está completamente perfilada en el Anteproyecto. En todo caso, lo que resulta de lo previsto es que este tercero neutral es un profesional o técnico al que corresponden unos honorarios, como dispone el artículo 10 de Anteproyecto.

A los efectos de facilitar a los litigantes el acceso a la justicia, cumplimentando el requisito previo de intento de mediación o conciliación, la disposición adicional primera dispone:

9



CONSEJO DE ESTADO

“Disposición adicional primera. Coste de la intervención del tercero neutral.

Los casos en que la utilización del medio adecuado de resolución de controversias sea requisito de procedibilidad antes de acudir a los tribunales de justicia y para aquellos otros en que la intervención del tercero neutral se produzca por derivación de dichos tribunales una vez iniciado el proceso, las Administraciones con competencias en materia de Justicia podrán establecer, en su caso, cuanto tengan por conveniente para sufragar el coste de la intervención de dicho tercero neutral, en todo o en parte, con cargo a fondos públicos y para aquellas personas en quienes concurren los requisitos que se establezcan a tal efecto, en la medida en que los medios adecuados de solución de controversias permitan reducir tanto la litigiosidad como sus costes, siempre de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias”.

Ya ha quedado anteriormente expresada la importancia que este Consejo atribuye al coste que los particulares deberán soportar como consecuencia de la opción que el Anteproyecto efectúa a propósito de esos medios alternativos de solución de controversias y la ha conectado con el juicio de proporcionalidad a que esa opción está sometida.

Precisamente por ello, el Consejo de Estado entiende que la ordenada y adecuada puesta en práctica de la opción del Anteproyecto requiere que lo enunciado en su disposición adicional primera sea concretado y hecho público a la mayor brevedad posible, a fin de brindar a todos los afectados de un marco conocido y seguro de referencia.

También se estima necesario que el régimen jurídico y estatuto del aludido tercero neutral sea aprobado a la mayor brevedad posible. Esta observación puede obligar a reconsiderar la *vacatio legis* de tres meses que el Anteproyecto actualmente incluye para la entrada en vigor de esa nueva ley a partir de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, cuestión que también ha sido suscitada por algunos de los órganos que han intervenido en el expediente, como es el caso del Consejo Fiscal.



CONSEJO DE ESTADO

**Quinta. Modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Criminal
(título II, artículo 18)**

Quedó reseñado en antecedentes que tales modificaciones tienen un carácter limitado y se proponen en tanto se apruebe y entre en vigor una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que diseñe el procedimiento penal del siglo XXI.

El Consejo de Estado entiende que ha de darse la mayor prioridad posible a la aprobación de esa tantas veces anunciada nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, ya que es la sede adecuada para ofrecer una respuesta global y sistematizada a los problemas con que se enfrenta el enjuiciamiento criminal entre nosotros. Por lo mismo, estima que han de contemplarse con un carácter marcadamente restrictivo los cambios concretos que, antes de esa respuesta global, se introduzcan en la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, ya que no podrán representar la aludida respuesta necesaria que merecen la actual situación y cuestiones pendientes en relación con el enjuiciamiento de los ilícitos penales.

Hecha esa reflexión general, pasan seguidamente a examinarse el alcance de las concretas modificaciones que el Anteproyecto propone incorporar a la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal y a avanzarse el criterio que este Consejo sostiene al respecto.

A) El fomento de la utilización de medios telemáticos e informáticos

Al igual que en relación con las restantes leyes procesales que modifica, el Anteproyecto trata de fomentar la agilización y digitalización del procedimiento penal en todos sus trámites y, para ello, modifica el régimen de requisitorias y llamamiento por edictos al Sistema de Registros de Apoyo a la Administración Judicial y al *Tablón Edictal Judicial Único*.



CONSEJO DE ESTADO

Así, se introduce una mención a la necesidad de informar al ofendido o perjudicado de las posibilidades que están a su alcance para relacionarse telemáticamente con la Administración de Justicia.

En la línea de agilizar, evitar reiteración de trámites, el Anteproyecto opta por que las consiguientes citaciones y desplazamientos de las personas ofendidas y perjudicadas por el delito, a los solos efectos de realizarles ofrecimiento de acciones, se lleven siempre a cabo por el medio más rápido posible, sin merma alguna de los derechos que asisten a las víctimas.

El Anteproyecto incluye una nueva disposición sobre las videoconferencias en el orden jurisdiccional penal, que se remite a los artículos 306, 325 y 731 *bis* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El empleo de estas videoconferencias en el ámbito de la Administración de Justicia es comentado en la ulterior consideración séptima del presente dictamen, a propósito del régimen general que se propone incluir en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de modo que procede ahora remitirse a lo que se indica en esa ulterior consideración.

B) Manifestaciones de la parte acusada

El Anteproyecto introduce diversas precisiones sobre las manifestaciones de la parte acusada que pueden afectar a su posición respecto de las acusaciones que se le dirijan.

Así, se puntualizan los requisitos sobre su eventual reconocimiento de responsabilidad penal y civil (revisión del segundo párrafo del actual artículo 688 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por obra del apartado número cinco del artículo 18 del Anteproyecto).

Y, en relación con las sentencias condenatorias de conformidad, se introducen precisiones dirigidas a asegurar que la persona acusada reciba información escrita sobre el acuerdo alcanzado cuando la pena acordada con las acusaciones sea superior a cinco años de prisión (revisión del artículo 655 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por el apartado número cuatro del



CONSEJO DE ESTADO

artículo 18 del Anteproyecto) y similares puntualizaciones en el caso del procedimiento abreviado (revisión del artículo 785 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por obra del apartado nueve del mencionado artículo 18).

C) Procedimiento abreviado

Las modificaciones que el Anteproyecto introduce al respecto se refieren al juicio oral y la sentencia, y parten de la introducción de una audiencia preliminar (modificación del artículo 785, incluido en el capítulo V del título II del libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), lo que da lugar a un desplazamiento de los contenidos normativos o reenumeración de diversos preceptos, de forma que el nuevo artículo 786 sustituiría al vigente artículo 785, el nuevo artículo 787 al artículo 786, el artículo 787 *bis* al actual artículo 786 *bis*, y el nuevo artículo 787 *ter* al actual artículo 787. Ello exige hacer una revisión a lo largo del texto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por las remisiones que el texto vigente hace a unos u otros artículos, para determinar si procede mantenerlas, suprimirlas o modificarlas en cada caso.

Por ejemplo, es necesario revisar las remisiones que a lo largo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se hacen al artículo 785 (cuyo contenido ahora se centra en esa nueva audiencia preliminar), para valorar en cada caso si procede mantenerlas, suprimirlas o modificarlas. Así, existen remisiones a este artículo 785 en los actuales artículos 784.1, 782, 800.3 y 800.6 (también en el artículo 802, pero este sí se modifica en el Anteproyecto, por lo que la nueva redacción está ya adaptada). Lo mismo cabría observar en relación con el artículo 787, ahora artículo 787 *ter*, por lo que habría que revisar las remisiones que al artículo 787 se hacen a lo largo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se trata, en realidad, de una observación que la buena técnica normativa exige tener en cuenta en relación con el conjunto de la reforma proyectada y con cada uno de los artículos modificados.

En lo que se refiere al contenido concreto de las modificaciones operadas en el referido capítulo V (*"Del juicio oral y de la sentencia"*), se condensan en la creación de la ya aludida audiencia preliminar, a la que se cita únicamente al Ministerio Fiscal y a las partes, así como a los acusados y que

9



CONSEJO DE ESTADO

tiene por finalidad no solo la admisión de pruebas, sino también una posible conformidad, sin que sea precisa la citación de todos los testigos y peritos. El nuevo trámite tiene también como finalidad depurar aquellas cuestiones que pudieran suponer la suspensión de la celebración del juicio oral y un nuevo señalamiento o la posible nulidad de pruebas por vulneración de derechos fundamentales, sin necesidad de esperar a su resolución en sentencia tras la celebración del juicio oral.

Así presentada la novedad, la primera cuestión que cabe plantear es la posibilidad de modificar el epígrafe del citado capítulo V (que se abre precisamente con este artículo 785) para que se mencione también esa audiencia preliminar (de forma que el epígrafe podría ser "*De la audiencia preliminar, el juicio oral y la sentencia*"). También relacionado con ello, se observa que se utilizan distintos nombres en relación con este acto: simplemente "*comparecencia*" (artículo 785.1), "*audiencia preliminar*" (785.2) y "*comparecencia previa*" (802), resultando necesario unificar tales denominaciones dispares.

Este nuevo artículo 785 configura en sus primeros apartados esa audiencia preliminar, que no se suspenderá por la inasistencia injustificada del acusado, ni tampoco por la incomparecencia injustificada de las demás partes, "*celebrándose a los efectos de sustanciar las cuestiones que puedan resolverse en ausencia*". Llama la atención que la exigencia de que haya sido debidamente citado se refiere al acusado, pero no a las demás partes, lo que debería corregirse.

Los apartados 4 a 11 del proyectado artículo 785 siguen muy de cerca la regulación que hasta ahora se recoge en el artículo 787 (apartados 1 a 8), en relación con la posibilidad de que se dicte sentencia de conformidad (una regulación que también se mantiene en el artículo 787 *ter* proyectado, que viene a sustituir al vigente artículo 787, en términos muy parecidos, como después se verá).



CONSEJO DE ESTADO

De este modo, se propicia que se pueda dictar sentencia de conformidad ya en esta audiencia preliminar, introduciéndose pequeñas modificaciones respecto de la regulación aún vigente en el artículo 787.

Así, una primera diferencia se aprecia en el primer párrafo del proyectado artículo 785.4. En su inciso final se suprime la referencia a la exigencia de que la pena no exceda de seis años de prisión, lo que responde a la supresión del límite penológico de seis años que tiene por objetivo, según razona la memoria y debería recoger la exposición de motivos del Anteproyecto, facilitar estas sentencias de conformidad sin necesidad de celebrar el juicio oral.

Por otra parte, en este mismo inciso final del primer párrafo del aludido artículo 785.4, se prevé que la sentencia se dicte "*de conformidad con la pena manifestada por la defensa y el acusado*", mientras que el vigente artículo 787.1 (como también el apartado 1 del nuevo artículo 787 *ter*) omite la referencia al acusado. La mención se considera correcta, teniendo en cuenta las referencias que al acusado se hacen en los apartados siguientes; más bien, llama la atención que no se introduzca esa misma mención del acusado en el nuevo artículo 787 *ter*, primer apartado, lo que debe reconsiderarse.

Una tercera diferencia radica en el segundo párrafo del apartado 4 (novedad respecto del vigente artículo 787.1), en el que se dice que el Ministerio Fiscal oírán previamente a la víctima o perjudicado, aunque no estén personados en la causa, siempre que hubiera sido posible y se estime necesario para ponderar correctamente los efectos y el alcance de tal conformidad y en todo caso cuando la gravedad o trascendencia del hecho o la intensidad o la cuantía sean especialmente significativos, así como en todos los supuestos en que víctimas o perjudicados se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. También se considera acertada la novedad, que en este caso sí se ha introducido paralelamente en el proyectado artículo 787 *ter*, si bien con una ubicación diferente (como segundo párrafo del apartado 2 -que se corresponde con el apartado 5 del artículo 785- y no como segundo párrafo del apartado 1 -que se correspondería con la ubicación que se le da en el artículo 785, apartado 4-). Se sugiere coordinar mejor la ubicación del párrafo

9



CONSEJO DE ESTADO

de referencia, que parece más acertada en el artículo 785.4 y en el artículo 787 *ter*.1, como después se dirá.

Uná cuarta diferencia radica en el último párrafo introducido en el apartado 7 (y también en el apartado 4 del proyectado artículo 787 *ter*), que también obedece a la supresión del límite penológico de los seis años para la sentencia de conformidad, ya apuntado; se establece allí que "*cuando la pena acordada con las acusaciones sea superior a cinco años de prisión, el letrado facilitará por escrito a la persona a quien defiende la información sobre el acuerdo alcanzado*". Sugiere el Consejo de Estado que esta previsión no se limite a los casos en que la pena acordada con las acusaciones sea superior a cinco años de prisión.

Por último, las novedades introducidas -de forma paralela- en los artículos 785 y 787 *ter* (en relación con la sentencia de conformidad) respecto de la regulación aún vigente que contiene el artículo 787 se consideran justificadas, pero debería mejorarse la coordinación entre uno y otro artículo.

El nuevo artículo 786 sigue muy de cerca, en sus apartados 2 y 3, la regulación hasta ahora contenida en el vigente artículo 785, si bien se incorporan las adaptaciones correspondientes en el apartado 1, consecuencia también de la introducción de la audiencia preliminar a que se ha hecho referencia y que es objeto del nuevo artículo 785 proyectado.

El nuevo artículo 787 viene a sustituir al vigente artículo 786; según señala la memoria, se trata de resolver algunas discrepancias interpretativas existentes en la jurisprudencia, a lo que cabe añadir otras, como la oportuna adaptación derivada de la introducción de la audiencia preliminar del proyectado artículo 785. El artículo 786 *bis* se renumera y pasa a ser artículo 787 *bis* (sin cambios en su contenido) y el vigente artículo 787 se renumera y modifica, pasando a ser el nuevo artículo 787 *ter*.

Las modificaciones introducidas en este nuevo artículo 787 *ter* (respecto de la regulación vigente hoy en el artículo 787) tienen el alcance que ya ha quedado indicado con ocasión de las observaciones relativas al



CONSEJO DE ESTADO

proyectado artículo 785: básicamente, las derivadas de la supresión del límite penológico de los seis años para la sentencia de conformidad, la audiencia previa de la víctima o del acusado (aunque aquí se recoge en distinta ubicación que en el artículo 785, como se advirtió) y la referencia a la resolución sobre las responsabilidades pecuniarias y realización, en cuanto fuera posible, de los requerimientos y liquidaciones de condena impuestos en la sentencia.

Por tanto, basta aquí recordar lo que ya se avanzó en relación con dos concretos puntos. Por una parte, en el inciso final del apartado 1 debería añadirse la referencia al acusado, de forma que diga "*El Juez o Tribunal dictará sentencia de conformidad con la manifestada por la defensa y el acusado, si concurren los requisitos establecidos en los apartados siguientes*", por coherencia con lo que dice el proyectado artículo 785.4, primer párrafo y con el contenido de los siguientes apartados de este mismo artículo 787 *ter*.

Dentro del segundo párrafo del apartado 2 de ese artículo 787 *ter*, el término "*intensidad*" es inadecuado para calificar la entidad del hecho enjuiciado o de la reacción penal que se le aplique, siendo suficientes para ello los restantes términos que figuran en ese precepto ("*gravedad o trascendencia*" y "*cuantía*").

Por otra parte, se sugiere reubicar el segundo párrafo del apartado 3 ("*El Ministerio Fiscal oírán previamente a la víctima o perjudicado...*"), de forma que pase a ser el segundo párrafo del apartado 1, ubicación que tiene en el artículo 785 (allí, apartado 4): así parece aconsejarlo la ilación entre el primer párrafo de este apartado 2 y los siguientes apartados 3 y 4 (como también la posibilidad de que la víctima o perjudicado haga alguna alegación que pueda tenerse en cuenta en relación con la calificación o la pena, etc.).

Por último, las modificaciones operadas en relación con el juicio oral en el procedimiento abreviado dan también lugar a las adaptaciones correspondientes en el artículo 802, relativo al juicio oral y la sentencia en el procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos (ya en el título III). De acuerdo con ello, se sustituyen las referencias de los artículos que se contienen en su apartado 1 y en su apartado 2 (en el primer caso, por una

9



CONSEJO DE ESTADO

referencia global al enjuiciamiento del procedimiento abreviado), con la salvedad de la comparecencia previa (introducida ahora, como se ha visto, en el proyectado artículo 785). Modificación pues necesaria por razón de los cambios operados en los artículos 785 y siguientes.

D) Procedimiento ordinario

En relación con el procedimiento ordinario, el Anteproyecto incide en su régimen de suspensión, prestando especial atención a las enfermedades repentinas de los miembros del tribunal o de los defensores de las partes.

E) Recurso de revisión sobre la base de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El Anteproyecto propone modificar el artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que se ocupa de la revisión de resoluciones judiciales firmes en el caso de que el aludido Tribunal Europeo haya declarado que dicha resolución fue dictada en violación de alguno de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y sus Protocolos. A tales efectos, se modifica el artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para establecer la legitimación y regular la intervención de la Abogacía del Estado. En el mismo sentido, la norma proyectada modifica la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, para regular este régimen de revisión.

Esa innovación se corresponde con las atribuciones que están legalmente abiertas a la Abogacía General del Estado, de modo que merecen la conformidad de este Consejo.

F) Ejecución penal

El Anteproyecto también plantea revisar la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de ejecución penal, incluyendo en ella un nuevo artículo 988 *bis*, que contiene la siguiente regulación de tal ejecución.



CONSEJO DE ESTADO

«Artículo 988 bis. 1. El juez o tribunal dará traslado del auto de incoación de la ejecutoria a la representación de cada uno de los condenados a los efectos de que, en el plazo de diez días, se pronuncien en un mismo escrito sobre las siguientes circunstancias:

a) Cuando hubieran sido impuestas penas privativas de libertad susceptibles de ser suspendidas conforme al artículo 80 del Código Penal, y la sentencia no se hubiera pronunciado acerca de su suspensión, sobre la modalidad o modalidades de suspensión de las penas que solicite, aportando al efecto los informes o la documentación en que fundamenten su solicitud.

b) Para el caso de haber sido impuestas responsabilidades pecuniarias, sobre la forma en que solicite su cumplimiento y, en concreto, si solicita su aplazamiento y en qué términos, o el plazo máximo que pida para su cumplimiento.

c) Cualquier otra solicitud relativa a la ejecución de los pronunciamientos de la sentencia, incluida su sustitución en los casos en que proceda.

2. Presentado escrito en los términos del apartado anterior, el juez o tribunal realizará las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento de los requisitos de la suspensión solicitada y del resto de peticiones realizadas, con cuyo resultado dará traslado de la solicitud efectuada al Ministerio Fiscal y a las partes acusadoras personadas para que, en el plazo común de diez días, formulen alegaciones. A continuación, el juez o tribunal resolverá mediante auto, que será dictado en el plazo de diez días.

3. La tramitación descrita en los apartados anteriores de este artículo podrá ser sustituida, a criterio del juez o tribunal, por una vista que habrá de celebrarse en el plazo de diez días y para la que deberá citarse a todas las partes. Celebrada la vista, el juez o tribunal resolverá en el acto o, de no ser posible, en los tres días siguientes, todas las cuestiones planteadas.

9



CONSEJO DE ESTADO

4. *Antes de decidir, el Juez o Tribunal oirá siempre al Ministerio Fiscal, a la persona condenada y a su defensa, así como a las partes o víctimas directamente afectadas por la decisión.*

5. *El Letrado de la Administración de Justicia citará al condenado a una comparecencia en la que le requerirá de cumplimiento de las penas que le hubieran sido impuestas y le notificará, si procediera, las liquidaciones de condena, que se practicarán a su instancia y comprenderán, en todo caso, los siguientes particulares:*

a) *la fecha de inicio del cumplimiento,*

b) *el tiempo abonable por haber estado en prisión preventiva o por la aplicación de cualquier otra medida cautelar,*

c) *el tiempo de duración de la condena, y*

d) *el tiempo de cumplimiento.*

A tales efectos, el cómputo se hará por años, meses y días, de acuerdo con las siguientes reglas: los meses completos serán de treinta días y los años completos serán de trescientos sesenta y cinco días. De dichas liquidaciones se dará traslado al Ministerio Fiscal y a las partes, que podrán impugnarlas en el plazo de dos días. Transcurrido el plazo sin impugnación, se entenderán definitivamente aprobadas. Si fueran impugnadas por alguna de las partes, se dará traslado al resto para que efectúen alegaciones en el plazo de dos días, debiendo resolver el juez o tribunal mediante auto, que será dictado en el plazo de dos días. Una vez firme éste, si corrigiere la liquidación de condena será notificado personalmente al condenado».

9

Interesa destacar al respecto las nuevas funciones conferidas al letrado de la Administración de Justicia, a quien corresponde practicar las liquidaciones de condena. Estas liquidaciones son recurribles ante el juzgado o tribunal, que decidirá al respecto mediante auto. La opción es oportuna y así lo entiende el Consejo General del Poder Judicial y también el Consejo de Estado.



CONSEJO DE ESTADO

La importancia de la asignación de esta nueva función aconseja que la previsión sea redactada con mayor precisión, de forma que quede claro que es el letrado de la Administración de Justicia quien practicará las liquidaciones de oficio.

El Consejo de Estado expresó su preocupación por el régimen jurídico de las liquidaciones y acumulaciones de condena en la Moción 1/2016, elevada al Gobierno y en la que se constataba que, en gran medida, el problema reside en la aplicación del vigente marco legal, es decir, en las deficiencias en la información y en la interpretación de la regla del artículo 988 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, entre otras, y entendía que era precisa una reforma legal que especificara que existe la obligación de practicar de oficio ese trámite. Por ello, la regulación ahora propuesta merece una consideración favorable, y así lo han entendido también los informes del Consejo General del Poder Judicial, que sugirió como norma inspiradora el artículo 349 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, y del Consejo Fiscal.

En todo caso, estima el Consejo de Estado que sería oportuno revisar la redacción del precepto y precisar sus expresiones.

Sexta. Modificaciones en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (título II, artículo 19, del Anteproyecto)

Las principales modificaciones que ese artículo 19 propone introducir en la vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa se vinculan con la digitalización de los procedimientos que se siguen ante este orden jurisdiccional, la introducción de medidas de agilización y de eficiencia procesal y la actualización terminológica y legislativa de la ley de la jurisdicción para referirse a los letrados de la Administración de Justicia y a las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente.

En general puede avanzarse que las medidas introducidas son adecuadas y dan respuesta a los objetivos del Anteproyecto y, muy



CONSEJO DE ESTADO

señaladamente, a la necesidad de agilizar determinados trámites en este orden jurisdiccional.

A continuación, se analizan con mayor detenimiento las mencionadas novedades:

A) La digitalización de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Esta primera línea de modificaciones se concreta, en la obligación de utilizar sistemas telemáticos o electrónicos existentes para la remisión de cualquier tipo de escrito o documento y para la recepción de notificaciones; en la obligación de enviar el expediente administrativo completo, foliado, autenticado en soporte electrónico; en la obligación de que el expediente administrativo se incorpore a los autos en soporte electrónico y sea entregado al recurrente para que se deduzca la demanda.

Esta obligación de remitir por vía telemática el expediente se generaliza a todos los trámites, entre ellos, también a su remisión a la Administración demandada y a otros posibles demandados, debiendo contestar primero la Administración y después los otros demandados de forma simultánea, aunque no actúen bajo una misma dirección.

La obligación de remitir el expediente administrativo a través de medios y soportes digitales se extiende también al procedimiento abreviado y a la tramitación de los recursos.

Esta obligación de relacionarse por medios telemáticos o electrónicos con los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se incorpora también a todos los actos de comunicación con funcionarios públicos cuando comparezcan por sí mismos en defensa de sus derechos estatutarios.



CONSEJO DE ESTADO

B) La reducción de plazos y la introducción de medidas de eficiencia procesal y de agilización de los procedimientos

Esta segunda línea de modificación tiene alcance general, de modo que afecta a los procedimientos ordinarios y abreviados y al recurso de casación.

Con carácter general, el Consejo de Estado considera que esas modificaciones contribuirán a agilizar la tramitación del procedimiento (tanto del ordinario como del abreviado) en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por lo que hace al recurso de casación, resulta especialmente significativa la reducción de plazos, tanto en lo que se refiere al emplazamiento como al previsto para que las partes sean excepcionalmente oídas acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

1. El procedimiento ordinario

En el procedimiento ordinario, las modificaciones afectan, en primer lugar, a la declaración de incompetencia, estableciéndose que la primera comparecencia que efectúe la parte recurrente tras la declaración de incompetencia no quede limitada, exclusivamente, a la presentación de un escrito de personación como ocurría hasta ahora y permitiéndole formular la oportuna demanda para que se inicie la tramitación sustantiva del pleito.

Todavía en relación con las actuaciones inmediatamente siguientes a la valoración de la competencia del órgano actuante, el artículo 19 del Anteproyecto trata de agilizar tales actuaciones, disponiendo que, una vez se haya dictado el auto de declaración de incompetencia, se remitan las actuaciones al órgano de la jurisdicción que se estime competente con emplazamiento a las partes para que en el plazo de diez días comparezca ante el mismo. Se fija un plazo de diez días y se acaba con la indefinición temporal que existía hasta ahora.

9



CONSEJO DE ESTADO

La solicitud de acumulación de pretensiones y de ampliación de recurso producirá la suspensión del procedimiento, dándose traslado a las partes para que presenten alegaciones en plazo común de cinco días, no obstante lo cual, *“se mantendrán los señalamientos ya acordados, siempre que la decisión sobre la ampliación se produzca antes de la celebración de aquellos actos y no interfiera en los derechos de las partes ni en el interés de terceros”* (modificación del artículo 36.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

2. El procedimiento abreviado

Ese cauce es objeto de modificaciones más amplias.

Se da nueva redacción a la solicitud de la vista. Se habilita a las partes a solicitar la celebración de la vista, argumentando sobre los hechos respecto de los que exista disconformidad y sobre los medios de prueba que habrían de ser practicados para despejar esa disconformidad. En definitiva, se exige que la solicitud de vista por la parte demandada quede sustentada sobre datos y argumentos que permitan al órgano jurisdiccional apreciar la conveniencia de la celebración de ese trámite. El juez decidirá sobre dicha solicitud mediante auto que, en caso de acordar la celebración de la vista, no será recurrible, mientras que sí lo será en reposición el auto que rechace la celebración de la vista.

La reforma mantiene que la sentencia se dicte en el plazo de diez días desde la celebración de la vista, pero incorpora en el artículo 78.20 la posibilidad de que la sentencia sea dictada oralmente al concluir dicho acto, con los requisitos de forma y consecuencias previstas en los apartados 3 y 4 del artículo 210 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, garantizándose que estas resoluciones expresen los antecedentes de hecho y los fundamentos legales del fallo.

A esas sentencias orales son de aplicación las observaciones y precisiones que se avanzan en la siguiente consideración del presente



CONSEJO DE ESTADO

dictamen, al analizar extensamente las modificaciones que el Anteproyecto propone introducir en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

3. El recurso de casación

En la regulación del recurso de casación, el Anteproyecto opta por reducir los plazos de tramitación, de manera que, una vez preparado el recurso, la sala ordenará el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de quince días, que se reduce a la mitad del actualmente previsto.

La reducción se aprecia igualmente en el nuevo plazo de veinte días que el artículo 10 del Anteproyecto realiza sobre el vigente artículo 90.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, para que las partes personadas sean excepcionalmente oídas acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

C) La adecuación terminológica de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

En primer lugar, el Anteproyecto sustituye todas las referencias que venían haciendo a los secretarios Judiciales por la de letrados de la Administración de Justicia.

Con ese mismo objetivo, el Anteproyecto adecúa las remisiones que la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa realiza actualmente a las leyes de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones públicas, dirigiéndolas a las vigentes leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente.

Por último, se incluyen los actos administrativos dictados por la Sección Segunda de la Comisión de Propiedad Intelectual entre los que son directamente recurribles ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al igual que sucede con los dictados por la Sección Primera



CONSEJO DE ESTADO

de ese órgano administrativo, dada la naturaleza análoga de las funciones y de la competencia territorial.

Séptima. Modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil (título II, artículo 20, del Anteproyecto)

El artículo 20 del Anteproyecto lleva a cabo una importante y amplia modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil a lo largo de 145 apartados, en los que se modifican numerosos artículos de la citada ley. La técnica normativa utilizada suscita reservas, tanto por la forma de articular las modificaciones, como porque resulta difícil en ocasiones identificar cuál es el alcance de las modificaciones introducidas en unos u otros artículos.

Muchas de las modificaciones introducidas responden a una misma finalidad, que determina la reforma de preceptos diversos, con uno u otro alcance, a lo largo de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de forma que resulta oportuno hacer primero una serie de observaciones de carácter general, para abordar después observaciones más concretas en relación con el articulado que se modifica en la citada ley.

A) Observaciones de carácter general

1. La transformación digital: videoconferencias, sentencias orales y comunicaciones electrónicas

Sin perjuicio de las observaciones que después se harán en relación con el título III, sobre transformación digital, quieren avanzarse algunas notas en relación con ciertas modificaciones que se proyectan directamente sobre la Ley de Enjuiciamiento Civil.

a) Videoconferencias. Uno de los aspectos relevantes de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil es la potenciación del uso de la videoconferencia. Más allá del nuevo artículo 137 *bis* ("*Realización de actuaciones judiciales mediante el sistema de videoconferencia*"), son muchos los artículos de la ley que se modifican para generalizar la celebración de vistas



CONSEJO DE ESTADO

y otro tipo de declaraciones a través de videoconferencias, pasando a un segundo plano, en diversos casos, los desplazamientos físicos: artículos 129 (lugar de las actuaciones judiciales), 169.5 (sobre auxilio judicial), 311 (interrogatorio domiciliario), 346 (intervención pericial), 364 (declaración de testigos) o 414 (audiencia previa) o 432 (juicio).

El marco legal debe tener en cuenta lo dispuesto con carácter general en los artículos 229 y 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el primero de los cuales prevé una serie de actuaciones (declaraciones, interrogatorios, testimonios, careos, exploraciones, informes, ratificación de los periciales y vistas) que, dice, *"podrán realizarse a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal entre dos personas o grupos de personas geográficamente distantes, asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa, cuando así lo acuerde el juez o tribunal"*.

El Consejo General del Poder Judicial considera muy acertada esa potenciación del uso de la videoconferencia, "pues el uso de las tecnologías permitirá la práctica de estos medios de prueba evitando desplazamientos y mayores costes procesales, al tiempo que se preserva adecuadamente el principio de concentración y, de un modo razonable y ponderado con el principio de eficacia, el de inmediación". Pero también advierte sobre el riesgo de que se convierta en el medio ordinario de llevar a cabo las actuaciones judiciales orales y sobre la posibilidad de que se llegue a erigir en regla general aquello que debería constituir una excepción (justificada por las circunstancias concurrentes, oportunamente valoradas por el juzgador), en perjuicio de los principios de inmediación y de publicidad. En relación con la audiencia previa y, especialmente, del juicio, llama la atención sobre la necesaria cercanía del juzgador con las partes y con el objeto del proceso, especialmente con los medios de prueba que hayan de practicarse en él, de forma que la generalización de la videoconferencia puede afectar negativamente a la realización de ciertos actos procesales.



CONSEJO DE ESTADO

En esta misma línea, entiende el Consejo de Estado que la potenciación de la videoconferencia debe orientarse a su posibilidad de utilizarla, y no a su imposición o a su necesaria utilización generalizada. Está fuera de duda la virtualidad de esta herramienta en beneficio de la eficiencia, especialmente en determinadas situaciones, por razones de muy diversa índole (desde las económicas, de distancia, o de eficacia en términos de tiempo, hasta las sanitarias, puramente individuales o pandémicas); pero también es claro que la videoconferencia afecta negativamente a la virtualidad de los principios de oralidad e inmediatez, en unos casos de forma más intensa, y en otros de manera más limitada (o incluso de forma casi inapreciable).

Es precisamente esa casuística y esa variedad de situaciones que en unas ocasiones pueden propugnar el uso de la videoconferencia y en otras desaconsejarlo, lo que determina la conveniencia de reconsiderar los términos en que la utilización de la videoconferencia está prevista en algunos de los artículos proyectados. Por tanto, sin entrar ahora en la concreta redacción proyectada o sugerida en relación con distintos artículos, sí quiere ahora subrayarse la conveniencia de flexibilizar los términos en que en algunos casos se establece la utilización de la videoconferencia, dejando así un cierto margen de decisión al órgano judicial, que será el que, en cada caso, en función de las circunstancias concurrentes, podrá calibrar las ventajas y desventajas de recurrir a esta herramienta. Esa flexibilización puede apoyarse también en los términos en que se expresa el primer párrafo del artículo 229.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, antes transcrito, en su inciso final ("*... cuando así lo acuerde el juez o tribunal*"); una flexibilización, por lo demás, que sí aparece en otros artículos de este mismo Anteproyecto (como los artículos 346 y 364, que se sirven al efecto del adverbio "preferentemente").

Por último, la misma referencia del artículo 229.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (que se refiere a "*la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal*" entre dos o más personas) lleva a llamar la atención sobre el hecho de que, en algunos de los preceptos antes mencionados, se contempla junto a la videoconferencia la "*la utilización de medios telemáticos para la reproducción*

9



CONSEJO DE ESTADO

del sonido y, en su caso, de la imagen" (proyectados artículos 414.2 y 432.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), por razones que no se explicitan en la memoria.

b) Sentencias orales. Otra de las novedades relevantes en el ámbito del proceso civil es la posibilidad de que se dicten sentencias orales, que se introduce en el artículo 210 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (apartados 3 y 4), frente a la regla todavía vigente (artículo 210.3: "*En ningún caso se dictarán oralmente sentencias en procesos civiles*"), con los ajustes correspondientes en otros preceptos (como los artículos 208, 209, 210.1 o 447.1).

Se trata de una posibilidad que, aunque vedada en el ámbito del proceso civil, no es desconocida en otros órdenes (como el social o el contencioso-administrativo). Su incorporación a la Ley de Enjuiciamiento Civil se hace de forma limitada (en el ámbito del juicio verbal y salvo los procedimientos en los que no intervenga abogado), y como mera posibilidad ("*podrán dictarse sentencias oralmente*", dice el proyectado 210.3). En este sentido, la memoria justifica la medida indicando que con ella se busca "*agilizar y facilitar la resolución de pleitos, regulándose como una herramienta que pueda ser usada por el juez en atención a las concretas circunstancias del proceso*".

La nueva regulación se refiere, por una parte, a la expresión oral de la sentencia (apartado 3, párrafo primero), que debe incluir "*las pretensiones de las partes, las pruebas propuestas y practicadas y, en su caso, de los hechos probados a resultas de las mismas, haciendo constar las razones y fundamentos legales del fallo que haya de dictarse, con expresión concreta de las normas jurídicas aplicables al caso*", lo que puede vincularse a las exigencias de motivación y de congruencia. Y se refiere también, por otra parte, a la documentación de esa sentencia (apartado 3, párrafo segundo): quedará documentada en soporte audiovisual, "*sin perjuicio de la ulterior redacción por el juez o magistrado del encabezamiento, [con] la mera referencia a la motivación pronunciada oralmente dándose por reproducida y el fallo íntegro, con expresa indicación de su firmeza o, en su caso, de los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello*".



CONSEJO DE ESTADO

En suma, la sentencia es la que el juez o magistrado dicta oralmente, sin perjuicio de la ulterior redacción sucinta de la sentencia dictada oralmente (*"brevisima"*, dice la exposición de motivos). Esta duplicidad documental suscita dos órdenes de consideraciones.

En relación con la documentación de la sentencia en soporte audiovisual, no son irrelevantes las reservas que muestra el Consejo General del Poder Judicial cuando señala que *"lo que ha de quedar depositado en la oficina judicial y debería incorporarse al libro de sentencias (...) es la sentencia dictada oralmente así documentada, a la que vendrían referidas las eventuales solicitudes o trámites de aclaración, subsanación o complemento (...). Es la sentencia así documentada la que conformará el título ejecutivo (...) y aquella sobre la que deberán extenderse las oportunas certificaciones para su acceso a los registros públicos y para la comunicación a registros y organismos públicos (...), así como la que deberá ser notificada a terceros en los casos previstos en la ley (...). Asimismo, será la resolución sobre la que los interesados habrán de ejercer su derecho de acceso al texto de las sentencias previa disociación de los datos de carácter personal..."*. A ello cabe añadir que, en ocasiones, es necesario un examen de su contenido (más allá del fallo), sea en vía judicial, administrativa o en el ámbito privado, lo que en no pocas ocasiones requerirá el visionado de la grabación, para tener cabal conocimiento íntegro de la sentencia (y, en particular, de su motivación, más allá de una *"mera referencia"*). De este modo, esa inicial eficiencia puede provocar ulteriores ineficiencias no solo en la misma vía judicial (en caso de recurso), sino también en otros ámbitos.

Ciertamente, es posible que, en ocasiones, esas ineficiencias no lleguen a plantearse en ningún momento; especialmente si, como se prevé en el nuevo apartado 4, se declarase en el mismo acto la firmeza de la resolución.

A la vista de ello, sin negar la utilidad de esta herramienta, han de tenerse en cuenta sus limitaciones y contraindicaciones, lo que exige que una utilización prudente, que se circunscriba a los casos en que sus ventajas lo aconsejen (*"en atención a las concretas circunstancias del proceso"*, como dice la exposición de motivos). Y acaso sería útil que, más allá de esa redacción



CONSEJO DE ESTADO

sucinta por el juez o magistrado que prevé el proyectado artículo 210.3, se prevea expresamente en este artículo la posibilidad de solicitar una transcripción literal de la sentencia, para aquellos casos en que sea necesaria su utilización y no baste la sucinta redacción realizada por el juez o magistrado que en el Anteproyecto se prevé.

2. La conciliación de la vida familiar y laboral

Entre las medidas introducidas para la conciliación de la vida familiar y laboral se encuentra la calificación de días inhábiles, a efectos procesales, de los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente (artículo 130.2); en la misma línea se modifica el 162.2 (aquí, a efectos de actos de comunicación a los profesionales por vía electrónica). También se prevé la interrupción de plazos y demora de los términos (así, artículo 134.3 para los procuradores), como también la suspensión del curso del procedimiento, a solicitud del profesional de la abogacía, en casos de fallecimiento, accidente o enfermedad graves, baja por maternidad o paternidad (artículo 179). A ello cabe añadir los correspondientes ajustes efectuados en otros preceptos (como los artículos 151, 162, 183, 188 o 189).

Estas medidas, justificadas por su finalidad, pueden valorarse positivamente, y parecen claros los efectos favorables que generan para los profesionales afectados. Ciertamente pueden suponer algún retraso en la tramitación de los procesos, afectando negativamente a los demás implicados en el mismo. Sin embargo, la mayor parte de las suspensiones previstas son solo de pocos días (casos de fallecimiento, accidente, enfermedad grave...); el periodo es algo mayor en los casos de maternidad o paternidad, pero se limita al periodo coincidente con el descanso laboral obligatorio, establecido según la legislación laboral y de Seguridad Social. Además, cabe notar que la Ley de Enjuiciamiento Civil ya prevé la suspensión de las vistas en estos casos (artículo 188.5.º), y ahora se extiende la posibilidad de suspensión de "otros actos procesales". No se olvide, por lo demás, que la suspensión por maternidad o paternidad prevista en el artículo 179.3 es a solicitud del profesional de la abogacía.



CONSEJO DE ESTADO

Mayores dudas suscita la calificación de días inhábiles a efectos procesales de los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente (artículo 130.2). En primer término, debe tenerse en cuenta que no es lo mismo días inhábiles que días no laborables. Es decir, la declaración de inhabilidad en relación con esos periodos no significa que sean días de vacaciones para todas las personas que trabajan en este ámbito (incluyendo funcionarios, profesionales de la abogacía y de la procura u otros trabajadores). La finalidad debe ser, más sencillamente, facilitar que, en efecto, se puedan utilizar esos días por su especial significación como días no laborables para una mejor conciliación de la vida personal y laboral. De acuerdo con ello, se sugiere reconsiderar el artículo 162.2 en la línea que después se dirá (de forma que no se impida la práctica de actos de comunicación a los profesionales durante esos días, sino que esos actos de comunicación se entiendan practicados el primer día hábil siguiente a la terminación del periodo de referencia).

En todo caso, suscita reservas la declaración general del proyectado artículo 130.2, que incluye entre los días inhábiles a efectos procesales *"los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive"* (sin limitarlo, como hasta ahora, a *"los días 24 y 31 de diciembre"*). Esta previsión resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 182.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que dispone: *"1. Son inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, los días 24 y 31 de diciembre, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva comunidad autónoma o localidad"*. Por tanto, a juicio del Consejo de Estado, la modificación proyectada en el artículo 130.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con esta cuestión no puede operarse sin la previa reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, teniendo esta observación carácter esencial, en el concreto sentido previsto en el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio



CONSEJO DE ESTADO

3. Las costas y los medios adecuados de solución de controversias y el abuso del servicio público de la Justicia

Otro de los elementos que subyace al conjunto del Anteproyecto es la interconexión entre las costas, los medios adecuados de solución de controversias y el abuso del servicio público de la Justicia.

En materia de costas se modifican los artículos 394 y 245, y se añade un nuevo artículo 245 *bis*, al margen de ajustes en otros preceptos. Las modificaciones propuestas revelan, según el Consejo General del Poder Judicial, un cierto cambio de paradigma, por cuanto lo relevante ya no será tanto el vencimiento en el pleito -el acogimiento, en todo o en parte, de las pretensiones deducidas en él- cuanto el comportamiento que las partes han desarrollado en relación con el medio adecuado de solución de controversias que se hubiera intentado.

Básicamente, ese comportamiento tiene efectos en las costas cuando se hubiera rechazado una propuesta sustancialmente coincidente con la resolución que finalmente hubiera recaído en el pleito, o bien cuando se hubiera rehusado participar en un medio adecuado de solución de controversias, siendo ello preceptivo, o si lo hubiera acordado el juez o tribunal, o el letrado de la Administración de Justicia, durante el curso del proceso.

Ese elemento básico se complementa, por un lado, con una reiterada búsqueda de derivación del proceso hacia medios adecuados de solución de controversias, que se incorpora a numerosos preceptos; por otro, con la introducción del concepto de "*abuso del servicio público de Justicia*" (que también opera a efectos de posible imposición de sanciones: artículo 247).

En relación con todo ello, cabe formular distintos órdenes de consideraciones, sin perjuicio de las observaciones concretas que después se harán al articulado.

a) En primer término, debe tenerse en cuenta la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en materia de costas, de acuerdo con la cual el

9



CONSEJO DE ESTADO

artículo 24.1 de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales del derecho a la tutela judicial efectiva la condena en costas, que es, en consecuencia, una figura de configuración legal. La reciente STC 156/2021, de 16 de septiembre, sintetiza aquella doctrina en los siguientes puntos:

“(i) El legislador es libre para, en el marco de la Constitución, definir su contenido y los requisitos que han de guiar la imposición judicial de las costas procesales, sin más límite que el de impedir que, al hacerlo, pueda imponer condiciones u obstáculos innecesarios o disuasorios del ejercicio de las acciones y recursos legalmente previstos para la defensa jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos.

(ii) Asimismo, el legislador puede determinar el sistema sobre el que se fundamenta la imposición de costas en cada proceso de entre los dos en que esta se estructura: el objetivo, conforme al cual las costas se imponen a la parte cuyas pretensiones son desestimadas, sin dejar margen alguno a valoraciones judiciales sobre su conducta procesal, y el subjetivo, más flexible que el anterior, en el cual se concede al órgano judicial potestad para imponer los gastos del juicio a una parte cuando aprecia mala fe o temeridad litigiosa en su actuación procesal. Como señaló la STC 131/1986, ninguno de esos sistemas afecta a la tutela judicial efectiva ni al derecho de defensa, pues la imposición de costas opera sin incidencia alguna sobre tales derechos constitucionales, al venir establecida en la ley como consecuencia económica que debe soportar, bien la parte que ejercita acciones judiciales que resultan desestimadas, bien aquella que las ejercita sin fundamento mínimamente razonable o con quebranto del principio de buena fe.

(iii) Finalmente, en atención a los fines legítimos que estime oportunos, el legislador puede definir mediante criterios generales los supuestos en los que, pese a producirse la condena judicial en costas, la exigencia del correspondiente pago queda sujeta a la concurrencia de ciertos presupuestos y requisitos, siempre que estos sean razonables y proporcionados y no produzcan un obstáculo innecesario y excesivo en el derecho de acceso a la jurisdicción”.



CONSEJO DE ESTADO

b) En lo que se refiere a la modulación de los criterios de condena en costas en función del comportamiento desarrollado por las partes en torno al medio de solución de controversias que se hubiera podido intentar, el Consejo General del Poder Judicial manifiesta dudas acerca de la eficacia práctica de los incentivos que, en este punto, se introducen en materia de costas (eficacia limitada, en efecto, si se tiene en cuenta -por poner un ejemplo- que normalmente quien sea condenado en costas habrá visto desestimadas sus pretensiones, por lo que no será habitual que la otra parte haya rechazado previamente una propuesta sustancialmente coincidente con la resolución final). No obstante, es indudable el efecto que sobre la utilización de los medios adecuados de solución de controversias puede tener la nueva regulación, y la imagen que proyecta de que quien rehúsa participar en uno de estos medios, o rechaza una propuesta razonable, puede acabar soportando el coste del proceso, aun cuando se vea favorecido por la resolución que finalmente se dicte.

c) A esa utilización contribuirá, muy probablemente, la reiterada búsqueda de una derivación del proceso hacia medios adecuados de solución de controversias, cuando los procesos se encuentran en primera instancia, en apelación o ejecución. Una posibilidad que el Anteproyecto incorpora ya desde la modificación del proyectado artículo 19.5 de la LEC, que prevé que el letrado de la Administración de Justicia pueda plantear a las partes la posibilidad de una derivación tal *"en cualquier momento del procedimiento que resulte comprendido entre la contestación a la demanda y la celebración de la vista o juicio"* (en los procesos declarativos) o *"tras la orden general de ejecución y despacho de esta"* (en los procesos de ejecución forzosa); que se reitera en el artículo 415 (en la audiencia previa al juicio); en la que se insiste en el artículo 429 (con ocasión del señalamiento del juicio y hasta que se celebre este); que se añade en el artículo 443 (en el desarrollo de la vista, antes de la práctica de la prueba); en la que reincide el artículo 456.1 (ahora en trámite de apelación, si se considera *"que es aún posible un acuerdo entre las partes"*); que vuelve a aparecer en el 565 (en cualquier momento del proceso de ejecución); y que no falta en los procesos especiales (artículo 776, ejecución forzosa en procesos matrimoniales y de menores).



CONSEJO DE ESTADO

En suma, es previsible que esta notoria insistencia de la ley en la derivación hacia un medio adecuado de solución de controversias influya también -en el juzgador- al valorar el comportamiento de las partes, en trance de decidir sobre la tasación de costas.

d) Por último, merece atención el concepto de abuso del servicio público de Justicia, que se introduce en muchos de los preceptos que el Anteproyecto modifica (así, artículos 32.5, 246, 247, 394, 395 de la LEC), y que la exposición de motivos ha identificado como una "*actitud incompatible de todo punto con su sostenibilidad*", que se vincula a la "*utilización indebida del derecho fundamental de acceso a los tribunales con fines meramente dilatorios o cuando las pretensiones carezcan notoriamente de toda justificación*"; y añade que la jurisprudencia irá delimitando los contornos de este nuevo concepto, y sus aspectos diferenciales con respecto a otros conceptos muy consolidados, como ya lo ha hecho a lo largo de muchos años en el análisis de la temeridad o la mala fe procesal. En relación con ello, el Consejo General del Poder Judicial incide en la disfunción que origina la introducción de un nuevo concepto normativo sin diferenciarlo conceptualmente de otros ya existentes, con los que presenta concomitancias y aspectos confluyentes, lo que obligará a deslindarlos ulteriormente por vía jurisprudencial, con la subsiguiente falta de seguridad jurídica hasta que ello tenga lugar.

A juicio del Consejo de Estado, es necesario que la proyectada legislación defina este concepto y, sobre todo, que lo diferencie y delimite respecto a otros próximos, como la temeridad, la mala fe, el abuso de derecho o el fraude procesal a los que alude el artículo 247 Ley de Enjuiciamiento Civil (conceptos a los que sin duda se puede vincular la utilización indebida del derecho de acceso a los tribunales con fines meramente dilatorios o cuando las pretensiones carezcan notoriamente de toda justificación). La introducción por disposición legal de un concepto nuevo, como el ahora considerado, con los relevantes efectos que lleva asociados, tanto en materia de costas como a efectos sancionadores, se basa en considerar insuficientes los otros conceptos legalmente contemplados a tales efectos. Por ello, resulta necesario precisar qué es lo que se pretende conseguir con ese nuevo concepto, qué nuevas situaciones pretende abarcar, qué diferentes bienes jurídicos tratan de

9



CONSEJO DE ESTADO

protegerse, etc. El Consejo de Estado entiende que la propugnada nueva ley debe dejar claro, en primer término, qué es lo que pretende conseguir con la introducción de un nuevo concepto, sin perjuicio de que después la jurisprudencia vaya decantándolo en función de su aplicación práctica a situaciones concretas.

Así, a título de ejemplo, no hubiera sido difícil que la exposición de motivos del Anteproyecto recogiera alguna casuística o ejemplos concretos de los que pretenden incluirse en el artículo 245.5 (en el que se ha introducido ese concepto a efectos de imposición de costas en el incidente de impugnación de la tasación), explicitando de este modo la *voluntas legislatoris*. Se irían sentando así las bases del concepto, sin perjuicio de que posteriormente, y a partir de una casuística más abundante y evolucionada, la jurisprudencia pudiera avanzar en la delimitación del concepto; unas bases que, sin duda, reducirían la inseguridad jurídica en las primeras etapas de su aplicación y facilitarían la tarea de la jurisprudencia.

Se echan en falta, en definitiva, unos trazos que perfilen el nuevo concepto de abuso del servicio público de Justicia, que marquen su diferencia con los otros que han quedado aludidos, y que sirvan de base para su posterior decantación por parte de la jurisprudencia.

Dentro del margen de que se dispone para instrumentarla, esta observación tiene carácter esencial, en el concreto sentido previsto por el artículo 130, número 3, del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

4. El procedimiento testigo

Otro de los problemas que el Anteproyecto quiere abordar en beneficio de la mayor eficiencia radica en la litigación en masa en materia de condiciones generales de contratación. Un problema que ha desembocado en algunos casos -señala la memoria- en un "*auténtico colapso*" de los órganos judiciales, provocando importantes disfunciones en la Administración de Justicia. Una de las herramientas que trata de habilitar el Anteproyecto ante



CONSEJO DE ESTADO

esta realidad de la litigación en masa es el llamado "*procedimiento testigo*". Se trata de una vía orientada a dar respuesta a demandas con identidad sustancial de objeto sin necesidad de tramitarlas todas ellas: se sigue un procedimiento con carácter preferente y se suspende el curso de los demás en los que se da aquella identidad; una vez firme la sentencia dictada en el procedimiento testigo, los interesados afectados por la suspensión podrán bien solicitar la extensión de los efectos de la sentencia de referencia, bien continuar el procedimiento suspendido o bien desistir del mismo.

La regulación del procedimiento testigo parte del artículo 438 *ter*, que delimita su ámbito en su apartado 1, refiriéndolo a las demandas referidas en el artículo 250.1.14.^a (esto es, las demandas en que se ejerciten acciones individuales relativas a condiciones generales de contratación), cuando se trate de pretensiones ya planteadas por otros litigantes, en relación con condiciones generales de contratación con identidad sustancial, cuando "*no es preciso realizar un control de transparencia de la cláusula ni valorar la existencia de vicios en el consentimiento del contratante*". El Consejo General del Poder Judicial, tras analizar la virtualidad de estas excepciones, manifiesta dudas acerca de la verdadera eficacia del procedimiento testigo, a partir del papel que puede jugar la excepción relativa al control de transparencia. En cualquier caso, parece un buen paso a partir del cual se podría avanzar en el futuro demarcando los casos en que esta herramienta pueda resultar útil.

Por otra parte, las dudas (suscitadas a partir del apartado 2 del mismo artículo 438 *ter*) acerca de si ha de tratarse de procedimientos seguidos ante un mismo tribunal o si, por el contrario, puede haber procedimientos testigo de otros tribunales, parece resolverse a partir del mecanismo de la extensión de efectos introducida en el artículo 519 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en particular, según se desprende de su apartado 2.e). De este modo, aunque el procedimiento testigo del artículo 438 *ter* aparezca concebido como en sede exclusivamente doméstica, la extensión de efectos prevista en el artículo 519 lo dota de una mayor virtualidad, siguiendo la estela de la regulación contenida en el ámbito contencioso-administrativo.



CONSEJO DE ESTADO

Otra cuestión que suscita la regulación del procedimiento testigo del artículo 438 *ter* es la peculiar regla de las costas que recoge su apartado 5 (en caso de que el afectado por la suspensión de otro procedimiento inste su continuación): *"En estos casos, cuando el Tribunal hubiera expresado en la providencia indicada en el apartado 3 la innecesaria continuación del procedimiento y se dicte una sentencia estimando íntegramente la demanda que coincida sustancialmente con aquello que fue resuelto en el procedimiento testigo, el tribunal, razonándolo, podrá disponer que cada parte abone sus propias costas y las comunes por mitad"*.

Se trata de una regla orientada a incentivar la extensión de efectos; pero, en la práctica, no parece tener mucha virtualidad, en la medida en que es difícil que el afectado por la suspensión inste la continuación del procedimiento -y no la extensión de efectos- si lo resuelto en el procedimiento testigo coincide sustancialmente con una estimación íntegra de sus pretensiones.

Por último, cabe notar que la memoria del análisis de impacto normativo del Anteproyecto justifica la incorporación de este procedimiento testigo a la Ley de Enjuiciamiento Civil por el hecho de que, "en muchas ocasiones, los actores utilizan demandas o plantillas iguales o similares para el ejercicio de las mismas pretensiones, de modo que un universo muy amplio de perjudicados termina litigando con demandas prácticamente idénticas". Y añade: "De hecho, se ha generalizado un modo de litigación en masa en el que se utilizan plataformas informáticas no solo para captar clientes, sino también para la gestión de las demandas en las distintas fases". A partir de ello, cabe preguntarse si esa situación no debería llevar a introducir alguna modulación en el artículo 246.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (más allá de las modificaciones introducidas en su apartado 3): quizás no resulta necesario que haya de recabarse siempre informe del Colegio de Abogados correspondiente cuando, como consecuencia de esa litigación en masa y mediante la utilización de esas "plantillas", ya se han emitido numerosos informes por tales corporaciones en sucesivas ocasiones (y sin conocer quizás la corporación cuántas demandas han derivado de una misma "plantilla"). Téngase en cuenta, en este sentido, que según reiterada doctrina del Tribunal Supremo



CONSEJO DE ESTADO

(recientemente recogida en Auto de 15 de febrero de 2022), la minuta incluida en la tasación debe ser adecuada a las circunstancias concurrentes en el pleito, sin que para su fijación resulte vinculante por sí sola la cuantía del procedimiento ni el preceptivo informe del Colegio de Abogados.

5. El juicio verbal

Otro de los ámbitos en los que el Anteproyecto introduce relevantes modificaciones es el juicio verbal, con modificaciones que afectan a su estructura. Su configuración originaria ya había quedado modificada con la reforma introducida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que sustituyó la contestación de la demanda de forma oral en el acto de la vista por su formulación escrita. Ahora las modificaciones más relevantes se encuentran en el artículo 438 (especialmente apartados 8, 9 y 10) y los correspondientes ajustes en el artículo 440 y otros.

El Anteproyecto añade un nuevo apartado 5 en el artículo 439, para establecer un requisito de admisibilidad de la demanda en determinados casos (en materia de cláusulas suelo u otras cláusulas que se consideren abusivas en contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria), exigiendo que se justifique haber practicado el consumidor una reclamación previa extrajudicial, en los términos que allí se prevén.

Se trata de una previsión que tiene su antecedente en el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de los consumidores en materia de cláusulas suelo (que el Anteproyecto deroga: apartado 1 de su disposición derogatoria). Desde el punto de vista de su relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y el artículo 24 de la Constitución, ha de tenerse en cuenta lo ya observado anteriormente en relación con los medios adecuados de solución de controversias.

El desarrollo de este trámite previo extraprocesal, se encuentra en la disposición adicional sexta del Anteproyecto (*“Reclamación previa en los casos a los que se refiere el artículo 439.5 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de*

9



CONSEJO DE ESTADO

Enjuiciamiento Civil). En ella se prevé que el consumidor remita la reclamación previa a la persona o entidad que realice la actividad de concesión de préstamos o créditos de manera profesional, que deberá admitir o denegar la reclamación. Recibida la reclamación, la persona o entidad destinataria efectuará un cálculo de la cantidad que se ha de devolver de manera desglosada, incluyendo necesariamente las cantidades que correspondan en concepto de intereses; y, en su caso, admitirá o rechazará la nulidad de las cláusulas que el consumidor señale como abusivas. Y añade el párrafo tercero: "En el caso en que considere que la devolución no es procedente o, en su caso, rechace la abusividad de las cláusulas, comunicará razonadamente los motivos en los que funda su decisión, sin que pueda alegar otros diferentes en el proceso judicial que se siga".

Este último inciso limita claramente las posibilidades de defensa de la persona o entidad destinataria de la reclamación, afectando así al derecho a la tutela judicial efectiva en unos términos que suscitan muchas dudas. Sin embargo, como observa el Consejo General del Poder Judicial, es cierto que esa limitación relativa a las ulteriores alegaciones de defensa no se produce si la persona o entidad frente a la que se ha dirigido la reclamación deja transcurrir el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación sin dar respuesta alguna (puesto que el plazo máximo para que el consumidor y la persona o entidad a la que se reclamó lleguen a un acuerdo es de un mes a contar desde la presentación de la reclamación, y se entiende que el procedimiento extrajudicial ha concluido sin acuerdo si finaliza el plazo de un mes sin comunicación alguna por parte de la persona o entidad receptora de la reclamación). De este modo, podría considerarse salvaguardado el derecho a la tutela judicial efectiva de la destinataria de la reclamación, en la medida en que puede evitar fácilmente que se le aplique tal limitación a su derecho de defensa.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta dos consecuencias de esa regulación. Por una parte -y esto bastaría para reconsiderar la redacción proyectada-, parece claro que esa limitación determinará una menor utilización efectiva de esta vía de reclamación, limitando de forma relevante su virtualidad, puesto que su sola utilización por parte de la entidad destinataria de la reclamación supone una restricción de su derecho de defensa y, de forma



CONSEJO DE ESTADO

inversa, su posición silente le permite mantener incólumes sus posibilidades de defensa.

Ahora bien -y esta es la segunda consecuencia-, la misma disposición adicional sexta sienta, en su penúltimo párrafo, que *"la posición mantenida por las partes durante esta negociación previa podrá ser valorada en el seno del proceso ulterior, caso de haberlo, a los efectos previstos en el artículo 394 y, en su caso, en los artículos 245 y 247 de la presente ley"*.

Esta previsión, que en principio resulta conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de costas (tal y como ha quedado sintetizada más arriba por referencia a la STC 156/2021), en cuanto admite expresamente que el legislador puede determinar el sistema sobre el que se fundamenta la imposición de costas: tanto el objetivo (que no deja margen alguno a valoraciones judiciales sobre la conducta procesal de las partes), como el subjetivo (más flexible, que sí deja un margen tal); y precisa el TC que ninguno de esos sistemas afecta a la tutela judicial efectiva ni al derecho de defensa, *"pues la imposición de costas opera sin incidencia alguna sobre tales derechos constitucionales al venir establecida en la ley como consecuencia económica que debe soportar, bien la parte que ejercita acciones judiciales que resultan desestimadas, bien aquella que las ejercita sin fundamento mínimamente razonable o con quebranto del principio de buena fe"*.

Así las cosas, es cierto que el legislador no impone directamente las costas por el hecho del aquietamiento (dejando pasar aquel plazo de un mes previsto en la proyectada disposición adicional sexta), y los órganos judiciales pueden tener en cuenta la restricción del derecho de defensa que la participación supone, a partir de la motivación utilizada en esta vía extraprocesal (unido a otros factores, como la brevedad del plazo previsto -un mes-, la mayor o menor complejidad de las cuestiones planteadas, o cualesquiera otras circunstancias concurrentes).

Por tanto, el Consejo de Estado considera que ninguna de ambas previsiones (ni la que limita los motivos alegables en el proceso judicial que se siga, ni la que remite al juez la valoración de la posición mantenida por las

9



CONSEJO DE ESTADO

partes en esa vía prejudicial) implica necesariamente una vulneración de la tutela judicial efectiva, aunque los términos en que se configura globalmente el sistema, a partir de esas dos previsiones (junto con otros elementos, como la fugacidad del plazo) pueden propiciar que, en determinados casos, puedan producirse vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva y del derecho de defensa, por las razones apuntadas.

A la vista de todo ello, no se objeta el inciso relativo a que no se puedan alegar otros motivos diferentes en el proceso judicial que se siga, teniendo también en cuenta el buen resultado que la regulación de que esta procede ha tenido en la práctica.

Por lo demás, y en relación con el penúltimo párrafo de la disposición adicional sexta, transcrito más arriba y relativo a la valoración de la posición mantenida por las partes a efectos de costas (y de eventual imposición de multas), resulta necesario modificar el inciso final del párrafo transcrito, teniendo en cuenta que la referencia a "*la presente ley*" que en ella se recoge no es otra que la ahora proyectada, que solo tiene veintidós artículos, puesto que la disposición adicional sexta es de la proyectada nueva ley y no de la Ley de Enjuiciamiento Civil: por tanto, la referencia debe hacerse a los artículos 394, 245 y 247 de esta última ley, que son los que se refieren, en efecto, a materia de costas y multas.

6. El sistema de recursos: recurso contra resoluciones del letrado de la Administración de Justicia, recurso de apelación y recurso de casación

Las principales modificaciones en el sistema de recursos se producen en un triple plano: por una parte, en relación con las resoluciones del letrado de la Administración de Justicia; en segundo lugar, en cuanto al recurso de apelación; en fin, respecto del recurso de casación.

a) **Recursos contra resoluciones del letrado de la Administración de Justicia.** En relación con las resoluciones del letrado de la Administración de Justicia, el Anteproyecto trata de adaptar el sistema de



CONSEJO DE ESTADO

recursos contra ellas a la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha declarado la inconstitucionalidad del sistema que había diseñado el legislador en cuanto impedía la interposición de recurso de revisión contra el decreto resolutivo de la reposición (sentencia 15/2020, de 28 de enero de 2020) y de la jura de cuentas (sentencia 34/2019, de 14 de marzo de 2019), en línea con la jurisprudencia constitucional establecida en las sentencias del Tribunal Constitucional 58/2016 y 72/2018. En síntesis, no pueden existir supuestos en los que la decisión del letrado de la Administración de Justicia concierna a cuestiones relevantes en el marco del proceso que atañan a la función jurisdiccional reservada en exclusiva a jueces y magistrados y que, sin embargo, queden excluidos por el legislador de su conocimiento (en particular, a través del recurso directo de revisión ante los titulares de la potestad jurisdiccional).

En este sentido se valora positivamente la adecuación a la jurisprudencia constitucional que se opera en los artículos 34.2 y 35.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (relativos a la cuenta del procurador y a los honorarios de los abogados); en el artículo 245.4 de esa ley (que permite interponer recurso de revisión frente al decreto de inadmisión a trámite de la impugnación de la tasación de costas); y en el apartado 1 del artículo 454 *bis* de esa misma ley, objeto de la sentencia del Tribunal Constitucional 15/2020.

b) Recurso de apelación. En relación con el recurso de apelación, se introducen distintas novedades, como la tramitación preferente de los que se interpongan en el marco de procedimientos testigo (contra resoluciones definitivas dictadas en la tramitación de los procedimientos testigo, así como contra los autos en que se acuerde la suspensión del curso de las actuaciones hasta que se dicte sentencia firme en el procedimiento identificado como testigo (artículo 455.4); o la posible derivación a las partes a cualquiera de los medios de solución de controversias (artículo 456.1); pero, al margen de eso, la novedad más relevante radica en el desplazamiento de la admisión y tramitación al órgano *ad quem*. Con ello se pretende, según apunta la memoria, *“liberar de ese trabajo a los órganos de primera instancia cuyas oficinas tienen mayor saturación”* y *“dotar de mayor seguridad jurídica al sistema en cuanto que los criterios de admisión que tienen las propias Audiencias Provinciales*



CONSEJO DE ESTADO

serán directamente aplicados en ese trámite"; ambas razones, por tanto, vinculadas a objetivos de una mayor eficiencia procesal.

A partir de esa novedad, introducida en el artículo 458 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se realizan diversos ajustes técnicos orientados a la coherencia de los demás preceptos con esa nueva regla de interposición del recurso ante el órgano competente para conocer del mismo (así, en otros apartados del mismo artículo 458, en el 461, 463, 464, 465...). Sin embargo, llama la atención el inciso introducido en el artículo 778 *quinquies*, apartado 11.a), que ciertamente deriva de la nueva regla, pero se orienta sin embargo a mantener la inversa para los casos a que aquel precepto se refiere, lo que debería quedar razonado en la exposición de motivos de la proyectada nueva ley.

c) Recurso de casación. Otra de las modificaciones de singular relevancia que se abordan en el Anteproyecto es la nueva regulación del recurso de casación. Recuerda la memoria que el actual modelo de recursos extraordinarios en materia civil, casación e infracción procesal, fue creado por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, si bien, por las razones que allí se apunta, el hecho de que ese modelo no llegara instaurarse completamente ha dado lugar a un complejo sistema, con importantes disfunciones, que resulta necesario revisar.

Según indica la memoria, el objetivo principal de la reforma en este punto es dar al recurso de casación el tratamiento que reclama su naturaleza de recurso extraordinario, a partir del especial rigor de los requisitos de admisión del recurso de casación (en línea con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Supremo); no se trata de un recurso ordinario que dé paso a una tercera instancia, sino de un recurso extraordinario dirigido a controlar la correcta interpretación y aplicación de las normas aplicables.

9



CONSEJO DE ESTADO

A partir de ello, la reforma se asienta en tres ejes principales:

a) Por una parte, se simplifica el régimen de recursos extraordinarios mediante su unificación en un solo recurso (el de casación), con un único motivo de impugnación (la infracción de ley -procesal o sustantiva-). Ello supone la desaparición del recurso extraordinario por infracción procesal y del recurso en interés de ley, de forma que quedan sin contenido los capítulos IV y VI del título IV del libro II de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Además, supone los ajustes correspondientes a lo largo de todo el texto de la ley, en particular, para suprimir las referencias que ahora existen bien de forma genérica a los recursos extraordinarios o bien, específicamente, al recurso extraordinario por infracción procesal (así, en artículos 4.1, 38.2, 67.2, 240, 449, 494, 495, 497, 500...). Sin embargo, resulta necesario revisar el texto de la Ley de Enjuiciamiento Civil para que queden suprimidas todas aquellas referencias, puesto que parece que ha habido algunas que no han sido corregidas (p. ej., vigentes artículos 466 o 467).

b) En segundo término, se limitan los cauces de acceso al recurso (artículo 477.2), que quedan restringidos al interés casacional y a la tutela judicial civil de derechos fundamentales susceptibles de recurso de amparo (excepto los del artículo 24 de la Constitución, aun cuando no concurra el interés casacional). En relación con ello, se trata de simplificar la definición del interés casacional, con lo que se pretende fortalecerlo. Así, básicamente, se considera que existe interés casacional (sustantivo o procesal) cuando la resolución recurrida se oponga a jurisprudencia del Tribunal Supremo (o del TSJ correspondiente en el recurso de casación autonómico), resuelva una cuestión sobre la que no exista jurisprudencia de dichos tribunales, o se trate de puntos en los que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales (artículo 477.3).

c) En tercer lugar, se pretende acelerar los tiempos de respuesta mediante la simplificación de la fase de admisión, y su adaptación al modelo de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y penal, que centra esos esfuerzos en la motivación de la concurrencia del interés casacional y de los autos de admisión a trámite del recurso. Ello se plasma en el proyectado



CONSEJO DE ESTADO

artículo 483.3, de acuerdo con el cual el recurso de casación *"se inadmitirá por providencia sucintamente motivada que declarará, en su caso, la firmeza de la resolución recurrida y se admitirá por medio de auto que exprese las razones por las que la Sala Primera o la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia debe pronunciarse sobre la cuestión o cuestiones planteadas en el recurso"*.

Ello supone un giro radical en el régimen de admisión hasta ahora vigente, puesto que lo importante ya no será la argumentación sobre la inadmisibilidad del recurso (que se plasmará en una providencia sucintamente motivada), sino el razonamiento sobre el interés casacional que abre la vía de impugnación (que habrá de reflejarse en el correspondiente auto de admisión). También en este aspecto es clara la búsqueda de eficiencia mediante la racionalización de los recursos destinados a la decisión sobre la admisión del recurso extraordinario.

El Consejo de Estado valora positivamente esta nueva configuración general del recurso de casación civil, orientada a la mayor eficiencia procesal perseguida por la reforma, pero también a la preservación y aun potenciación de las funciones propias de la casación (nomofiláctica, tuitiva, integradora y unificadora). Esta nueva configuración determina la modificación de distintos preceptos a lo largo del texto proyectado, en cuyo articulado pasa a centrarse ahora la atención.

7. Medidas cautelares

El Anteproyecto introduce innovaciones en el régimen actualmente vigente, contenido en el título VI, libro III de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que abarca los artículos 721 a 747.

Estas modificaciones tratan de regular el régimen aplicable a las medidas cautelares en los supuestos en que exista un intento de medios alternativos de solución de controversias, arbitrajes y litigios extranjeros. El asunto plantea, como señala el informe del Consejo General del Poder Judicial, una primera cuestión relacionada con la diferencia entre uno y otro modo de



CONSEJO DE ESTADO

solución de controversias. Podría parecer en algún modo contradictorio que se trate de encontrar a la controversia una solución no judicial mientras se someten, al mismo tiempo, a una solución judicial las medidas cautelares que asegurarán el resultado final del litigio. A ello se suma que en la adopción de medidas cautelares la decisión inicial ha de tener en cuenta el "*fumus boni iuris*" o apariencia de buen derecho y el peligro de la mora procesal. Esta apariencia de buen derecho podría condicionar la solución del asunto en vía no judicial y generar un prejuicio o impresión en favor o en contra de la posición de una parte.

A pesar de ello, se ha de valorar que las medidas cautelares aseguran el efectivo cumplimiento de la resolución final, sea ésta alcanzada por una u otra vía, de manera que forman parte de la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 24 de la Constitución. Así caracterizada la cuestión, la opción del Anteproyecto resulta adecuada, ya que el hecho de intentar conseguir un acuerdo mediante cualquier medio de solución de controversias no debe lesionar, ni siquiera en vía cautelar, el derecho a la tutela judicial efectiva.

En estos márgenes, resultan adecuadas las modificaciones propuestas en el artículo 722, sobre las medidas cautelares en casos de medios de solución de controversias, arbitrajes y litigios extranjeros, y en el artículo 73, sobre las medidas cautelares que pueden solicitarse antes de la demanda, en casos de acreditar razones de urgencia y necesidad. Se ha de tener en cuenta que, en coherencia con lo expuesto en este último precepto, las medidas solicitadas quedarán sin efecto si la demanda no se presenta ante el mismo tribunal que conoció de la solicitud de aquellas en los veinte días siguientes a su adopción, aspecto que queda encomendado al cuidado del letrado de la Administración de Justicia. En el mismo sentido, el artículo 6 del Anteproyecto dispone que las partes tendrán, en este caso, obligación de presentar la demanda ante el mismo tribunal, expresándolo en estos términos: "*Efectos de la apertura del proceso de negociación y de su terminación sin acuerdo. Si se hubieran acordado medidas cautelares, las partes deberán formular la demanda ante el mismo tribunal que conoció de aquéllas en los veinte días siguientes desde la terminación del proceso negociador sin acuerdo o desde la fecha de*

9



CONSEJO DE ESTADO

recepción de la propuesta por la parte requerida en caso de que la propuesta inicial de acuerdo no tenga respuesta”.

La modificación propuesta en el artículo 723 delimita la competencia sobre las medidas cautelares en la segunda instancia y en la sede de recurso de casación, y la propuesta para el artículo 724 determina qué tribunal será competente para adoptar las medidas mientras esté pendiente un procedimiento alternativo de solución de controversias.

Finalmente es oportuno señalar que la nueva regulación sobre los días hábiles e inhábiles no afecta a las medidas cautelares. A pesar de que, una vez que entre en vigor la norma los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente serán inhábiles, se exceptúan expresamente los *“actos preparatorios, medidas precautorias y medidas cautelares”*.

B) Observaciones al articulado

Hechas las anteriores observaciones de carácter general a las modificaciones que el Anteproyecto propone introducir en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, se hacen a continuación observaciones a las concretas modificaciones que experimentaría el articulado de esa ley. En relación con ello, ha de tenerse en cuenta que algunas de ellas no son sino aplicaciones concretas a la redacción proyectada de lo que ya se ha observado con carácter general. Aun a riesgo de reiterar alguna cuestión, se pretende con ello desarrollar (en lo que no se ha hecho más arriba) las consecuencias de cuanto se ha expuesto (además de otras observaciones que afectan a cuestiones diversas). Por lo demás, las subsiguientes observaciones concretas han de entenderse sin perjuicio del carácter esencial que se avanzó en el anterior apartado de esta consideración séptima a propósito de algunas de las observaciones generales en él formuladas.

Las primeras modificaciones que recoge el artículo 20 (apartado uno) se refieren al artículo 19, en el que se introduce la posibilidad de someterse a cualquier medio adecuado de solución de controversias. Estos



CONSEJO DE ESTADO

actos de disposición de los litigantes no podrán realizarse una vez señalado día para la deliberación, votación y fallo del recurso de casación, lo que se justifica por razones de interés público vinculadas a la función propia del recurso de casación. Ya en esta primera modificación se introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 19 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, orientado a que el letrado de la Administración de Justicia pueda plantear a las partes a lo largo del procedimiento (en cualquier momento comprendido entre la contestación a la demanda y la celebración de la vista o juicio en los procesos declarativos o tras la orden general de ejecución y despacho de esta en los procesos de ejecución forzosa), la posibilidad de derivar el litigio a mediación o a otro medio alternativo de solución de controversias. Se trata de una cuestión ya abordada más arriba en las consideraciones de carácter general.

La modificación del artículo 25 de la Ley de Enjuiciamiento Civil refleja la defectuosa técnica normativa utilizada (cuestión a la que más arriba se ha hecho referencia con carácter general). La nueva redacción del citado artículo supone, en realidad, la modificación de su apartado 1, el mantenimiento en sus términos del apartado 2 y la supresión del apartado 3; acaso fuera más claro indicar que se modifica el apartado 1 y se suprime el apartado 3, lo que facilitaría la directa comprensión del alcance de la reforma.

El artículo 32.5 se modifica para introducir, en su párrafo primero, la mención del abuso del servicio público de Justicia junto a la temeridad (como causas que pueden determinar la inclusión de los derechos y honorarios devengados por abogado y procurador, aunque no sea preceptiva su intervención), respecto de lo cual ha de recordarse lo ya observado con carácter general acerca de tal concepto. La misma regla de inclusión de la cuenta del procurador y minuta del abogado (aunque no fuera preceptiva su intervención) se introduce en el nuevo párrafo segundo del mismo artículo 32.5, para el caso de que el consumidor opte por valerse de estos profesionales para interponer demanda tras haber formulado una reclamación extrajudicial previa.

El artículo 73, en su nueva redacción, permite la acumulación de la acción para instar la liquidación del régimen económico matrimonial y la acción de división de la herencia en el caso de que la disolución del régimen

9



CONSEJO DE ESTADO

económico matrimonial se haya producido como consecuencia del fallecimiento de uno o ambos cónyuges y haya identidad subjetiva entre los legitimados para intervenir en uno y otro procedimiento. Con ello, se trata de agilizar los procedimientos en estos ámbitos, así como unificar la diferente interpretación que hacen los tribunales de la posible acumulación o no de estas acciones y procesos, despejando las dudas existentes y logrando alcanzar un mayor grado de seguridad jurídica. Análogo sentido dinamizador tiene el nuevo apartado 4 que se introduce en el artículo 77 (que permite acumular los procedimientos de división judicial de patrimonios cuando se trate de acumular al procedimiento de división judicial de la herencia el procedimiento de liquidación de régimen económico matrimonial promovido cuando uno o ambos cónyuges hubieran fallecido). Y, para evitar el efecto disuasorio que sobre la petición de acumulación puede tener que la regla del artículo 85.2 (*"El auto que deniegue la acumulación condenará a la parte que la hubiera promovido al pago de las costas del incidente"*), se añade un inciso final en este artículo para que tal regla se aplique solo *"si hubiere actuado con temeridad o mala fe"* la parte que hubiera promovido la acumulación.

En el artículo 129 (*"Lugar de las actuaciones judiciales"*), se modifica el apartado 2 y se añade un nuevo apartado 4, en el que se introduce la regla de que las actuaciones judiciales *"también se podrán realizar a través de videoconferencia, en los términos establecidos en el artículo 229 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial"*. Sobre esta cuestión se hicieron ya unas observaciones de carácter general que conviene concretar ahora sobre determinados preceptos del Anteproyecto.

Así, conviene reparar en el proyectado apartado 2 del artículo 129, que se refiere al caso de que las actuaciones deban realizarse fuera del partido judicial donde radique la sede del tribunal que conozca del proceso, y prevé que se practicarán, cuando proceda, mediante videoconferencia *"siempre que sea posible"* y, en otro caso, mediante auxilio judicial. En ocasiones, será fácticamente posible practicar una determinada actuación mediante videoconferencia, pero puede haber razones que aconsejen su práctica mediante auxilio judicial (ya se ha advertido acerca de las limitaciones y los problemas que en ocasiones puede plantear la práctica de actuaciones

9



CONSEJO DE ESTADO

mediante videoconferencia). Así las cosas, sería preferible dejar al órgano judicial la opción por uno u otro medio, en lugar de imponer la videoconferencia de forma tan terminante como lo hace el proyectado artículo 129.2 (*"siempre que sea posible"*). Se sugiere, por ello, revisar el texto de la citada previsión en el sentido indicado; p. ej., su inciso final podría ser del siguiente o parecido tenor: *"... se practicarán, cuando proceda, mediante videoconferencia, salvo que el juez o tribunal considere conveniente practicarlas mediante auxilio judicial"*. Nótese que este es el sentido de la solución arbitrada en el proyectado artículo 169.5 (*"Sólo cuando a juicio del Juez no sea conveniente realizarlas por videoconferencia..."*).

El Anteproyecto modifica el apartado 2 del artículo 130, de forma que se incluyen entre los días inhábiles a efectos procesales *"los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive"* (en sustitución de la referencia actual a *"los días 24 y 31 de diciembre"*). Esta previsión parece contraria a lo dispuesto en el artículo 182.1 de la LOPJ, que dispone: *"1. Son inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, los días 24 y 31 de diciembre, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva comunidad autónoma o localidad"* (a lo que se añaden los días del mes de agosto en el artículo 183 -excepto para las actuaciones que se declaren urgentes por las leyes procesales-). Por tanto, y como se ha indicado, entiende el Consejo de Estado que no puede operarse la modificación proyectada sin la previa reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el artículo 134.3 debe corregirse una errata en su última línea (*"... sistema de sanitario..."*)

En el artículo 135.1, tercer párrafo, se introduce un inciso final para precisar que *"si el último día del plazo, procesal o sustantivo, coincide con un día inhábil a efectos procesales, se podrán presentar los escritos y documentos antes de las 15 horas del primer día hábil siguiente"*. Parece que esta nueva previsión operará sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del mismo artículo 135 (*"La presentación de escritos y documentos, cualquiera que fuera la forma, si estuviere sujeta a plazo, podrá efectuarse hasta las quince"*



CONSEJO DE ESTADO

horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo”), pero también podría entenderse que el artículo 135.1, tercer párrafo, introduce una regla especial que desplaza, en el concreto caso por ella contemplado, a la regla general del apartado 5 de ese mismo artículo 135. Es necesario dejar clara la articulación entre este nuevo inciso del apartado 1 del artículo 135 y su apartado 5, especificándose si el nuevo inciso recoge una norma especial de preferente aplicación o una previsión que se acumula a la regla general. En este último caso, debería considerarse la adición, al final, de una frase similar a “... sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5”).

En el artículo 151.2 se añaden dos párrafos. En el primero de ellos se dice que, en caso de acreditación por parte de un procurador de una causa de fuerza mayor “*de las contempladas en el artículo 134*”, los Colegios de Procuradores podrán suspender el reenvío del servicio de notificaciones durante un plazo máximo de tres días hábiles. Téngase en cuenta que las causas de fuerza mayor contempladas en ese artículo 134 son ejemplificativas (“... *tales como maternidad, paternidad...*”), por lo que se sugiere que el artículo 151.2 no se refiera a las causas de fuerza mayor “*contempladas en el artículo 134*” -que parece ceñirlas a las allí mencionadas-, sino “*a las que se refiere el artículo 134*” -u otra expresión que denote aquella amplitud-, para evitar dudas interpretativas.

El artículo 155, relativo a los actos de comunicación con las partes aún no personadas o no representadas por procurador y al domicilio, resulta modificado en profundidad. En él se han atendido los diversos problemas sobre los que había llamado la atención el Consejo General del Poder Judicial, sobre todo por los confusos juegos de remisiones y reenvíos y por las dudas de constitucionalidad que se suscitaban, en particular, en relación con el primer emplazamiento procesal realizado por medios electrónicos. En general, tales problemas han quedado razonablemente solventados. No obstante, deben extremarse las precauciones, en particular, en los casos en que el primer emplazamiento se efectúa por medios electrónicos, dados los problemas que, en la práctica y por razones técnicas, siguen planteando en ocasiones las comunicaciones por medios electrónicos. Y ello, por las consecuencias, a veces difícilmente reparables, que la falta de un primer emplazamiento correctamente



CONSEJO DE ESTADO

efectuado puede acarrear para las partes y para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia.

En la nueva redacción del artículo 156.3 se sugiere sustituir el inciso *"de la segunda forma establecida en el apartado 3 del artículo 152"* (que, en rigor, sería solo el correo) por otro que diga *"de la forma establecida en el artículo 152.3.2.^o"* (que tendría claramente el alcance que parece pretenderse: *"mediante correo, telegrama, correo electrónico o cualquier otro medio electrónico que permita dejar en los autos constancia fehaciente de la recepción, de su fecha y hora y del contenido de lo comunicado"*).

En el artículo 161.1, segundo párrafo, se sugiere sustituir *"cuyo nombre se hará constar"* por *"cuyos datos identificativos se harán constar"*, puesto que la constancia del nombre puede resultar insuficiente.

En el artículo 162.2, se establece que no se practicarán actos de comunicación a los profesionales por vía electrónica *"durante los días del mes de agosto ni durante los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, salvo que sean hábiles para las actuaciones que corresponda"*. En línea con lo ya observado con carácter general en relación con la conciliación de la vida familiar y laboral, se sugiere que sí puedan practicarse actos de comunicación durante esos periodos, precisando que no producirán efectos hasta el día siguiente a la terminación de tales periodos (incluyéndose, en tal caso, la oportuna advertencia al interesado).

En el artículo 169.2, y en línea con lo apuntado más arriba con carácter general en relación con la videoconferencia, y de forma más concreta en relación con el artículo 129.2, se sugiere sustituir el inciso final del proyectado apartado 2 de forma que no haga solo referencia a la posibilidad, sino también a la conveniencia (como, por otra parte, se hace en el mismo apartado 2 en relación con la facultad de desplazamiento, y en el apartado 5 en relación con la videoconferencia -pero limitado a los actos de prueba-). De este modo, el apartado 2 podría quedar con el siguiente o parecido tenor: *"2. Se solicitará el auxilio judicial para las actuaciones que hayan de efectuarse fuera*



CONSEJO DE ESTADO

de la circunscripción del tribunal que conozca del asunto, incluidos los actos de reconocimiento judicial, cuando el tribunal no considere posible o conveniente hacer uso de la facultad que le concede esta ley de desplazarse fuera de su circunscripción para practicarlas, ni su práctica por videoconferencia” (en lugar de “... y no sea posible su práctica por videoconferencia”).

En la misma línea flexibilizadora (en este caso, de sentido inverso), se sugiere sustituir en el nuevo inciso final del apartado 4 la previsión de que “*se realizarán*” por videoconferencia por otra más orientada a tener en cuenta las circunstancias de cada caso (“*se podrán realizar*” por ese medio), dejando al órgano judicial un margen de apreciación a estos efectos.

Por lo demás, debe notarse que en ese artículo 169, frente a lo que se dice en el inciso introductorio de la modificación, no se modifica el apartado 5 (hoy inexistente), sino que se añade (ciertamente, a partir del actual segundo párrafo del apartado 4); y en el nuevo texto de ese apartado 5, ya no debería hacerse referencia a “*los párrafos anteriores*”, sino a “*los apartados anteriores*”.

En la modificación del artículo 188, se sugiere ajustar la rúbrica, que -dado el nuevo contenido- ya no debería referirse solo a la suspensión de las vistas, sino a la suspensión de las vistas y otros actos procesales. Por otra parte (y además de corregir la errata en el apartado 1.1.º: debe decir “*impedirla*”), se propone reconsiderar la ubicación del último inciso del proyectado apartado 1 (“*Este régimen de suspensión de las vistas será de aplicación, en lo que proceda, a los demás actos procesales que estuvieren señalados*”): si se pretende que este inciso se aplique únicamente en relación con el ordinal 8.º, debería ponerse en el mismo párrafo que ese ordinal, para evitar dudas sobre su alcance (con punto y seguido). Pero si se pretende que se aplique a todos los supuestos del apartado 1 (ordinales 1.º a 8.º), como parece, entonces lo lógico sería llevarlo a un apartado distinto. No es necesario que sea a un nuevo apartado 2 (lo que obligaría a desplazar el actual apartado 2), sino que puede introducirse como apartado 3, lo que tiene la ventaja de dejar claro que también lo previsto en el vigente apartado 2 (sobre



CONSEJO DE ESTADO

comunicación a las demás partes personadas o personas citadas) se ha de aplicar en caso de suspensión de los demás actos que estuvieren señalados.

El artículo 210 de la Ley de Enjuiciamiento Civil introduce, como ya se ha observado, la posibilidad de que se dicten sentencias orales, en sus apartados 3 y 4, algo que hasta ahora veda el artículo 210.3. Ello da lugar a las adaptaciones necesarias en otros preceptos (208, el 209, el 210.1 o el 447.1), lo que justifica la memoria indicando que con ello se busca *“agilizar y facilitar la resolución de pleitos, regulándose como una herramienta que pueda ser usada por el juez en atención a las concretas circunstancias del proceso”*.

Pues bien, en línea con lo que se ha observado más arriba (entre las observaciones generales) se sugiere valorar la introducción de una previsión expresa en este artículo, orientada a que se pueda solicitar del órgano judicial una transcripción literal de la sentencia (esto es, de la dictada oralmente), para aquellos casos en que sea necesaria su utilización y no baste la sucinta redacción realizada por el juez o magistrado que prevé el proyectado apartado 3 del artículo 210.

Asimismo, en el segundo párrafo de ese mismo apartado 3 debería quedar claro si ha de llevarse a cabo siempre la ulterior redacción de la sentencia por el juez o magistrado del encabezamiento, puesto que la redacción proyectada no lo deja claro (*“... sin perjuicio de la ulterior redacción...”*) y la misma expresión (*“sin perjuicio”*) recoge la exposición de motivos.

El artículo 245, relativo hasta ahora a la impugnación de la tasación de costas, se extiende ahora también a la solicitud de su exoneración o moderación por la parte condenada cuando la parte favorecida hubiera rechazado una propuesta (en el marco de un medio adecuado de solución de controversias) sustancialmente coincidente con la resolución judicial que ponga término al procedimiento. Al margen de lo ya observado con carácter general en relación con esta cuestión, se advierte aquí que el último párrafo del proyectado artículo 245 dispone que a la solicitud de exoneración o modificación debe

9



CONSEJO DE ESTADO

acompañarse la documentación íntegra referida a la propuesta formulada, *"que en este momento procesal estará dispensada de confidencialidad"*.

El deber de confidencialidad (regulado en el artículo 8 del Anteproyecto) es un elemento esencial para la virtualidad de los medios alternativos de solución de controversias y en el ámbito de la contratación privada es habitual establecer expresamente su extensión más allá de la duración del contrato o relación en la que se acuerda esa confidencialidad. Entiende el Consejo de Estado que, aunque no se imponga esa misma regla desde la ley, no debe obstaculizarse su eventual existencia y, en este sentido, se sugiere revisar la redacción del último párrafo del proyectado artículo 245.5, de forma que no se diga *"que en este momento procesal estará dispensada de confidencialidad"*, sino *"que en este momento procesal y a estos efectos estará dispensada de confidencialidad"*. Dicho en otros términos, la mayor virtualidad de los medios alternativos de solución de controversias aconseja que la confidencialidad sea preservada en la mayor medida posible. Si en este momento procesal la ley dispensa de esa confidencialidad, ha de ser a los exclusivos efectos previstos en la ley.

Las novedades introducidas en el artículo 246 se orientan a que las costas del incidente de impugnación de la tasación de costas solo se impongan a quien *"hubiera obrado con abuso del servicio público de Justicia"*. Se suprime así la condena en costas en el incidente fuera de esos casos, lo que la memoria justifica indicando que en muchas ocasiones los criterios del colegio profesional correspondiente no son seguidos por los juzgados o audiencias provinciales; por ello, dada la casuística a la hora de interpretar los criterios de honorarios y la complejidad de algunos asuntos, parece lógico que, tratándose de una cuestión no reglada, no se impongan costas salvo que se aprecie aquel abuso. Con ello se trata de evitar la práctica de multitud de tasaciones de costas por los incidentes de impugnación de las costas principales.

En relación con ello, no puede sino insistirse en la oportunidad de acotar en alguna medida el concepto de abuso del servicio público de Justicia. Como ya se indicó, no hubiera sido difícil que la exposición de motivos recogiera alguna casuística o ejemplos concretos de los que pretenden incluirse

9



CONSEJO DE ESTADO

en este artículo 245.5, explicitando así la *voluntas legislatoris*. Ello no es incompatible con la idea de que la jurisprudencia avance después en los perfiles del concepto, pero facilitaría esa tarea y reduciría la inseguridad jurídica en las primeras etapas de su aplicación.

Análoga observación cabría hacer en relación con la modificación del artículo 247 ("*Respeto a las reglas de la buena fe procesal. Multas por su incumplimiento*", en cuyo apartado 3 se introduce también una mención del abuso del servicio público de Justicia (lo que, además, puede ponerse en relación con las referencias añadidas en su segundo párrafo a los perjuicios a la Administración de Justicia y a la reiteración de la conducta).

Los artículos 249 y 250 redefinen los ámbitos respectivos del juicio ordinario y del juicio verbal, con ampliación de las materias que, con independencia de su cuantía, se tramitan por las normas del juicio verbal, y se eleva hasta los 15.000 euros la cuantía de los pleitos que, por esta razón, se tramitan por las normas de juicio verbal (fijada hasta ahora en 6.000 euros). Con ello se persigue la tramitación de un mayor número de asuntos por un procedimiento más rápido y sencillo, para agilizar su resolución.

En el artículo 264 se recogen los documentos procesales que se han de presentar con la demanda o la contestación. En su apartado 1.º se incluye la "*certificación del registro electrónico de apoderamientos judiciales o referencia al número asignado por dicho registro*", en sustitución de la actual exigencia del "*poder notarial conferido al procurador siempre que éste intervenga y la representación no se otorgue apud acta*". Se observa, por tanto, que se ha suprimido la alusión al supuesto de que no intervenga procurador (en cuyo caso no sería necesario) y la mención de la posibilidad de que la representación se otorgue *apud acta*. En relación con ello, se advierte que, si bien es posible el registro electrónico de apoderamientos judiciales *apud acta*, de acuerdo con el proyectado artículo 24.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el otorgamiento *apud acta* puede ser por comparecencia personal, "*efectuado al mismo tiempo que la presentación del primer escrito*", lo que no parece encajar bien con esa exigencia del proyectado artículo 264 de que se presente (necesariamente) la certificación del registro electrónico de apoderamientos



CONSEJO DE ESTADO

judiciales (o la referencia al número asignado por dicho registro) junto con la demanda o contestación.

Otro aspecto de la transformación digital se aprecia en el artículo 267, en el que se prevé la presentación de documentos públicos por copia simple, ya sea en soporte papel o, en su caso, en soporte electrónico a través de imagen digitalizada *"resultado de un proceso de digitalización certificada conforme a la norma Guía de Interoperabilidad y Seguridad de autenticación, certificados y firma electrónica aprobada por el Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica que la regula"*; inciso en el que se advierte una errata (debería decir *"conforme a la Guía"* o análoga expresión).

También la potenciación de las videoconferencias es reflejo de esa transformación digital y alcanza a numerosos artículos, como ya se apuntó. Entre ellos se encuentra el artículo 311 (relativo al interrogatorio domiciliario de las partes), en el que se sugiere flexibilizar la regla en el sentido ya apuntado más arriba (añadiendo a la posibilidad de que *"no dispusiese de medios para hacerlo por videoconferencia"* la eventualidad de que el órgano judicial no lo considerase conveniente). También se encuentra entre ellos el artículo 364, relativo a la declaración domiciliaria del testigo, en el que se introduce un nuevo apartado 1 (en el que sí se ha flexibilizado la regla: *"Cuando el testigo resida fuera de la demarcación judicial del tribunal, la declaración se hará preferentemente a través de videoconferencia"*); con ese nuevo apartado 1, el actual apartado 1 pasa a ser el apartado 2 (con remisión ahora al artículo 169.5). Sin embargo, al haberse incorporado ahora, en el apartado 1, la preferencia por la declaración mediante videoconferencia, parece necesario hacer algún ajuste en el primer párrafo de este apartado 2 (p. ej., *"Cuando no pueda realizarse mediante videoconferencia y por enfermedad u otro motivo..."*).

En relación con el artículo 394, en materia de costas, ya se han hecho algunas observaciones de carácter general a las que resulta obligado



CONSEJO DE ESTADO

remitirse. Cifñendo ahora la observación a la concreta redacción de este artículo, se sugiere reconsiderar la redacción del párrafo tercero del apartado 1, que dice:

“No obstante, cuando sea legalmente preceptivo o lo acuerde el juez o tribunal o el letrado de la Administración de Justicia durante el curso del proceso, no habrá pronunciamiento de costas a favor de aquella parte que hubiere rehusado expresamente o por actos concluyentes, y sin justa causa, participar en una actividad negociadora, mediación o en cualquier otro medio adecuado de solución de controversias al que hubiese sido efectivamente convocado”.

En esa redacción no es claro cuál es el objeto de lo que acuerde el juzgado o tribunal o el letrado de la Administración de Justicia, incluso desde un punto de vista sintáctico (lo que aconseja invertir el orden de los incisos). Pero, aun entendiéndolo referido a la participación en un medio alternativo de solución de controversias, suscita dudas, porque a lo largo de distintos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en los términos que resultan de la modificación que opera el Anteproyecto) se contempla que el órgano judicial “*plantee*” a las partes la posibilidad de derivación del litigio a uno de aquellos medios de solución (así, artículos 19.5, 429, 443 o 456 -en términos algo distintos se pronuncia el artículo 776-), y no que “*acuerde*” su participación en ellos. Existe, por tanto, un desajuste entre este artículo 394 y los citados artículos que conviene aclarar. Así pues, se sugiere revisar la redacción, que podría ser del siguiente o parecido tenor:

“No obstante, no habrá pronunciamiento de costas a favor de aquella parte que hubiere rehusado expresamente o por actos concluyentes, y sin justa causa, participar en una actividad negociadora, mediación o en cualquier otro medio adecuado de solución de controversias al que hubiese sido efectivamente convocado, cuando esa participación fuera legalmente preceptiva o la hubiera planteado el juez o tribunal o el letrado de la Administración de Justicia durante el curso del proceso”.

9



CONSEJO DE ESTADO

Ciertamente, las dudas que puede generar la exclusión del pronunciamiento favorable de costas por el solo hecho de haber rehusado la participación en un supuesto en que el órgano judicial lo haya planteado exige aplicar con cautela ese planteamiento y, en todo caso, no aplicar una especial rigidez en la apreciación de la *"justa causa"* que se menciona, teniendo en cuenta que las partes pueden estar en mejores condiciones que el órgano judicial para determinar si tiene más o menos sentido acudir a un medio alternativo de solución de controversias. Recuérdese, en este sentido, lo ya observado con carácter general en relación con los mismos y, sobre todo, que, al no tener carácter gratuito, su utilización cuando ya se ha iniciado y tramitado - siquiera sea parcialmente- un proceso puede suponer un aumento de los gastos que las partes (razonablemente) no quieran asumir.

También en materia de costas, se sugiere valorar una simplificación de la redacción del apartado 1 del artículo 398, puesto que se recogen los tres casos de estimación, total, parcial y desestimación (p. ej.: *"En el recurso de apelación se aplicará, en cuanto a las costas del recurso, lo dispuesto en el artículo 394"*).

En el artículo 399.1, segundo párrafo, inciso final, se detecta una errata (proceso de ejecución *"a que dé lugar"*); y en el apartado 3 del mismo artículo 394 se sugiere sustituir la expresión *"se manifestarán los documentos"* (p. ej., por *"se acompañarán"*, *"se adjuntarán"*, *"se indicarán"*...). Por lo demás en relación con los compromisos asumidos por demandante y demandado en los artículos 399.1 y 405.1, llama la atención que mientras el primero se refiere a comunicaciones *"que le dirija la oficina judicial"*, el segundo lo hace al *"órgano que conozca del procedimiento"*.

En cuanto al artículo 414 se advierte que, aunque el Anteproyecto dice que se modifica la rúbrica, es lo cierto que esta permanece inalterada en el texto remitido en consulta.

En relación con la homologación de acuerdos, parece haber ciertas discordancias entre los artículos que contemplan esa posibilidad. Así, el artículo 415 dice que el acuerdo homologado judicialmente, *"en los casos en*

9



CONSEJO DE ESTADO

que sea precisa dicha homologación", surtirá los efectos atribuidos por la ley a la transacción judicial (y podrá llevarse a efecto por los trámites previstos para la ejecución de sentencias y convenios judicialmente aprobados); con lo que parece que si no es precisa la homologación, aunque se obtenga, no surte esos efectos, sin que sea claro qué es lo que se pretende conseguir y sin que sea claro cuándo pueden solicitar la homologación y cuándo deben hacerlo (v. p. ej. artículo 443.1 y 443.2 proyectados). En otros casos, no se contempla la homologación ni cautela adicional acerca del eventual acuerdo alcanzado, lo que puede suscitar dudas (p. ej., en el artículo 776, especialmente teniendo en cuenta el ámbito de que se trata -procesos matrimoniales y de menores-, y el momento procesal en que se produce -ejecución forzosa que incluye supuestos de incumplimientos de obligaciones personalísimas o del régimen de visitas-).

En el proyectado artículo 441, se da nueva redacción al apartado 1 para incorporar la referencia al *Tablón Judicial Edictal Único* en sustitución de la mención de edictos insertados en un lugar visible de la sede del tribunal, diarios oficiales y uno de los periódicos de los de mayor circulación. Sin embargo, tras reproducir en lo demás ese primer párrafo, se omite el segundo párrafo del vigente artículo 441.1, con lo que ese párrafo quedaría derogado con la nueva redacción. (*"Si nadie compareciere, se confirmará al demandante en la posesión; pero en caso de que se presentaren reclamantes, previo traslado de sus escritos al demandante, el Letrado de la Administración de Justicia le citará, con todos los comparecientes, a la vista, sustanciándose en adelante las actuaciones del modo que se dispone en los artículos siguientes"*). Salvo error, no parece que sea la intención del Anteproyecto suprimir simple y llanamente dicho párrafo al modificar el primer párrafo del artículo 441.1, por lo que se sugiere su reconsideración.

En el proyectado artículo 477.3 habría que completar la expresión "*Tribunal Superior*" (... de Justicia). En el artículo 479.2, segundo párrafo, la redacción proyectada parece introducir un plazo de diez días para dictar providencia de admisión, sin establecer plazo para la inadmisión; convendría, por tanto, revisar esa redacción, de forma que el plazo que se establezca sea para decidir sobre la admisión, ya sea admitiéndola o denegándola.



CONSEJO DE ESTADO

Por último, el artículo 487.1 contempla la posibilidad de que, cuando exista ya doctrina jurisprudencial sobre la cuestión planteada y la resolución impugnada se oponga a dicha doctrina, el recurso pueda decidirse por auto. No explica la memoria ni la exposición de motivos las razones de esta novedad, si bien parece orientada, como apunta el Consejo General del Poder Judicial, a aligerar la carga de trabajo de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, *"cuya eficacia se habrá de manifestar en aquellos casos en los que la doctrina jurisprudencial sea reciente y se encuentren pendientes numerosos recursos de casación contra sentencias que contradigan dicha doctrina, pues de otro modo lo razonable es que las sentencias de las Audiencias Provinciales se hayan acomodado a la doctrina de la Sala"*.

Octava. Modificaciones en la Ley reguladora de la jurisdicción social (título III, artículo 21, del Anteproyecto)

La exposición de motivos del Anteproyecto señala que este grupo de modificaciones se orienta a "la agilización de los procedimientos, la sostenibilidad de los recursos existentes y la potenciación de acuerdos a través de la labor del Letrado de la Administración de Justicia posibilitando la anticipación de la conciliación".

Junto a ello, también en este orden jurisdiccional se pretenden introducir medidas de agilización de trámites y de transformación digital; trata de implantarse los medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional como sistema alternativo y complementario a la vía judicial; se incorporan novedades sustanciales en materia de conciliación (con la regulación de la conciliación anticipada) y se regulan los llamados procedimientos testigo y la extensión de efectos de la sentencia.

A) Medidas de agilización

El Anteproyecto aborda la intervención de abogado, graduado social o procurador, fijando un plazo de dos días a partir de la citación para el juicio para que el demandado designe al profesional que le va a representar y,



CONSEJO DE ESTADO

una vez trasladada la intención al demandante, para que este disponga del mismo plazo de dos días para efectuar dicha designación.

La reforma introduce normas comunes al momento de la acumulación de acciones y de procesos, disponiendo que deberá acordarse antes de la celebración de los actos de conciliación, en su caso, o de juicio, salvo que se proponga por la vía de la reconvención.

El Anteproyecto también revisa los requisitos para la acumulación objetiva y subjetiva de acciones y reconvención, introduciendo la precisión de que se entenderá que, a efectos de acumulación de acciones, el título o causa de pedir es idéntico o conexo cuando las acciones se funden en los mismos hechos o en una misma y análoga decisión empresarial o en varias decisiones empresariales análogas. Se prevé asimismo como novedad que, si en caso de que el título o causa de pedir sea idéntico o conexo y el actor o los actores no ejerciten conjuntamente las acciones, el juzgado deberá acordar la acumulación de procesos, salvo cuando aprecie, de forma motivada, que la acumulación podría ocasionar perjuicios desproporcionados a la tutela judicial efectiva del resto de intervinientes.

Con intención de agilizar las demandas derivadas de un mismo accidente de trabajo o enfermedad profesional, o la impugnación de un acto administrativo que afecte a una pluralidad de destinatarios, el Anteproyecto prevé que, cuando exista más de un juzgado o sección de la misma sala y tribunal, en el momento de su presentación, se repartirán al juzgado o sección que conociera o hubiese conocido del primero de dichos procesos, las citadas demandas o el primero de los procesos de impugnación del acto administrativo, y, en su defecto, las partes deberán informar de esta circunstancia al juzgado o sección al que se hubiere repartido la primera demanda o recurso, en el plazo de cinco días desde la notificación de la admisión de la segunda o ulteriores demandas o recursos.

En materia de acumulación de acciones, el Anteproyecto permite acumular en una misma demanda acciones de modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo por parte de distintos actores contra un mismo



CONSEJO DE ESTADO

demandado siempre que se deriven de los mismos hechos o de una misma decisión empresarial y, de la misma forma, en una misma demanda acciones de despido por causas objetivas derivadas del apartado i) del artículo 49 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, por parte de distintos actores contra un mismo demandado siempre que deriven de cartas de despido con idéntica causa.

En sentido similar a lo que se hace con la acumulación de acciones, se prevé que si en un mismo juzgado o tribunal se tramitaran varias demandas contra un mismo demandado, aunque los actores sean distintos, y se ejercitasen en ellas acciones idénticas o susceptibles de haber sido acumuladas en una misma demanda, se acordará obligatoriamente la acumulación de los procesos, salvo cuando el juzgado o tribunal aprecie, de forma motivada, que la acumulación podría ocasionar perjuicios desproporcionados a la tutela judicial efectiva del resto de intervinientes. Esta acumulación de procesos se podrá realizar también entre procesos ante dos o más juzgados de una misma circunscripción, de oficio o a petición de parte.

El Anteproyecto introduce también modificaciones en materia del tiempo de los actos procesales, concretamente, declarando inhábiles los días comprendidos entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, salvo en algunas modalidades (despido, extinción del contrato de trabajo de los artículos 50, 51 y 52, movilidad geográfica y un largo etcétera).

Ni los días del mes de agosto ni los días que medien entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente serán, sin embargo, inhábiles para la adopción de actos preparatorios, medidas precautorias y medidas cautelares, en particular, en materia de prevención de riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como para otras actuaciones que tiendan directamente a asegurar la efectividad de los derechos reclamados o para aquellas que, de no adoptarse, pudieran dar lugar a un perjuicio de difícil reparación. También lo serán para el ejercicio de las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.



CONSEJO DE ESTADO

Por lo que hace a la calificación de días inhábiles a efectos procesales de los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, la cuestión ha sido ya abordada *in extenso* al analizar la misma modificación que el Anteproyecto postula incorporar a la Ley de Enjuiciamiento Civil, de manera que la observación es aplicable al artículo 21 del Anteproyecto y a la modificación que propugna introducir en el artículo 43, número 4, de la Ley reguladora de la jurisdicción social la misma observación esencial que se formuló en relación con el artículo 18 del Anteproyecto y la modificación que postula para el artículo 130, número 2, de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

B) Medidas de transformación digital

En la línea de digitalizar la Administración de Justicia, el Anteproyecto prevé que las partes habrán de presentar todos los escritos y documentos en la forma establecida en el artículo 135 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, pudiendo los trabajadores elegir en todo momento si actúan ante la Administración de Justicia a través de medios electrónicos o no.

En materia de actos de comunicación el Anteproyecto incorpora, entre los datos que habrán de ser señalados en el primer escrito o comparecencia ante el órgano judicial, el domicilio físico, el teléfono y la dirección electrónica, que serán necesarios para la práctica de actos de comunicación.

Se introducen también modificaciones en el lugar de las comunicaciones, previendo que, cuando se trate de personas que estén legalmente obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración de Justicia porque hayan optado por la utilización de este tipo de medios, las comunicaciones se realizarán de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil.

Se modifica la comunicación edictal cuyo régimen se homogeniza con el previsto en el artículo 164 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.



C) Novedades sustanciales

Tras diez años desde la entrada en vigor de la Ley reguladora de la jurisdicción social, el Anteproyecto actualiza su contenido, optimiza recursos y trata de facilitar la resolución de asuntos separando el acto de conciliación y juicio.

1. Las sentencias orales

El Anteproyecto contempla las sentencias orales en la jurisdicción social en un sentido muy similar a como se encuentran reguladas actualmente, cuyo procedimiento simplifica, precisando el momento en el que podrá dictar sentencia de viva voz, remitiendo su contenido y los requisitos que se le exigen a lo actualmente previsto en de la Ley reguladora de la jurisdicción social, aunque amplía los supuestos en los que se podrá dictar sentencia oral (por ejemplo, en el caso de allanamiento total efectuado), así como en su caso, los términos de ejecución de la sentencia que le sean propuestos de común acuerdo a las partes. Se prevé igualmente a que la sentencia quede documentada en soporte audiovisual *“sin perjuicio de la ulterior redacción por el juez o magistrado del encabezamiento, los hechos probados, la mera referencia a la motivación pronunciada de viva voz, dándose por reproducida, y el fallo íntegro con expresa indicación de su firmeza o, en su caso, de los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y plazo para ello”*.

A esas novedades son aplicables las observaciones y sugerencias ya efectuadas al examinar las novedades que el Anteproyecto contiene a propósito de las sentencias orales en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2. La evitación del proceso y la conciliación y mediación previas

El Anteproyecto introduce alguna matización respecto de las materias que se exceptúan del requisito del intento de conciliación, fundamentalmente, para introducir como excepción los procesos sobre acceso, reversión y modificación del trabajo a distancia.



CONSEJO DE ESTADO

Se adecúan los plazos para la presentación de las solicitudes de conciliación o mediación y se precisa que en los procesos de conciliación las partes vendrán obligadas aportar, a efectos de notificaciones, una serie de datos (fundamentalmente, una dirección de correo electrónico o cualquier otro medio idóneo que permita su comunicación telemática).

3. El proceso ordinario

Las principales modificaciones al respecto se refieren a la solicitud de diligencias de investigación, a la conciliación anticipada y al llamado procedimiento testigo.

En la regulación de la admisión a la demanda, se incorporan dos previsiones con clara intención de agilizar el procedimiento. La primera prevé que, si en la demanda se solicitasen diligencias de investigación o aseguramiento de la prueba, se dará cuenta al juzgado o tribunal para que resuelva lo procedente dentro de los tres días siguientes, debiendo notificarse la resolución correspondiente junto con la de admisión a trámite de la demanda y notificación del señalamiento.

La segunda novedad se incorpora a través de un nuevo apartado 5 en el que se prevé lo siguiente:

“El Letrado de la Administración de Justicia requerirá a la parte demanda para que, en el plazo de dos días desde la notificación de la demanda, designe abogado, graduado social o procurador, salvo que litigase por sí misma”.

Esta disposición está igualmente orientada a agilizar los trámites y a reducir los plazos en pro de la celeridad del procedimiento. Sin embargo, el último inciso de este apartado, prevé que *“este plazo no será de aplicación en los supuestos específicos señalados en la Ley”*. Aunque la proyectada exención se vincula a lo establecido en la propia ley, puede inducir a cierta confusión a los destinatarios y aplicadores de la norma. Considera por ello el Consejo de Estado que el inciso ganaría en claridad y seguridad jurídica si se hiciera

9



CONSEJO DE ESTADO

mención a esos supuestos específicos en este mismo artículo o bien si se hiciera una remisión expresa a los artículos en los que concretamente se contienen los citados supuestos específicos.

En materia de señalamiento de los actos de conciliación y juicio, se introduce la conciliación anticipada a la fecha del juicio, que podrá establecerse a instancia de cualquiera de las partes o de oficio por el letrado de la Administración de Justicia, si entendiera que, por la naturaleza y circunstancias del litigio o la solución judicialmente adoptada en casos análogos, pudiera ser factible que las partes alcanzaran un acuerdo. Se prevé que la conciliación anticipada se celebre a partir de los diez días desde la admisión de la demanda y, en todo caso, con una antelación mínima de treinta días a la celebración del acto del juicio, salvo, de nuevo, en los supuestos fijados en esta ley, y a los que podría remitirse expresamente la proyectada regulación.

Esta separación temporal de los actos de conciliación y juicio -previéndose su celebración en días distintos- se erige como una de las principales novedades de la reforma proyectada. En opinión de este Consejo de Estado, el señalamiento del acto de conciliación en distinta convocatoria y con antelación a la convocatoria del juicio merece un juicio favorable. Comparte, sin embargo, este Consejo de Estado, con el Consejo General del Poder Judicial que la modificación proyectada afecta únicamente a la convocatoria y a la separación temporal de los actos de conciliación y juicio (con al menos 30 días hábiles) pero no aborda el contenido mínimo de esta conciliación previa, por no estar prevista la alegación de hechos ni de motivos de oposición sin que se aborden tampoco las cuestiones procesales. Se entiende que, con la regulación de ese contenido mínimo, la norma ganaría en claridad y se facilitaría el acto de juicio en caso de que no se llegara a un acuerdo anticipadamente.

La incomparecencia injustificada del demandado al acto de conciliación determinará la imposición de una sanción (proyectado artículo 21 que incorpora previsiones al artículo 83) y en lo que se refiere a la celebración del acto de conciliación, se habilita a las partes a anticipar la conciliación por vía telemática.



CONSEJO DE ESTADO

El Anteproyecto también introduce en la jurisdicción social la figura del procedimiento testigo, entendido como aquel en el que uno o varios procedimientos judiciales iniciados quedan suspendidos por una decisión judicial hasta la firmeza de la sentencia en el procedimiento preferente, concediéndose a las partes, a partir de la firmeza de esa sentencia previa, la posibilidad de reanudar el pleito, desistir del mismo o acudir a una vía rápida de extensión de efectos. La citada extensión supone que los efectos de una resolución judicial firme puedan extenderse a otras personas que no han iniciado un procedimiento judicial, siempre que se encuentren en una situación jurídica individualizada con identidad sustancial a la reconocida por sentencia firme. El procedimiento testigo está previsto para los supuestos señalados, siempre que los procesos con idéntico objeto y misma parte demandada no pudieran ser objeto de acumulación.

En materia de preparación y admisibilidad de los medios de prueba se amplía el plazo previsto de 5 a 10 días para solicitar diligencias de preparación de la prueba a practicar el juicio. Esta ampliación choca, en términos generales, con el objetivo de agilización que preside la regulación proyectada y con la reducción generalizada de plazos y se desconoce a qué motivación responde la ampliación del plazo. Este Consejo quiere además resaltar que este aspecto no ha sido explicado durante la tramitación de la norma como hubiera sido necesario que realizara la memoria del análisis de impacto normativo de la proyectada nueva legislación.

4. El procedimiento monitorio

La reforma trata de que un mayor número de asuntos se tramiten por la vía del procedimiento monitorio y aumenta la cuantía fijada para poder acudir al mismo (que cifra en 15.000 euros). Además, en caso de oposición o de imposibilidad de notificación personal al empresario, el procedimiento se transformará en ordinario sin necesidad de que el actor presente demanda. Y en caso de concurso, se establece la remisión inmediata ante el juzgado de lo mercantil.



5. El proceso por despido

Dentro de las reglas generales de ese cauce procesal, el Anteproyecto añade dos supuestos que precisan una regulación específica de tramitación preferente: la extinción de contratos por falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado y los despidos verbales en los que no se da de baja al trabajador. Esta regulación se complementa con la modificación del artículo 50 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (extinción por voluntad del trabajador) introduciendo tres nuevas causas justas para que el trabajador pueda solicitar la extinción:

a) Las modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo llevadas a cabo sin respetar lo previsto en el artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y que redunden en menoscabo de la dignidad del trabajador.

b) La falta de pago o retrasos continuados en el abono del salario pactado en los plazos y cantidades que se explicitan en ese artículo.

c) Cualquier otro incumplimiento grave de sus obligaciones por parte del empresario, teniendo en todos estos casos el trabajador derecho a las indemnizaciones señaladas para el despido improcedente.

6. La extensión de los efectos de una sentencia firme

El Anteproyecto un nuevo artículo, 247 *bis*, a la Ley reguladora de la jurisdicción social para regular la extensión de los efectos de una sentencia firme siempre que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo, que el juzgado o tribunal sentenciador fuera competente por razón del territorio para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación jurídica individualizada y que soliciten la extensión de efectos en el plazo de un año desde la última notificación de esta a quienes fueron parte en el proceso. La solicitud se hará ante el órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución cuyos efectos se pretenden extender, será razonada y se dará traslado a la parte condenada en la sentencia y a los posibles responsables subsidiarios para que realicen

9



CONSEJO DE ESTADO

cuantas alegaciones tengan por conveniente en plazo de 15 días. El reconocimiento de efectos se realizará mediante auto y se desestimarán cuando existiere cosa juzgada, cuando la doctrina determinante del fallo fuera contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o, en su defecto, a la doctrina reiterada de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia territorialmente competente o si para el interesado se hubiera dictado resolución que hubiere causado en la vía administrativa, fuere consentida y firme por no haberla impugnado jurisdiccionalmente.

En opinión de este Consejo de Estado, este nuevo artículo 247 *bis* debería conectarse con el proceso de conflictos colectivos a que se refiere el artículo 153 de la Ley de la jurisdicción social, que a la sazón regula el proceso de conflictos colectivos. Tratándose de un proceso que tiene siempre carácter urgente y preferente debería hacerse alguna referencia a cómo se articula el reconocimiento y la extensión de efectos en estos casos y como juega la cosa juzgada.

Se trataría, básicamente, de aclarar que, cuando haya recaído sentencia en un proceso colectivo cuyo fallo pudiera incidir sobre personas que se encuentren en idéntica situación jurídica y que se planteen promover un ulterior procedimiento judicial, habrá de tenerse siempre en cuenta los efectos de esa sentencia recaída en un proceso colectivo sobre el mismo objeto.

En el mismo sentido, y como complemento de la regulación del procedimiento testigo, el Anteproyecto recoge los términos en que podrán extenderse los efectos de una sentencia dictada en procedimiento testigo, una vez declarada su firmeza.

Solicitada la extensión de efectos, el juzgado la acordará siempre que no concurra alguna de las circunstancias previstas en el proyectado artículo 247 *bis* de la Ley reguladora de la jurisdicción social o alguna causa de inadmisibilidad propia del proceso suspendido que impida el reconocimiento de la situación jurídica individualizada.



7. Dependencia y derecho a las prestaciones del sistema

El Anteproyecto introduce ajustes para atender todas las previsiones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en cumplimiento con lo previsto en la disposición final séptima de la Ley 36/2011, cuyas previsiones deja sin efecto a través de la proyectada disposición derogatoria.

Partiendo de la premisa de que el orden jurisdiccional social es el más adecuado para conocer de las cuestiones litigiosas que se promuevan en relación con el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, todas las especialidades procedimentales aplicables a los procesos relativos a prestaciones de la Seguridad Social resultarán también aplicables a los litigios derivados del reconocimiento y prestaciones de la Ley de Dependencia, de manera que ese orden jurisdiccional asume la plena competencia al respecto, que se extiende al reconocimiento de prestaciones y de servicios que lleva aparejada la situación de dependencia. .

Este Consejo de Estado valora positivamente la modificación proyectada por entender que esta materia, de enorme sensibilidad social, encuentra mejor acomodo en este orden jurisdiccional, y que la tramitación de este tipo de causas ante la jurisdicción de lo social beneficiará a quienes se encuentren en situación de dependencia y tengan derecho a determinadas prestaciones del sistema en aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

El Anteproyecto prevé, no obstante, a través de su disposición transitoria cuarta, que seguirá atribuida a la jurisdicción contencioso-administrativa la competencia para conocer de los recursos contra los actos administrativos que en esta materia de dependencia pongan fin a la vía administrativa y hayan sido dictados con anterioridad a la vigencia de la proyectada nueva ley.



D) Disposiciones complementarias

La disposición transitoria primera establece las normas de derecho intertemporal aplicables a los procedimientos judiciales en curso a la entrada en vigor de la proyectada nueva ley.

Con carácter general las previsiones en ella recogidas serán aplicables exclusivamente a los procedimientos incoados con posterioridad a su entrada en vigor, sin perjuicio de que, dentro de cada orden jurisdiccional, según la fase en la que pueda en cada caso encontrarse el procedimiento de que se trate, resulten de aplicación las disposiciones introducidas por la ley. A título de ejemplo, en los procedimientos judiciales en curso a la entrada en vigor de esta ley, las partes de común acuerdo podrán someter a cualesquiera medios de solución de controversias, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La disposición transitoria segunda prevé que el régimen del recurso de casación contencioso-administrativo establecido en esta ley será de aplicación a las resoluciones de los juzgados y tribunales de ese orden que se dicten con posterioridad a su entrada en vigor.

La disposición derogatoria alcanza al Real Decreto-Ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, que se sustituyen -según la exposición de motivos- por las que se articulan en proyectada ley y deja sin efecto algunas disposiciones tal y como ha quedado apuntado anteriormente.

La disposición final segunda modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, para adecuar las exenciones de las indemnizaciones referidas a responsabilidad civil por daños físicos o psíquicos, incluyendo las que deriven de algún medio alternativo de solución de controversias legalmente establecido y las indemnizaciones por daños



CONSEJO DE ESTADO

personales derivados de contratos de seguro de accidentes en determinadas circunstancias.

Novena. Las modificaciones en la Ley 18/2011, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia (título III, artículo 22, del Anteproyecto)

El Anteproyecto aborda en su título III el último grupo de las novedades legales que postula, centradas en el régimen legal general del uso de las tecnologías de la información y comunicación por parte de la Administración de Justicia, contenido en la Ley 18/2011.

Tal y como ha quedado indicado en previos apartados de este dictamen, también una buena parte de las restantes novedades propugnadas por el Anteproyecto se refiere al empleo de esas tecnologías, si bien responden a cómo reflejar su uso en la ordenación de los concretos cauces procedimentales previstos en nuestras grandes leyes procesales (Leyes de Enjuiciamiento Civil, Enjuiciamiento Criminal, Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Jurisdicción Social). Frente a ello, las novedades que el Anteproyecto plantea incorporar a la Ley 18/2011 se centran en las previsiones legales que ordenan las características y gestión de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito de la Administración de Justicia.

Presentada así este último grupo de novedades normativas, ha de recordarse que responde, tal y como quedó indicado en la primera consideración del presente dictamen, a adaptar la Ley 18/2011 al Reglamento (UE) n.º 910/2014. De acuerdo con los criterios que se aplican para dar cuenta de las modificaciones legales que se introducen como consecuencia del Derecho de la Unión Europea en nuestro Derecho interno, esa adaptación de la Ley 18/2011 al mencionado reglamento europeo debería quedar expresada en una disposición final de la nueva ley.



CONSEJO DE ESTADO

El comentario general al título III del Anteproyecto debe cerrarse destacando que, tal y como ha quedado explicitado en el expediente, las reformas que contiene son limitadas y quedan a la espera del diseño de un régimen legal general de la eficiencia digital el servicio público de Justicia, cuyo anteproyecto está actualmente en fase de tramitación.

A la hora de considerar ese nuevo régimen legal general, entiende este Consejo que deberá contemplarse y darse una adecuada respuesta a una cuestión de especial trascendencia, cual es la interoperabilidad entre la infraestructura informática y telemática de la Administración de Justicia y la infraestructura de esa índole de las distintas Administraciones públicas.

Seguidamente, pasan a comentarse las concretas modificaciones contenidas en los veinticinco apartados del artículo 22 del Anteproyecto.

A) Los ajustes de remisiones normativas.

Un primer grupo de tales modificaciones (apartados uno y dos del artículo 22 del Anteproyecto) se dirigen a actualizar las remisiones normativas que actualmente contiene la Ley 18/2011, especialmente en relación con la legislación de Tribunal Constitucional de datos de carácter personal.

B) Los sistemas de videoconferencias en la Administración de Justicia

Recogidos esos sistemas en nuestras leyes procesales, tal y como ha quedado indicado en previas consideraciones del presente dictamen, el apartado número tres del artículo 22 del Anteproyecto dispone que las sedes judiciales electrónicas deberán informar a los interesados de los sistemas de videoconferencias habilitados.



CONSEJO DE ESTADO

C) El acceso al Punto de Acceso General de la Administración de Justicia

El apartado cuatro del artículo 22 del Anteproyecto se ocupa del acceso de personas físicas y jurídicas a ese punto de acceso general, distinguiendo entre cada una de esas categorías (apartados números 3 y 4 de la nueva redacción que da al artículo 13 de la Ley 18/2011). Los términos en que se diferencia entre las necesidades de personas físicas y jurídicas son acertados, especialmente por lo que se refiere a la información cuyo acceso por las personas físicas queda garantizado y a la posibilidad de instaurar sistemas específicos de acceso a personas jurídicas con un elevado volumen de consulta.

Parece innecesaria la remisión que el apartado número 4 de esa nueva redacción del artículo 13 de la Ley 18/2011 efectúa al previo apartado número 2 de ese mismo precepto.

D) La diferencia entre firma electrónica, identificación y autenticación

La exposición de motivos señala acertadamente que la diferencia entre esas técnicas es una de las características a las que responde el Reglamento (UE) n.º 910/2014, superando las previsiones de la previa Directiva 1999/93/CE. Acogiendo esa diferenciación, los apartados números cinco y siete a diez del artículo 22 del Anteproyecto introducen las correspondientes modificaciones en la Ley 18/2011.

E) El archivo electrónico de documentos

De acuerdo con los objetivos a los que el Anteproyecto responde, el apartado once de su artículo 22 introduce la previsión de que el archivo electrónico de documentos y expedientes será accesible a través de la sede judicial electrónica por medio del correspondiente procedimiento de acceso.



CONSEJO DE ESTADO

F) El registro electrónico de los apoderamientos

En consonancia con varias de las modificaciones que el Anteproyecto introduce en nuestras leyes procesales en relación con el apoderamiento de las partes intervinientes en los procesos, los apartados doce y dieciocho de su artículo 22 recogen el régimen detallado del registro electrónico de los apoderamientos.

H) El cuadro de comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia

También con el sentido de facilitar la decidida apuesta del Anteproyecto por favorecer que las comunicaciones en los procedimientos gestionados por la Administración de Justicia se efectúen por cauces informáticos y telemáticos, los apartados trece a diecisiete, diecinueve y veintiuno de su artículo 22 detallan las previsiones aplicables a las comunicaciones electrónicas, notificaciones electrónicas, iniciación y tramitación de los procedimientos por medios electrónicos, presentación de escritos y acceso de las partes al estado de tramitación de sus procedimientos.

Llama la atención que el apartado veintiuno del aludido artículo suprima la aprobación actualmente encomendada al Consejo General del Poder Judicial en relación con los programas y aplicaciones informáticas que se utilizan en la Administración de Justicia (actual párrafo segundo del artículo 46 de la Ley 18/2011), sin que el expediente remitido a dictamen contenga una explicación o justificación al respecto. En ausencia de toda explicación al respecto, entiende este Consejo que la información y criterios del aludido Consejo General deberán ser conocidos y tenidos en cuenta a la hora de diseñar los programas y aplicaciones informáticas que utilicen los juzgados y tribunales y así debe quedar reflejado en los términos en que quede finalmente concebida la proyectada legislación.



I) El Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial

Se ocupan del mismo los apartados veinte, y veintidós a veinticinco del artículo 22 del Anteproyecto, apreciándose que el apartado veinte suprime la actual alusión que el artículo 44 de la Ley 18/2011 efectúa a las competencias del Consejo General del Poder Judicial en cuanto garante de la compatibilidad de los sistemas informáticos y que el apartado veintitrés prescinde de las competencias actualmente atribuidas al referido Consejo General para aprobar las guías de interoperabilidad y seguridad de las tecnologías de la información y comunicación, que quedan confiadas a las decisiones del mencionado comité técnico.

De nuevo, falta en el expediente una explicación o justificación de tales cambios, debiendo insistir este Consejo en que es necesario que tales actuaciones de índole técnica en relación con los sistemas informáticos y tecnologías de la información y comunicación utilizados en la Administración de Justicia se lleven a cabo contando con la información y criterios del Consejo General del Poder Judicial, lo que deberá quedar recogido en los términos en que finalmente se apruebe la proyectada legislación.

Por su parte, el apartado veinticinco del artículo 22 del Anteproyecto encomienda a las *“Administraciones con competencia en materia de justicia”* tener en cuenta las soluciones disponibles para la libre reutilización que pueda satisfacer total o parcialmente las necesidades de los nuevos sistemas y servicios o la mejora y actualización de los ya implantados, actuación que está actualmente encomendada a *“las instituciones judiciales”* (artículo 56, número 3, de la Ley 18/2011). La actual formulación legal es sumamente vaga y puede suponer un problema para la actuación de las Administraciones que ostentan competencias en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia, de manera que no es objetable el cambio que plantea el Anteproyecto. Sin embargo, entiende este Consejo que la fórmula empleada por el Anteproyecto debe ser modulada para que permita contar con la intervención del Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO DE ESTADO

CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones de carácter esencial contenidas en la consideración séptima, A) (al artículo 20 del Anteproyecto en relación con la reforma del artículo 130, número 2, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con la introducción del concepto “abuso del servicio público de Justicia”) y octava (al artículo 21 del Anteproyecto en relación con la reforma del artículo 43, número 4, de la Ley reguladora de la jurisdicción social) y valoradas las restantes, puede V. E. elevar a la aprobación del Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley objeto del expediente ahora dictaminado”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 10 de marzo de 2022

LA SECRETARIA GENERAL,

EI PRESIDENTE ACCTAL.,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE JUSTICIA.