



MINISTERIO
DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE ESTADO DE
JUSTICIA

ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE EFICIENCIA PROCESAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

Memoria del Análisis de Impacto Normativo



RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Justicia	Fecha	4 de diciembre de 2020
Título de la norma	Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia		
Tipo de memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Motivación y objetivos	<p>La Administración de Justicia de nuestro país sufre desde hace tiempo de insuficiencias estructurales, algunas de las cuales sin justificación, que han dificultado que ocupe plenamente el lugar que merece en una sociedad avanzada, dando una respuesta ágil, eficaz y con las máximas garantías a aquellos litigios que, como último recurso, deben ser resueltos por sus jueces y tribunales. Casi con total seguridad, estas carencias se verán aumentadas y agravadas de forma sensible por los devastadores efectos sociales y económicos que la COVID-19 está dejando en nuestro país, cuestión que exige una respuesta adecuada por parte de todas las instituciones públicas.</p> <p>En este sentido, el anteproyecto de ley se centra en reformas que tienen por objeto conseguir que el acceso a la justicia suponga la consolidación de derechos y garantías de los ciudadanos y ciudadanas; que su funcionamiento como servicio público se produzca en condiciones de eficiencia operativa; y que la transformación digital de nuestra sociedad reciba traslado correlativo en la Administración de Justicia.</p> <p>Este triple objetivo se afronta desde múltiples puntos de vista, que conforman los tres bloques de medidas contenidos en el anteproyecto de ley:</p>		



- ✓ Las dirigidas a acometer de forma decidida la introducción y potenciación en nuestro ordenamiento jurídico de medios adecuados de solución de controversias (los ADR 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 como consecuencia de la pandemia, se consideran imprescindibles para la consolidación de un servicio público de Justicia sostenible.
- ✓ 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 exigen los ciudadanos.
- ✓ Las 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 dispone una regulación que, en suma, implemente nuevos mecanismos e impulse los ya existentes, para mejorar el funcionamiento del Servicio Público de Justicia, no solo por el hecho de que se aligerarán las cargas de trabajo de los órganos judiciales acortando sus plazos de resolución, sino fundamentalmente porque la ciudadanía obtendrá una respuesta adaptada a las necesidades determinadas por la problemática concreta que debe ser abordada, aumentando su grado de satisfacción y confianza en la Administración de Justicia desde el momento en que los ciudadanos y ciudadanas se sientan protagonistas de sus propios problemas y asuman de forma responsable la solución más adecuada de los mismos.



Análisis de alternativas	Los objetivos que se han expuesto 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.
Adecuación a los principios de buena regulación	La norma proyectada se adecúa a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Rango	El rango normativo es de ley ordinaria.
Estructura de la norma	El anteproyecto consta de una exposición de motivos y tres Títulos (I, Medios adecuados de solución de controversias; II, Modificación de leyes procesales; y III, Transformación digital), conformados por veinte artículos, diez disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.
Informes necesarios	<p>La Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia emitirá el informe previsto en el artículo 26.5, cuarto párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</p> <p>Sin perjuicio de las consultas, dictámenes e informes que el Consejo de Ministros considere convenientes tras la elevación del anteproyecto de ley previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, se solicitarán los informes de las Comunidades Autónomas, departamentos ministeriales especialmente concernidos (Hacienda; Asuntos Económicos y Transformación Digital; Consumo; Trabajo y Economía Social; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), Consejo General del Poder Judicial, Consejo Fiscal, Consejo del Secretariado, Agencia Española de Protección de Datos, Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el dictamen del Consejo de Estado.</p>
Trámite de audiencia	Sí (Anexo MAIN)



Justificación de la entrada en vigor y vigencia	La norma proyectada entrará en vigor a los tres meses siguientes de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».	
Normas que quedarán derogadas	Se procede a la derogación, desde el momento de entrada en vigor de la Ley, del Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.	
ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS		
El anteproyecto es congruente con el orden constitucional, y se ha dictado respetando el contenido de lo dispuesto por el artículo 149.1 reglas 6ª, 7ª, 8ª, 11ª, 13ª y 14ª de la norma fundamental.		
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	La norma tendrá un impacto económico positivo.
	En relación con la competencia	La norma no tiene efectos significativos ni restricciones a la competencia
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma: ■ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.	El contenido de la norma conlleva impacto presupuestario directo.



	<input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	No supone variación alguna de las cargas administrativas.
Impacto de género	La norma tiene un impacto	Nulo
Otros impactos considerados	Se estima que la norma tendrá impacto positivo en las PYMEs, los autónomos, la familia y la infancia.	



1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1.1. Motivación y objetivo.

La Administración de Justicia de nuestro país sufre desde hace décadas de déficits estructurales, muchos de los cuales han dificultado que ocupe plenamente el lugar que merece en una sociedad avanzada. Con total seguridad, estas carencias se verán aumentadas y agravadas de forma sensible por los graves efectos sociales y económicos que la COVID-19 está dejando en nuestro país, cuestión que exige una respuesta por parte de todas las instituciones públicas.

En este sentido, el anteproyecto de ley se centra en reformas que tienen por objeto conseguir que el acceso a la justicia suponga la consolidación de derechos y garantías de los ciudadanos y ciudadanas; que su funcionamiento como servicio público se produzca en condiciones de eficiencia operativa; y que la transformación digital de nuestra sociedad reciba traslado correlativo en la Administración de Justicia.

Este triple objetivo se afronta desde múltiples puntos de vista, que conforman los tres bloques de medidas contenidos en el anteproyecto de ley.

En primer lugar, las dirigidas a acometer de forma decidida la introducción y potenciación en nuestro ordenamiento jurídico de medios adecuados de solución de controversias (los ADR 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 como consecuencia de la pandemia, se considera imprescindible para la consolidación de un servicio público de Justicia sostenible.

Este servicio debe ser capaz de ofrecer a la ciudadanía un cauce adecuado para gestionar y solucionar cada uno de sus litigios. Tradicionalmente, y por una multitud de factores, en muchas ocasiones se ha institucionalizado la vía exclusivamente judicial para poder lograr ese objetivo, cuestión que ha desembocado no ya solo en una ingente acumulación de asuntos a la espera de ser tramitados y resueltos, sino en la aplicación de un tratamiento inidóneo para resolver el conflicto en cuestión. En este sentido, en determinados supuestos



será la vía exclusivamente judicial aquella que se presente como la más adecuada, pero en muchos otros será la vía consensual la que se configure como la mejor alternativa.

Una regulación que implemente nuevos mecanismos en este ámbito, así como que impulse a los ya existentes, tendrá como efecto una notable mejora en el funcionamiento del servicio público de Justicia, no solo por el hecho de que se aligerarán las cargas de trabajo de los órganos judiciales acortando los plazos de resolución, sino fundamentalmente porque los ciudadanos y ciudadanas obtendrán una respuesta adaptada a las necesidades determinadas por la problemática concreta que debe ser abordada, aumentando su grado de satisfacción y confianza en la Administración.

En este ámbito, uno de los grandes objetivos cuya consecución se persigue con la reforma, y que pasa por mejorar la respuesta de la Administración de Justicia al objeto de dar solución a un conflicto planteado por sus ciudadanos, ha de extenderse también a la intervención de jueces y tribunales una vez iniciado el proceso, incidiendo en el fomento de técnicas y prácticas de negociación entre las partes y en la derivación intrajudicial a algún medio adecuado de solución de controversias, de acuerdo a la propia naturaleza del conflicto que se les presenta, ajustándose así la respuesta precisa a las necesidades de cada caso concreto.

En segundo lugar, el anteproyecto de ley contiene medidas 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.

A tal fin el anteproyecto aborda reformas en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social, Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y, en menor medida, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con objeto de implementar medidas de agilización y eficiencia en la tramitación de los pleitos, 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 inmediatez y oralidad.

Así y por poner algún ejemplo, en el ámbito civil se introduce la posibilidad de que por los jueces se dicten sentencias orales, posibilidad que hoy veta nuestro legislador en ese concreto orden jurisdiccional, mejorándose la regulación



existente en la materia en los órdenes social y contencioso-administrativo. Igualmente, se implanta en los órdenes civil y social la técnica de pleito testigo y extensión de efectos que ya existe en el ámbito contencioso-administrativo, ello para dotar a nuestro sistema de herramientas que permitan dar una solución a la litigación en masa que pende y pesa muy gravosamente en determinados sectores.

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

Así, se pretende avanzar en la posibilidad de llevar a efecto determinadas actuaciones judiciales por medios telemáticos, evitando el desplazamiento de los ciudadanos y profesionales y eliminando de este modo el riesgo de concentración de personas en oficinas judiciales, no ya solo para responder a una necesidad derivada de la grave pandemia que nos azota, sino también a la propia realidad social que España tiene hoy, realidad en la que el uso de la tecnología en esos ámbitos de la información y comunicación está absolutamente 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.

1.2. Análisis de alternativas de regulación.

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, los objetivos que se han expuesto 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, conocido como es por todos que las normas que rigen el proceso son normas de derecho necesario.

Se ha valorado, sin embargo, la denominada “alternativa cero”, esto es, la inactividad normativa, bajo la premisa (que recoge la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN) de que la opción “no hacer nada” es en todo caso una alternativa que debe considerarse, pues permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.



2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

La propuesta tiene, como ya hemos dicho, tres bloques diferenciados: implantación de medios adecuados de solución de controversias como vía alternativa y complementaria a la judicial; medidas de agilización procesal en los cuatro órdenes jurisdiccionales; y medidas de transformación digital en la Administración de Justicia.

2.1. Implantación de medios adecuados de solución de controversias.

Los rasgos principales de su regulación en el anteproyecto de ley son los siguientes:

Ámbito de los medios adecuados de solución de controversias.

- ✓ Asuntos civiles y mercantiles, incluidos los conflictos transfronterizos, quedando excluidas las materias concursal, laboral y penal y los asuntos de cualquier naturaleza en los que una de las partes sea una entidad perteneciente al Sector Público, y ello a la espera de la futura regulación de estos mismos medios adecuados de solución de controversias en el ámbito administrativo y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que requiere de un instrumento legislativo propio y diferenciado.
- ✓ No podrán ser sometidos a medios adecuados de solución de controversias, ni aún 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 ni los que versen sobre alguna de las materias excluidas de la mediación conforme a lo dispuesto en el artículo 87 ter de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sin perjuicio de la posible aplicación de los medios adecuados de solución de controversias a los efectos y medidas previstos en los artículos 102 y 103 del Código Civil.
- ✓ Tampoco se exigirá actividad comercial previa como requisito de procedibilidad cuando se pretenda iniciar un procedimiento para la tutela judicial civil de derechos fundamentales, la adopción de las medidas previstas en el artículo 158 del Código Civil y cuando se solicite autorización para el internamiento forzoso por razón de trastorno psíquico conforme a lo dispuesto en el artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.



Requisito de procedibilidad.

Esta nueva ley modifica en lo necesario el artículo 264 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, estableciendo que habrá de acompañarse a la demanda el documento que acredite haberse intentado la actividad comercial previa a la vía judicial cuando la ley exija dicho intento como requisito de procedibilidad, que será en los litigios que se sustancian ante el orden jurisdiccional civil con las exclusiones antes referidas.

Y al mismo fin se modifica el artículo 399 en su apartado 3, sobre el contenido de la demanda, y el apartado 2 del artículo 403 sobre su inadmisión si faltare el requisito de procedibilidad, para disponer que no se admitirán las demandas cuando no se acompañen a ella los documentos que la ley expresamente exija para la admisión de aquellas o no se haya intentado la actividad comercial exigida como requisito de procedibilidad en los casos establecidos por la ley, o efectuado los requerimientos, reclamaciones o consignaciones que se exijan en casos especiales.

Se modifican también los artículos 414, 415, 429, 443 y 456, preceptos que regulan la celebración de la audiencia previa en el juicio ordinario y de la vista en el juicio verbal, así como los artículos 565 y 776 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para regular la posible derivación judicial a medios adecuados de solución de controversias cuando los procedimientos judiciales se encuentren en primera instancia o ejecución y asimismo para introducir una posibilidad de conciliación ante el letrado de la Administración de Justicia en el seno del proceso declarativo.

Y también los artículos 722, 724 y 730 sobre las medidas cautelares en el caso de intento de medios adecuados de solución de controversias, arbitrajes y litigios extranjeros.

Concepto y caracterización de los medios adecuados de solución de controversias.

Se entiende por medio adecuado de solución de controversias cualquier tipo de actividad comercial 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.



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.

La iniciativa de acudir a los medios adecuados de solución de controversias puede proceder de una de las partes, de ambas de común acuerdo o bien, como ya hemos explicado, de una decisión judicial de derivación de las partes a este tipo de medios.

Asistencia letrada.

Únicamente será preceptiva la asistencia letrada a las partes cuando se acuda a un medio adecuado de solución de controversias, ya sea con el objeto de cumplir el requisito de procedibilidad o estemos ante un supuesto de derivación judicial, en los siguientes casos:

- a) Cuando se acuda a la formulación de una oferta vinculante.
- b) Cuando se acuda a la conciliación privada o a la mediación, siempre que el conciliador o el mediador no sea profesional del derecho.

No obstante, en estos supuestos tampoco será preceptiva la asistencia letrada cuando la cuantía del asunto controvertido no supere los 2.000 euros o bien cuando una ley lo exceptúe expresamente.

Asistencia jurídica gratuita.

Para la implantación de los medios adecuados de solución de controversias se modifica en lo preciso la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, a fin de permitir que queden cubiertos, obviamente cuando se reúnan los requisitos exigidos legalmente, los honorarios de los abogados o abogadas que hubieren asistido a las partes cuando acudir a dichos medios adecuados de solución de controversias sea presupuesto procesal para la admisión de la demanda, resulte de la derivación judicial acordada por los jueces o tribunales o sea solicitada por las partes en cualquier momento del procedimiento judicial.



Efectos de la apertura del proceso de negociación y de su terminación sin acuerdo.

La solicitud de una de las partes dirigida a la otra para iniciar un procedimiento de negociación a través de un medio adecuado de solución de controversias interrumpirá la prescripción o suspenderá la caducidad de acciones desde la fecha en la que conste la recepción de dicha solicitud por la parte requerida, reiniciándose o reanudándose respectivamente el cómputo de los plazos en el caso de que en el plazo de treinta días naturales a contar desde la fecha de recepción de la propuesta por la parte requerida, no se mantenga la primera reunión dirigida a alcanzar un acuerdo o no se obtenga respuesta por escrito.

La interrupción o la suspensión se prolongará hasta la fecha de la firma del acuerdo o cuando se produzca la terminación del proceso de negociación sin acuerdo.

Actuaciones desarrolladas por medios telemáticos.

Las partes podrán acordar que todas o alguna de las actuaciones de negociación en el marco de un medio adecuado de solución de controversias, se lleven a cabo por medios telemáticos, por videoconferencia u otro medio análogo de transmisión de la voz o la imagen, siempre que quede garantizado el respeto a las normas previstas en el anteproyecto de ley y, en su caso, a la normativa de desarrollo específicamente contemplada para la mediación.

Cuando el objeto de controversia sea una reclamación de cantidad que no exceda de 600 euros se desarrollará preferentemente por medios telemáticos, salvo que el empleo de éstos no sea posible para alguna de las partes.

Acreditación del intento de negociación.

A los efectos de poder acreditar que se ha intentado una actividad negocial previa y que se ha cumplido el requisito correlativo de procedibilidad, dicha actividad negocial deberá ser recogida documentalmente.

Si no hubiera intervenido un tercero neutral, la acreditación podrá cumplirse mediante cualquier documento firmado por ambas partes en el que se deje constancia de la identidad de las mismas, la fecha, el objeto de la controversia, y la determinación de la parte o partes que formularon propuestas iniciales.



En su defecto, podrá acreditarse el intento de negociación mediante cualquier documento que pruebe que la parte requerida ha recibido dicha propuesta y en qué fecha, y que ha podido acceder a su contenido íntegro.

Formalización del acuerdo.

En el documento que recoja el acuerdo se deberá hacer constar la identidad y el domicilio de las partes y, en su caso, la identidad del tercero neutral que haya intervenido, el lugar y fecha en que se suscribe, las obligaciones que cada parte asume y que se ha seguido un procedimiento de negociación ajustado a las previsiones de esta ley.

El acuerdo deberá firmarse por las partes o sus representantes y cada una de ellas tendrá derecho a obtener una copia. Si interviene un tercero neutral éste entregará un ejemplar a cada una de las partes y deberá reservarse otro ejemplar para su conservación.

Las partes podrán compelerse recíprocamente a elevar el acuerdo alcanzado a escritura pública, siendo los gastos notariales sufragados según lo acordado por ellas. En defecto de acuerdo sobre la asunción de tales gastos, serán sufragados por la parte que solicite la elevación a escritura pública, sin perjuicio de la repercusión que, en su caso, pudiera producirse en el proceso de ejecución en materia de costas.

Si hubiera intervenido un tercero neutral se acompañará al acuerdo copia de las actas de las sesiones celebradas, sin que sea necesaria la presencia del tercero neutral en el acto de otorgamiento de la escritura.

Para llevar a cabo la elevación a escritura pública del acuerdo, el notario verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos en esta ley y que su contenido no es contrario a Derecho.

Cuando el acuerdo haya de ejecutarse en otro Estado, además de la elevación a escritura pública será necesario el cumplimiento de los requisitos que, en su caso, puedan exigir los convenios internacionales en que España sea parte y las normas de la Unión Europea.

Cuando así lo exija la Ley o el acuerdo se hubiere alcanzado en un proceso de negociación al que se hubiera derivado por el tribunal en el seno del proceso judicial, las partes podrán solicitar del tribunal su homologación.



Validez y eficacia del acuerdo.

El acuerdo puede versar sobre una parte o sobre la totalidad de las materias sometidas a negociación. El acuerdo alcanzado tendrá el valor de cosa juzgada para las partes, no pudiendo presentar demanda con igual objeto. Para que tenga valor de título ejecutivo el acuerdo habrá de ser elevado a escritura pública o bien homologado judicialmente cuando proceda.

Contra lo convenido en el acuerdo sólo podrá ejercitarse la acción de nulidad por las causas que invalidan los contratos.

Costas del pleito si ha de llegarse a él.

Se producen también las modificaciones necesarias en la Ley de Enjuiciamiento Civil para poder incluir en la tasación de costas la intervención de profesionales de los que se haya valido el consumidor o usuario aun cuando su intervención no resulte preceptiva y para que en la imposición de costas del pleito los tribunales puedan valorar la actitud de las partes en la utilización de los medios adecuados de solución de controversias y en el posible abuso del servicio público de Justicia.

Se regula también a tal fin la posible solicitud de exoneración o moderación de las costas tras su imposición y una vez que el deber de confidencialidad ha cumplido toda la etapa necesaria hasta la firmeza de la sentencia y se puede ya acreditar la formulación de una propuesta a la parte contraria en cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias al que hubieran acudido, que la misma no hubiera sido aceptada por la parte requerida y que la resolución judicial que haya puesto término al procedimiento sea sustancialmente coincidente con el contenido de dicha propuesta.

Surge así la noción del abuso del servicio público de Justicia, actitud incompatible de todo punto con su sostenibilidad, como utilización indebida del derecho fundamental de acceso a los tribunales con fines meramente dilatorios o cuando las pretensiones carezcan notoriamente de toda justificación. Será indudablemente la jurisprudencia la que irá delimitando los contornos de este nuevo concepto, como ya lo ha hecho a lo largo de muchos años en el análisis de la temeridad o la mala fe procesal.



El abuso del servicio público de Justicia se une a la conculcación de las reglas de la buena fe procesal como acreedor de la imposición motivada de las sanciones previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Diferentes modalidades de negociación de las partes en un medio adecuado de solución de controversias.

Además de la negociación directa entre las partes o, en su caso, a través de sus abogados, y del posible empleo de otras modalidades previstas en la legislación especial, podrán acudir a cualquiera de los siguientes modos de negociación:

1. Conciliación privada.

Toda persona física o jurídica que se proponga ejercitar las acciones legales que le corresponden en defensa de un derecho que considere vulnerado, puede requerir a una persona con conocimientos técnicos o jurídicos relacionados con la materia de que se trate, para que gestione una actividad negocial tendente a alcanzar un acuerdo conciliatorio con la parte a la que se pretenda demandar.

Para intervenir como conciliador se precisa:

a) estar inscrito y en activo en uno de los colegios profesionales de la abogacía, procura, graduados sociales, notariado, en el de registradores de la propiedad, así como en cualquier otro que esté reconocido legalmente; o bien estar inscrito como mediador en los registros correspondientes o pertenecer a instituciones de mediación debidamente homologadas, al objeto de que se garantice su preparación técnica;

b) ser imparcial;

c) en el caso de que se trate de una sociedad profesional, deberá cumplir los requisitos establecidos en la Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales, y estar inscrita en el Registro de Sociedades Profesionales del colegio profesional que corresponda a su domicilio.

La persona conciliadora debe aceptar de forma expresamente documentada la responsabilidad de la gestión leal, objetiva, neutral e imparcial del encargo recibido. Estará sujeta a las responsabilidades que procedan por el ejercicio inadecuado de su función.



En el caso de que exista acuerdo total o parcial, la persona conciliadora debe requerir a los abogados de las partes que redacten los documentos que legalmente correspondan y firmar en su calidad de conciliador el acuerdo junto con las partes y sus abogados o abogadas.

En caso de desacuerdo, debe emitir una certificación acreditativa de que se ha intentado sin efecto la conciliación.

2. Oferta vinculante confidencial.

Cualquier persona que, con ánimo de dar solución a una controversia, formule una oferta vinculante a la otra parte, queda obligada a cumplir la obligación que asume, una vez que la parte a la que va dirigida la acepta. Dicha aceptación tendrá carácter irrevocable.

La forma de remisión tanto de la oferta como de la aceptación han de permitir dejar constancia de la identidad del oferente, de su recepción efectiva por la otra parte y de la fecha en la que se produce dicha recepción, así como de su contenido.

3. Opinión de experto independiente.

Las partes, con objeto de resolver una controversia, podrán designar de mutuo acuerdo a un experto independiente para que emita una opinión no vinculante respecto a la materia objeto de conflicto. Las partes estarán obligadas a entregar al experto toda la información y pruebas de que dispongan sobre el objeto controvertido.

El dictamen podrá versar sobre cuestiones jurídicas o sobre cualquier otro aspecto técnico relacionado con la capacitación profesional del experto.

En el caso de que las conclusiones del dictamen fuesen aceptadas por las partes, el acuerdo se formalizará del modo que se ha explicado en la parte general y tendrá los efectos allí descritos.

En los casos en los que no se haya aceptado el dictamen, el experto designado extenderá a cada una de las partes una certificación de que se ha intentado llegar a un acuerdo por esta vía a los efectos de tener por cumplido el requisito de procedibilidad.



4. Mediación.

Medio adecuado de solución de controversias en que dos o más partes intentan voluntariamente, a través de un procedimiento estructurado, alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador.

Se rige, como ya es sabido, por la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles

Para actuar como mediador en los supuestos en que la mediación se utilice como medio adecuado de solución de controversias que cumpla con el requisito de procedibilidad previo a la actuación jurisdiccional, será necesaria la inscripción en el Registro de Mediadores e Instituciones de Mediación dependiente del Ministerio de Justicia o, en su caso, en los registros de mediadores habilitados por las Comunidades Autónomas.

Si se llega a mediación por derivación intrajudicial y no hay acuerdo para la designación del mediador, se nombrará el que por turno corresponda de la lista de mediadores de cada especialidad que exista ante el Tribunal Superior de Justicia, la Audiencia Provincial o el Decanato de los juzgados unipersonales.

El Gobierno, a iniciativa del Ministerio de Justicia, determinará la duración y contenido mínimo del curso o cursos que con carácter previo habrán de realizar los mediadores para adquirir la formación necesaria para el desempeño de la mediación, así como la formación continua que deben recibir. Dicha formación incluirá, entre otras materias, un módulo de igualdad, de detección de violencia de género, de perspectiva de género y de infancia para todos los mediadores que deseen actuar en el ámbito del Derecho de familia.

Coste de la intervención del tercero neutral.

Para 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.

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 infracciones y sanciones para el caso de incumplimiento de las obligaciones y deberes establecidos en dicho estatuto.

Unidades de métodos adecuados de solución de controversias.

En el ámbito de cada Tribunal Superior de Justicia, Audiencia Provincial o Decanato, según el número de unidades judiciales que lo integren, que se determinará reglamentariamente, y en coordinación con la Administración prestacional competente, se ha de constituir la unidad de evaluación de métodos adecuados de solución de controversias, que tiene la función de auxiliar a los diferentes órganos judiciales respecto a la conveniencia de la derivación de un determinado caso a una actividad negocial y, al mismo tiempo, ayudará a determinar la que procede según los indicadores y características del conflicto.

La referida unidad organizativa tendrá a disposición de todos los interesados los datos de los terceros neutrales que reúnan los requisitos que se han determinado en esta ley para prestar dichos servicios.

Corresponde a esta unidad la administración de los recursos disponibles, así como el control, seguimiento y estadística.

A los oportunos efectos, en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia se suscribirán convenios de colaboración con instituciones de mediación debidamente acreditadas en cada territorio, así como con profesionales de las diversas disciplinas que ofrezcan sus servicios para colaborar con el tribunal ocasional o puntualmente.



2.2. Medidas de agilización procesal.

ORDEN JURISDICCIONAL PENAL.

La presente ley modificará 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.

Ofrecimiento de acciones.

Se modifica el artículo 776 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la finalidad de evitar reiteración de trámites y las consiguientes citaciones y desplazamientos de los ofendidos y perjudicados por el delito a los solos efectos de realizarles el ofrecimiento de acciones, así como la posibilidad de efectuarlo por el medio más rápido posible, incluidos los medios del artículo 162 de la Ley de Enjuiciamiento Civil cuando se trate de personas obligadas a su utilización o que hubieran optado por estos.

Esta nueva regulación no supone merma alguna en los derechos que asisten a las víctimas, puesto que el artículo 109 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal remite a una completa información de derechos, esto es, a los que tienen reconocidos en el Estatuto de la Víctima.

Por otro lado, se notificará, por el Letrado o Letrada de la Administración de Justicia al ofendido y perjudicado por el delito el órgano judicial y el número de procedimiento correspondiente, únicamente, en aquellos casos en los que la policía judicial, previamente, les hubiera informado de los derechos que les asisten.

Audiencia preparatoria del juicio oral.

Se modifica también lo dispuesto en los artículos 785, 786, 787 y 802, regulándose una audiencia a la que se citará únicamente al Ministerio Fiscal y a las partes, así como a los acusados. Esta audiencia tendrá 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, así como la 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.



Se clarifica el contenido del artículo 786 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, resolviendo las discrepancias interpretativas existentes en la jurisprudencia.

Facilitación de conformidades.

Para facilitar la conformidad tanto en el procedimiento abreviado cuyo enjuiciamiento corresponde a la Audiencia Provincial como en el procedimiento ordinario, se suprime el límite penológico de seis años, sin necesidad de celebrar el juicio oral, por lo que se modifica lo dispuesto en los artículos 655, 688 y 787.

Concentración de trámites de la fase de ejecución.

Se introduce en la Ley de Enjuiciamiento Criminal un artículo 988 bis con la finalidad de ordenar la fase de ejecución penal. Una de las principales dificultades de esta fase procesal radica en la ausencia casi total de previsión legal al respecto.

Con este precepto no se pretende una regulación completa de la ejecución penal, pero sí evitar la dispersión de trámites y resoluciones, centrándolos en un solo momento inicial, de tal forma que, desde ese primer momento, la ejecución quede encauzada a la espera del cumplimiento de las penas y demás pronunciamientos de la sentencia.

ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

Falta de jurisdicción o de competencia.

A fin de contrarrestar las dilaciones que, necesariamente, han de sufrir en su tramitación los recursos interpuestos ante juzgados o tribunales que, posteriormente, declaran su falta de jurisdicción o de competencia, y con el objetivo de dotar de mayor eficiencia a los trámites que habrán de suceder a la referida declaración, se prevé, en lo que a la falta de jurisdicción se refiere, que la primera comparecencia que efectúe la parte recurrente tras dicha decisión judicial ante el orden jurisdiccional competente no quede limitada, exclusivamente, a la presentación de un escrito de personación como ocurría hasta ahora.

Con la reforma, tal comparecencia queda articulada como un trámite idóneo para formular la oportuna demanda ante ese orden jurisdiccional, tratando con ello de sacar el máximo rendimiento procesal de ese primer trámite, que servirá así para que la tramitación del pleito se ponga ya en marcha.



También, en lo que respecta a la falta de competencia, se incorpora como novedad el deber de las partes de personarse ante el juzgado o tribunal que resulte ser el competente en un plazo concreto, el de diez días desde que fueron emplazadas, acabando así con la indefinición temporal que presentaba la anterior redacción.

Expediente administrativo.

- ✓ De nuevo sobre la base de la necesaria agilización y a fin de conseguir la efectiva transformación digital de la Administración de Justicia, se introduce la obligación de que la remisión por la Administración a los órganos jurisdiccionales del expediente administrativo en los distintos procedimientos que regula la Ley haya de realizarse en soporte electrónico.

Ello permitirá no sólo que el expediente quede incorporado con dichas características a los autos y sea puesto a disposición de las partes en ese soporte, sino que contribuirá decididamente a la necesaria potenciación de la tramitación electrónica por la Administración de Justicia, a la agilización de esos trámites y a la conservación en autos de la documentación contenida en el expediente administrativo con carácter permanente, suprimiéndose, por innecesario, el trámite de devolución del mismo.

- ✓ **Compleción del expediente administrativo:** se aclara el alcance de la facultad que, en términos genéricos, la Ley confiere a las partes para solicitar del juzgado o tribunal que se complete el expediente en los casos en que se estime que falta en el remitido algún antecedente, tratando con ello de evitar las dilaciones que, en la práctica, venían generando las solicitudes de complemento por ausencia de documentación que luego, a la postre, se comprobaba que no formaba parte de los expedientes.
- ✓ **Delimitación del expediente administrativo:** junto al reconocimiento de esa facultad, que permanece inalterada, se ha procedido a delimitar qué se debe entender por expediente administrativo, para lo cual se ha empleado lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 39/2015 y la definición que ofrece de lo que debe ser el contenido de dicho expediente, con lo que se deja perfectamente acotado los concretos documentos y antecedentes que han formar parte del mismo, únicos sobre los que pueden recaer y admitirse esas solicitudes de complemento.



Actos de comunicación con funcionarios públicos que comparecen por sí mismos.

En la línea de profundizar en el uso de medios electrónicos, se incorpora el deber de relacionarse con la Administración de Justicia a través de medios telemáticos o electrónicos de los funcionarios públicos que, en defensa de sus derechos estatutarios, comparecen ante los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo por sí mismos.

Tal obligación, que no es sino continuación en el ámbito del proceso judicial del deber que, para la vía administrativa y en su relación con las Administraciones Públicas, ya se contempla en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, permitirá una más ágil y eficiente tramitación de esos recursos por las oficinas judiciales.

Evitar suspensiones en ampliación de recursos.

Otra de las medidas que se incorpora para evitar dilaciones innecesarias, atendidas las siempre cargadas agendas de señalamientos de los órganos jurisdiccionales, es la de procurar que no se suspendan los ya acordados en los casos en que, en un momento anterior a la fecha prevista para los mismos, el demandante haya solicitado la ampliación del objeto del recurso a otro acto, disposición o actuación con el que guarde conexión directa.

No obstante, el mantenimiento de los señalamientos no tendrá lugar en todo caso, sino que queda condicionado, por un lado, a que la decisión del órgano jurisdiccional sobre dicha solicitud recaiga antes de la celebración de los actos señalados, y, por otro, a que no interfiera en los derechos de las partes, ni en el interés de terceros.

Sentencias orales.

Ya en lo que respecta a la fase de resolución, en el ámbito del procedimiento abreviado se introduce la posibilidad de que el Juez pueda, si así lo estima procedente atendidas las concretas circunstancias del caso que se somete a su enjuiciamiento, dictar sentencia oral. Tal facultad que se ofrece al órgano jurisdiccional guarda coherencia con la esencia de este procedimiento, que, se ha de recordar, se sustenta en el principio de oralidad, y conllevará, sin duda, una agilización de la decisión en los casos en que se opte por su empleo.

Pero este efecto no debe ser entendido como una merma de la calidad de la justicia que se impartirá a través de esta clase de sentencias, pues, amén de que



la posibilidad de resolver oralmente un recurso no es una novedad en el ámbito del procedimiento contencioso-administrativo, encontrándose ya prevista en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado, la remisión expresa que se hace al texto del artículo 210 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cuya reforma también se acomete en esta ley, garantiza que estas sentencias orales deban expresar no solo los puntos de hecho y de derechos fijados por las partes y los que se deduzcan de las cuestiones controvertidas, sino también las razones y fundamentos legales del fallo que haya de dictarse.

Con ello, se preserva que, a través de ellas, se imparta una correcta administración de justicia y se garantiza el cumplimiento de la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones judiciales consagrada en el artículo 120 del texto constitucional y, en última instancia, la posibilidad de control de la resolución por los tribunales superiores, en los casos en que sea susceptible de recurso.

Otras cuestiones.

Al margen de la agilización procesal, también se emplea la reforma para introducir en el texto legal la equiparación del tratamiento de las sentencias con los restantes títulos ejecutivos adoptados en el proceso y para simplificar y aclarar los efectos que, sobre la resolución judicial recurrida, produce la interposición de un recurso de apelación.

Recursos contra resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia.

Se aprovecha la reforma para actualizar el régimen de recursos contra las resoluciones del Letrado o Letrada de la Administración de Justicia, teniendo presente para ello el pronunciamiento efectuado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 58/2016, de 17 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad del sistema que impedía la interposición de recurso de revisión contra el decreto resolutivo de la reposición. Esta actualización se realiza en idéntico sentido a la regulación contenida en el artículo 454 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Recurso de casación.

Por último, se dota de mayor agilidad al recurso de casación, acortando los plazos previstos para algunos trámites intermedios, en concreto, el de personación de las partes ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que sigue a la decisión de la Sala de instancia de tener por preparado el recurso, y el previsto para la eventual audiencia a las partes



personadas que, con carácter excepcional, puede acordar la Sala si considera que las características del asunto aconseja oírles acerca de si el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

La reducción de los plazos con que cuentan estos trámites intermedios no altera, por el contrario, la de los previstos para formular los escritos de preparación del recurso y los de interposición y oposición, cuya duración actual se estima ajustada a su relevancia y elevada complejidad técnica.

ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL.

Juicio verbal

Se amplían las materias que, con independencia de su cuantía, se tramitan por las normas del juicio verbal, el cual también se reforma. Las pretensiones que se sustanciarán por el trámite de este juicio verbal, haciéndolo antes por las del juicio ordinario o por el que correspondiera por razón de la cuantía, son:

- ✓ Aquellas en las que se ejerciten acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación en los casos previstos en la legislación sobre esta materia.
- ✓ Las demandas en las que se ejercite la acción de división de la cosa común.
- ✓ Las de propiedad horizontal que versen exclusivamente sobre reclamaciones de cantidad, cualquiera que fuera esta, sin perjuicio de lo dispuesto para los procedimientos especiales.

De este modo, se permitirá la tramitación de un mayor número de asuntos por un procedimiento más rápido y sencillo, agilizando su resolución.

Con la misma motivación, se eleva hasta los quince mil euros la cuantía de los pleitos que, por esta razón, se tramitan por las normas de juicio verbal, actualizándose así la cuantía anterior fijada en seis mil euros.

En lo que respecta a la modificación ya apuntada del juicio verbal, se introduce la posibilidad de que el juez, a la vista de las peticiones en materia de prueba de las partes, pueda decidir que no haya lugar a la celebración del acto de la vista aun cuando una de las partes o ambas la hayan solicitado.

La actual regulación obliga a que este acto se convoque cuando cualquiera de las partes lo solicite, extremo que ha determinado numerosas dilaciones y la celebración de multitud de vistas innecesarias para la resolución del pleito en los



casos en que era suficiente para ello la prueba documental presentada con el escrito de demanda y contestación. De esta forma, será ahora el juez quien, en base a la valoración que realice de las actuaciones, determine si es necesaria o no la celebración de dicho acto para dictar sentencia, evitándose así un retraso injustificado en la resolución de los pleitos.

Se procede a clarificar 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, estableciéndose que los pronunciamientos de la sentencia en relación a esas acciones acumuladas producirán dicho efecto, poniendo fin a la disparidad de criterios interpretativos en la materia.

Sentencias orales.

Otra de las novedades que se articulará en esta ley es la posibilidad de que, en el ámbito del juicio verbal, y salvo los procedimientos en los que no intervenga abogado, los jueces puedan dictar sentencias orales. Se trata de una medida que 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.

Estas sentencias orales quedarán documentadas en el soporte audiovisual del acto, sin perjuicio de una brevísima ulterior redacción por el tribunal del encabezamiento, 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.

Procedimiento testigo y extensión de efectos.

Es una realidad el gran problema que, desde múltiples puntos de vista, ha provocado en la Administración de Justicia la litigación en masa en materia de condiciones generales de la contratación. El enorme volumen de asuntos que se deriva de ella ha desembocado, en algunos casos, en un auténtico colapso de los órganos judiciales, provocando importantes disfunciones en la respuesta de la Administración de Justicia ante esta situación, hecho que provoca una merma de confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de sus instituciones.

Por ello, en esta ley se busca dotar de nuevas herramientas a los tribunales, así como a los justiciables, que permitan dar una respuesta adaptada, eficaz y ágil a las pretensiones que se sustancien en el particular ámbito al que nos referimos. Una de las soluciones operadas por esta ley para la tramitación de este modo de



litigar en masa es la incorporación del sistema de tramitación de los llamados “procedimientos testigo”.

El procedimiento testigo es una vía que se articula para dar respuesta a demandas con identidad sustancial de objeto sin necesidad de tramitar todas ellas. Así, previa dación de cuenta por el letrado o letrada de la Administración de Justicia o a solicitud de la parte actora o demandada, se permite al juez elegir 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, continuar el procedimiento suspendido o desistir del mismo. De este modo se evita la tramitación simultánea o sucesiva de procedimientos judiciales sustancialmente idénticos en aras de garantizar un principio de economía procesal concebido de una manera mucho más amplia.

Existen importantes razones para incorporar este sistema a nuestra regulación procesal en esta materia concreta ya 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. 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.

Teniendo en cuenta los extremos advertidos, es previsible que la regulación de este procedimiento testigo reducirá notablemente la litigación en masa, en especial los procedimientos sobre nulidad por abusividad de las condiciones generales de la contratación en los que haya que valorar únicamente elementos objetivos, y evitará la necesidad de completa tramitación de los procedimientos ya iniciados con identidad sustancial de objeto, lo que supondrá un alivio muy considerable en las cargas de trabajo de los órganos judiciales, reforzándose además la homogeneidad en las respuesta de la Justicia ante esta tipología de procedimientos.

En relación a esta misma cuestión, y por exactamente los mismos motivos indicados para el procedimiento testigo, esta ley también regula el mecanismo procesal de extensión de efectos, importado también de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Para la litigación en masa a la que se alude, la regulación actual de la extensión de efectos en acciones colectivas se



ha mostrado claramente insuficiente. Como se ha dicho, los litigios en esta materia se han demostrado absolutamente repetitivos, y los eventuales obstáculos que puedan alegarse sobre la posible indefensión por falta de prueba chocan con la realidad de que, en la práctica totalidad de los procesos, no se pide otra que la documental.

Por estas razones, se articula el mecanismo procesal de la extensión de efectos también para acciones individuales en materia de condiciones generales de la contratación, permitiendo a los eventuales futuros demandantes beneficiarse de la sentencia que se dicte sin necesidad de que se tramite un nuevo procedimiento en el que su objeto es coincidente sustancialmente con aquel que ya ha sido resuelto.

El litigante podrá pedir la extensión de efectos de la sentencia del procedimiento testigo cuando concurren las siguientes circunstancias:

- ✓ Que la sentencia sea firme.
- ✓ Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
- ✓ Que se trate del mismo demandado o quien le sucediera en su posición.
- ✓ Que no sea preciso realizar un control de transparencia de la cláusula ni valorar la existencia de vicios en el consentimiento del contratante.
- ✓ Que las condiciones generales de contratación tengan identidad sustancial con las conocidas en la sentencia cuyos efectos se pretenden extender.

Con esta futura regulación se permite que dicha extensión de efectos se pueda solicitar en el juzgado del domicilio del afectado -evitando la elección a la carta del órgano- citando la sentencia que haya sido declarada firme tras ser confirmada por la Audiencia Provincial respectiva, requisito que refuerza la seguridad y garantías de la propia regulación.

La petición se formula con un escrito dirigido al órgano judicial que dará traslado a la parte demandada para alegaciones. Finalmente, el juez resolverá si concede o no tal extensión mediante auto. Si lo hace, se evita el procedimiento declarativo, todo ello sin perjuicio del eventual recurso de apelación contra esa decisión, el cual tendrá tramitación preferente.



Firme la resolución que hubiera acordado extender los efectos y para el caso de que no se cumpla por la parte demandada voluntariamente con su contenido, la parte actora podrá solicitar la correspondiente ejecución judicial. En caso de que el auto deniegue la extensión de efectos, el actor podrá acudir a la vía declarativa interponiendo, si a su derecho conviene, la oportuna demanda de juicio verbal.

Recursos contra las resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia y aclaración de una competencia.

Otro de los objetivos cuya consecución se logrará con esta reforma es la adaptación del sistema de recursos contra las resoluciones de los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia a la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha venido declarando inconstitucional el diseñado por el legislador que 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).

Además, en esta reforma se procede a la corrección de error material en cuanto a la competencia para resolver sobre las mejoras, reducciones y modificaciones de embargo, eliminando la referencia a la providencia que se realiza en el último párrafo del apartado primero del artículo 612 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al regularse a continuación de una forma clara que las cuestiones serán resueltas mediante decreto de los Letrados de la Administración de Justicia, en consonancia con la reforma operada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial.

Costas procesales.

En materia de costas procesales son varias las modificaciones que se realizan, sin perjuicio de las que más adelante se expondrán específicamente al hablar de la regulación de los medios adecuados de solución de controversias. Así:

- ✓ Se determina la no condena al pago de las costas procesales en ejecuciones provisionales cuando se cumpla con lo dispuesto en el título ejecutivo en el plazo de veinte días desde la notificación del despacho de ejecución. De esta forma, se incorpora a la norma la doctrina jurisprudencial pacífica en cuya virtud, si hay un cumplimiento voluntario de la obligación en el proceso de ejecución provisional, no debieran devengarse costas en dicho proceso.
- ✓ Se suprime la condena en costas en el incidente de impugnación de la tasación de costas por excesivas salvo casos de abuso del sistema público de Justicia. 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 el abuso antes dicho. De esta forma se evitará la práctica de multitud de tasaciones de costas por los incidentes de impugnación de las costas principales.

- ✓ 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, dando entrada a un criterio ponderador de la buena o mala fe procesal, favoreciendo así la solicitud de eventuales acumulaciones en aras de una mejor garantía del principio de economía procesal.

Proceso monitorio.

En el terreno de los procesos especiales, se introduce una nueva regulación en el ámbito del proceso monitorio, simplificando el incidente por posible existencia de cláusulas abusivas en el contrato que sirve de base a la petición. La actual regulación de este incidente desnaturaliza el procedimiento retrasando considerablemente su tramitación, con lo que ni el solicitante obtiene una respuesta rápida, ni se obtiene una tramitación eficiente del asunto, con grave perjuicio para la Administración de Justicia, dando lugar a retrasos considerables y acumulaciones de procedimientos pendientes.

Con la modificación que se opera, se permite al tribunal apreciar a priori la posible existencia de estas cláusulas, dando la oportunidad al actor de continuar con su reclamación reduciendo la parte que pudiera verse afectada por esa eventual declaración de abusividad. En caso contrario, para el supuesto de no aceptarse dicha reducción propuesta judicialmente, se deja abierta la vía del correspondiente juicio declarativo, plenario, lugar idóneo y mucho más adecuado para el examen de esa pretensión, reduciendo el requerimiento de pago monitorio a la cantidad que reúna los requisitos necesarios para ello.

Procesos familiares.

En el ámbito de los procesos de familia, la misma modificación del juicio verbal general sirve en el procedimiento contencioso matrimonial a los fines de agilización y para que pueda obviarse la vista si solo hay prueba documental y siendo la discrepancia únicamente económica.

Esta ley también articulará la posibilidad de acumular la acción de liquidación del régimen económico matrimonial a la de división de herencia, cuando uno o



ambos cónyuges han fallecido y hay identidad subjetiva entre los legitimados para intervenir en uno y otro procedimiento. Igualmente, se posibilita la acumulación de ambos procesos si ya se hubieran iniciado.

Con ello, se trata de agilizar los procedimientos de división judicial de la herencia, acumulando en un único procedimiento las divisiones judiciales de las herencias de causantes que, por relación de parentesco, se suceden uno o unos a otro u otros; así como de acumular en un único procedimiento la liquidación del régimen económico matrimonial y los de las divisiones judiciales de las herencias de causantes que hubiesen estado unidos en matrimonio, hayan fallecido los dos o solo uno de ellos, si en su haber existiese, al menos, un bien de carácter ganancial o adquirido en común.

Además, con esta medida se unificará 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.

Proceso de ejecución.

En materia de ejecución, esta ley introduce determinadas modificaciones que vienen a perfeccionar la regulación del actual proceso:

- ✓ Se habilita a los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia para que puedan acordar pagos periódicos mediante el dictado de una sola resolución, lo cual ahorrará el dictado de cientos de miles de ellas, facilitando el trabajo de la oficina y del propio letrado y logrando mayor rapidez a la hora de que los acreedores puedan cobrar las cantidades que les corresponden.
- ✓ También se introduce la posibilidad de suspensión de la ejecución para acudir a mediación u otro de los medios adecuados de solución de controversias, evitando que se produzcan multitud de trámites y promoviendo el cumplimiento voluntario de lo pactado y fruto del acuerdo.
- ✓ En lo que respecta a la subasta judicial electrónica, la norma realiza una reforma que afecta a diferentes aspectos de la misma, perfeccionando y agilizando un sistema que, desde su introducción en el año 2015 (Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil), ha venido funcionando de una forma muy positiva.



- Para dar una mayor agilidad a los trámites posteriores a la subasta, previos a la aprobación del remate y adjudicación, se establece que el inicio del cómputo de los plazos para pago del resto del precio y traslado para mejora de postura se produzca automáticamente desde el cierre de la subasta. El hecho de que el Portal de Subastas del BOE publique su resultado permite que el propio demandado no personado pueda comprobar el precio final y la posibilidad de mejorarlo cuando no cubra los porcentajes mínimos legales, sin necesidad de realizar una notificación personal. En todo caso, se exige que, al acordarse la subasta, la parte demandada quede debidamente informada.
- Para facilitar la competencia dentro de la subasta y la mejora del precio final, se ha establecido que el ejecutante, si hay postores y si tiene interés en adquirir el bien, ha de incorporarse a ella y efectuar sus pujas. Se elimina así la posibilidad de que el ejecutante impida que el mejor postor en la subasta se adjudique el bien utilizando el mecanismo de la mejora posterior, que supone privar al postor del derecho que tiene a mejorar el precio ofrecido por otro.
- En cambio, sí se reconoce a la parte demandada el derecho a la mejora como último recurso para evitar que sus bienes sean adjudicados a un tercero. Se le permite presentar a cualquier persona que mejore el precio ofrecido en la subasta cuando no supere los porcentajes mínimos necesarios para aprobar inmediatamente el remate.
- Con respecto a los inmuebles, se ha efectuado una reducción del porcentaje mínimo de mejora hasta ahora establecido en el 70 por 100 del valor de subasta, que queda fijado en el 60 por 100, ya que se considera más adecuado a las circunstancias actuales. Esta mejora podría ser por un solo céntimo, si el precio ofrecido en la subasta, aun siendo inferior a esos porcentajes, cubre la cantidad reclamada por todos los conceptos. Esto obligará a los postores a elevar el importe de sus pujas, ofreciendo cantidades más ajustadas al valor real de los bienes. La reforma también establece la forma y requisitos con que la mejora ha de ser llevada a efecto, hasta hoy no contemplados.



- También se pretende unificar los efectos derivados de la subasta con postores y de la subasta desierta, y otorgar un mismo trato a postores y ejecutantes. Esto significa que los bienes no se van a adjudicar de modo distinto dependiendo de si la subasta tiene postores o si ha resultado desierta.
- Un ejemplo de especial trascendencia es el referido a la subasta de la vivienda habitual del deudor. Con la nueva regulación, no se va a adjudicar por debajo del 60 por 100 de su valor de subasta. Resulta intrascendente que la subasta haya sido desierta o no, y que el adjudicatario sea el propio ejecutante o cualquier otro postor. Esa unificación de efectos también se demuestra cuando la subasta resulta desierta y el ejecutante solicita la adjudicación de los bienes por un importe que no supera los porcentajes establecidos. En este caso también se dará traslado al deudor para que tenga la posibilidad de mejorar ese precio, como ocurre en la subasta con postores.
- En la misma línea, se prevén las consecuencias económicas que tiene para el ejecutante no pagar la diferencia entre su crédito y el precio que hubiera ofrecido para adquirir el bien subastado, y se hace de un modo análogo al regulado para los demás postores cuando son éstos los que no pagan el precio ofrecido en la subasta. Se va a descontar de su crédito la misma cantidad que hubieran tenido que depositar los demás postores, y se celebrará nueva subasta, si fuera necesaria.
- En relación con el importe mínimo por el que puede aprobarse el remate o la adjudicación del bien, se mantiene en los muebles la necesidad de que cubra el 30 por 100 del valor de subasta y la posibilidad de que sea por un importe inferior siempre que se satisfaga totalmente el derecho del ejecutante.

En relación con los inmuebles se ha establecido un mínimo del 50 por 100 de su valor, con la particularidad de que, si la cantidad adeudada por todos los conceptos fuera inferior, se aprobaría siempre que cubra el 40 por 100 del valor de subasta. Si la cantidad adeudada fuera inferior a este porcentaje, la aprobación del remate o adjudicación exigiría, en todo caso, la decisión favorable, previa



audiencia de las partes, del Letrado o Letrada de la Administración de Justicia. De este modo, se evita que por deudas de escasa cuantía se tengan que adjudicar obligatoriamente inmuebles de un valor muy superior, como ha ocurrido hasta la fecha.

- Se ha considerado conveniente elevar hasta el 20 por ciento del valor de subasta el depósito que ha constituirse para participar en ella, con un mínimo de mil euros, con el fin de penalizar adecuadamente el incumplimiento del compromiso de pago del precio ofrecido. No obstante, se permite al Letrado o Letrada de la Administración de Justicia, atendiendo a las circunstancias concurrentes, modificar dichos importes. También se impone al postor la necesidad de indicar en el mismo momento de participar en la subasta, si lo hace en nombre propio o de uno o varios representados, y se sanciona la falta de acreditación de la representación con la pérdida del depósito efectuado.
- Se regula nítidamente la facultad que corresponde al Letrado o Letrada de la Administración de Justicia de solicitar al Portal de Subastas toda la información que necesite para comprobar la regularidad de la subasta. A ellos les corresponde el control de su celebración garantizando los derechos de los interesados y el cumplimiento de la normativa que la regula.

En este sentido el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 34/2020, ha sentado doctrina sobre el nivel de exigencia que ha de seguirse cuando existen errores en la publicación de la subasta. En el caso de que comprueben que no se han cumplido los requisitos legalmente establecidos para su desarrollo tendrían que dar cuenta al tribunal para que, en su caso, la deje sin efecto.

- También se ha recogido la obligación de intentar la notificación personal a la parte demandada no personada del decreto convocando subasta, al objeto de reforzar sus garantías y derechos en el proceso, máxime teniendo en cuenta la gran trascendencia que, desde el punto de vista patrimonial, tiene el acto de subasta. Asimismo, se impone al ejecutante la obligación de informar al órgano judicial del pago de la tasa exigida para la publicación del anuncio de subasta, ya que de ese pago depende el inicio de la subasta.



- En relación con la cesión de remate, el derecho se sigue reconociendo al ejecutante y acreedores posteriores por el hecho de participar en la subasta, sin que tengan que realizar manifestación expresa al respecto. Se sustituye la comparecencia de cesión de remate por un escrito firmado por cedente y cesionario, y se establece el plazo concreto en el que puede verificarse.
- La reforma suprime la posibilidad de realizar la propuesta de pago aplazado por no adaptarse al sistema de subastas electrónicas, basado en pujas incondicionadas y por importes concretos, a lo que se añade la complejidad de su tramitación y el hecho, de que, en la práctica, esas propuestas en nada han beneficiado a las propias partes, pudiendo servir de cobertura a conductas fraudulentas y entorpecedoras de la propia subasta.
- También se concreta la importante obligación que tiene el Letrado o Letrada de la Administración de Justicia de devolver en cuanto sea posible los depósitos a los postores que han reservado su postura. El sistema de subastas con reserva de postura previsto en la ley solo puede funcionar adecuadamente si los postores participantes realizan esa reserva. Como la reserva implica la retención del depósito del postor hasta el pago del precio, toda demora en su devolución desanima a realizar nuevas reservas. Puede haber muchos postores interesados en adquirir el bien, pero que no reserven postura. Su puja no es tenida en cuenta ante la falta de pago del primer postor, pudiendo adjudicarse el bien a otro por debajo del precio que ofrecieron. Esto ha de evitarse si se pretende obtener el mejor precio en la subasta.
- En esa línea, y en lo que respecta a la quiebra de la subasta, tras el impago del primer postor con reserva, se agiliza la devolución de depósitos, ya que solo va a tener efecto la reserva del siguiente postor. Si éste tampoco pagara el precio ofrecido ya no se tendrían en cuenta las siguientes posturas, sino que se han de liberar los depósitos de los demás postores con reserva y ha de procederse inmediatamente a la celebración de nueva subasta. Si se produjera ese hecho, ya se habría aplicado a los fines de la ejecución el importe de los depósitos de esos dos postores que ascendería al



40 por 100 del valor de subasta, lo que constituirá una importante herramienta disuasoria para quienes quieran manipular el precio final.

Con la regulación actual, este trámite podría prolongarse mientras hubiera impagos y postores con reserva, cuyos precios serían mucho más bajos que el primero ofrecido, siendo mejor para los fines de la ejecución dar otra vez la posibilidad a los postores de volver a pujar por precios más altos.

- Por último, con ese mismo propósito de agilizar la adjudicación en las subastas de inmuebles, se acorta a veinte días el plazo para pagar el resto del precio ofrecido. El anterior plazo de cuarenta días ralentizaba en exceso el trámite y la devolución de depósitos a los postores que han reservado postura.

Y, a los mismos efectos, se suprime la necesidad de practicar la liquidación del crédito del ejecutante cuando el precio que ha ofrecido no sea superior al principal reclamado.

Recurso de apelación.

En lo que respecta al recurso de apelación, se da entrada a una nueva regulación en virtud de la cual se desplaza su admisión y tramitación al órgano *ad quem*, liberándose de ese trabajo a los órganos de primera instancia cuyas oficinas tienen mayor saturación.

Igualmente, se logra dotar de mayor seguridad jurídica al sistema en cuanto que los criterios de admisión que tienen las propias Audiencias Provinciales serán directamente aplicados en ese trámite.

Jurisdicción voluntaria.

Por fin, en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, se concentra la competencia judicial territorial para la aceptación y aprobación de la herencia cuando sea llamado a ella un menor o persona con capacidad modificada judicialmente. La medida agilizará la resolución y evitará la dicotomía normativa actualmente existente sobre competencia territorial para el conocimiento de este tipo de expedientes.



Recurso de casación.

Una modificación muy relevante que se produce también en la Ley de Enjuiciamiento Civil es la nueva regulación del recurso de casación.

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. Pese a que han transcurrido más de veinte años desde la promulgación de esta norma, el modelo no ha llegado a ser desarrollado tal y como fue concebido. El sistema intentado por el legislador del año 2000 separó la denuncia de las infracciones procesales (materia del recurso extraordinario por infracción procesal) de las sustantivas (objeto del recurso de casación), reservando este último al Tribunal Supremo o a los Tribunales Superiores de Justicia, en el caso de normas de derecho civil foral o especial propias de las Comunidades Autónomas con competencia para ello.

Las infracciones procesales serían, en ese modelo, competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, pero la imposibilidad de modificar simultáneamente la Ley Orgánica del Poder Judicial para regular esta competencia funcional motivó un régimen transitorio, que aún perdura, en el que es el Tribunal Supremo el que sigue resolviendo los recursos por infracción procesal, si bien, en el cauce principal de acceso a la casación (el interés casacional) se condiciona el examen de su admisibilidad a la previa admisión del recurso de casación.

Se ha mantenido así un complejo sistema que resulta ya insostenible por las importantes disfunciones que presenta. En primer lugar, la supeditación del recurso por infracción procesal a la previa acreditación del interés casacional por vulneración de una norma sustantiva constituye una dificultad considerable para los litigantes que, además, limita injustificadamente la función nomofiláctica del Tribunal Supremo en la interpretación de normas procesales que pueden ser trascendentes en la calidad de la tutela judicial que se presta desde la jurisdicción civil.

En segundo lugar, la previsión de dos recursos diferentes, en función de la naturaleza procesal o sustantiva de la infracción, y de tres cauces distintos de acceso (procesos sobre tutela civil de derechos fundamentales, cuantía superior a 600.000 euros e interés casacional) no resulta ya operativa en el actual desarrollo del derecho privado.

Las sucesivas reformas de la Ley de Enjuiciamiento Civil han situado las cuestiones socialmente más relevantes en procedimientos sin cuantía, por razón de materia.



De otro lado, la propia evolución de la litigiosidad hacia materias que afectan a amplios sectores de la sociedad, con un peso cada vez más importante del derecho de la Unión Europea y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, evidencia que las partes y los tribunales tienen cada vez más difícil deslindar nítidamente las normas sustantivas de sus implicaciones procesales a efectos de los recursos extraordinarios.

En este escenario, son cada vez más evidentes tanto las dificultades que encuentran las partes para construir correctamente los recursos, como los obstáculos que tiene la propia Sala de lo Civil del Tribunal Supremo para cumplir su función de unificación de doctrina en materias socialmente relevantes. Estos problemas se producen, además, en un contexto de incremento incesante de la litigiosidad. Si en el año 2013 se registraron 2.929 recursos extraordinarios, en 2019 se ha llegado a la cifra de 6.854, lo que supone un incremento del 134 por 100 en la carga de trabajo.

Consecuencia de todo ello es la dedicación desmesurada de los medios personales de que dispone la Sala Primera a una compleja fase de admisión que alarga de forma desmedida los tiempos de respuesta de todos los recursos. En los últimos años, el porcentaje de recursos que se admiten está entre el 18 por 100 y el 19 por 100 del total, lo que implica que la mayor parte de las energías del tribunal se dedican a un 81-82 por 100 de recursos que, por ser inadmisibles, impiden cumplir con la función constitucional del Tribunal Supremo. La duración de la fase de admisión supera ya los dos años.

La constatación del fracaso de este modelo hace ya inaplazable la reforma de la ley. Para ello, es imprescindible dar al recurso de casación el tratamiento que reclama su naturaleza de recurso extraordinario. Es reiteradísima la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la propia Sala de lo Civil de nuestro Tribunal Supremo insistiendo en el especial rigor de los requisitos de admisión del recurso de casación. No se trata de un recurso ordinario que dé paso a una tercera instancia en la que el recurrente pueda someter al Tribunal Supremo la decisión del conflicto con plenitud de cognición, sino de un recurso extraordinario dirigido a controlar la correcta interpretación y aplicación de las normas aplicables.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha reiterado que, con carácter general, corresponde al Tribunal Supremo la última palabra sobre la admisibilidad de los recursos de casación, a salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 de la Constitución española).



La reforma que se introduce trata de solucionar las antedichas disfunciones. Se trata, por un lado, de simplificar la concepción del recurso, mediante la previsión de un único recurso de casación que no depende del tipo o cuantía del proceso y que se adentra en el interés casacional de la interpretación de las normas, tanto sustantivas como procesales, dejando siempre a salvo la posibilidad de interponer 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 CE.

Por otro lado, se pretende fortalecer el interés casacional, que es el que mejor simboliza la función social del Tribunal Supremo, como cauce único de acceso al recurso, pero simplificando su definición. Existirá interés casacional, sustantivo o procesal, cuando la sentencia recurrida se oponga a la jurisprudencia de la Sala Primera, o de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia correspondiente en el recurso de casación autonómico, resuelva una cuestión sobre la que no exista jurisprudencia de dichos tribunales o haya pronunciamientos contradictorios de las Audiencias Provinciales.

Un tercer objetivo es garantizar la celeridad en los tiempos de respuesta de la Sala Primera, mediante la simplificación de la fase de admisión, que tantos esfuerzos consume en la actualidad, y la adaptación del sistema civil al modelo más moderno 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.

Se prevé, por último, 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.

ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL.

Separación temporal de los actos de conciliación y juicio.

Tras diez años desde la entrada en vigor de aquella ley, la presente actualiza su contenido, tomando en consideración el trabajo realizado en los juzgados en el momento presente: se optimizan recursos y se facilita la resolución de asuntos separando el acto de conciliación y juicio.

Junto a ello, se profundiza en los avances conseguidos por la Ley 36/2011, de 10 de octubre, la cual supuso una respuesta más eficaz y ágil a los litigios suscitados en las relaciones de trabajo y de seguridad social; ofreció un tratamiento unitario a la diversidad de elementos incluidos en el ámbito laboral



para una mejor protección de los derechos; y completó la modernización procesal en el orden social, racionalizando y fijando un texto normativo consolidado y actualizado a la realidad de la organización actual del trabajo.

Con la reforma que se plantea se pretende dotar a la jurisdicción social de la máxima agilización posible en lo que respecta a los actos de conciliación ante el Letrado o Letrada de la Administración de Justicia, impulsando su labor y posibilitando una agenda doble y compatible de trabajo, que permita preparar y facilitar el acto del juicio, descargando de trabajo al órgano judicial.

Se pretende 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 de la vista, con el fin de poder dar una respuesta ajustada a lo que la realidad social exige.

Impulso de las sentencias orales.

Con el fin de cohonestar lo dispuesto para los cuatro órdenes jurisdiccionales, se incentiva el impulso de la oralidad de las sentencias, con la finalidad de agilizar no sólo su dictado, sino también la notificación y la declaración de firmeza de éstas, salvo cuando las partes comparezcan por ellas mismas.

Procedimiento testigo y extensión de efectos.

Al igual que en el ámbito civil y contencioso-administrativo, en la Ley reguladora de la jurisdicción social se articula el llamado procedimiento testigo, en su artículo 86 bis, dentro del capítulo II, del Título I, del Libro II, relativo al proceso ordinario. Asimismo, se introducen dos nuevos artículos (247 bis y 247 ter), dentro de la sección segunda, del capítulo I del Título I del Libro IV "De la ejecución de sentencias".

Con esta regulación se pretende introducir dos trámites procesales diferentes; uno, el procedimiento testigo, entendiéndose por tal aquél en el que uno o varios procedimientos judiciales iniciados quedan suspendidos, por una decisión judicial, hasta la firmeza de la sentencia dictada en el procedimiento preferente. Y una vez firme, se concede a las partes la posibilidad de reanudar el pleito, de desistir del mismo, o de acudir a una vía rápida de extensión de efectos.

De otro lado, la extensión de efectos 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. A



su vez, con el fin de adecuar esta cuestión a lo establecido para el orden jurisdiccional civil, se modifica el artículo 191.3 b), para posibilitar el acceso al recurso de suplicación de sentencias dictadas en la instancia que fueran susceptibles de extensión de efectos.

Acumulación de acciones y procedimientos.

Como cuestiones específicas de la jurisdicción social, con el fin de agilizar la resolución de procedimientos con idéntica causa, evitar duplicidades y pronunciamientos incompatibles o contradictorios, se incentiva al máximo la acumulación de acciones y procedimientos por iniciativa de las partes, sin perjuicio de que sea el propio órgano judicial quien lleve a cabo la acumulación, de oficio y en defecto de la voluntad de aquellas.

Especial relevancia adquiere la articulación referente a los efectos de la acumulación de procesos acordada. Se prevé que únicamente podrá dejarse sin efecto respecto de alguno de ellos en supuestos muy específicos, como cuando no se cumplan las prescripciones legales que rigen la acumulación, o cuando el órgano judicial, considere, de forma motivada, que la acumulación puede ocasionar un perjuicio al resto de intervinientes.

Este último supuesto es el que se puede plantear en la tramitación de un procedimiento de despido acumulado con una pluralidad de trabajadores, no pudiéndose citar a uno de ellos para el día del juicio; o bien en los supuestos en que éste haya fallecido y sea necesario localizar a sus herederos.

Competencias de los Letrados de la Administración de Justicia.

Asimismo, se dota de mayor protagonismo al Letrado o Letrada de la Administración de Justicia en el ámbito de admisión de demanda y diligencias necesarias para la preparación de prueba, con el fin de evitar dilaciones y suprimir innecesarios trámites.

Tramitación preferente.

Dentro de las reglas generales de la modalidad procesal de despido, se adicionan 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.

Procedimiento monitorio.

Por lo que respecta al procedimiento monitorio, la reforma se encamina a permitir que un mayor número de asuntos se tramiten por esta vía, aumentando la cuantía de este procedimiento. 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.

2.3. Medidas de transformación digital en el Servicio Público de Justicia.

En esta ley se introducen los cambios necesarios para adaptar nuestra legislación a la nueva normativa europea. En concreto al marco regulatorio establecido por el Reglamento UE 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 por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

Dicho Reglamento UE 910/2014 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. La Ley 39/2015 ya ha previsto el uso de técnicas de autenticación en su artículo 9, pero la normativa equivalente para el ámbito de la Justicia no se ha actualizado tras el Reglamento europeo, aunque en el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET se menciona expresamente.

En esta ley se suple dicha falta de adaptación mediante la modificación de los artículos 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 que regulan los sistemas de identificación y autenticación.

La ley introduce asimismo medidas encaminadas a evitar, en la medida de lo posible, el desplazamiento de los ciudadanos y profesionales, así como la



concentración de personas en las oficinas judiciales. En este sentido, se han introducido modificaciones que permiten generalizar la celebración de vistas y otro tipo de declaraciones a través de videoconferencias.

Además, en aras a evitar al máximo la movilidad y concentración de personas en los edificios judiciales, se introducen modificaciones relativas a la práctica de actos de comunicación en la línea ya iniciada anteriormente de convertirlas en el medio casi exclusivo. Con dichas modificaciones, 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 obligación contractual de comunicación electrónica en los contratos de adhesión en los que intervengan consumidores y usuarios, así como en el ámbito laboral.

Asimismo, y para dar respuesta a la contradicción existente entre la obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con la Administración de Justicia que tienen las personas jurídicas y la previsión establecida en la Ley de Enjuiciamiento Civil de que, en todo caso, la primera comunicación con las partes aún no personadas deba hacerse por remisión al domicilio de los litigantes, se han introducido modificaciones en los artículos que establecían esta última obligación.

De esta forma se da cabida a 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), lo que permitirá reducir enormemente los tiempos de espera en los emplazamientos.

Por último, se aborda la regulación del registro electrónico de apoderamientos judiciales, dependiente del Ministerio de Justicia, que sustituye a los que estaban previstos en la Ley 18/2011 reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia y que debían existir en cada una de las oficinas judiciales con funciones de registro, o incluso los que se podían haber creado en cualquiera de las otras oficinas judiciales.



3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Fundamento jurídico y rango normativo.

Al modificar el marco legal vigente en la materia, procede que la norma tenga rango de ley.

3.2. Novedades introducidas por la propuesta de norma en el derecho nacional vigente.

El proyecto normativo es coherente con el derecho nacional vigente y recoge todas las novedades que se han expuesto ya detalladamente.

En relación con el establecimiento y desarrollo de los medios adecuados de solución de controversias, entre los cuales se encuentra la mediación, la cual se potencia, se entiende que la constitucionalidad de estas medidas es plena y acorde con otras figuras jurídicas ya existentes en nuestro ordenamiento como es el acto de conciliación previa a la jurisdicción laboral (artículo 63 Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social); el requisito de la presentación de la reclamación al asegurador y la oferta o respuesta motivada, prevista en el artículo 7.8 del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre por el que aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (introducido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación).

3.3. Novedades introducidas y congruencia de la propuesta de norma con el derecho de la UE vigente.

El texto no incorpora, en el título que se refiere a las distintas reformas de las leyes procesales, trasposición alguna del Derecho de la Unión Europea. En su elaboración se han tenido en cuenta los artículos 67.4, 81.2 y 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el artículo 19.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 6 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH) y la jurisprudencia en la materia, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la autonomía procesal nacional y la tutela judicial



efectiva, respetándose plenamente los principios de equivalencia y de efectividad.

En lo relativo a las medidas de transformación digital de la Administración de Justicia, el proceso de digitalización de la Justicia a nivel de los distintos Estados miembros de la Unión Europea se encuentra, en líneas generales, en un estado avanzado. En mayor o menor medida, la voluntad de acomodar a las distintas legislaciones procesales nacionales la regulación en materia digital, viene mostrando resultados claros tendentes a mejorar la calidad y eficiencia de la Justicia mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación electrónica, y, por ende, a alcanzar una Justicia más accesible para el ciudadano.

En este sentido, el panorama actual de digitalización de la Justicia en los diferentes Estados miembros en materia de acceso a la información, comunicaciones y notificaciones electrónicas judiciales y los distintos canales de comunicación se muestra como sigue:

✓ Presentación oficial electrónica

República Checa, Dinamarca, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Austria, Eslovaquia, y Suecia admiten las presentaciones oficiales en formato digital. **Finlandia**, también, aunque no usa la firma digital. **Croacia**, por el contrario, utiliza la infraestructura nacional para la autenticación y la firma electrónica cualificada para su admisión.

Alemania, permite la presentación digital de demandas y escritos, a través de un servicio de buzón de correo que permite enviar y recibir mensajes y documentos confidenciales de forma segura y verificable a través de Internet. **Francia**, en los asuntos civiles en que las partes deben estar representadas por abogado, los documentos procesales deben ser transmitidos electrónicamente a los tribunales de apelación desde el 1 de enero de 2013 y a los tribunales regionales desde el 1 de septiembre de 2019. **Italia**, en los asuntos civiles se permite a los profesionales (es obligatorio para los documentos distintos de los iniciadores) la presentación electrónica de documentos ante los tribunales de primera instancia (tribunales) y ante los tribunales de segunda instancia (tribunal de apelaciones). **Chipre**, no cuenta con digitalización implantada por el momento. **Luxemburgo**, herramientas en desarrollo. **Portugal**, en el que la transformación digital acompañada de continuas reformas legales - la más reciente, por Decreto-Ley nº 97/2019 de 26 de julio, establece plenamente el carácter electrónico del procedimiento judicial, que ahora



es digital por defecto - Como tal, este proceso permite ahora la presentación digital de órdenes, notificaciones, decisiones y certificados. **Rumania**, admite la presentación oficial por correo electrónico (no seguro). **Bulgaria**, actualmente no dispone de este servicio. Será posible más adelante. **Eslovenia**, no lo contempla.

✓ Envío y recepción electrónica de documentos procesales

Con carácter general la opción de envío y recepción está contemplada en **la República Checa, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Lituania, Malta, Países Bajos, Austria, Eslovaquia y Suecia. Dinamarca**, permite envío y recepción de documentos electrónicos judiciales en asuntos civiles sólo a través del portal digital de los tribunales. **Finlandia**, también, principalmente a través de correo electrónico seguro. **Letonia**, cuenta con un servicio electrónico para el envío de documentos procesales que permite rellenar el formulario de solicitud en línea, adjuntar documentos, firma electrónica de la solicitud y envío al tribunal. Y otro servicio electrónico de recepción de documentos procesales para que todos los participantes en el procedimiento judicial (persona física o representante de una entidad jurídica). **Portugal**, su sistema electrónico de gestión de contenidos cuenta con una interfaz web que permite a los abogados y procuradores presentar todos los documentos procesales firmados digitalmente y sus anexos, conocer el resultado de la distribución, comprobar el estado de los procedimientos judiciales e incluso la publicación de las decisiones judiciales. **Bulgaria**, a través del portal de Justicia Electrónica Unificada, los usuarios registrados sólo pueden recibir documentos. **Italia**, en asuntos civiles se permite a los profesionales el envío electrónico de documentos (es obligatorio para los documentos distintos de los iniciadores de procedimiento) a los tribunales de primera instancia y a los tribunales de segunda instancia. **Chipre**. No hay digitalización implantada por el momento. **Luxemburgo**, se encuentra desarrollando las herramientas para ello. **Rumania**, además de los medios disponibles para comunicarse con el tribunal, algunos tribunales han desarrollado instrumentos web para la presentación de expedientes electrónicos, mediante los cuales tanto los profesionales como los ciudadanos pueden acceder (sólo lectura) a todos los expedientes relacionados con asuntos específicos seguidos ante los Tribunales de Apelación. **Eslovenia**, se encuentra probando la conexión entre tribunales.



✓ Comunicaciones electrónicas con profesionales

Bulgaria, a través del portal unificado de justicia electrónica, los profesionales tienen acceso a sus respectivos procedimientos sólo para recibir información de los tribunales, con excepción de los tribunales administrativos, pero no para enviarla. **República Checa**, a través de una herramienta de comunicación nacional, todos los profesionales pueden comunicarse digitalmente con los tribunales. **Dinamarca**, en asuntos civiles a través del portal digital de procedimientos de los tribunales o mediante correo electrónico. **Alemania**, los tribunales alemanes son accesibles electrónicamente a través de un servicio de buzón de correo que permite enviar y recibir mensajes y documentos confidenciales de forma segura y verificable a través de Internet. **Estonia**, el archivo electrónico público se utiliza para presentar los documentos del procedimiento ante el tribunal y supervisar el progreso de los procedimientos judiciales conexos. Herramienta obligatoria para los abogados. **Grecia**, los abogados pueden presentar una reclamación y documentos adjuntos, solicitar certificados y supervisar el expediente a través de un portal web. **Finlandia, Croacia, Malta, Países Bajos y Eslovaquia** emplean canales de comunicación para las comunicaciones electrónicas entre profesionales y órganos judiciales. **Francia** en los asuntos civiles en que las partes deben estar representadas por un abogado, impone la obligación de presentación electrónica de los documentos procesales ante los tribunales de apelación desde el 1 de enero de 2013 y ante los tribunales regionales desde el 1 de septiembre de 2019. **Italia**, las comunicaciones de los tribunales a los profesionales son obligatorias para todas los asuntos civiles y penales en los tribunales de primera instancia (juzgados), los tribunales de segunda instancia (tribunal de apelaciones) y el Tribunal Supremo. **Chipre**, no cuenta con digitalización implantada por el momento. **Letonia**, ha desarrollado un portal de servicios electrónicos para los tribunales (disponible desde enero de 2016). El portal integrar todos los servicios electrónicos de los tribunales y consta de un sitio público y otro sólo disponible para usuarios autenticados del sistema (partes, fiscales y abogados). **Lituania**, los profesionales pueden comunicarse con los tribunales utilizando el portal de servicios electrónicos. **Luxemburgo**, herramientas en desarrollo. **Austria**, la comunicación por vía electrónica con los profesionales es obligatoria. **Portugal**, la comunicación entre los tribunales y los profesionales se basa en instrumentos de comunicación electrónica desde la implantación de una interfaz web hace algunos años. También existen servicios para el servicio electrónico de documentos y la notificación por



parte de los tribunales y/u otras partes como, por ejemplo, abogados y procuradores. **Rumania**, la comunicación de citaciones y otros documentos procesales puede ser realizada por el secretario del tribunal por fax, correo electrónico u otro medio que asegure la transmisión de un documento firmado digitalmente y la confirmación de su recepción. Tanto los profesionales como los ciudadanos pueden comunicarse con el Tribunal por medios electrónicos (por ejemplo, fax, correo electrónico, etc.) tanto para las presentaciones iniciales como para los actos procesales posteriores. **Eslovenia**, no disponible de sistema por ahora. **Suecia**, por el momento sólo mantiene comunicación electrónica entre la Fiscalía y otros organismos gubernamentales. No para los abogados u otras partes.

✓ Acceso de los ciudadanos a la información

Bulgaria, los ciudadanos tienen acceso digital a los documentos pertinentes de sus asuntos a través del portal de la justicia electrónica unificada después de registrarse. Todos los tribunales están conectados a él, excepto el administrativo. **República Checa**, los ciudadanos no disponen de ningún acceso digital a sus procedimientos. Sólo en los procedimientos de insolvencia los tribunales publican todos los documentos de los expedientes judiciales en el Registro Público de Insolvencia que sí accesible a todos los ciudadanos. **Dinamarca**, sólo para asuntos civiles a través del portal digital de procedimientos de los tribunales. **Alemania**, actualmente no lo permite. Trabajan en el desarrollo de un Portal centralizado, al que los ciudadanos podrán acceder electrónicamente para visualizar los documentos, siempre que éstos se gestionen en un sistema de archivo electrónico. **Estonia, Finlandia, Francia, Malta y Austria** regulan y permiten este acceso digital a la información. **Grecia**, también, los ciudadanos pueden supervisar sus solicitudes, sus peticiones de certificados y sus procedimientos a través de un portal web. **Croacia y Países Bajos**, no permiten acceso directo del ciudadano. Debe ser a través de sus representantes legales. **Italia**, provee el acceso, para los asuntos civiles en los tribunales de primera instancia (juzgados) y en los tribunales de segunda instancia (tribunal de apelaciones). **Chipre**, no hay digitalización implantada por el momento. **Letonia**, disponen de un sistema digital de comunicación que permite que cada participante en un procedimiento judicial (persona física o representante de una entidad jurídica) se familiarice electrónicamente con los datos y materiales del curso del procedimiento, así como para mantenerse al tanto de los cambios en el procedimiento judicial sin necesidad de acudir al tribunal. **Lituania**, se ofrece la posibilidad de



acceder al procedimiento al usuario del portal electrónico de servicios judiciales. **Luxemburgo**, se encuentra desarrollado las herramientas necesarias. **Portugal**, los ciudadanos pueden acceder a su procedimiento judicial electrónico a través de un portal web público con autenticación fuerte, salvo en los casos particulares y excepcionales definidos en la ley. **Rumania**, los ciudadanos y los profesionales pueden acceder (sólo lectura) a todos los archivos relacionados con asuntos determinados llevados por los Tribunales de Apelación. **Eslovenia**, no lo contempla. **Eslovaquia**, permite al ciudadano informarse a través del acceso al expediente judicial electrónico. **Suecia**, por el momento no dispone de la herramienta.

✓ Tramitación electrónica de procedimientos

Bulgaria, por el momento no dispone de marco normativo para la presentación digital de procedimientos. **República Checa** tramita la mayoría de procedimientos parcialmente a través de medios digitales de comunicación entre las partes y los tribunales. **Dinamarca**, el 90% de los asuntos civiles son presentados electrónicamente. **Alemania, Grecia, y Suecia** tramitan gran parte de los procedimientos electrónicamente. **Estonia**, el 100% de los procedimientos judiciales resueltos son digitales. **Finlandia** el 95% de los procedimientos judiciales resueltos tiene origen digital. **Francia**, la comunicación electrónica en asuntos civiles se utiliza muy ampliamente entre los abogados y los tribunales. **Croacia**, en fase inicial, proporción de asuntos iniciados digitalmente es baja. Conforme aumenta el número de profesionales equipados digitalmente, aumenta el número de procedimientos tramitados y concluidos electrónicamente. **Italia**, en asuntos civiles, en el período 2014-2018, las presentaciones de los profesionales han sido de unos 32 millones, las de los jueces de unos 20 millones y las de las comunicaciones electrónicas de unos 73 millones. **Chipre**, no dispone de digitalización por el momento. **Letonia**, está desarrollando un proyecto que tiene por objeto implementar los procedimientos judiciales digitales y la gestión de los archivos durante todo el procedimiento de forma electrónica. **Lituania**, dispone de legislación que detalla los tipos de procedimientos de tramitación exclusivamente electrónica, los archivos en formato papel son escaneados y almacenados en su SGP. En 2018 alrededor del 70 % de los asuntos civiles resueltos se tramitaron en forma electrónica. **Luxemburgo**, herramientas en desarrollo. **Malta**, un alto porcentaje de los procedimientos “pequeñas reclamaciones” y apelaciones civiles son tramitados digitalmente. **Países Bajos**, sobre un 20% de los asuntos se tramitan digitalmente. **Austria**, El 94% de los asuntos civiles y el 76% de



las ejecuciones se presentan electrónicamente. **Portugal**, en asuntos civiles y mercantiles, cerca del 100% de los asuntos se ha tramitado por medios digitales. **Rumania**, sin datos estadísticos también permite la presentación electrónica. **Eslovenia**, actualmente sólo dispone de un canal de comunicación electrónica entre Fiscalía y Policía, empleando formato mixto digital y papel. **Eslovaquia**, dónde un 20% de asuntos resueltos han sido tramitados digitalmente.

Por fin, en cuanto a la implantación de medios adecuados de solución de controversias, desde el punto de vista del derecho de la Unión Europea las medidas propuestas son acordes con las exigencias del mismo. En este sentido conviene recordar los requisitos que el TJUE estableció en su Sentencia de 18 de marzo de 2010 (asuntos acumulados C-317-320/08, *Alassini*) para valorar si el derecho a la tutela judicial efectiva es compatible con la exigencia de un trámite previo al acceso a la vía judicial:

- ✓ Existencia de un objetivo legítimo y justificado: *“las disposiciones nacionales controvertidas aspiran a lograr una resolución más rápida y menos costosa de los litigios en materia de comunicaciones electrónicas, así como una disminución de la carga de trabajo de los tribunales, y persiguen, por consiguiente, objetivos legítimos de interés general.”* (C.64)
- ✓ Inexistencia de una alternativa menos severa a la aplicación de un procedimiento obligatorio, *“puesto que el establecimiento de un procedimiento de solución extrajudicial meramente facultativo no constituye un medio igualmente eficaz para alcanzar dichos objetivos.”* (C.65)
- ✓ Ausencia de desproporción manifiesta entre los objetivos perseguidos y los inconvenientes eventualmente ocasionados por el carácter obligatorio del procedimiento de conciliación extrajudicial.
- ✓ Que el acceso a la justicia quede garantizado: así vemos que en la conclusión el TJUE señalaba que el acceso a la justicia se respetaba dado que:
 - Dicho procedimiento no conduce a una decisión vinculante para las partes.
 - No implica un retraso sustancial a efectos del ejercicio de una acción judicial.
 - Interrumpe la prescripción de los correspondientes derechos.



- No ocasiona gastos u ocasiona gastos escasamente significativos para las partes.
- No se limita a la presentación electrónica.
- Es posible la adopción de medidas provisionales en caso de excepcional urgencia.

Requisitos todos ellos que se cumplen en la regulación de los medios adecuados de solución de controversias contenida en el anteproyecto de ley.

En cuanto a la **mediación intrajudicial**, la misma tendrá lugar cuando el Juez o Tribunal, una vez analizado el caso, se encuentre en condiciones de conocer el sustrato del litigio y de su carácter mediable.

3.4. Derogación

Se procede a la derogación, desde el momento de entrada en vigor de la Ley, del Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo.

3.5. Entrada en vigor y vigencia de la norma.

La disposición final séptima del anteproyecto señala que la ley entrará en vigor a los tres meses siguientes de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Se considera necesario incorporar un periodo de *vacatio legis* de tres meses, con varios objetivos, entre ellos permitir la máxima difusión de las reformas que se introducen, dejar margen temporal para la adaptación reglamentaria necesaria y, sobre todo, implantar las medidas que se requieren en los aspectos tecnológicos y de medios adecuados de solución de controversias.

La vigencia de la norma proyectada es indefinida.



4. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Para dictar la presente norma, el título prevalente a favor del legislador estatal emana de los siguientes artículos de la Constitución Española: el 149.1.6ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; el artículo 149.1.7ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; el artículo 149.1.8ª, que determina que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan; el artículo 149.1.11ª, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros; el artículo 149.1.13ª, que determina la competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y el artículo 149.1.14ª, que atribuye en exclusiva al Estado la competencia sobre Hacienda general y Deuda del Estado.

5. ANÁLISIS DE IMPACTOS.

5.1. Impacto económico.

El anteproyecto de Ley de reforma procesal para la implantación de medidas de justicia digital y sostenible tendrá un efecto indirecto positivo sobre la economía española. Por un lado, mediante la implantación de medios adecuados de solución de controversias se espera reducir la litigiosidad, agilizando y generando mayor eficiencia y eficacia de los medios personales y recursos materiales de los tribunales de justicia del país. Por otro lado, las normas sobre agilización de los procedimientos y las de transformación digital en la Administración de Justicia permitirán también una resolución más temprana de los litigios, debiendo señalarse la importancia extrema que ello tiene para la seguridad jurídica y, en consecuencia, para la economía de un país.

La crisis provocada por la pandemia del coronavirus en España ha tenido y está teniendo sus consecuencias negativas en todos los ámbitos, tanto privados como públicos. La afección por dichas consecuencias en el ámbito de las



administraciones es distinta tanto en su intensidad como en el momento en que se va a manifestar y, en concreto, en administraciones como la Administración de Justicia dicho impacto tiene características específicas.

Las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración de Justicia por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como las adoptadas por el Ministerio de Justicia en coordinación con el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, supusieron que la actividad judicial estuviera prácticamente parada durante las primeras seis semanas desde su declaración.

En las siguientes semanas y hasta volver al estado de la llamada “nueva normalidad” se fue incrementando paulatinamente dicha actividad y, a partir de septiembre, el funcionamiento de los tribunales se encuentra ya en plenitud, con la necesidad de intensas jornadas de trabajo para atender al retraso derivado de la actividad dejada de realizar, que se ha calculado en 60 jornadas laborables. Esta recuperación se podrá hacer mediante la incorporación de refuerzos o mediante el establecimiento de planes de autorrefuerzo a realizar por los propios jueces, letrados de la Administración de Justicia y funcionarios.

Junto a lo anterior, y sobre todo a partir del momento en que terminen los expedientes de regulación temporal de empleo, la crisis del COVID-19 va a generar un considerable incremento de la litigiosidad derivada de los ERTes, concursos de acreedores, reclamaciones en el ámbito del consumo, impagos de autónomos, reclamaciones de responsabilidad patrimonial, etc., que sin duda alguna van a acabar en los juzgados, sobre todo en los órdenes jurisdiccionales social, civil y contencioso-administrativo.

La proyección de los datos relativos a la anterior crisis económica permite llegar a la conclusión de que en los próximos meses (finales del año 2020 y todo el año 2021) se van a producir incrementos de asuntos ingresados que alcanzarán, para el año 2021, el 140 % en la jurisdicción social, el 145 % en la civil y el 125 % en la contencioso-administrativa.

Asimismo, de no adoptarse medidas, el número de procedimientos en trámite va a experimentar un importante crecimiento, lo que supondrá un preocupante alargamiento del tiempo de tramitación de todos ellos. En concreto, para el año 2021, habría un 175 % más de asuntos en trámite en la jurisdicción social, un 180 % en la civil y el 103 % en la contencioso-administrativa.



Por otro lado, la previsión de incremento en el número de procedimientos que mayor utilización van a tener como consecuencia de la crisis es del 114% en las demandas por despido, del 223 % en los procedimientos monitorios para reclamaciones de cantidad y del 619 % en las solicitudes de declaración de concurso de acreedores.

Se ha calculado el incremento de litigiosidad experimentado en los juzgados españoles durante los cinco años en que hubo descenso del PIB (datos obtenidos de la Comisión Nacional de Estadística Judicial) y se ha proyectado en los años 2020 y 2021, teniendo en cuenta la previsión de variación del PIB.

Para una mejor estimación, se han hecho tres proyecciones:

- ✓ **Datos Proyectados: SIN COVID (“PRE-COVID”).** - Como ayuda a la planificación y toma de decisiones, se ha realizado una estimación de los datos más probables del conjunto del año actual y futuro, con base a los datos de los últimos cinco años y a las previsiones del incremento del PIB realizadas a finales de 2019 por el Banco de España para los ejercicios 2020 y 2021, de los asuntos ingresados, resueltos y en trámite al finalizar el año, para cada una de las jurisdicciones.
- ✓ **Datos Proyectados: CON COVID (“COVID”).** - Como ayuda a la planificación y toma de decisiones, se ha realizado una estimación de los datos más probables del conjunto del año actual y futuro, con base a los datos de los años en los que se inició la crisis de 2007 y a las previsiones de decrecimiento/incremento del PIB realizadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para los ejercicios 2020 y 2021, de los asuntos ingresados, resueltos y en trámite al finalizar el año, para cada una de las jurisdicciones.
- ✓ **Datos Proyectados: RETRASO JUSTICIA + COVID (“COVID JUSTICIA”).**- Como ayuda a la planificación y toma de decisiones, se ha realizado una estimación de los datos más probables del conjunto del año actual y futuro, con base a los datos de los años en los que se inició la crisis de 2007, a las previsiones de decrecimiento/incremento del PIB realizadas por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para los ejercicios 2020 y 2021 y al retraso existente en los órganos judiciales como consecuencia de la crisis del coronavirus, de los asuntos ingresados, resueltos y en trámite al finalizar el año, para cada una de las jurisdicciones.



PREVISIONES DE RETRASO EN LA JURISDICCIÓN SOCIAL

Ingresados	2015	2016	2017	2018	2019	PRE-COVID		COVID		COVID JUSTICIA		VARIACIÓN	
						2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	399.592	382.579	404.860	405.946	432.489	335.822	325.249	588.939	632.154	439.376	781.718	31%	140%
Resueltos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	419.055	400.868	392.954	390.103	394.703	331.216	316.652	461.264	495.809	344.124	612.949	4%	94%
En trámite	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	312.460	282.754	282.384	287.357	318.148	245.898	234.863	459.667	528.492	342.933	645.226	39%	175%

PREVISIONES DE RETRASO EN LA JURISDICCIÓN CIVIL

Ingresados	2015	2016	2017	2018	2019	PRE-COVID		COVID		COVID JUSTICIA		VARIACIÓN	
						2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	2.074.048	1.868.228	2.041.667	2.227.531	2.384.147	1.756.754	1.704.147	3.065.206	3.389.108	2.286.785	4.167.529	30%	145%
Resueltos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	2.010.310	1.906.265	1.874.193	2.014.361	2.245.773	1.666.440	1.609.426	2.600.162	2.849.972	1.939.841	3.510.293	16%	118%
En trámite	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	1.088.212	1.037.266	1.206.678	1.422.476	1.564.183	1.047.660	1.040.936	2.094.358	2.383.748	1.562.488	2.915.618	49%	180%

PREVISIONES DE RETRASO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Ingresados	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PRE-COVID		COVID		COVID JUSTICIA		VARIACIÓN	
							2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	206.751	198.753	196.176	195.938	208.724	249.367	173.917	169.799	314.462	302.591	234.603	382.450	35%	125%
Resueltos	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	234.285	230.077	213.742	205.427	210.212	226.620	180.072	171.781	264.040	261.748	196.986	328.802	9%	91%
En trámite	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
España	231.689	207.068	191.781	186.272	188.054	211.616	163.278	156.018	253.152	253.142	188.863	317.431	16%	103%

Igualmente, y en base a los mismos parámetros, se ha hecho una proyección de lo que va a suponer en los tres tipos de procedimientos de mayor incremento previsible, demandas por despidos, reclamaciones en procedimientos monitorios y solicitudes de concurso de acreedores presentadas en los juzgados de lo mercantil.



PREVISIONES DE RETRASOS EN LAS DEMANDAS POR DESPIDO

							PRE-COVID		COVID		COVID JUSTICIA		VARIACIÓN	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
TOTAL	118.213	104.457	98.921	104.824	107.294	120.049	88.793	102.313	158.212	178.345	118.034	218.523	33%	114%

PREVISIONES DE RETRASOS EN LOS PROCEDIMIENTOS MONITORIOS

							PRE-COVID		COVID		COVID JUSTICIA		VARIACIÓN	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
TOTAL	657.402	655.121	537.054	506.076	576.846	720.991	496.751	558.463	1.209.207	1.494.919	902.124	1.802.002	82%	223%

PREVISIONES DE RETRASOS EN LAS SOLICITUDES DE CONCURSO DE ACREEDORES

							PRE-COVID		COVID		COVID JUSTICIA		VARIACIÓN		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
TOTAL		8.132	6.288	5.461	5.357	5.842	6.945	4.956	5.621	22.971	34.554	17.138	40.387	246%	619%

A tenor de los datos ofrecidos, es muy importante afrontar y resolver los problemas generados por la propia crisis en el normal funcionamiento de la Administración de Justicia, canalizando el previsible incremento de la litigiosidad. Para ello, resulta necesario y urgente comenzar a incorporar de forma efectiva en la Administración de Justicia herramientas que la hagan más rápida y eficiente.

5.2. Impacto presupuestario.

Uno de los mayores costes para las arcas públicas derivado del impacto directo que va a tener la crisis del COVID-19 en la Administración de Justicia, es el imputable a los salarios de tramitación, así como los referidos a indemnizaciones por anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

Un solo juzgado de lo social puede tener una capacidad de resolución de cerca de 1.000 procedimientos en un año (en el año 2018 se resolvieron 333.911



procedimientos, siendo 350 los juzgados de lo social). Teniendo en cuenta el volumen de demandas por despido que se estiman en el presente documento, se prevén unos gastos en salarios de tramitación inasumibles. Baste recordar que, a fecha actual, la media abonada en ese concepto es de 5.205,50 euros por expediente.

A 31 de marzo de 2019, todas las provincias registran salarios de tramitación reconocidos por sentencia judicial firme y pendientes de ser abonados a los trabajadores, con la excepción de las provincias de Ávila, Salamanca y Segovia. A esa fecha, los salarios pendientes de ser abonados por el Ministerio de Justicia suman un total de 10.232.830,1 euros, originados por 1.982 expedientes, con un importe medio de 5.162,9 euros, si bien el 73 % de estos expedientes son antiguos, anteriores a 2018, no habiéndose podido pagar por diversas incidencias en los expedientes o falta de identificación del perceptor.

El incremento de litigiosidad que se va a experimentar, como ya se ha expuesto, repercute en los tiempos de respuesta de la Justicia española y, por lo tanto, en las cuantías que el Ministerio de Justicia tiene que abonar a los ciudadanos por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia como resultado de un procedimiento de responsabilidad patrimonial. En los últimos años estas partidas han ido incrementándose hasta alcanzar cifras anuales superiores a los 4 millones de euros y un total de 51 millones de euros en el periodo 2000-2017. Dada la situación anómala en la que nos encontramos, es indudable que se producirá un incremento de los procedimientos por responsabilidad patrimonial.

IMPORTE PAGADO EN CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL(*)			
AÑO	IMPORTE PAGADO ESTIMACIONES EN VÍA ADMINISTRATIVA	IMPORTE PAGADO ESTIMACIONES EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	TOTAL
2012	825.148,97 €	3.947.925,85 €	4.773.074,82 €
2013	1.311.398,59 €	2.478.498,81 €	3.789.897,40 €
2014	2.751.319,54 €	1.724.047,58 €	4.475.367,12 €
2015	4.445.377,73 €	506.724,64 €	4.952.102,37 €
2016	1.181.990,22 €	1.791.015,08 €	2.973.005,30 €
2017	1.318.122,32 €	1.089.147,12 €	2.407.269,44 €
2018	722.888,06 €	1.210.585,35 €	1.933.473,41 €
2019	3.484.895,96 €	934.491,65 €	4.419.387,61 €
			TOTAL 2012/2015
			17.990.441,71 €
			TOTAL 2016/2019
			11.733.135,76 €

- 65 %

A continuación, se recoge **la relación de gastos y costes previsibles**, identificando tanto los que corresponderán al **ámbito del Ministerio de Justicia** como algunos otros con repercusión en la Administración de Justicia de **aquellas Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de justicia**:



- ✓ **Capítulo I. Gastos de personal.** Creación de **unidades de medios adecuados de solución de controversias**, facilitando así un sistema de resolución de conflictos alternativo y complementario de la Administración de Justicia que permita una mayor rapidez en la resolución de conflictos derivados de la crisis del COVID-19.

Al mismo tiempo, se considera el coste necesario para crear unidades de medios adecuados de solución de controversias en la estructura de la Administración de Justicia, presupuestándose una de dichas unidades por cada capital de provincia.

COSTES UNIDADES MEDIACIÓN POR GASTOS DE PERSONAL

GASTOS DE PERSONAL	UDS. MEDIACIÓN	TOTAL
		2021
Letrado 2 categoría	54	2.545.759 €
Personal Administración de Justicia		4.298.413 €
<i>Gestión Procesal Administrativa</i>		3.010.025 €
<i>Tramitación Procesal Administrativa</i>		1.288.388 €
TOTAL	54	6.844.172 €

Para la financiación de las citadas unidades, se destaca que dentro de los presupuestos europeos (Programa 110A) el importe asignado al Ministerio de Justicia asciende a 410 millones de euros.

De dicho importe, se asignarán 77,9 millones a la incorporación de los Medios Adecuados de solución de Controversias (MASC).

El programa se ejecutará durante los años 2021, 2022 y 2023.

- ✓ **Capítulo VI. Desarrollo sistemas de información asociados a los medios adecuados de solución de controversias.** La estimación es de 2.000.000 €, financiados con los presupuestos propios de capítulo VI de la Dirección General de Transformación Digital de la Administración de Justicia (Secretaría de Estado).

De este modo, con este presupuesto se prevé financiar la información relacionada con medios adecuados de solución de controversias en el punto de acceso al ciudadano, donde la información relacionada con el anteproyecto estará expresada desde un punto de vista accesible para los ciudadanos, empresas y usuarios en general; y, por otro lado, se tratará



igualmente de una información técnica para los profesionales interesados en la materia.

Con esta financiación también se incluirá el módulo de información interactiva, adaptada a las necesidades específicas de ciudadanos y empresas, tanto lo relacionado con información georreferenciada como la información adecuada para los casos de uso y ejemplos típicos (empleador / empleado, arrendador / arrendatario, consumidor / empresa...).

También incluye sistemas más avanzados de orientación y triaje para derivar al ciudadano hacia las mejores opciones en relación a medios adecuados de solución de controversias.

Por último, también se incluye en esta financiación la parte transaccional que permita iniciar, gestionar, derivar al ámbito judicial y cerrar el proceso de solución de controversias, que incluye distintos módulos para la realización de estas tareas.

No se incluye una estimación de los costes que puedan derivarse por la intermediación de los denominados en el anteproyecto “terceros neutrales”, dado que dicha medida no genera coste o gasto para el Ministerio, al financiarse por quienes son partes de la controversia (sin perjuicio de que las diferentes Comunidades Autónomas puedan decidir su financiación, como de hecho algunas ya vienen realizando).

5.3. Cargas administrativas.

A efectos de la Memoria, se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas tanto aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios o solicitudes de claves de servicio), como determinadas actividades obligatorias (obligación de comunicar datos o de conservar documentos).

En el caso de la norma anteproyectada, se estima que no afecta a las cargas administrativas existentes.



5.4. Impacto por razón de género.

El impacto por razón de género de este anteproyecto es nulo.

5.5. Otros impactos.

El objetivo de la norma es agilizar determinados trámites procesales, reforzando las garantías de los procesos y adaptando la regulación existente tanto a las necesidades de la sociedad actual como a las de la propia Administración de Justicia; asimismo se configuran y regulan los medios adecuados de solución de controversias como mecanismos alternativos y complementarios al judicial para la resolución de litigios, y, por último se trata de adaptar la legislación española a las nuevas realidades, en lo concerniente a la implementación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el servicio público de Justicia. Así, los objetivos descritos no tienen repercusiones específicas de carácter social o medioambiental o impactos en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Por la amplitud de aspectos que recoge la norma las repercusiones en el ámbito económico de la misma son igualmente amplias.

Mediante la regulación de los medios adecuados de solución de controversias se incrementa el protagonismo de las profesiones jurídicas en la jurisdicción civil (con las exclusiones contenidas en la norma) ya que, al promoverse la vía consensual, existirá un aumento del campo de actuación de los actuales o futuros profesionales con grado en Derecho o en otros grados que se determinen, lo que podrá repercutir en un aumento en las contrataciones en despachos de profesionales, en el incremento del número de clientes, así como en el incremento de las posibilidades de los clientes en obtener ofertas en estos servicios. Igualmente, ello repercutirá en la mayor competitividad en la prestación de dichos servicios profesionales, cuyos titulares son mayoritariamente **autónomos o PYMES** (dado que estas últimas constituyen en España aproximadamente el 90% del tejido empresarial español).

Igualmente son muy relevantes los **efectos sobre los ciudadanos y ciudadanas** del anteproyecto, destacando la modificación 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, lo que limitará el desplazamiento



de estos a las oficinas judiciales, con el consiguiente ahorro de costes para la ciudadanía.

Por otro lado, el sistema de tramitación de los llamados “procedimientos testigo” y la extensión de efectos de las sentencias que en ellos se dicten permitirá dar una respuesta adaptada, eficaz y ágil a las demandas con identidad sustancial de objeto, lo que previsiblemente redundará en una menor litigiosidad.

Por su parte, en cuanto al **impacto en la familia**, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se considera que este anteproyecto tiene un impacto por razón de la familia **positivo, por cuanto coadyuvará a la solución con mayor agilidad de conflictos intrafamiliares que acaban en la jurisdicción o que podrán resolverse, al menos en cuanto a los efectos derivados de los mismos, en uno de los medios adecuados de solución de controversias.**

Asimismo, por lo que se refiere al **impacto en la infancia**, exigido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se considera que este anteproyecto tiene igualmente un impacto **positivo por las razones expuestas en el apartado anterior.** En el ámbito de los procesos de familia, la misma modificación que se realiza del juicio verbal general sirve en el procedimiento contencioso matrimonial a los fines de agilización y para que pueda obviarse la vista si solo hay prueba documental y siendo la discrepancia únicamente económica, lo que evidentemente beneficia a los menores, al igual que sucede con la posibilidad de acumular la acción de liquidación del régimen económico matrimonial a la de división de herencia, cuando uno o ambos cónyuges han fallecido y hay identidad subjetiva entre los legitimados para intervenir en uno y otro procedimiento, y también con la agilización de los procedimientos de división judicial de la herencia,

También producirá un impacto positivo, en el ámbito de la jurisdicción voluntaria, la concentración de la competencia judicial territorial para la aceptación y aprobación de la herencia cuando sea llamado a ella un menor o persona con capacidad modificada judicialmente.



6. PRINCIPALES APORTACIONES RECIBIDAS EN TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA.

Entre los días 8 y 23 de junio de 2020 se llevó a cabo consulta pública, cuyo resumen de aportaciones se adjuntan como **ANEXO** de esta memoria.