

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES
Y USUARIOS (CCU)**

**AL PROYECTO DE LEY DE
MEDIDAS DE EFICIENCIA
PROCESAL DEL SERVICIO
PÚBLICO DE JUSTICIA**

Sesión ordinaria del Pleno de 5 de mayo de 2022

COMENTARIOS DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS DE EFICIENCIA PROCESAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA.

ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del Servicio Público de Justicia¹, que se enmarca dentro del Plan Justicia 2030, tiene como objetivo principal garantizar que el funcionamiento de este servicio se produzca en condiciones de eficiencia operativa, con tres ejes principales:

- 1) Impulsar la digitalización, de forma que la transformación digital de la sociedad sea una realidad en la Administración de Justicia.
- 2) Establecer reformas procesales que introduzcan mecanismos eficientes, imprescindibles ante el exponencial incremento de la litigiosidad, que es previsible que aumente aún más al compás de la recuperación económica y social tras la terminación del estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia del COVID-19.
- 3) Introducir los denominados medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, para potenciar la negociación entre las partes, directamente o ante un tercero neutral y evitar la sobrecarga de los tribunales en materia civil y mercantil.

Con carácter general, el Consejo de Consumidores y Usuarios² comparte el diagnóstico de insuficiencias estructurales y de escasa eficiencia de las soluciones que sucesivamente se han ido implantando, desde hace décadas, para reforzar la Administración de Justicia como servicio público; no obstante, el Consejo ve positivo que se mejoren los procedimientos en aras de una justicia

¹https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-97-1.PDF

² Órgano nacional de consulta y representación institucional de los consumidores y usuarios a través de sus organizaciones, el Consejo de Consumidores y Usuarios integrará las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que, atendiendo a su implantación territorial, número de socios, trayectoria en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios, según lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Para más información consultar <https://consumo-ccu.consumo.gob.es/>

que dé respuestas inmediatas a los ciudadanos, pero ello no debe basarse en poner trabas al ejercicio de sus derechos. El Gobierno debe incrementar la inversión en medios tecnológicos y humanos, que permita que los ciudadanos españoles disfruten de un sistema judicial comparable a los estados de nuestro entorno.

El proyecto recoge una cantidad importante de reformas de los articulados de las principales normas procesales, pero nos centrarnos en aquellos aspectos que de una forma u otra pudieran afectar a los intereses de los consumidores y, más concretamente, al ejercicio de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Por ello es necesario que el acceso a la justicia suponga la consolidación de derechos y garantías de los ciudadanos y ciudadanas, especialmente en materia de consumo, debido al gran número de pleitos que colapsan los Juzgados y Tribunales, especialmente los relacionados con las con cláusulas abusivas en préstamos hipotecarias, aunque sólo el 30% de los afectados recurren judicialmente, ante los elevados costes económicos y de tiempo que esta vía conlleva.

Sin embargo, el Consejo considera que no se puede responsabilizar únicamente a los ciudadanos del colapso judicial, como hace la exposición de motivos del Proyecto de Ley, al referirse al *“abuso del Servicio Público de Justicia”*, máxime en materia de consumo, donde las personas consumidoras se encuentran indefensas en la mayoría de los casos frente a grandes empresas como entidades bancarias, empresas de telefonía, aseguradoras, inmobiliarias, etc., que tienen capacidad para dilatar en el tiempo los procesos judiciales, sino que se debe fundamentalmente a la falta de medios de la Administración de Justicia, por lo que es necesario aumentar su dotación presupuestaria.

Ante el monumental atasco de procesos de consumo cabe recordar el aforismo que reza que Justicia tardía no es Justicia, y los consumidores son los grandes perjudicados del retraso de la Justicia.

MEDIOS ADECUADOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El Título I del proyecto de Ley regula los denominados medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional, introduciendo y potenciando en nuestro ordenamiento jurídico las entidades para la resolución alternativa de litigios o ADR³, que se encuentran vigentes desde hace tiempo en derecho comparado.

El proyecto de Ley enumera y regula, entre los diferentes métodos de negociación previa a la vía jurisdiccional, la conciliación privada, la oferta vinculante confidencial y la opinión de experto independiente, y se potencia la mediación regulada en la Ley 5/2012⁴, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que incorporó al ordenamiento español la Directiva 2008/52/CE⁵ sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, así como el Real Decreto 980/2013⁶, de 13 de diciembre.

No obstante, este objetivo choca con la falta de una cultura de la mediación en nuestro país, evidenciada por la poca eficacia práctica de la citada Ley de Mediación.

Por lo tanto, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera inadecuado que el artículo 4 del proyecto de Ley establezca como requisito de procedibilidad que en el orden jurisdiccional civil sea necesario acudir previamente a un medio adecuado de resolución de controversias para que sea admisible la demanda.

También se pronuncia desfavorablemente respecto al art. 6.3, que establece que, *“si se iniciara un proceso judicial con el mismo objeto que el de la previa actividad negociadora intentada sin acuerdo, los tribunales deberán tener en consideración la colaboración de las partes respecto a la solución amistosa y el eventual abuso del servicio público de Justicia al pronunciarse sobre las costas o en su tasación, y asimismo para la imposición de multas o sanciones previstas, todo ello en los términos establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”*. Por una parte, parece que el proyecto faculta al juez que haga una valoración de las intenciones negociadoras de las partes antes de entrar a valorar siquiera el fondo de la cuestión. Por otra, ni siquiera se recogen unos criterios mínimos que puedan orientar al juzgador a valorar si realmente existió una intención de abusar del Servicio Público de Justicia o si realmente

³ <https://www.boe.es/doue/2013/165/L00063-00079.pdf>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-9112-consolidado.pdf>

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0052&from=ES>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-13647-consolidado.pdf>

ha sido imposible resolver la controversia a través de un sistema de resolución extrajudicial. Esto puede conllevar situaciones de especial desprotección en materia de consumo, pues el consumidor siempre va a disponer de menos medios de prueba a su favor para poder acreditar que, finalmente, se ha visto obligado a acudir a la vía judicial.

A criterio del CCU lo que sería necesario plantear es si las grandes empresas, cuyo capital puede hacer frente a este tipo de condenas en costas, y que propician la judicialización de las controversias, haciendo un uso abusivo de los juzgados, el legislador debería tipificar como infracción el no atender las pretensiones de los consumidores que se encuentran claramente tasadas en normas en vigor o que han sido objeto de jurisprudencia consolidada, tanto de nuestros tribunales como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En cuanto a su regulación concreta, el artículo 7.1 del proyecto de Ley establece que las partes podrán acordar que todas o alguna de las actuaciones de negociación desarrolladas en un medio adecuado de solución de controversias se lleven a cabo por medios telemáticos. Sin embargo, muchos ciudadanos tienen serias dificultades para la utilización de medios informáticos debido a su edad, implantación en el territorio, nivel educativo y/o recursos económicos.

Lamentablemente esta brecha digital se ha hecho muy patente durante la pandemia del Covid-19, especialmente durante el confinamiento, cuando muchos ciudadanos no han podido acceder a servicios públicos esenciales.

Hay que mencionar, como ejemplo, el incumplimiento sistemático del artículo 63.3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que establece que *las personas consumidoras tendrán derecho a recibir las facturas en papel, y que la expedición de la factura electrónica estará condicionada a que el empresario haya obtenido previamente el consentimiento expreso del consumidor*. Este incumplimiento provoca una importante falta de información de los consumidores afectados por la brecha digital, que redundará en muchos casos en indefensión ante las empresas y la imposibilidad de ejercer sus derechos.

El artículo 7.2 del proyecto de ley establece que *“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”*.

Como ya se ha indicado, los medios telemáticos pueden resultar improcedentes para muchos ciudadanos, por lo que en muchos casos la actividad negociadora deberá realizarse presencialmente, aunque no se supere dicha cuantía, y además puede colisionar con normativas específicas que regulan el desarrollo de procedimientos concretos de ADR.

En cuanto al art. 8 el Consejo entiende que la confidencialidad de los procesos de negociación previos al procedimiento judicial que se exige a las partes intervinientes y, en su caso, al tercero neutral que intervenga, que quedará sujeto al deber y derecho de secreto profesional y a la protección de datos, resulta lógica frente a terceros, pero no se comprende que no pueda ser aportada como prueba por las partes al proceso judicial, de forma que sea inadmitida por los tribunales en aplicación del artículo 283.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil⁷ (LEC). Esta prohibición puede incluso llegar a ser incompatible con el artículo 6.3 del mismo proyecto, pues su desconocimiento puede impedir al juzgador valorar si se ha llevado a cabo un uso abusivo de la jurisdicción ordinaria, o a acreditar que se ha intentado una actividad negociadora previa, como establece el artículo 9.

Por otra parte, el proyecto de Ley modifica el artículo 264 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, estableciendo que habrá de acompañarse a la demanda el documento que acredite haberse intentado la actividad negociadora previa a la vía judicial, y el apartado 2 del artículo 403, que sanciona con su inadmisión si faltase este requisito de procedibilidad.

No obstante, el proyecto de Ley prevé en su disposición adicional quinta que *“en los litigios en materia de consumo en que se ejerciten acciones individuales promovidas por consumidores o usuarios, se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad por la reclamación extrajudicial previa a la empresa o profesional con el que hubieran contratado, sin haber obtenido una respuesta en el plazo establecido por la legislación especial aplicable, o cuando la misma no sea satisfactoria, y sin perjuicio de que puedan acudir a cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias, tanto los previstos en legislación especial en materia de consumo, como los generales previstos en la presente ley”*.

⁷ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-323-consolidado.pdf>

A este respecto, el CCU entiende que debe hacerse una referencia expresa al cumplimiento de este requisito de procedibilidad si ha mediado reclamación tramitada a través de una Asociación de Consumidores y Usuarios legalmente constituida, según establece el Capítulo I del Título II (artículos. 22 a 26) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que regula su régimen jurídico básico, y se acredite la representación.

Del mismo modo, debe entenderse cumplido dicho requisito cuando el consumidor haya instado un arbitraje de consumo que no haya sido aceptado por el empresario o profesional, o que haya terminado sin emitirse laudo arbitral. Este procedimiento extrajudicial de acceso de los consumidores a la Justicia tiene soporte legal en los arts. 57 y 58 del citado texto refundido y en el Real Decreto 231/2008⁸, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

El proyecto de Ley también establece que *“se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad con la resolución de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios financieros ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en los términos establecidos por el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, o ante la entidad que se cree en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo”*.

En cuanto a esta reclamación previa ante la empresa o empresario, es preciso concretar el plazo “establecido por la legislación especial aplicable” para emitir la respuesta.

Además, respecto al sector bancario y de seguros, es preciso dar la oportunidad al consumidor de presentar demanda cuando no tenga respuesta de la mercantil en cuestión o la respuesta sea negativa, en lugar de tener que esperar a la resolución del Banco de España, la Dirección General de Seguros, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, o del órgano que pudiera corresponder.

⁸ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-3527-consolidado.pdf>

Se introduce un nuevo apartado 5 en el artículo 439 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en el que se establece otro requisito de procedibilidad para las acciones de reclamación de devolución de las cantidades indebidamente satisfechas por el consumidor en aplicación de determinadas cláusulas suelo o de cualesquiera otras cláusulas que se consideren abusivas contenidas en contratos de préstamo o crédito garantizados con hipoteca inmobiliaria, una reclamación extrajudicial previa frente a las personas físicas o jurídicas que realicen la actividad de concesión de préstamos o créditos de manera profesional.

El Consejo considera que no se debe imponer esta carga al consumidor cuando las entidades financieras que operan en España no están sometidas a ningún tipo de ADR vinculante para las partes, siendo clara muestra de ello precisamente el sistema que se creó con el Real Decreto-ley 1/2017⁹, de 20 de enero, para las cláusulas suelo, por lo que no tiene sentido imponer al consumidor acudir a un sistema de ADR previo en el que tendrá pocas o nulas posibilidades de que la entidad financiera cumpla la resolución obtenida.

La disposición adicional sexta establece el procedimiento de dicha reclamación extrajudicial previa, que tendrá carácter gratuito. Por este motivo, el Consejo estima que todos los gastos de la formalización de la escritura pública y la inscripción registral del acuerdo obtenido entre el consumidor y la entidad financiera deben ser única y exclusivamente de la entidad financiera, ya que es el consumidor quien ha padecido unas condiciones abusivas impuestas por la entidad financiera en un contrato de adhesión sobre el que el consumidor no posee ninguna clase de poder de negociación y/o decisión, salvo la opción de someterse o no a este, como ocurre en todos los contratos de adhesión.

En este sentido, se propone modificar el artículo 2 del proyecto de Ley, referido al ámbito de aplicación de esta norma, ya que sería preciso contemplar que en los contratos de adhesión no podrá recogerse el no sometimiento a esta normativa y al resto de normativa nacional procesal o vinculada de algún modo con la resolución de conflictos. En la práctica es frecuente que muchos contratos de adhesión incorporen este tipo de cláusulas, especialmente por empresas internacionales que interactúan con los consumidores residentes en España, que en las condiciones generales imponen a los consumidores y usuarios fueros y foros de terceros países.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-653-consolidado.pdf>

En resumen, el Consejo de Consumidores y Usuarios considera que con la reforma planteada se corre el riesgo de trasladar el actual colapso judicial a la fase previa, por la obligatoriedad de los MASC¹⁰, que recuerdan a la conciliación obligatoria previa en la jurisdicción civil, que era requisito de procedibilidad para presentar la demanda, y que se eliminó mediante la Ley 34/1984¹¹, de 6 de agosto, de reforma urgente de la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#), porque se constató que en la práctica resultaba un mero trámite carente de eficacia práctica. Del mismo modo, los MASC pueden transformarse en meros requisitos burocráticos, que dilaten de forma innecesaria el acceso de los ciudadanos a la Justicia.

MODIFICACIONES PROCESALES

El proyecto de Ley también propone numerosas modificaciones de la vigente Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil con la finalidad de agilizar alguno de sus trámites, reforzar las garantías de sus procesos y adaptarla tanto a las necesidades de la sociedad actual como a las de la propia Administración de Justicia.

Así, se amplían las materias que, con independencia de su cuantía, se deben tramitar por las normas del juicio verbal, que también se reforma. En materia de consumo, las pretensiones que se sustanciarán por el trámite de este juicio, y que antes se hacían por las del juicio ordinario o por el que correspondiese 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. La finalidad es permitir la tramitación de un mayor número de asuntos por un procedimiento más rápido y sencillo, agilizando su resolución.

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

¹⁰ Medios Adecuados de Solución de Controversias, que se encuentran previstos en el proyecto de Ley

¹¹ <https://www.boe.es/boe/dias/1984/08/07/pdfs/A22917-22934.pdf>

de la vista aun cuando las partes la hayan solicitado. La actual regulación obliga a que este acto se convoque cuando cualquiera de las partes lo solicite.

Pese a lo que argumenta el proyecto de Ley, no siempre es suficiente para la prueba documental presentada con los escritos de demanda y contestación, sino que en muchos casos de pleitos por cláusulas abusivas es necesaria incluso la ratificación de peritos para acreditar el grado de conocimiento o desconocimiento de las obligaciones que implican para los consumidores o usuarios.

De esta forma, es el juez o la jueza 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.

Otra de las novedades que articula el proyecto en el artículo 210, apartados 3 y 4, de la LEC es la posibilidad de que los jueces puedan dictar sentencias orales en el ámbito del juicio verbal cuando intervenga abogado, haciéndose expresión de las pretensiones de las partes, las pruebas propuestas y practicadas y, en su caso, de los hechos probados a resultas de las mismas, las razones y fundamentos legales del fallo que haya de dictarse, con expresión concreta de las normas jurídicas aplicables al caso. La sentencia se dictará al concluir el mismo acto de la vista en presencia de las partes, sin perjuicio de su ulterior redacción, expresando si es o no firme, indicando, en este caso, los recursos que procedan, órgano ante el que deben interponerse y el plazo para ello.

Además, si todas las personas que fuesen parte en el proceso estuvieren presentes en el acto, por sí o debidamente representadas, y expresaren su decisión de no recurrir, se declarará, en el mismo acto, la firmeza de la resolución.

Esta propuesta modifica radicalmente el tradicional criterio del vigente apartado tres de este artículo, que establece que *“en ningún caso se dictarán oralmente sentencias en procesos civiles”*, lo que puede implicar una regresión en los derechos de las partes del procedimiento.

El contenido de una sentencia escrita, con independencia de que este sea o no discutible, siempre va a ser indubitado. De esta forma, el juzgador puede valorar pausadamente los hechos y las pruebas y desarrollar tranquilamente sus argumentos jurídicos, y la sentencia escrita facilita su comprensión y la

redacción de los recursos que pudieran considerarse necesarios, y ello sin mencionar los problemas que podría implicar que el acta audiovisual del momento en que se dictase sentencia oral sufriera de dificultades técnicas, que el letrado de la administración de justicia no estuviera en sala para dar fe de lo allí acontecido, o que directamente se traspapelase.

Más importante aún para garantizar los derechos de las partes es evitar la precipitación en manifestar la voluntad de no recurrir la sentencia tras ser dictada verbalmente, sin posibilidad de valorarla serenamente y con tiempo suficiente, ya que su consecuencia es que esta resolución devendría firme y con efecto de cosa juzgada.

En cuanto al tipo de procedimiento, el artículo 249.1 LEC establece qué procesos se decidirán en el juicio ordinario, cualquiera que sea su cuantía, y en su punto 5, señala expresamente las demandas en que se ejerciten acciones colectivas relativas a condiciones generales de contratación en los casos previstos en la legislación sobre esta materia, eliminando la excepción actual de aquellas acciones que se desarrollen a través del punto 12º del apartado 1 del art. 250 o, lo que es lo mismo, cuando las condiciones generales de la contratación sean discutidas a través de la acción de cesación.

El CCU no alcanza a comprender cuál puede ser el motivo de esta modificación, pues si bien es cierto que el desarrollo del procedimiento ordinario implica, generalmente, mayores garantías que el procedimiento verbal, también es cierto que la acción de cesación es la acción colectiva cuyo ejercicio puede resultar más accesible a las asociaciones de consumidores y usuarios.

Por otro lado, parece obvio que las condiciones generales de contratación es uno de los ámbitos donde los intereses de los consumidores pueden verse afectados y, consecuentemente, donde puede ser interesante que una asociación de consumidores, llegado el caso, pueda iniciar una acción de cesación. Por lo tanto, la modificación indicada puede perjudicar el ejercicio de acciones colectivas por las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente registradas.

Por el contrario, sorprende que en la propuesta de reforma del artículo 250 de la LEC, se pretende incluir en el ámbito del juicio verbal las demandas individuales por condiciones generales de la contratación. Si bien no tiene que ser negativo que una demanda por condiciones generales se dirima en un procedimiento verbal, resulta llamativo que las acciones individuales se dirijan

al verbal mientras que las acciones colectivas por la misma materia se cursen por el procedimiento ordinario.

Igualmente, como señalábamos antes, el proceso ordinario puede presentar en principio una mayor garantía para las partes, por lo que no podemos compartir el aumento de la cuantía de seis mil a quince mil euros para acceder al procedimiento ordinario que se propone en la modificación propuesta del art. 250.2 LEC.

En cuanto a la reforma del artículo 395.1 LEC, consideramos incorrecto que se considere como existencia de mala fe a efecto de condena en costas cuando, antes de presentarse la demanda, se *“hubiese rechazado el acuerdo ofrecido en un intento de conciliación”*. Precisamente, la necesidad de litigar puede venir de que no se esté conforme con esa propuesta de acuerdo, que puede ser incluso contraria a Derecho o estimarlo así una de las partes. En caso contrario, esta medida sería una forma de desincentivar que los ciudadanos acudan a los juzgados y tribunales.

Respecto al nuevo artículo 438 bis, que tasa las causas de oposición a la demanda en determinados procedimientos, entendemos que puede implicar situaciones de inseguridad jurídica. Si bien es cierto que es una medida que se limita a determinados procedimientos, también es cierto que es difícil que el legislador pueda abordar todos los posibles supuestos de oposición a los que podría acogerse el demandado.

Por lo que se refiere al régimen de recursos, no podemos alcanzar a comprender los motivos que llevan a modificar el art. 398.3 LEC (actual apartado segundo) eliminando el recurso de apelación y el recurso extraordinario por infracción procesal en cuanto a la no imposición de condena en costas a ninguna de las partes en caso de estimación total o parcial del recurso, que sólo se mantiene para el recurso de casación, ya que con ello se desincentiva que alguna de las partes pudiera decidir recurrir en apelación o por infracción procesal.

Finalmente, respecto a la modificación del artículo 41.2 LEC, tampoco parece justificado que se elimine el recurso extraordinario por infracción procesal contra el auto dictado en apelación en estas circunstancias, que supone un retroceso en las garantías procesales de las partes que se han ido consolidando a lo largo de los años.

PROCEDIMIENTO TESTIGO: EFECTOS "*ULTRA PARTES SECUNDUM EVENTUM LITIS*" DE SENTENCIAS DECLARATIVAS, PROCEDIMIENTO TESTIGO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS FIRMES

ENMIENDA UNO. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

1.- TEXTO DEL PROYECTO: Exposición de motivos [...] 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 o jueza 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 civil 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 respuestas de la Justicia ante esta tipología de procedimientos.

2.- TEXTO RESULTANTE: Exposición de motivos [...] 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, se permite al juez o jueza del domicilio de la persona consumidora elegir un procedimiento que se tramitará con carácter preferente, suspendiéndose el curso del resto de procedimientos en los que se dé aquella identidad. Al efecto se comunicará a las personas consumidoras afectadas por procedimientos susceptibles de suspensión la propuesta de la misma requiriéndoles para que manifiesten su voluntad de acogerse o no a la misma. Entre los juzgados afectados se adoptarán las medidas correspondientes para el intercambio de información, preferentemente por medios telemáticos, relativa a los procedimientos afectados por la existencia entre ellos de un procedimiento testigo. Una vez se dicte sentencia en el procedimiento testigo y adquiera firmeza, se comunicará a los afectados y el juez del domicilio de la persona consumidora requerirá a los interesados en 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. Igualmente, las personas consumidoras no litigantes afectadas por cuestiones sustancialmente iguales o semejantes podrán aprovecharse de los efectos favorables de la sentencia dictada en el procedimiento testigo ante el juez de su domicilio conforme al artículo 519 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. 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.

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 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 respuestas de la Justicia ante esta tipología de procedimientos.

3. JUSTIFICACIÓN: Se suprime la referencia a la legitimación de la empresa o profesional demandados para instar el procedimiento testigo. Se trata de un procedimiento sujeto a normas semiimperativas, en beneficio exclusivo de las personas consumidoras, únicas que pueden reclamar y aprovecharse, en su mismo procedimiento, de los efectos favorables de la sentencia del procedimiento testigo, es decir, que sus efectos son “*secundum eventum litis*”, con el ahorro de trámites que acarrea.

Es necesario dejar claro que la persona consumidora puede instar la extensión de efectos del procedimiento testigo, aunque su residencia no coincida con la del juzgado en que se dictó aquel.

ENMIENDA DOS. ART 438 TER DE LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

1.- TEXTO DEL PROYECTO: Artículo 20. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, queda modificada como sigue:

[...]

Sesenta y ocho. Se añade un nuevo artículo 438 ter, con la siguiente redacción:

«Artículo 438 ter. Procedimiento testigo.

1. En el caso de las demandas referidas en el artículo 250.1.14.º, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del apartado primero del artículo 438, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia procederá a dar cuenta al tribunal, con carácter previo a la admisión de la demanda, cuando considere que la misma incluye pretensiones que están siendo objeto de procedimientos anteriores planteados por otros litigantes, que no es preciso realizar un control de transparencia de la cláusula ni valorar la existencia de vicios en el consentimiento del contratante y que las condiciones generales de contratación cuestionadas tienen identidad sustancial.

La parte actora y la parte demandada podrán solicitar en su escrito de demanda y contestación, que el procedimiento se someta a la regulación de este artículo, siempre que concurran los presupuestos señalados en el párrafo anterior.

2. Dada cuenta y examinado el asunto, el tribunal dictará auto acordando la suspensión del curso de las actuaciones hasta que se dicte sentencia firme en el procedimiento identificado como testigo o, en su caso, dictará providencia acordando seguir con la tramitación del procedimiento. En caso de que se hubiera dictado el auto acordando la suspensión, junto a su notificación se remitirá copia de aquellas actuaciones que consten en el procedimiento testigo y que, a juicio del tribunal, permitan apreciar las circunstancias establecidas en el apartado primero, quedando unido al procedimiento testimonio de las mismas. La expedición de las copias y del testimonio deberá realizarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 236 quinqués de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El procedimiento testigo se tramitará con carácter preferente.

Contra el auto acordando la suspensión cabrá recurso de apelación que se tramitará de modo preferente y urgente.

3. Una vez adquiera firmeza la sentencia dictada en el procedimiento testigo, el tribunal dictará providencia en la que indicará si considera procedente o no la continuación del procedimiento suspendido instado, por haber sido resueltas o no todas las cuestiones planteadas en él en la sentencia del procedimiento testigo, relacionando aquellas que considere no resueltas y dando traslado al demandante del procedimiento suspendido para que en cinco días solicite:

a) El desistimiento en sus pretensiones.

b) La continuación del procedimiento suspendido, indicando las razones o pretensiones que deben ser, a su juicio, resueltas.

c) La extensión de los efectos de la sentencia dictada en el procedimiento testigo.

4. En caso de desistimiento, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia dictará decreto acordando el mismo, sin condena en costas.

5. En caso de que se inste la continuación, el letrado o la letrada de la Administración de Justicia alzarán la suspensión y acordarán la continuación del proceso en los términos que la parte demandante mantenga conforme al apartado 3.b). En estos casos, cuando el Tribunal hubiera expresado en la providencia indicada en el apartado 3 la innecesaria continuación del procedimiento y se dicte una sentencia estimando íntegramente la parte demanda que coincida sustancialmente con aquello que fue resuelto en el procedimiento testigo, el tribunal, razonándolo, podrá disponer que cada parte abone sus propias costas y las comunes por mitad.

6. Si el demandante solicitara la extensión de los efectos de la sentencia del procedimiento testigo, se estará a lo dispuesto en el artículo 519 de la presente ley.»

2.- TEXTO RESULTANTE: Artículo 20. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, queda modificada como sigue:

[...]

Sesenta y ocho. Se añade un nuevo [artículo 438 ter](#), con la siguiente redacción:

'Artículo 438 ter. Procedimiento testigo.

1. En el caso de las demandas referidas en el [artículo 250.1.14.º](#), sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del apartado primero del [artículo 438](#), el letrado o la letrada de la Administración de Justicia del procedimiento identificado como testigo procederá a dar cuenta al tribunal, con carácter previo a la admisión de la demanda, cuando considere que la misma incluye pretensiones sustancialmente iguales que están siendo objeto de procedimientos anteriores planteados por otras personas consumidoras.

La parte actora podrá solicitar en su escrito de demanda, que el procedimiento se someta a la regulación de este artículo, siempre que concurren los presupuestos señalados en el párrafo anterior.

2. Dada cuenta y examinado el asunto, el tribunal dictará auto acordando la suspensión del curso de las actuaciones hasta que se dicte sentencia firme en el procedimiento identificado como testigo o, en su caso, dictará providencia acordando seguir con la tramitación del procedimiento. En caso de que se hubiera dictado el auto en el procedimiento testigo acordando la suspensión,

junto a su notificación se remitirá copia de aquellas actuaciones que consten en el procedimiento testigo y que, a juicio del tribunal, permitan apreciar las circunstancias establecidas en el apartado primero, quedando unido al procedimiento testimonio de las mismas. La expedición de las copias y del testimonio deberá realizarse de acuerdo con lo previsto en el [artículo 236 quinqués](#) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Las notificaciones del apartado anterior se harán también y en los mismos términos a los juzgados donde se tramiten los procedimientos suspendidos y a las partes de los mismos.

El procedimiento testigo y los afectados por la suspensión una vez levantada ésta, se tramitarán con carácter preferente.

Contra los autos acordando la suspensión cabrá recurso de apelación que se tramitará de modo preferente y urgente.

3. El fallo de la sentencia estimatoria de la nulidad de una condición general en el procedimiento testigo declarará expresamente:

a) Que el predisponente se encuentra obligado a retirar de todos sus contratos existentes las condiciones generales sustancialmente idénticas a la declarada nula no pudiendo ejecutarlos en tanto no se produzca la retirada, que deberá comunicarse a la persona consumidora.

b) La posibilidad que las personas consumidoras no litigantes, conforme al artículo 519 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento Civil, con cláusulas sustancialmente idénticas, de acogerse a la sentencia favorable después que esta haya adquirido firmeza.

c) La extensión de los efectos de la sentencia a otras condiciones generales sustancialmente idénticas, aunque hayan sido impuestas por otros predisponentes.

La sentencia se publicará, a costa del profesional, en el Boletín Oficial del Estado, en un periódico del domicilio de la persona consumidora y en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación.

El tribunal del procedimiento suspendido dictará providencia en la que indicará si considera procedente o no la continuación del mismo, por haber sido resueltas o no todas las cuestiones planteadas en él en la sentencia del

procedimiento testigo, relacionando aquellas que considere no resueltas y dando traslado al demandante del procedimiento suspendido para que en cinco días solicite:

- a) El desistimiento en sus pretensiones.
- b) La continuación del procedimiento suspendido, indicando las razones o pretensiones que deben ser, a su juicio, resueltas.
- c) La extensión de los efectos de la sentencia dictada en el procedimiento testigo.

[...]

3.- JUSTIFICACIÓN: Tratándose de procedimientos relativos a condiciones generales ellos no comprenden cuestiones sobre vicios del consentimiento, pero sí de transparencia material y de no incorporación conforme a los [arts. 5 y 7 LCGC](#) y apartado 1, letras a y b [del 8o TRLGDCU](#).

La definición legal de las condiciones generales del [art. 1.1 LCGC](#) supone cuando se analiza una condición general que se ha celebrado un contrato, por eso el análisis del contenido deja de lado los vicios del consentimiento, tal como vienen señalando el Tribunal Supremo a partir de su sentencia de [18 junio 2012](#).

La exigencia de redacción clara y comprensible de las condiciones generales se aplica tanto en el caso del art. 5 como en el del 4.2 [Directiva 93/13/CEE](#) y tiene el mismo alcance [apartados 67 a 69 STJUE 30 [abril 2014](#)].

El control de incorporación o de transparencia, que para el TJUE son lo mismo, como hemos visto, tienen el mismo efecto que es la nulidad de pleno derecho de la cláusula abusiva o falta de transparencia, por ello no debe excluirse del procedimiento testigo las cuestiones relativas a la transparencia material. Por lo demás, el análisis de la transparencia subjetiva y de las circunstancias particulares del caso para adaptarlas a la situación individual de la persona consumidora podrá hacerse en el procedimiento del art. 519.2 LEC, evitando la indefensión de la empresa.

Se aclaran las relaciones entre los juzgados competentes, de un lado, para el procedimiento testigo y, de otro para los competentes en procedimientos anteriores o posteriores con cláusulas sustancialmente idénticas, estableciendo

las necesarias comunicaciones telemáticas entre los distintos juzgados a cargo de distintos procedimientos.

Se reitera que la legitimación para instar la nulidad de condiciones generales corresponde sólo a la persona consumidora no a la empresa. Sólo pueden acogerse a los efectos en otros procedimientos distintos al procedimiento testigo los demandantes, es decir, las personas consumidoras que sufran la imposición de condiciones generales abusivas o no transparentes.

ENMIENDA TRES. ARTÍCULO 519 DE LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

1.- TEXTO DEL PROYECTO: Artículo 20. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, queda modificada como sigue:

[...]

Ciento cuatro. Se modifica [el artículo 519](#), que queda redactado como sigue:

Artículo 519. Acción ejecutiva de consumidores y usuarios fundada en sentencia de condena sin determinación individual de los beneficiados. Extensión de efectos de sentencias dictadas en procedimientos en los que se hayan ejercitado acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación.

[...]

2. Sin perjuicio de que se pueda optar por acudir a un procedimiento declarativo, en el caso de las demandas referidas en el [artículo 250.1.14.º](#), los efectos de una sentencia que reconozca una situación jurídica individualizada y que, de haberse dictado en primera instancia, hubiera adquirido firmeza tras haber sido recurrida ante la Audiencia Provincial, podrán extenderse a otras cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
- b) Que se trate del mismo demandado, o quien le sucediera en su posición.

c) Que no sea preciso realizar un control de transparencia de la cláusula ni valorar la existencia de vicios en el consentimiento del contratante.

d) Que las condiciones generales de contratación tengan identidad sustancial con las conocidas en la sentencia cuyos efectos se pretenden extender.

e) Que el órgano jurisdiccional sentenciador o competente para la ejecución de la sentencia cuyos efectos se pretende extender fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de la pretensión.

[...]

2.- TEXTO RESULTANTE: Artículo 20. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, queda modificada como sigue:

[...]

Ciento cuatro. Se modifica [el artículo 519](#), que queda redactado como sigue:

'Artículo 519. Acción ejecutiva de consumidores y usuarios fundada en sentencia de condena sin determinación individual de los beneficiados. Extensión de efectos de sentencias dictadas en procedimientos en los que se hayan ejercitado acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación.

[...]

2. Sin perjuicio de que se pueda optar por acudir a un procedimiento declarativo, en el caso de las demandas referidas en el [artículo 250.1.14.º](#), los efectos de una sentencia firme que reconozca una situación jurídica individualizada de nulidad de condiciones generales de la contratación, podrán extenderse a otras cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Que los interesados se encuentren en situación jurídica sustancialmente idéntica o semejante que los favorecidos por el fallo.

b) Que el predisponente sujeto a la extensión de la nulidad de la condición general sea un profesional del mismo sector que el condenado a la nulidad de la condición general semejante, o quien le sucediera en su posición.

c) Que las condiciones generales de contratación tengan identidad o semejanza sustancial con las conocidas en la sentencia cuyos efectos se pretenden extender.

[...]

3.- JUSTIFICACIÓN: La extensión de efectos no debe subordinarse a recurso ante la Audiencia Provincial, los efectos "ultra partes" de la sentencia de nulidad de condiciones generales se fundan en la firmeza de la misma y en el efecto de la cosa juzgada no en el rango del tribunal.

Basta que la condición general sea semejante, no literalmente idéntica. El sistema español es espiritualista y debe evitarse un formalismo basado en la coincidencia literal de cláusulas que sólo perjudica a las personas consumidoras.

El profesional al que se pide la ejecución puede ser del mismo sector, no sólo el mismo profesional, ya que lo último limita el alcance del efecto "ultra partes", por otro lado, en orden a la tutela judicial, si el predisponente considera que, por las diferencias entre cláusulas, no debe aprobarse la extensión de efectos podrá oponerse en el procedimiento declarativo simplificado del art. 519 LEC, previo a la ejecución.

Se insiste en que la transparencia y la no incorporación son lo mismo según el TJUE, por lo que, dado su carácter objetivo, deben quedar bajo el ámbito del procedimiento testigo.

La competencia del órgano habilitado para ejecutar debe ser del juzgado del domicilio del adherente, de modo que el empresario tenga asegurada la tutela judicial. El establecimiento de un sistema de comunicación entre juzgados, hecha por vía telemática, es condición esencial para asegurar la extensión de efectos de las sentencias de nulidad de condiciones generales reiteradas hasta la saciedad en el mercado.

ENMIENDA 4. NUEVA REDACCIÓN DEL [ARTÍCULO 8 DE LA LEY](#) SOBRE CONDICIONES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN

1.- TEXTO VIGENTE: Artículo 8. Nulidad.

1. Serán nulas de pleno derecho las condiciones generales que contradigan en perjuicio del adherente lo dispuesto en esta Ley o en cualquier otra norma imperativa o prohibitiva, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención.

2. En particular, serán nulas las condiciones generales que sean abusivas, cuando el contrato se haya celebrado con un consumidor, entendiéndose por tales en todo caso las definidas en el artículo 10 bis y disposición adicional primera de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

2.- TEXTO RESULTANTE: [Artículo 8](#). Nulidad.

1. Serán nulas de pleno derecho las condiciones generales que contradigan en perjuicio de la persona adherente lo dispuesto en esta Ley o en cualquier otra norma imperativa o prohibitiva, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención. En particular, serán nulas las condiciones generales abusivas.

2. La nulidad de una cláusula por abusiva o de su recomendación, entraña la de su contenido predispuesto en el correspondiente formulario y hace nulas todas las cláusulas sustancialmente iguales impuestas sobre la base de la predisposición anulada, en otros contratos por el mismo o por otro predisponente.

3. Cuando una cláusula sea nula conforme a lo previsto en los apartados anteriores el predisponente estará obligado a retirarla de todos los contratos a los que haya incorporado su contenido predispuesto, al menos, mediante una comunicación fehaciente al adherente, no pudiendo incluir dicho contenido en contratos posteriores.

4. Si se trata de hipotecas sujetas a la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, el predisponente estará, además, obligado a cancelar su predisposición anulada, del formulario depositado en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación y, también, las cláusulas impuestas sobre la base de dicha predisposición, en las correspondientes

inscripciones en el Registro de la Propiedad de las hipotecas de adherentes no litigantes.

5. Cuando una cláusula sea abusiva como consecuencia de la anulación de su predisposición en los términos del apartado dos, para su cancelación en la inscripción de la hipoteca a la que se hubiera incorporado, se necesitará también el consentimiento del adherente no litigante o resolución judicial.

3. JUSTIFICACIÓN: El Tribunal Supremo viene declarando desde 2012 que la contratación con condiciones generales, a diferencia de la contratación por negociación, es un modo propio de contratar con un supuesto causal y un régimen específico.

Esta declaración pone de manifiesto la necesidad de precisar en los ámbitos sustantivos y procesales ese especial régimen. El Tribunal Supremo lo hizo para las cláusulas suelo en su sentencia de 9 mayo 2013; tanto el TJUE como el TS han reconocido el control de oficio de cláusulas abusivas, la restitución íntegra de perjuicios, el alcance "ultra partes" de las sentencias de nulidad, etc.

No obstante, ese régimen debe estar también plenamente desarrollado en la ley, la cual no puede obviar que las cláusulas abusivas se dan no sólo en los contratos B2C sino también en los B2B, como resulta de la [LCS](#) y de la [Ley de lucha contra la morosidad](#), por eso se propone la reforma del párrafo primero para incluir dentro del ámbito del control del contenido a los contratos entre profesionales o B2B.

Esto ya se hace de modo sectorial en diversas normas, en especial en materia de transparencia financiera, como la [orden de transparencia de 2011](#), [Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario](#) o en el [Anteproyecto de la Autoridad Administrativa](#) Independiente de Defensa del Cliente Financiero que enfocan la protección no sólo a la persona consumidora sino también al cliente lo que incluye al adherente profesional, a la pequeña y mediana empresa, a labradores, autónomos, pescadores y estudiantes.

Es característico de las condiciones generales que se trata de cláusulas predisuestas, es decir puestas unilateralmente en el contrato por el profesional y que son iguales en todos los contratos, por eso la nulidad de una cláusula arrastra la de la predisposición lo cual, por la cadena propia del comercio masivo, hace nula la imposición de la misma cláusula predispuesta "para una pluralidad de contratos" en esos otros contratos.

Es necesario prevenir expresamente esta regulación para asegurar el desenvolvimiento propio del contrato por adhesión con condiciones generales de la contratación y permitir, para que verdaderamente existan procedimientos adecuados y eficaces, la extensión "ultra partes" de los efectos de las sentencias de nulidad de condiciones generales abusivas u oscuras, extensión que es esencial que se produzca por procedimientos simplificados, aunque sin menoscabo de la tutela judicial.

El reconocimiento de la obligación del predisponente condenado a retirar la cláusula abusiva no sólo del contrato del cliente demandante sino de los contratos de otros clientes no litigantes que tengan la misma cláusula es esencial para disuadir al predisponente de imponer cláusulas abusivas, ya que si es condenado verá que la ejecución del contrato puede quedar bloqueada, a instancia del adherente que no litigó, hasta que cumpla con las exigencias de retirada múltiple a que le obliga la nulidad de la cláusula sustancialmente idéntica

Madrid, 29 de marzo de 2022

El presidente del CCU

Carlos Ballugera Gómez

El secretario del CCU

Nelson Castro Gil