

Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios [121/000016]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 14. Abril 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 19 de marzo, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios** encomendar Dictamen por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 109 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Justicia.

El texto se enmarca en uno de los objetivos del **Programa de Eficiencia del Servicio Público de Justicia** del **Plan Justicia 2030** y se orienta a la consecución de un marco normativo que soporte un servicio público de Justicia que, dotado de una nueva estructura y organización interna, atienda las demandas de la sociedad actual. Igualmente está vinculado al **Componente 11.R2** del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Proyecto de Ley Orgánica se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **dos títulos, nueve disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y veintitrés disposiciones finales**.

En su **Título primero**, la norma acomete la **reforma organizativa** de la Administración de Justicia, mediante la creación y constitución de los **Tribunales de Instancia** y la evolución de los Juzgados de Paz a modernas **Oficinas de Justicia** en los municipios.

En el **Título II**, el Proyecto plantea la necesidad de una **reforma estructural** que permita a la Administración de Justicia dar una respuesta rápida y pertinente, con las máximas garantías a aquellos litigios que, como último recurso, deben ser resueltos en los tribunales. Para ello, a lo largo de sus tres capítulos, se proponen una serie de medidas:

- Introducción y potenciación en nuestro ordenamiento jurídico de **medios adecuados de solución de controversia en vía no jurisdiccional**;
- Reformas de diversas normas procesales con el fin de **agilizar los procesos judiciales y aumentar su eficacia y eficiencia**;
- Cumplimiento del **mandato de transposición** de la **Directiva (UE) 2020/1828**, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, así como mejorar la regulación de la acción colectiva para la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios

Sobre la importancia de las **reformas estructurales**, la **Comisión Europea**, tras realizar un **análisis de las políticas y estrategias existentes a nivel europeo**¹, ya subrayó en su Comunicación de 2020: **La digitalización de la justicia en la UE**, la importancia de la digitalización para promover la eficiencia y accesibilidad de los sistemas judiciales y la necesidad de modernizar el marco legislativo de los procedimientos transfronterizos de la Unión en materia civil, mercantil y penal, en consonancia con el principio de *digital por defecto*.

¹ El último análisis global publicado ha sido *Study on national digital public services in the justice field*. European Commission. March 2023

Con la aprobación del [Reglamento 2023/2844](#)², se pretendía mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos judiciales y facilitar el acceso a la justicia mediante la digitalización de los canales de comunicación existentes, lo que deberá suponer un ahorro de costes y tiempo, una reducción de la carga administrativa y una mayor resiliencia ante circunstancias de fuerza mayor para todas las autoridades que participan en la cooperación judicial transfronteriza.

El uso de estos canales de comunicación, entre las autoridades competentes, deberá reducir los retrasos en la tramitación de asuntos, y fortalecer la confianza en los sistemas judiciales. El elevado nivel de seguridad que pueden ofrecer los canales también mejorará la protección de los derechos de las personas afectadas, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la protección de los datos de carácter personal.

Con el mismo objetivo, se puso en marcha dentro del marco del Plan de Acción Plurianual 2009-2013 relativo a la justicia en red europea, el Proyecto e-CODEX. Como concluía el informe del Parlamento Europeo de 2022, *[Computerised system for communication in cross-border judicial proceedings\(e-CODEX\)](#)*, el proyecto es la columna vertebral tecnológica de la digitalización de la cooperación judicial de la UE en materia civil y penal. Comprende un paquete de productos de software que permiten la comunicación digital fiable entre los tribunales y entre los ciudadanos y los tribunales, permitiendo el intercambio seguro de documentos judiciales.

El [Reglamento 2022/850](#)³, complementó las normas existentes sobre el uso de la tecnología para la cooperación judicial transfronteriza. En principio, las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros estarán obligadas a utilizar canales de comunicación digitales; para los particulares su uso será opcional. Este reglamento será aplicable a partir del 1 de mayo de 2025⁴.

El [Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023](#) concluye que todavía existe margen de mejora, ya que solo ocho Estados miembro disponen de normas procesales que permiten total o principalmente el uso de la comunicación a distancia y la admisibilidad de pruebas únicamente en formato digital. Los órganos jurisdiccionales y los ministerios fiscales necesitarán disponer de unas herramientas e infraestructuras adecuadas que permitan la comunicación a distancia y el acceso remoto seguro al lugar de trabajo.

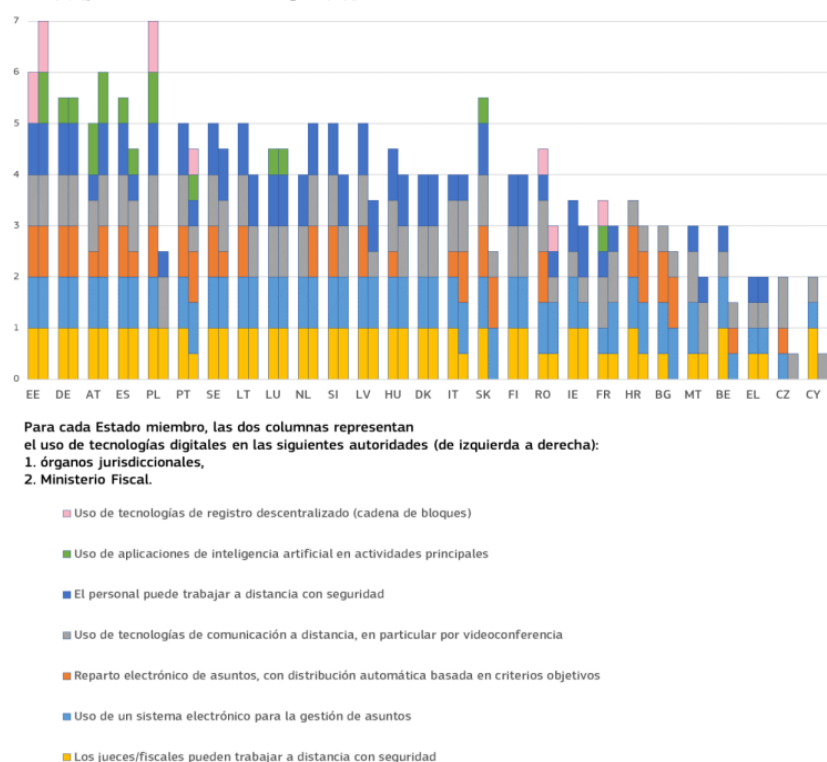
² Reglamento 2023/2844 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2023 sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales y por el que se modifican determinados actos jurídicos en el ámbito de la cooperación judicial

³ Reglamento 2022/850 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a un sistema informatizado para el intercambio electrónico transfronterizo de datos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal (sistema e-CODEX), y por el que se modifica el Reglamento 2018/1726

⁴ Estas últimas iniciativas se analizan en el reciente informe del Parlamento Europeo *[Digitalising cross-border judicial cooperation](#)*. Febrero 2024

También es preciso contar con infraestructuras y equipos suficientes para garantizar la seguridad de las comunicaciones electrónicas entre los órganos jurisdiccionales y ministerios fiscales, por una parte y los profesionales del Derecho y las instituciones por otra. La accesibilidad de los jueces, fiscales y personal judicial a diversas herramientas digitales podrá optimizar los procesos de trabajo, asegurar un reparto equitativo de la carga de trabajo y deberá traducirse en una reducción significativa de los plazos.

Gráfico 42: Uso de tecnologías digitales en los órganos jurisdiccionales y ministerios fiscales, 2022 (*) [fuente: Comisión Europea⁽⁸⁰⁾]



(*) Puntuación máxima posible: 7 puntos. Se asignó un punto por cada criterio si los órganos jurisdiccionales y los ministerios fiscales, respectivamente, utilizan una determinada tecnología, y medio punto si no siempre la utilizan.

Fuente: Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023

En lo que se refiere a la utilización de **métodos alternativos de solución de conflictos en vía no jurisdiccional**, la UE es una firme promotora, fomentándolos en distintos ámbitos, tanto en los asuntos civiles como mercantiles o de consumo.

La **Directiva 2008/52⁵** se adoptó para abordar los conflictos en los que al menos una de las partes está domiciliada en un Estado miembro distinto del de las demás en la fecha en la que todas ellas convienen en acogerse a la mediación o en la fecha en que un órgano jurisdiccional la ordena.

⁵ Directiva 2008/52 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles

Por lo que se refiere a la protección de los consumidores, tal como recoge la **Nueva Agenda del Consumidor**, el respeto de los derechos de los consumidores es, en primer lugar, responsabilidad de las autoridades nacionales, no obstante, la UE desempeña un papel importante de coordinación y apoyo. La Unión centra sus esfuerzos en la posibilidad de llegar a un acuerdo por vía extrajudicial con la ayuda de organismos imparciales situados fuera de la empresa en la que se originó el conflicto: la **resolución alternativa de litigios (RAL)**.

Existen diversos tipos de RAL: mediación, conciliación, defensor del consumidor, arbitraje y oficinas de reclamaciones. La **Directiva 2013/11**⁶ vino a garantizar que en todos los Estados miembros se pudiera recurrir a entidades de resolución alternativa que reuniesen ciertos criterios comunes de calidad en los distintos mercados de consumo de manera rápida, amistosa, asequible y equitativa⁷.

En la evaluación realizada por la Comisión en 2023 sobre la aplicación de la Directiva RAL en toda la UE se concluyó que la RAL, en particular la RAL transfronteriza, sigue estando infrautilizada en muchos Estados debido a una serie de factores como el coste, la complejidad de los procedimientos, la lengua y la cuestión del Derecho aplicable.

Por otro lado, se ha constatado como el marco dibujado por la Directiva 2013/11 no es adecuado para resolver la amplia gama de litigios que surgen en los mercados digitales. Por este motivo, se está tramitando una **propuesta de modificación de la Directiva 2013/11**, que tiene por objetivo adaptar el marco RAL a los mercados digitales, mejorar su acceso en los litigios transfronterizos y simplificar los procedimientos para todas las partes interesadas.

En octubre de 2023 también fue aprobada la **Recomendación 2023/2211** de la Comisión de 17 de octubre de 2023 relativa a los requisitos de calidad de los procedimientos de resolución de litigios ofrecidos por los mercados en línea y las asociaciones empresariales de la Unión y actualmente se encuentran en tramitación la **Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se deroga el Reglamento 524/2013 y se modifican los Reglamentos 2017/2394 y 2018/1724 en lo que respecta a la desaparición de la plataforma europea de resolución de litigios en línea**. Recientemente el Parlamento Europeo ha publicado tres estudios sobre el tema⁸.

⁶ Directiva 2013/11 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento 2006/2004 y la Directiva 2009/22

⁷ Un grupo de partes interesadas ha desarrollado, con ayuda de la Comisión Europea, un **Código Europeo de Conducta de los Mediadores**, que establece una serie de principios a los que los mediadores pueden decidir adherirse de forma individual y voluntaria

⁸ *Alternative dispute resolution*. European Parliament. Briefing. March 2024

EU framework on alternative dispute resolution for consumers. European Parliament. Briefing February 2024

Alternative dispute resolution for consumers. European Parliament. Briefing. January 2024

En lo que respecta a la **Directiva 2020/1828 relativa a las acciones de representación**⁹, objeto de transposición por este proyecto de ley orgánica, y que forma parte del paquete **Un nuevo marco para los consumidores**, se viene observando como la globalización y la digitalización han aumentado el riesgo de que un gran número de consumidores se vean perjudicados por una misma práctica ilícita o por prácticas ilícitas similares.

La Directiva tiene por objeto garantizar que los consumidores puedan proteger sus intereses colectivos en la UE a través de acciones de representación, que son acciones judiciales ejercitadas por entidades de representación (entidades habilitadas). Establece la norma que todos los países de la UE dispondrán de un mecanismo de acciones de representación, que mejorará el **acceso de los consumidores a la justicia** y en el que también se prevén salvaguardas adecuadas para evitar un ejercicio abusivo de la acción procesal.

Con el fin de apoyar el funcionamiento eficaz de estas acciones de representación, la Comisión Europea ha desarrollado una herramienta informática de colaboración, denominada **«EC-REACT»** que permite, entre otras funcionalidades:

- La notificación por parte de los Estados a la Comisión Europea de las entidades habilitadas designadas para iniciar acciones de representación transfronterizas y nacionales;
- La publicación por parte de la Comisión Europea de la lista de entidades notificadas habilitadas para iniciar acciones de representación transfronterizas;
- La cooperación de los jueces y las autoridades administrativas en el ámbito de las acciones de representación en toda la UE.

Los **países de nuestro entorno** también han legislado sobre las materias objeto de este Proyecto de Ley Orgánica.

Bélgica está organizada en cinco grandes zonas judiciales: Bruselas, Lieja, Mons, Gante y Amberes. Estas jurisdicciones, a su vez, están divididas en 12 distritos judiciales, cada uno de los cuales tiene un tribunal de primera instancia. El distrito judicial de Bruselas cuenta con dos tribunales de primera instancia, uno de habla holandesa y otro de habla francesa. En estos distritos judiciales existen además 9 juzgados laborales y 9 juzgados de empresa. Los distritos se dividen en cantones judiciales –187 cantones en todo el territorio belga– cada uno de los cuales alberga un juez de paz. Estos juzgados de paz, junto a los denominados *tribunaux de police*¹⁰ constituyen la base de esta estructura piramidal.

⁹ Directiva 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22

¹⁰ Véase *Systèmes judiciaires nationaux. Belgique*

La **organización judicial** belga está regulada en el Título I del Libro I de la segunda parte del *Code Judiciaire*.¹¹

Este mismo Código dedica su **parte séptima**¹² a la **mediación**, que está estructurada en dos capítulos dedicados a la mediación extrajudicial y a la judicial respectivamente. Existe en el país una **Comisión Federal de Mediación** encargada de reglamentar la profesión, cuya página web contiene toda la legislación, así como los requisitos que han de reunir los mediadores.

Por lo que se refiere a la **defensa de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios**, prevista en la Directiva (UE) 2020/1828, Bélgica llevó a cabo su transposición mediante la modificación del libro XVII del *Code de droit économique*.¹³

En el caso de **Francia**, la **Administración de Justicia**, desde la Revolución francesa, está organizada en **dos órdenes jurisdiccionales: el orden judicial y el orden administrativo**. Ambos ordenes son independientes entre sí, aunque cuentan con una estructura piramidal similar: unos **tribunales de primera instancia**, que constituyen la base de esta estructura, **unos tribunales de apelación** o de segundo grado, encargados de juzgar los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por los tribunales de primera instancia y, finalmente, **un tribunal de casación**.

Los tribunales de las diferentes instancias del orden judicial están regulados en el *Code de l'organisation judiciaire*, tanto en su parte legislativa¹⁴ como en la reglamentaria¹⁵

La organización de la justicia administrativa, cuyo más alto tribunal es el *Conseil d'État*, está recogida en el Libro II del *Code de Justice administrative*.

Existe, además, un **Tribunal de conflictos**, encargado de dirimir los problemas entre ambas jurisdicciones.

Para la **resolución de conflictos por vía no jurisdiccional** Francia cuenta con diferentes vías alternativas: arbitraje, conciliación, mediación. Todos estos sistemas

¹¹ 10 octobre 1967. – Code judiciaire - Deuxième partie: L'organisation judiciaire (article 58 à 555/16). Intégration des modifications en vigueur publiées jusqu'au 09-02-2024 inclus

¹² 10 octobre 1967. – Code judiciaire. - Septième partie: La médiation (art. 1723/1 à 1737)

¹³ 28 février 2013. - Code de droit économique: Intégration des modifications en vigueur publiées jusqu'au 21-03-2024 inclus

¹⁴ Code de l'organisation judiciaire. Partie législative. Livre II: Juridictions du premier degré (articles L211-1 à L261-1)

Code de l'organisation judiciaire. Partie réglementaire. Livre II: Juridictions du premier degré (articles L211-1 à L261-1)

Code de l'organisation judiciaire. Partie législative. Livre III: Juridictions du second degré (articles L311-1 à L321-1)

Code de l'organisation judiciaire. Partie législative. Livre IV: La Cour de Cassation (articles L411-1 à L461-2)

¹⁵ El Code de l'organisation judiciaire. Partie réglementaire (Articles R111-1 à Annexe Tableau XVII) contiene las tres instancias en las que se organiza la justicia administrativa

están regulados en el *Code de procédure civile*¹⁶. Asimismo, el *Code de la justice administrative* regula la mediación en los artículos **L213-1 a L213-14**.



En estos momentos se tramita en el parlamento francés una proposición de ley para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, *Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe* –que modificará el Código Civil, introduciendo en su Libro III un Título XV bis– con la que se pretende llevar a cabo la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828.

En Italia, la **estructura judicial** está regulada en el *Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12 Ordinamento giudiziario*. Tanto la justicia civil como la penal están organizadas en diversas

instancias: juzgados de paz, tribunales ordinarios, tribunales de apelación y Tribunal Supremo.

Los tribunales administrativos de primera instancia son los *tribunali amministrativi regionali*, regulados por la *Legge 6 dicembre 1971*¹⁷.

En materia de **resolución no jurisdiccional de las controversias**, Italia aprobó en 2010 el *Decreto Legislativo n.º 28/2010* que introducía la figura de la mediación en materia civil y mercantil.

En 2021 se aprobó la *Legge 26 novembre 2021, n. 206*¹⁸, que implementaba una reorganización formal y sustancial de los procesos civiles para alcanzar mayores estándares de eficiencia y competitividad y se ampliaba el ámbito de aplicación de procedimientos alternativos para la resolución de conflictos como la mediación o el arbitraje.

En aplicación de esta ley, se aprobó al año siguiente el *Decreto legislativo del 10 de octubre de 2022, n. 149*. Sobre ambas disposiciones la Cámara de diputados elaboraría en octubre de 2022 un *dosier*¹⁹ que analizaba de forma más detallada esta importante reforma del proceso civil en materia de arbitraje.

¹⁶ *Code de procédure civile. Livre Ier: Dispositions communes à toutes les juridictions (Articles 1 à 749). Titre VI: La conciliation et la médiation (Articles 127 à 131-15); Livre V: La résolution amiable des différends (Articles 1528 à 1571)*

¹⁷ *Legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Istituzione dei tribunali amministrativi regionali*

¹⁸ *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*

¹⁹ *Misure per l'efficienza del processo civile. Servizio Studi. Camera dei deputati. 3 ottobre 2022*

Por lo que se refiere a la **protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios**, Italia aprobó en 2023 el *Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 28*²⁰ para la transposición de la Directiva.

En Portugal la **estructura del sistema judicial** está regulada en los títulos V y VI de *Lei da Organização do Sistema Judiciário* y en el *Decreto-Lei 49/2014*, que la desarrollaba. El primer nivel de su estructura judicial lo constituyen los *tribunais judiciais de primeira instância*, órganos colegiados organizados en diferentes secciones (civil, penal, social, mercantil, etc.).

Portugal cuenta con una red de tribunales locales, los *Julgados de paz*, que permiten resolver pequeños conflictos relacionados con contratos y litigios patrimoniales de valor reducido (hasta 15000 €) sin pasar por los tribunales tradicionales de forma más rápida y con menores costes. Estos tribunales están regulados en la *Lei n.º 78/2001 de 13 de Julho. Julgados de paz - Organização, competência e funcionamento*.

Son varias las disposiciones que regulan los **medios alternativos de resolución de conflictos**. La mediación con carácter general está regulada en la *Lei n.º 29/2013*²¹, si bien, la mediación en los Juzgados de Paz también está regulada en la *Lei n.º 78/2001*, mientras que la normativa relativa al arbitraje voluntario se desarrolló en la *Lei n.º 63/2011*.

La *Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ)* es el organismo gubernamental responsable de la regulación de la mediación pública.

Portugal también llevó a cabo la **transposición de la Directiva** sobre la protección de los intereses colectivos de los consumidores en 2023 mediante el *Decreto-Lei n.º 114-A/2023, de 5 de dezembro*.

En el **ámbito internacional**, hay que señalar que la **Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia** (CEPEJ), que fue creada por el **Consejo de Europa** en el año 2002, publica periódicamente informes sobre los sistemas judiciales de sus países miembros. El último de los informes publicados, el "*European judicial systems - CEPEJ Evaluation report - 2022 Evaluation cycle (2020 data)*", además de proporcionar información sobre el sistema judicial de cada país, evalúa las medidas adoptadas para mejorar la eficacia de la justicia.

Esta Comisión cuenta también con un **grupo de trabajo** dedicado a la mediación, que ha ido elaborando a lo largo del tiempo una serie de herramientas y directrices para ayudar a los Estados miembros en la formación y aplicación de estas. Uno de sus últimos estudios fue un Manual europeo sobre legislación en materia de mediación, *European Handbook for Mediation Lawmaking*, publicado en 2019.

²⁰ *Attuazione della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE*

²¹ *Lei n.º 29/2013 de 19 de abril. Estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública*

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Justicia en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)
- [Documentos comparativos y textos derogados](#)
- [Directiva transpuesta](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.