



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL, Y LA LEY 29/2015, DE 30 DE JULIO, DE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA CIVIL, PARA LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1069 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 11 DE ABRIL DE 2024, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SE IMPLICAN EN LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE A PRETENSIONES MANIFIESTAMENTE INFUNDADAS O ACCIONES JUDICIALES ABUSIVAS («DEMANDAS ESTRATÉGICAS CONTRA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA»)

1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. El Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil, para la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»). 4.1. Consideraciones previas. 4.2. Exposición de motivos. 4.3. Artículo primero: *Modificación de Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*, por el que se introduce un nuevo Título V en el Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil bajo la rúbrica: De los procesos sobre acciones ejercitadas con motivo de la participación pública del demandado. 4.3.1. Capítulo I: Ámbito de aplicación de este Título. 4.3.2. Capítulo II: Disposiciones generales. 4.3.2.1. Sección 1ª Intervención de terceros en apoyo del demandado. 4.3.2.2 Sección 2ª Caución. 4.3.2.3. Sección 3ª Desestimación temprana 4.3.3. Capítulo III: Disposiciones especiales en materia de acciones abusivas contra la participación pública. 4.3.3.1 Sección 1ª: Disposiciones comunes. 4.3.3.2 Sección 2ª: Medidas Correctivas 4.4. Artículo segundo. *Modificación de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil*. 4.5. Disposición transitoria única. 4.6. Disposiciones finales.





1. Antecedentes

En fecha de 16 de abril de 2026 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado una comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación Jurídica Internacional en materia civil, para la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»), solicitando informe del Consejo Fiscal. Este Anteproyecto de Ley (en adelante APL) se acompañaba de su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en el cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF). De acuerdo con lo dispuesto en el citado precepto estatutario, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF). Para el cumplimiento de esta misión corresponden al Ministerio Fiscal, entre otras, las funciones recogidas en el art. 3 EOMF.





No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

Según la exposición de motivos del APL presentado a informe, «[e]l derecho a la participación pública en asuntos de interés general es imprescindible para que los ciudadanos puedan tener una opinión informada sobre los temas que les afectan y, en última instancia, para la salud de una sociedad democrática». A su vez, reconoce que este derecho tiene fundamento constitucional como vertiente que es de los derechos a la libertad de expresión e información, la libertad de reunión y asociación, y la libertad de las artes y de las ciencias, incluida la libertad de cátedra, por lo que proteger el derecho a la participación pública frente a la intimidación y el acoso es, por consiguiente, un deber del Estado democrático.

De igual forma, se hace referencia a que el presente APL tiene como antecedente el «Plan de Acción por la Democracia», aprobado por el Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024, que materializa y profundiza en las recomendaciones adoptadas por la Comisión Europea en esta materia en los años 2020 y 2023 en su «Plan de Acción por la Democracia Europea».

En concreto el segundo eje del Plan persigue «[f]ortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad de nuestro ecosistema informativo», contemplando, en su línea de acción 2.2, el «[e]stablecimiento de mayores





garantías de la independencia de los medios de comunicación»; una de cuyas medidas es precisamente la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»), conocida como «Directiva anti SLAPP» (en adelante, la Directiva).

Esta norma, que entró en vigor en mayo de 2024, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), permite a los jueces desestimar con prontitud demandas manifiestamente infundadas contra periodistas y defensores de los derechos humanos, por lo que este APL se considera el marco idóneo para articular la labor de adaptación del ordenamiento jurídico español a esta nueva herramienta europea para reforzar el derecho a la libertad de expresión y garantizar el derecho a la información veraz recogido en el artículo 20 de la Constitución Española.

No es ocioso recordar que, antes de la Directiva, ya el Parlamento Europeo, en su Resolución de 11 de noviembre de 2021¹ vino a condenar el uso de las demandas estratégicas contra la participación pública, conocidas por su siglas en inglés SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*), y también popularmente denominadas *demandas mordaza*, para silenciar o intimidar a periodistas, ONGs, medios de investigación y activistas e hizo un llamamiento a la Comisión para que presentase una propuesta destinada a evitarlas.

El Parlamento expresó la necesidad de adoptar medidas legislativas en los ámbitos del derecho procesal civil y penal, estableciendo un mecanismo de desestimación temprana para las demandas civiles abusivas, el derecho al reembolso integral de los costes soportados por el demandado y el derecho a

¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2021, sobre el refuerzo de la democracia y de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión: recurso indebido a acciones en el marco del Derecho civil y penal para silenciar a los periodistas, las ONG y la sociedad civil (2021/2036(INI))





una indemnización por daños y perjuicios. De igual forma, se insistía en la formación adecuada para jueces y profesionales de la Justicia sobre las demandas estratégicas, en la creación de un fondo específico para proporcionar apoyo financiero a las víctimas de las mismas y, finalmente, en la necesidad de crear un registro público de las resoluciones judiciales para estos casos. Además, el Parlamento Europeo solicitó la revisión del Reglamento (UE) 1215/2012 del Parlamento y del Consejo, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, y del Reglamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento y del Consejo, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II») con el fin de evitar el «turismo de la difamación» o la «búsqueda de foros de conveniencia».

Sobre la base de todo ello y como paso previa a la aprobación de la Directiva, la Comisión adoptó la Recomendación (UE) 2021/1534, de 16 de septiembre de 2021² sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación de la Unión Europea y la Recomendación (UE) 2022/758 de la Comisión de 27 de abril de 2022³, sobre la protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos, que amplía dicha protección a los defensores de los derechos humanos.

En el ámbito del Consejo de Europa nos encontramos también con la Recomendación CM/Rec (2024)2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros para contrarrestar el uso de demandas estratégicas contra la participación pública, de 5 de abril de 2024⁴, en virtud de

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81284>

³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-80757>

⁴ [https://search.coe.int/cm/#/{%22CoEIdentifier%22:\[%220900001680af2805%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/#/{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680af2805%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]})





la cual se insta a los Estados miembros a adoptar estrategias integrales contra las demandas SLAPPs.

Por su parte el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) hace alusión directa a las demandas SLAPP en su «Ooo Memo c. Rusia» ⁵, catalogando este tipo de litigios como tácticas intimidatorias, al señalar que estos procesos judiciales abusivos buscan silenciar a los críticos y tienen un inevitable «efecto paralizador» (conocido como *chilling effect*).

El presente APL pretende, partiendo de los antecedentes expuestos, trasponer al ordenamiento jurídico español el contenido de la Directiva 2024/1069, dado que los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante EEMM) tienen el deber de incorporar la Directiva a sus respectivos ordenamientos internos a más tardar el 7 de mayo de 2026, conforme establece el art. 22 de la misma.

El APL que se presenta a informe, teniendo en cuenta su contenido y finalidad, incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, pues entre ellas están las de «[v]elar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa» (art. 3.3 EOMF), la de «[i]ntervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación» (art. 3.7 EOMF) y «[p]romover o, en su caso, prestar, el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales» (art. 3.14 EOMF).

Por ello, la emisión del presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

⁵ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-216179%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-216179%22]})





Atendiendo a lo referido con anterioridad y a las facultades otorgadas al Consejo Fiscal, las consideraciones que contiene el presente informe responden, como no podía ser de otro modo, a la intención de cooperar en la mejora técnica de la norma remitida, para favorecer la debida trasposición de la normativa europea contenida en la referida Directiva.

2. Justificación del anteproyecto

Como se ha señalado en el epígrafe anterior, el objetivo del APL no es otro que trasponer al ordenamiento jurídico español, el contenido de la Directiva, por lo que el Consejo Fiscal estima que el APL sometido a informe resulta más que justificado por esta sola consideración.

Así se reconoce en la disposición final segunda del presente APL al afirmar que «[m]ediante esta ley se incorpora al Derecho español la Directiva 2024/1069, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»)).».

La MAIN, por su parte, también reconoce que el objetivo «no es otro que trasponer la referida directiva, cumpliendo con las obligaciones asumidas por España por su pertenencia a la Unión Europea y a tal fin, se efectúa la modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de *Enjuiciamiento Civil* (en adelante LEC) y la Ley 29/2015, de 30 de julio, de *cooperación jurídica internacional en materia civil*, frente a la práctica de utilizar a los tribunales mediante la interposición de demandas, a nivel transfronterizo y nacional, dirigidas a impedir, restringir o penalizar la participación pública, con el fin de acallar el debate público».





La propia Directiva de la UE establece que se ha fijado el objetivo de mantener y desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que esté garantizada la libre circulación de personas y considera que, para establecer este espacio, la Unión debe adoptar, entre otras, medidas relativas a la cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, que son necesarias para eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, reconociendo que dicho objetivo debe perseguirse fomentando, si es necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los EEMM.

La Directiva trata así de alcanzar un alto grado de armonización en la respuesta a estas demandas en el ámbito de la UE dado que, conforme establece en el considerando sexto «[e]l objetivo de la presente Directiva es eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procesos civiles, al tiempo que se protege a las personas físicas y jurídicas que se impliquen en la participación pública en asuntos de interés público —incluidos los periodistas, los editores, las organizaciones de medios de comunicación, los denunciantes de irregularidades y los defensores de los derechos humanos, así como las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, los sindicatos, los artistas, los investigadores y los académicos— frente a acciones judiciales interpuestas contra ellas para disuadirlas de la participación pública».

En cuanto a su justificación para ello, la Directiva recuerda que la integridad del mercado interior de la Unión exige lograr un elevado nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de la defensa, la consolidación y el respaldo de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional, el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Por otra parte, tal y como se recoge en la MAIN, los principales objetivos que justifican la elaboración de este anteproyecto frente a demandas estratégicas





contra la participación pública son la protección del derecho constitucional a la participación pública, la respuesta a prácticas abusivas en los tribunales, la búsqueda del equilibrio entre derechos fundamentales contrapuestos, la extensión de la protección a litigios internos y la búsqueda en estos casos del interés general más allá del caso individual, objetivos estos que hacen que el Consejo Fiscal reconozca la oportunidad del APL.

Pese a esta valoración inicial del Consejo Fiscal, el limitado alcance del APL, aunque puede estar justificado, dado que el objeto de la referida Directiva excluye expresamente su aplicación al procedimiento penal, no nos impide apuntar que el objeto de la reforma proyectada se refiere únicamente a una realidad notablemente ajena a la casuística de nuestro panorama judicial interno.

3. Estructura y contenido

El APL consta de dos únicos artículos: el primero, por el que se introducen las modificaciones oportunas en la Ley 1/2000, de 7 de enero, *de Enjuiciamiento Civil* (en adelante LEC), y el segundo, por el que se reforma la Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil* (en adelante LCJIC), así como una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

En cuanto a su estructura el APL consta de:

- Una exposición de motivos con diez secciones.
- Un primer artículo, que modifica la LEC, por el que se introduce un Título V del Libro IV bajo la siguiente rubrica: «De los procesos sobre acciones ejercitadas con motivo de la participación pública del demandado». Con tres capítulos:
 - Capítulo I que se refiere al ámbito de aplicación (arts. 886 y 887)





- Capítulo II que contiene las disposiciones generales dividido en tres secciones:
 1. Sección 1ª relativa a la intervención de terceros en apoyo del demandado (arts. 888 y 889).
 2. Sección 2ª relativa a la caución (arts. 890 a 893).
 3. Sección 3ª que regula la desestimación temprana de la demanda (arts. 894 a 898).
- Capítulo III contiene las disposiciones especiales en materia de acciones abusivas contra la participación pública, dividido en dos secciones:
 1. Sección 1ª Disposiciones comunes (arts. 899 a 902).
 2. Sección 2ª Medidas correctivas (arts. 903 a 908).
- Un segundo artículo por el que se reforma la LCJIC.
 - En su apartado uno se modifica el artículo 46.2 de dicha ley de cooperación civil y se introduce un nuevo apartado tercero.
 - En su apartado segundo se modifica el artículo 48 de la Ley 29/2015.
- Una disposición transitoria única relativa a la aplicación de la ley.
- Tres disposiciones finales relativas a los títulos competenciales, la naturaleza de la ley, la incorporación del derecho de la UE, la habilitación para su desarrollo reglamentario y el momento de su entrada en vigor.

El presente informe irá desgranando el articulado del APL, incidiendo en aquellos preceptos que resultan más directamente vinculados con la actividad del Ministerio Público, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) EOMF.





4. El Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y la ley 29/2015, de 30 de julio, de Cooperación Jurídica Internacional en materia civil, para la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

4.1. Consideraciones previas

Con el fin de obtener una visión más completa de la normativa proyectada se van a realizar una serie de consideraciones previas desde la perspectiva constitucional.

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») reconoce, en particular, los derechos al respeto de la vida privada y familiar, a la protección de los datos de carácter personal y a la libertad de expresión y de información, que incluye el respeto de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, la libertad de reunión y asociación, así como el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial. El derecho a la libertad de expresión e información, establecido en el artículo 11 de la Carta, comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de las autoridades públicas y sin consideración de fronteras.





El Considerando 52 de la Directiva recuerda, por su parte, que «[l]a presente Directiva respeta los derechos fundamentales, la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión. En consecuencia, debe interpretarse y aplicarse de conformidad con dichos derechos fundamentales, incluidos el derecho a la libertad de expresión y de información, el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial y el derecho de acceso a la justicia. Al aplicar la presente Directiva, todas las autoridades públicas implicadas deben alcanzar, en situaciones en las que los derechos fundamentales pertinentes entren en conflicto, un equilibrio justo entre los derechos afectados, de conformidad con el principio de proporcionalidad».

El apartado primero de la exposición de motivos del APL incide en que el derecho a la participación pública en asuntos de interés general tiene fundamento constitucional, en particular, en los derechos a la libertad de expresión e información, la libertad de reunión y asociación, y la libertad de las artes y de las ciencias, incluida la libertad de cátedra, y que proteger el derecho a la participación pública frente a la intimidación y el acoso es, por consiguiente, un deber del Estado democrático. A continuación, la exposición de motivos desgrana los antecedentes relativos al Plan de Acción por la Democracia anteriormente citado.

Conforme remarca el considerando 32 de la Directiva, «[l]os Estados miembros deben velar por que todas las garantías procesales previstas en la presente Directiva estén a disposición de las personas físicas o jurídicas contra las que se haya interpuesto una acción judicial por implicarse en la participación pública y por que el ejercicio de dichas garantías no sea indebidamente gravoso. Corresponde al Derecho nacional establecer o mantener las normas específicas de procedimiento, la forma y el método aplicables a la tramitación, por parte del órgano jurisdiccional que conoce del asunto, de las solicitudes de garantías procesales. Por ejemplo, los Estados miembros podrían aplicar las normas de procedimiento civil existentes sobre la práctica de la prueba para





determinar si se cumplen las condiciones para la aplicación de las garantías procesales o podrían establecer normas específicas a ese respecto».

Por lo tanto, conforme establece la Directiva, corresponde al legislador nacional establecer las normas específicas de procedimiento, forma y tramitación de las solicitudes de garantías procesales, lo que significa que los EEMM pueden decidir reformar las normas de procedimiento civil ya existentes o pueden optar por establecer normas específicas, siempre que, en ambos casos, respeten los requisitos mínimos establecidos en la Directiva.

El artículo 3.1 de la Directiva establece que «[l]os Estados miembros podrán introducir o mantener disposiciones más favorables para proteger a las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas contra la participación pública en asuntos civiles, incluidas disposiciones nacionales que establezcan garantías procesales más eficaces en relación con el derecho a la libertad de expresión y de información».

En todo caso, como se encarga de recordar el apartado segundo de este mismo artículo, «[l]a aplicación de la presente Directiva no constituirá en ninguna circunstancia motivo para reducir el nivel de protección ya garantizado por los Estados miembros en los ámbitos regulados por la presente Directiva».

Teniendo en cuenta este alcance constitucional del APL, el Consejo Fiscal quiere llamar la atención sobre el hecho de que la aplicación de las garantías procesales previstas en el mismo habrá de estar precedida por un juicio ponderativo que tenga debidamente en cuenta la dimensión constitucional y el peso respectivo, atendidas las circunstancias del caso concreto, de los derechos fundamentales en conflicto.

Así, la exposición de motivos toma cuenta de ello y remarca «el delicado equilibrio entre dos derechos fundamentales que exige la regulación de esta





materia: por un lado, el derecho del demandado a la participación pública y, por otro lado, el derecho de acceso a la justicia del demandante».

Por ello, el Consejo Fiscal considera que, con carácter general, y partiendo de un enfoque constitucional más amplio del que concretamente afecta al conflicto de derechos que se identifica en la citada exposición de motivos, es totalmente esclarecedora, y fundamental, la referencia a la regla de proporcionalidad, articulada a través del principio de contradicción en el seno del proceso judicial. Ello produce, de forma automática, el desplazamiento de cualquier conflicto constitucional en esta materia al momento aplicativo de la norma, lo que determina, en definitiva, que el análisis de su concreto alcance deba efectuarse caso por caso y en el marco de una consolidada doctrina constitucional relativa a la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales (art. 24.1 CE).

El Consejo Fiscal quiere señalar que será con la aplicación práctica de la ley donde podrán plantearse conflictos relacionados con la contraposición de los derechos fundamentales ya enunciados de demandantes y demandados, cuya plasmación se centrará a buen seguro en el control de la exigencia de motivación judicial (art. 24.1 CE). Por ello, para garantizar la debida tutela de los derechos fundamentales en juego, cabría plantear un mayor aprovechamiento de la singular misión que el artículo 124 de la propia Constitución atribuye al Ministerio Fiscal en defensa de dichos derechos.

El Consejo Fiscal estima que quedaría, en efecto, mejor salvaguardada en el texto legal la posición de imparcialidad *supra partes* del órgano judicial si, al menos en los supuestos configurados por el anteproyecto como una actuación judicial de oficio, se diera entrada al Fiscal para salvaguardar el esquema garantista de contradicción como presupuesto de la decisión adoptada por el órgano judicial. Esta intervención, además, permitiría un mejor control de la motivación judicial a través de los parámetros de la suficiencia y la congruencia respecto de las pretensiones de las partes.





Por ello, el Consejo Fiscal considera que la intervención del Ministerio Fiscal, como garante de los derechos constitucionales en juego debería estar prevista bien a través de una disposición general que así lo previese o bien a lo largo del articulado del APL. En este sentido, carece de justificación alguna, a juicio del Consejo Fiscal, que el anteproyecto no contenga referencia alguna relativa al Ministerio Público.

Tampoco la MAIN, en su función hermenéutica de la norma a la que acompaña, contiene explicación alguna sobre la falta de referencia al papel del Ministerio Fiscal en este tipo de proceso.

Por último, no resulta ocioso recordar que la previsión de intervención del Ministerio Fiscal contenida en el artículo 749 de la LEC resultaría insuficiente a los efectos que aquí se pretenden al tratarse de un nuevo proceso regulado en un Título diferente.

4.2. Exposición de motivos

La exposición de motivos del APL consta de diez secciones en las que se desgrana el contenido y se sistematiza la norma. Dichas secciones se identifican con numeración romana, que no es correlativa al existir un decalaje entre el párrafo numerado III y el siguiente párrafo que se numera como V, faltando el número IV. Por ello, el Consejo Fiscal insta al ajuste de la referida numeración, de suerte que el contenido de la exposición de motivos se reduciría de diez a nueve secciones, con la numeración correcta que se propone desde este informe.

La primera sección de esta exposición se refiere, como no podría ser de otro modo, a la Directiva, recordando sus antecedentes, pero sin citar expresamente ni la fecha de su adopción, ni fecha del diario oficial donde se publica.





El Consejo Fiscal, siguiendo las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, estima que la referencia que se hace a la Directiva (UE) 2024/1069 en dicha exposición de motivos debería complementarse, de forma que la referencia a la misma se haga de la siguiente forma; *Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, (DUOE de 16 de abril de 2024) relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).*

Se observa también que no se contiene ninguna referencia al marco legal europeo previo en virtud del cual las instituciones de la UE han decidido adoptar la presente Directiva, pese a que normalmente la parte expositiva, a tenor de lo señalado en las referidas Directrices, es «la que cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta».

Esta falta de referencia, según el parecer del Consejo Fiscal, debería suplirse con una referencia sucinta a la normativa europea anteriormente indicada en este informe, que debería incluirse en esta sección I de la exposición de motivos, a fin de contextualizar y delimitar debidamente la reforma realizada en el presente APL; todo ello atendiendo a la relevancia hermenéutica de la exposición de motivos, y pese a que en la MAIN se ha realizado una labor de exégesis más amplia en este sentido.

De igual manera, esta sección adolece de la falta de alguna referencia al plazo de trasposición previsto en el artículo 22 de la Directiva, que tenía como «*dies ad quem*» el 7 de mayo de 2026, pues es precisamente el breve plazo concedido, así como la circunstancia de haberse rebasado ya, lo que justifica la urgencia en la tramitación de este APL. Por ello, el Consejo Fiscal estima que una referencia expresa al plazo de trasposición de la Directiva (UE) 2024/1609





complementaría adecuadamente, en términos de técnica legislativa, el contenido de la exposición de motivos de este APL.

Por su parte, esta misma sección contiene unas consideraciones de carácter sistemático a fin de justificar la inclusión de un nuevo Título V en el Libro IV de la LEC frente a la alternativa de una ley especial.

El Consejo Fiscal debe dejar constancia de que la referencia a Título V contenida en el APL resulta errónea, en cuanto en el Libro IV de la LEC existen solo tres títulos previos, por lo que, en realidad, este proceso incorporado a través del presente APL debería estar contemplado en un nuevo Título IV del Libro IV. El Consejo Fiscal, en atención a ello, subraya la necesidad corregir ese error material en el que incurre el presente APL, debiendo sustituirse en todo su articulado la referencia al Título V del Libro IV de la LEC por el correlativo correcto, siendo este el del Título IV del Libro IV. Asimismo, el Consejo Fiscal interesa que se revise la numeración dada al articulado contenido en el referido título, pues no guarda correlación con los artículos contenidos en la vigente LEC, ya que el título III del Libro IV tiene como último artículo el 827, mientras que los que introduce el APL se inician con el artículo 886, pese a que se supone que deberían ser consecutivos.

Por otra parte, como veremos a continuación, tanto la estructura como los principios rectores y las fases esenciales del procedimiento civil permanecen inalterados en la regulación contenida en el APL, ya que éste se limita a establecer determinadas reglas singulares y específicas de tramitación. Por ello, el Consejo Fiscal estima que más que ante un auténtico proceso especial, tal y como se afirma en el APL, nos hallamos ante un conjunto de especialidades de tramitación en los procesos ya existentes, y por ello se sugiere que así se haga constar en el texto sometido a valoración, al ser más acorde a una técnica procesal depurada.





El Consejo Fiscal considera que resultaría más que justificada una referencia expresa en la exposición de motivos al papel del Ministerio Fiscal en estos procesos, haciéndolo a su vez a lo largo del articulado en la forma ya propuesta, pues sin duda su intervención es acorde con el delicado equilibrio entre derechos fundamentales en aparente contradicción al que se refiere la propia exposición de motivos.

Por otra parte, el Consejo Fiscal considera que, a lo largo de esta exposición de motivos, o ya en el articulado del APLO, debería recordarse con una expresa alusión o remisión, el requisito de procedibilidad de haber intentado un método adecuado de solución de controversias previamente, en aquellos supuestos en los que deviniera necesario, conforme lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del art. 5 de la LO 1/2025, de eficiencia procesal.

En último lugar, el Consejo Fiscal considera oportuno poner de manifiesto aquellas erratas que se han observado tanto en la exposición de motivos como en el texto articulado y en la MAIN, por si el prelegislador considerara oportuna su corrección.

En relación con la exposición de motivos, el Consejo Fiscal ha detectado dos erratas. La primera de ellas consiste en haber escrito en la sexta línea del párrafo tercero de la página seis «*den relación*», debiendo sustituirse por «*en relación*»; la segunda de las mismas se encuentra en la tercera línea comenzando por el final de la página diez al referir «*en la contestación a la demandada*» debiendo constar «*contestación a la demanda*».

En el Art. 896 párrafo 5º del anteproyecto de reforma (página 17), donde dice «*dentro de los diez siguientes, por medio de auto*» debería decir «*dentro de los diez días siguientes, por medio de auto*». Idéntica observación se aprecia en el párrafo siguiente del articulado cuando dice «*Finalizada la comparecencia, el tribunal resolverá, dentro de los diez siguientes, por medio de auto*» debería decir «*Finalizada la comparecencia, el tribunal resolverá, dentro de los diez*





días siguientes, por medio de auto». En el Art. 898, cuando se dice «...dará audiencia al resto las partes personadas...» debería decir «dará audiencia al resto de las partes personadas».

En cuanto a la MAIN, se procede a señalar aquellas erratas que el Consejo Fiscal estima que sería adecuado rectificar. Así, en la página 1, en su encabezamiento, se hace referencia a la «*Secretaría General Técnica-Secretariado del del Gobierno Subdirección General de Política Legislativa*», por lo que sería adecuada la retirada de uno de los dos «del»; en esa misma página 1, en la rúbrica del Anteproyecto al que se refiere la MAIN, existe un error en relación con la fecha de la Ley 29/2015, pues se hace constar que es de 20 de julio, siendo el día correcto el 30 de julio; también en la referida rúbrica se hace constar «*para la trasposición la directiva (UE)*», por lo que falta la preposición «de»; en la página 6 de la MAIN se hace mención a que «*[s]e ha solicitar dictamen del Pleno del Consejo de Estado el día (...)*», por lo que habría que especificar el día concreto, y en el párrafo relativo al «*[t]rámite de audiencia consta tras la elevación de la norma anteproyectada*»; en la página 25 se han podido observar dos erratas en el segundo párrafo, que se encuentran una en la línea 8 al referirse al «*óranco judicial*» y otra en la línea 16 al constar «*acutaciones dilatorias*»; otras dos erratas han sido observadas en la página 28, en concreto una en su línea 4, donde consta «*que es articulan*», y otra en la última línea, donde se lee «*sobre la la seguridad*»; en el apartado 4.1. de la página 34 se recoge «*competencia exclusiva en para dictar legislación procesal*»; en la última línea del segundo párrafo del apartado 4.3. de la página 35 figura «*en al ámbito*»; y, por último, en la página 38, consta como uno de los informes a solicitar el de la «*Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura (x art. 26.5.1 Ley 50/1997, de 27 de noviembre)*», faltando la «e» en «ex».

4.3. Artículo primero: *Modificación de Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*, por el que se introduce un nuevo Título V en el Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil bajo la rúbrica:





De los procesos sobre acciones ejercitadas con motivo de la participación pública del demandado

A través de este artículo primero se introduce un nuevo Título V en el Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con la siguiente rúbrica «De los procesos sobre acciones ejercitadas con motivo de la participación pública del demandado».

Sobre la situación sistemática dentro de la LEC, de nuevo recordamos en este punto que el Libro IV de la Ley 1/2000, de 7 de enero, es el relativo a los procesos especiales. En la versión consolidada de la LEC publicada hasta la fecha dentro de este Libro IV se encuentran tan solo tres títulos, el Título I, relativo a las medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad, filiación, matrimonio y menores, el Título II relativo a la división de patrimonios y el Título III de los procesos monitorios y cambiario.

Por lo tanto, el Consejo Fiscal debe insistir en que la referencia contenida en el APL a la introducción de un nuevo Título V es errónea y debería de ser sustituida por la correcta y correlativa, siendo esta la de un nuevo Título IV. El mismo recordatorio se realiza con respecto de la numeración del articulado, que no es correlativa a la contenida en la vigente LEC, por lo que debe ser ajustada a la numeración correcta.

En relación con la rúbrica del título que va a ser objeto de examen, se estima que pudiera ser adecuado completarla a los efectos de identificar con mayor precisión su contenido, adecuándola a la propia denominación de la Directiva, y a tal efecto se propone la siguiente:

«De los procesos sobre acciones ejercitadas con motivo de las demandas estratégicas contra la participación pública de las personas demandadas».

4.3.1. Capítulo I. Ámbito de aplicación de este Título





El ámbito de aplicación del nuevo Título se desarrolla en dos artículos, el primero de ellos, el art. 886, configura el ámbito de aplicación, y el segundo, el art. 887, incluye una serie de definiciones para delimitar claramente su alcance.

En cuanto al contenido de dichos artículos, cabe señalar que los mismos no hacen sino reproducir los arts. 1 y 2 de la Directiva, siguiendo en este punto la voluntad expresada por el legislador nacional de trasponer lo más fielmente posible a la normativa nacional el contenido de la misma.

El prelegislador opta así porque este nuevo título se aplique, según lo previsto en el art. 886, tanto a los litigios transfronterizos como a los litigios internos, siguiendo así la Recomendación (UE) 2022/758, de 27 de abril, que abogaba por esta extensión. A su vez, siguiendo el contenido de la Directiva, el art. 886, apartado segundo, establece claramente, como ya hemos adelantado, que el ámbito de aplicación del APL no se extiende al proceso penal, ni al arbitraje. Sin embargo, pese a las indicaciones de la Directiva, no se ha hecho mención expresa a que tampoco se extenderá al procedimiento administrativo, circunstancia a la que sí se refiere tanto la exposición de motivos como la MAIN; por ello, valorando que podemos encontrarnos ante una mera omisión involuntaria, se sugiere completar el apartado segundo de este artículo incluyendo entre los procesos excluidos del ámbito de aplicación a los procesos administrativos.

El APL, por tanto, limita el ámbito de su aplicación al proceso civil, si bien haciéndolo en sentido amplio, dado que se incluyen los tanto los procesos para la adopción de medidas cautelares (art. 721 a 747 LEC) como los procedimientos o incidentes destinados a obtener información (art. 256 a 263 LEC) o a obtener o conservar pruebas (art. 328 a 332, art. 293 a 296 y art. 295 a 298 LEC).





Este ámbito de aplicación tan extenso es lo que lleva al Consejo Fiscal a considerar que, más que crear un nuevo proceso, el APL se limita a establecer determinadas reglas singulares aplicables a todo tipo de procesos civiles, principalmente, como veremos en materia de admisión, carga de la prueba y régimen de costas, por lo que estaríamos ante un conjunto de especialidades respecto de los procesos ya existentes, y no ante un verdadero proceso especial.

Por su parte, la delimitación del ámbito subjetivo que en este precepto se contiene es también muy amplio, al concretar que «serán las personas físicas o jurídicas con motivo de su participación pública» en línea con lo dispuesto en el art. 1 de la propia Directiva y en su considerando sexto.

El art. 887 contiene la definición de tres conceptos de suma importancia para la aplicación del proceso, el de participación pública, el de asuntos de interés público, y el de asuntos con repercusiones transfronterizas.

El concepto de «participación pública», siguiendo la definición contenida en el art. 2 de la Directiva, con el fin de delimitar cuándo se han de aplicar una serie de garantías o beneficios procesales para el demandado, evitando que estos se extiendan más allá del ámbito que se quiere proteger.

El de «asuntos de interés público», partiendo, al igual que el anterior, del concepto recogido en el art. 2 de la Directiva, entendiendo que comprende cualquier asunto que afecte al público de tal manera que este pueda tener un interés legítimo en él, en particular, en determinados ámbitos fijados en el propio artículo.

Por último, el apartado tercero de este art. 887, se refiere a los «asuntos con repercusiones transfronterizas», en línea con lo dispuesto en el art. 1 y 5 de la Directiva, si bien lo hace bajo una formulación negativa y unilateral por referencia a nuestro país, al determinar que «se considerará que un asunto





tiene repercusiones transfronterizas a menos que ambas partes estén domiciliadas en España».

Esta redacción, bajo la perspectiva del Consejo Fiscal, resulta ser poco clarificadora, pudiendo considerarse que *un asunto tiene repercusión transfronteriza cuando al menos una parte este domiciliada en el extranjero*, por lo que se propone que la definición sea reformulada en términos afirmativos, en línea con lo previsto el art. 5 de la Directiva.

4.3.2. Capítulo II. Disposiciones generales

En el Capítulo II se contienen las disposiciones generales, que se concretan en tres medidas, a saber, la intervención de terceros en apoyo del demandado, la caución y la desestimación temprana.

Con carácter general podemos decir que, para la adopción de cualquiera de estas tres medidas, se exige que la demanda se dirija contra una persona por su implicación en la participación pública. A su vez, en función de la medida específica de que se trate, se requiere la concurrencia de determinados elementos adicionales, pero sin que sea precisa la acreditación del elemento intencional, salvo excepcionalmente y de manera indiciaria, en relación con el alcance de la caución.

Resulta oportuno señalar que, con carácter general, la regulación y la extensión de estas medidas merecen a juicio del Consejo Fiscal una valoración positiva; ello sin perjuicio de las concretas precisiones que, al analizar su contenido, se recogen en el presente informe, en referencia, sobre todo, a la posible intervención del Ministerio Fiscal.

4.3.2.1. Sección 1ª Intervención de terceros en apoyo del demandado





La Sección 1ª, relativa a la intervención de terceros en apoyo del demandado, se desarrolla en dos artículos, el artículo 888, que regula la intervención para realizar alegaciones y el artículo 889, que regula la intervención para aportar información.

Como señala la MAIN «[e]sta intervención puede cumplir una función relevante en este contexto. Dado que hay un interés general en proteger la participación pública que va más allá del interés individual del demandado, el tribunal está dotado de potestades de actuación de oficio más amplias que las que posee en un proceso civil ordinario. Y esa intervención de terceros puede coadyuvar al ejercicio de esas potestades de actuación de oficio del tribunal».

El art. 888 del APL se refiere a un supuesto de intervención adhesiva simple, prevista ya en nuestro ordenamiento en el art. 13 LEC, precepto al que se refiere expresamente este artículo en su apartado tercero. Esta intervención en apoyo de la persona demandada es una intervención en interés de parte y, por consiguiente, se condiciona a que ésta lo autorice. A su vez, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 de la Directiva, la legitimación de esta intervención es muy amplia, acogiendo a asociaciones, organizaciones, sindicatos y otras entidades que tengan un interés legítimo en salvaguardar o promover los derechos de las personas que se implican en la participación pública.

En relación con ello señala la MAIN que «[n]o se restringe esta legitimación a las entidades nacionales, ni se establece ningún control previo de legitimación general ante las dificultades prácticas que esto supondría, sino que se deja la decisión al criterio judicial». Por ello, la legitimación se define en términos muy amplios y se deja al arbitrio del tribunal la decisión sobre la pertinencia de dicha intervención.

Pese a esta justificación, en relación con la redacción de este artículo, el Consejo Fiscal estima que pudiera ser aconsejable añadir la expresión





reconocidas legalmente para que no todo grupo o asociación de personas sin ningún reconocimiento legal pueda intervenir en el proceso.

El art. 889 del APL prevé que la participación pueda ser exclusivamente para aportar información relativa al caso.

Señala la MAIN sobre este tipo de intervención que «[e]s una intervención cercana a la del conocido en otras jurisdicciones como *amicus curiae* y, por eso, se exime de la necesaria intervención de abogado y procurador». La regulación prevista pudiera considerarse similar, por tanto, a la que se hace art. 15 bis de la LEC respecto de la Comisión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en los procesos de defensa de la competencia y de protección de datos.

Sin perjuicio de ello, la redacción proyectada no delimita con suficiente claridad las facultades procesales de estas entidades ni el grado de acceso que podrán tener a las actuaciones. Una mayor concreción de su estatuto procesal contribuiría a reforzar la seguridad jurídica y a evitar dudas interpretativas acerca del alcance de su participación en el procedimiento.

La solicitud de intervención no suspenderá en ninguno de los casos el curso del proceso, lo cual se valora positivamente por el Consejo Fiscal, ya que se trata de esta forma de evitar cualquier dilación procesal.

Bajo esa misma premisa, se establece que el órgano judicial resolverá por auto, contra el que no cabe recurso, sobre dichas intervenciones, concediendo una previa audiencia a todas las partes personadas por plazo de cinco días, todo ello de conformidad con las normas comunes establecidas en el Capítulo II de la Directiva.





Se observa que ninguno de estos preceptos determina si hay un momento procesal preclusivo para que se produzca la intervención o si la misma cabe en tanto en cuanto el proceso esté pendiente, en línea con lo dispuesto en el art. 13 antes referido, por lo que el Consejo Fiscal considera que, en aras a la seguridad jurídica, debería concretarse en ambos si se limita o no esta intervención, y los efectos que la misma pudiera tener según el momento en el que fuera realizada.

Igualmente, considera el Consejo Fiscal que dado que bajo ninguno de estos dos preceptos pudiera entenderse que se ha previsto la intervención del Ministerio Fiscal en este proceso, en línea con lo ya argumentado, sería preciso la incorporación de un artículo en el que se regule, de manera similar a como hace el artículo 749 para el Título I de este Libro IV, la intervención del Ministerio Fiscal, habida cuenta de los intereses en juego, o al menos para aquellos casos en los que el APL prevé la adopción de medidas de oficio.

4.3.2.2 Sección 2ª Caución

En esta Sección 2ª se regula el instituto de la caución, implementando así lo dispuesto en el art. 6.1 letra a) de la Directiva, que prevé la constitución de una caución para cubrir las costas procesales y, en su caso, cubrir daños y perjuicios causados al demandado. Con ello, por tanto, se incorpora en nuestra legislación, como garantía procesal frente a pretensiones infundadas, la conocida como *cautio judicatum solvi* en los arts. 890 a 893 de APL.

Recuerda la MAIN que «[c]omo las demás medidas previstas en este Capítulo, el presupuesto general de aplicación es que se trate de una demanda presentada contra una persona con motivo de su implicación en la participación pública y su finalidad primordial es proteger el interés económico del demandado ante una decisión judicial a su favor, pero al mismo tiempo disuadir económicamente al demandante de utilizar torticeramente los recursos judiciales para limitar o restringir la participación pública»





El art. 890 establece que se podrá exigir al demandante que preste caución cuando concurren circunstancias que lleven al tribunal a apreciar, tras un juicio provisional e indiciario fruto de las alegaciones que las partes deban hacer en la audiencia que se prevé en el art. 892, que la demanda pudiera ser considerada abusiva contra la participación pública.

Por el Consejo Fiscal se valora positivamente la distinción que se hace en el APL para prestar caución entre asuntos nacionales y asuntos transfronterizos, con el fin de brindar una mayor protección al demandado en estos últimos, estableciendo expresamente que, si el demandado ha sido declarado en rebeldía, la caución para cubrir las costas procesales puede ser exigida de oficio.

Se considera por tanto que, teniendo en cuenta el tenor literal de este precepto, en los supuestos nacionales no cabe la imposición de oficio por el Tribunal, previsión que el Consejo Fiscal considera acertada por cuanto respeta los principios dispositivos y de aportación de parte propios del proceso civil.

Se pretende con la caución, tal y como establece el propio artículo, alcanzar dos finalidades concurrentes, por un lado, proteger el interés económico de la persona demandada ante una eventual decisión judicial a su favor y, por otro, disuadir económicamente al/a la demandante de utilizar torticeramente los recursos judiciales para limitar o restringir la participación pública.

El apartado final de este art. 890 establece que esta caución no podrá suponer, en ningún caso, un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Sobre ello, hay que señalar que la caución en el ámbito del proceso civil ya ha sido objeto de tratamiento y delimitación por la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 45/2002, de 25 de febrero), de forma que en estos supuestos es obligado cumplimiento para el órgano





jurisdiccional ponderar un equilibrio entre dicha medida y el derecho del demandante de acceso a la justicia.

Por ello se prevé que, con el fin de asegurar una adecuada ponderación entre la protección del/de la demandado/a y el derecho a la tutela judicial efectiva, la caución no pueda resultar un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho de acceso a la justicia, correspondiendo la apreciación de esta circunstancia a los órganos judiciales de conformidad con lo dispuesto en el art. 890.4 del APL.

El art. 891 determina el importe y la forma de caución. Respecto a este precepto, el Consejo Fiscal valora positivamente la distinción que se hace nuevamente en el precepto para la prestación de caución entre asuntos nacionales y asuntos transfronterizos, pues en estos últimos el coste de la defensa jurídica puede ser significativamente mayor, por lo que se brinda en ellos una mayor protección a quien resulte demandado.

A su vez, también debe hacerse una valoración positiva de la previsión normativa de que, para el caso de que se aprecie por el tribunal el indicio de abusividad contra la participación pública, la caución se extenderá al importe total estimado de las costas procesales, sin sujeción al límite previsto en el apartado 3 del artículo 394 LEC, lo que sin duda supone una verdadera protección para la persona demandada.

El art. 892 regula el procedimiento para acordar la caución y los recursos. La solicitud de caución podrá hacerse en cualquier momento hasta la contestación de la demanda. No obstante, se prevé que pueda hacerse también con posterioridad cuando se base en hechos nuevos o de nueva noticia.

A su vez, según dicho precepto, la solicitud de caución habrá de resolverse previo un incidente en el que se dará audiencia a las partes. Para la celebración de esta audiencia se seguirá el procedimiento establecido en el





APL para la desestimación temprana, regulada en el art. 896 del APL, lo que, en la práctica, supone una reducción de los plazos procesales y que el recurso frente a la decisión sobre la caución no tenga efectos suspensivos.

Dicha previsión, teniendo en cuenta los objetivos pretendidos por el APL, merece una valoración positiva por parte del Consejo Fiscal.

El art. 893, por su parte, regula los efectos de la resolución acordando la caución, así como el procedimiento para su devolución y aplicación. Según dicho precepto, una vez acordada la caución, la tramitación del procedimiento quedará en suspenso hasta que el/la demandante la preste en el importe y en la forma dispuestos por el tribunal.

Establece el precepto que, si la caución no se prestare en los diez días siguientes a la notificación de la resolución que la acuerde, el/la letrado/a de la Administración de Justicia habrá de ordenar, mediante decreto, el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de lo que resulte, en su caso, del recurso de apelación que se hubiere interpuesto contra el auto que acordó la caución. Este mismo efecto de la falta de prestación de caución se estima coherente con lo previsto en la propia LEC en su artículo 258 en el marco de solicitud de diligencias preliminares.

El párrafo tercero prevé que, una vez prestada la caución, si la resolución fuese revocada en apelación y la caución no se hubiere aplicado al pago de las costas y, en su caso, de los daños y perjuicios, el/la letrado/a de la Administración de Justicia ordenará de oficio la devolución al demandante de la caución o de la parte que corresponda, de conformidad con la resolución dictada en el recurso de apelación. Además, concluye el precepto que la resolución que ponga fin al proceso debe indicar el modo en que la caución deba resolverse o, en su caso, aplicarse al pago de las costas y de los daños y perjuicios. Si, tras aplicar la caución a ese pago, existiere sobrante, el letrado o





la letrada de la Administración de justicia habrá de ordenar de oficio su devolución al demandante.

En la redacción de este art. 893, el Consejo Fiscal quiere llamar la atención sobre la referencia que hace al termino «el Letrado de la Administración de Justicia» a fin de instar el uso del término inclusivo para su definición proponiendo su sustitución por el de *los/as letrados/as de la Administración de Justicia*.

Por último, nuevamente debe insistir el Consejo Fiscal, en línea con lo ya argumentado, en que sería deseable una especial referencia a la intervención del Ministerio Fiscal en estos preceptos, teniendo en cuenta la necesaria ponderación de intereses en juego a la hora de adoptar o no la caución y, sobre todo, en aquellos supuestos transnacionales en los que está previsto que la caución pueda ser acordada de oficio.

4.3.2.3. Sección 3ª. Desestimación temprana

En esta sección se incluye, en los arts. 894 a 898, la denominada «desestimación temprana» cuyo objetivo no es otro que tratar que estas acciones atentatorias o abusivas contra la participación pública puedan ser inadmitidas o desestimadas en las primeras fases del proceso. La desestimación temprana aparece recogida en el art. 6.1 B) de la Directiva, que dedica todo el Capítulo III, concretamente los art. 11 a 13, a su regulación.

El considerando 37 de la Directiva aclara que «[l]a resolución por la que se concede una desestimación temprana debe ser una resolución en cuanto al fondo, dictada tras un examen adecuado. Los Estados miembros deben adoptar nuevas normas o aplicar las normas existentes con arreglo al Derecho nacional, de modo que el órgano jurisdiccional pueda decidir la desestimación de las pretensiones manifiestamente infundadas tan pronto como haya recibido la información necesaria para motivar la resolución. Dicha desestimación debe





tener lugar en la fase procesal más temprana posible, pero podría producirse en cualquier fase del procedimiento, dependiendo del momento en el que el órgano jurisdiccional haya recibido tal información, de conformidad con el Derecho nacional. La posibilidad de conceder una desestimación temprana no impide la aplicación de normas nacionales que permitan a los órganos jurisdiccionales nacionales examinar la admisibilidad de una demanda incluso antes de que se inicie el proceso».

Partiendo de ello, el art. 894 establece que procederá la desestimación temprana de la demanda cuando se aprecie que la pretensión es manifiestamente infundada, tras el examen de las alegaciones y pruebas presentadas por las partes. El presupuesto de la desestimación temprana es, pues, el carácter manifiestamente infundado de las pretensiones ejercitadas, siempre que éstas tengan su causa de pedir en un acto de participación pública del/de la demandado/a.

En su párrafo segundo, en línea con la idea de otorgar mayor protección a este tipo de procesos con efectos transfronterizos, se prevé la posibilidad de acordar de oficio dicha desestimación en los casos que tengan repercusión transfronteriza si el demandado hubiera sido declarado en rebeldía, previsión esta que va en línea con las previsiones contenidas en la propia Directiva y que el Consejo Fiscal valora positivamente.

El art. 895 regula la denominada carga de la alegación y de la prueba, en línea con lo dispuesto en el art. 12 de la Directiva.

Pese a la referencia hecha en la Directiva, tal precepto, según el parecer del Consejo Fiscal, puede resultar innecesario en nuestra legislación, pues en definitiva establece que corresponde al/a la demandante la carga de alegar y probar que la pretensión es fundada a los efectos de que el tribunal pueda apreciar si es manifiestamente infundada o no, lo que en definitiva es la regla general de la carga de la prueba, prevista en el art. 217 LEC, sin que se





considere que este precepto aporte nada al no suponer inversión de la carga probatoria alguna.

El art. 896 regula el incidente de desestimación temprana, de forma que cuando la persona demandada formula solicitud de desestimación temprana se garantiza al actor la posibilidad de contestar y contradecir de forma efectiva las alegaciones del demandado. A través de la regulación de este incidente la parte actora podrá realizar las alegaciones y proponer las pruebas de las que pretenda valerse, de forma modo que, si la parte demandante no logra demostrar la fundamentación de sus alegaciones, la resolución judicial será perjudicial para ella.

Para esta acreditación *prima facie* el Consejo Fiscal considera que sería conveniente que el prelegislador hiciera una referencia expresa al uso que puede hacer la parte demandada del *acceso a las fuentes de prueba* contemplado en el artículo 283 bis a), apartado 1, de la LEC, para la exhibición de las pruebas en el ejercicio de acciones por daños derivados de infracciones del derecho de la competencia.

El art. 897 establece los efectos de la resolución, afirmando que el rechazo de la solicitud de desestimación temprana no prejuzga una futura declaración de abusividad, de forma que si el órgano judicial no alcanza en ese momento preliminar la certeza necesaria podrá rechazar la desestimación temprana y diferir el pronunciamiento sobre la declaración de abusividad al momento de dictar sentencia.

En cuanto a los recursos, el art. 898 establece que no cabe recurso alguno contra el auto que desestime la petición de desestimación temprana, evitando así cualquier dilación innecesaria. Por otra parte, sí que cabe recurso de apelación, que se tramitará, en cualquier caso, con carácter preferente, contra el auto que acuerde la desestimación temprana. Por último, en aquellos supuestos en los que la desestimación temprana es parcial, en interés de la





parte demandante, se regula la posibilidad de que, si el tribunal lo juzga oportuno, quede en suspenso el procedimiento principal durante la tramitación del recurso.

El Consejo Fiscal recuerda nuevamente en este punto lo ya señalado respecto al papel que pudiera jugar en estos casos el Ministerio Fiscal y que, en todo caso, a falta de una mención explícita en la propia norma, será de plena aplicación la abundante jurisprudencia constitucional relativa a la exigencia de motivación de las resoluciones judiciales, incluidas las que rechazan las pretensiones *a limine*, como sucede en este supuesto.

4.3.3. Capítulo III. Disposiciones especiales en materia de acciones abusivas contra la participación pública

4.3.3.1 Sección 1ª. Disposiciones comunes

El art. 899 determina el ámbito de aplicación de este capítulo, de forma que estas disposiciones serán aplicables en los procesos en los que se ejerciten acciones judiciales abusivas contra la participación pública, pero sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones generales previstas en el capítulo anterior al que ya hemos hecho referencia.

Para su aplicación, el art. 900 establece una definición expresa determinando qué debe de entenderse por acciones judiciales abusivas contra la participación pública a efectos de aplicación de dichas disposiciones especiales.

A estos efectos se establece que es necesario que concurren cumulativamente dos condiciones: por un lado, una objetiva, en virtud de la cual se exige que la acción sea infundada; y, por otro lado, una subjetiva o intencional, que se concreta en que la demanda ha de tener como objetivo principal impedir, restringir o penalizar al demandado por su participación pública.





En este punto debe recordarse que la Directiva contiene en su art. 4.3 una definición propia, que señala que son aquellas «acciones judiciales que no se interponen para hacer valer o ejercer realmente un derecho, sino que tienen por objetivo principal impedir, restringir o penalizar la participación pública, a menudo explotando un desequilibrio de poder entre las partes, y en los que se formulan pretensiones infundadas».

Llama la atención el Consejo Fiscal sobre la falta de referencia en este artículo al desequilibrio entre las partes, aunque se haga a continuación en el apartado quinto del art. 901. A este respecto, justifica la MAIN que se hace así al entender que esta circunstancia se ha considerado más propia de los indicios probatorios que regula el referido artículo relativo a la carga de la prueba; sin embargo, pese a esta explicación, el Consejo Fiscal considera que este desequilibrio no deja de ser un elemento definitorio de este tipo de acciones, tal y como recoge la propia Directiva al delimitar las mismas, por lo que debería estar incluida en su definición.

El art. 901 introduce bajo la rúbrica «reglas sobre carga de la alegación y de la prueba» lo que en realidad son indicios para definir el carácter abusivo de una acción contra la participación pública y lo hace en términos casi idénticos a los previsto en el artículo 4 apartado tercero letras a) a d) de la Directiva.

Se trata de una lista no exhaustiva de indicios, dado que en el apartado quinto se recoge una cláusula general que hace referencia «a cualquier otro hecho o circunstancia del que pueda inferirse que el demandante pretende explotar un desequilibrio de poder entre las partes», lo que sin duda puede facilitar la prueba del carácter abusivo de la acción.

En todo caso, como aclara la MAIN, la carga de probar que la acción es fundada corresponde a la parte actora y la carga de probar el elemento intencional, esto es, que el objetivo principal de la acción es impedir, restringir o





penalizar a la parte demandada por su participación pública, corresponde a esta última.

Termina este precepto remarcando que, en todo caso, el tribunal de oficio podrá utilizar todas las pruebas que obren en la causa, lo que no deja de ser una concreción del principio de adquisición procesal, tal y como recuerda la MAIN, conforme al cual la prueba practicada puede ser valorada por el juez, produciendo efectos favorables o desfavorables para cualquiera de las partes, con independencia de cuál de ellas hubiera propuesto su práctica.

En cuanto al proceso para la declaración judicial de abusividad contra la participación pública, el art. 902 lo regula de una forma relativamente sencilla de forma que, si la declaración se promueve junto con la desestimación temprana, se seguirán los mismos trámites del incidente de desestimación temprana, pero en cambio, si la declaración se promueve en el marco del proceso principal, tras un trámite de alegaciones escritas, se habrán de utilizar los trámites del proceso principal.

En cualquier caso, no exige el anteproyecto la interposición por la parte demandada de demanda reconvenional, sin perjuicio de la necesaria audiencia previa a las partes e intervinientes propia de las excepciones reconvenionales.

De nuevo en este precepto se distingue, acertadamente, entre los asuntos nacionales, para los que será precisa que dicha declaración se haga a instancia del demandado, de aquellos con repercusión trasfronteriza, en los que se haya declarado la rebeldía del demandado, en los que dicha abusividad podrá acordarse de oficio, informando a las partes con anterioridad al juicio o la vista del proceso principal, a fin de que puedan hacer las alegaciones que consideren oportunas.





Se requiere que la solicitud de declaración de abusividad contra la participación pública se haga en las actuaciones iniciales y hasta el momento de la contestación a la demanda, es decir, bien al solicitar la desestimación temprana, o bien en la contestación a la demanda.

Finalmente, se establece que, tras los trámites oportunos, la declaración de abusividad contra la participación pública deberá, en su caso, contenerse en la resolución que pone fin al proceso, sin que la renuncia, el desistimiento o cualquier otra modificación de las pretensiones por parte del demandante impida dicha declaración de abusividad.

Junto a la solicitud de declaración judicial de abusividad contra la participación pública se podrá solicitar también la adopción de medidas correctivas, aunque alguna de éstas, como veremos, pueden adoptarse en un momento posterior.

El proceso establecido en estos artículos del APL se valora positivamente por el Consejo Fiscal dado que, conforme lo apuntado, se estima que resulta sencillo, ágil y garantista para el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las partes, siendo acorde también con las previsiones establecidas para los EEMM en el artículo 6.2 de la Directiva.

Todo ello sin dejar de reiterar que debería hacerse a lo largo de este articulado, conforme lo ya argumentado, alguna mención expresa a la intervención del Ministerio Fiscal.

4.3.3.2 Sección 2ª. Medidas Correctivas

El art. 903 regula la condena en costas como una de las medidas correctivas que debe imponerse necesariamente si la demanda se ha considerado abusiva contra la participación pública, regulándose así una excepción al régimen general de las costas en lo que prevé el párrafo primero del apartado 3 del art.





394 LEC, sin que el tribunal tenga, por tanto, que limitarse conforme lo allí previsto.

De igual manera, el art. 904, como medida correctiva, establece la indemnización por daños y perjuicios causados a la persona demandada, de forma que se podrá condenar al demandante a la indemnización por daños y perjuicios una vez declarada la abusividad contra la participación pública y probada la existencia de los daños, como señala la propia MAIN.

Si la cuantía no está determinada en la resolución, la determinación podrá hacerse siguiendo el régimen especial de los artículos 712 y siguientes de la LEC para la liquidación de daños y perjuicios, frutos y rentas y la rendición de cuentas. El precepto hace, además, referencia a que la resolución que determine la cuantía de los daños y perjuicios será ejecutable conforme a lo establecido en los artículos 517 y siguientes de la LEC.

El art. 905 regula otras medidas correctivas, que pretenden prevenir que el demandante y otros posibles eventuales demandantes realicen conductas similares en el futuro.

Como recuerda la MAIN, estas medidas van precedidas de un artículo introductorio que recoge los elementos comunes a todas ellas. Se pueden adoptar a instancia de parte o de oficio, en la medida en que cumplen una función de prevención especial y general y no son meramente compensatorias.

El presupuesto de su aplicación se formula en el APL en términos muy amplios, y su concreción se deja al criterio de oportunidad del tribunal, de tal forma que éste deberá atender a todas las circunstancias del caso, incluyendo el propio interés de la parte demandada en la adopción de las medidas, pero en particular a las conductas pasadas contra la participación pública que hubiera llevado a cabo la parte demandante y al riesgo de conductas futuras atentatorias contra la participación pública.





Estas tres medidas están condicionadas a un juicio de oportunidad adicional por parte del tribunal. Su adopción, por tanto, no es automática y, como las tres medidas adicionales a las que a continuación haremos referencia, cumplen una función disuasoria, no meramente compensatoria, y por tal motivo pueden ser adoptadas de oficio por el tribunal.

El art. 906 se refiere a la multa disuasoria, cuya adopción, como se recoge en la MAIN, y a diferencia de la condena al pago de todas las costas, no procede por la mera declaración de que la demanda es abusiva contra la participación pública. Es importante tener en cuenta que, para que se condene al/a la demandante al pago de una multa disuasoria, el tribunal debe llevar a cabo un juicio de oportunidad en atención a las circunstancias del caso, si bien la ley añade ciertos parámetros que son relevantes para fijar su cuantía.

La formulación de estos parámetros en el APL parece estar inspirada en las normas que regulan las infracciones del deber de buena fe procesal, pero, por exigencias de la Directiva y de la propia naturaleza disuasoria de la multa, se excluye el límite cuantitativo que prevé el artículo 247 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La configuración de una sanción pecuniaria en los términos en los que la describe y caracteriza el APL insinúa un específico propósito o efecto coercitivo vinculado o dirigido al aseguramiento de una obligación de no hacer, por lo que cabría formular una objeción, de naturaleza terminológica, pero con potenciales consecuencias de fondo, relativa al empleo y significado en nuestro sistema jurídico del concepto «multa disuasoria».

A juicio del Consejo Fiscal, esa referencia conceptual a «multa disuasoria» resulta confusa, especialmente en su yuxtaposición con otra medida prevista en el APL como es la condena del demandante a cesar o abstenerse de





realizar determinadas conductas, en la que sí se hace patente ese buscado efecto disuasorio.

No queda clara, en suma, esa específica naturaleza disuasoria de la multa, más allá de la genérica y connatural función de prevención especial y general que le corresponde en el contexto del derecho sancionador. Más bien, por el contrario, parece subyacer a la naturaleza de esta multa una función propiamente retributiva, relacionada con la temeridad de la conducta procesal del demandante, definida en términos de consciente y deliberada abusividad de su acción.

En todo caso, el Consejo Fiscal estima que sería conveniente que se establecieran los márgenes mínimos y máximos de esta multa, como de hecho se hace en el art. 247.3 párr. 1º LEC, para los supuestos de temeridad y mala fe o fraude de ley o procesal, en aras todo ello a la seguridad jurídica.

El art. 907 prevé también la medida de la publicación de la resolución que declare que la demanda es abusiva contra la participación pública, o de parte de ella, en medios de comunicación. El órgano judicial que conoce del asunto es quien deberá determinar el contenido de la publicación, cuyo coste correrá a cargo de la parte demandante.

Por último, el art. 908 regula la medida consistente en la cesación o prohibición de realizar conductas contra la participación pública. El precepto dispone que esta medida podrá adoptarse a instancia de parte, pero también de oficio, por cuanto puede ser conveniente al interés general.

En este caso, la MAIN explicita que, en el artículo independiente que contempla esta medida, solo se ha considerado necesario especificar su forma de ejecución, que podrá ser también provisional, conforme al régimen general de la Ley de Enjuiciamiento Civil.





En relación con todas estas medidas, nuevamente, y siguiendo la argumentación ya desarrollada con carácter previo, el Consejo Fiscal quiere llamar la atención sobre la falta de previsión específica acerca de una posible intervención del Ministerio Fiscal en su proceso de adopción.

4.5. Artículo segundo. *Modificación de la Ley 29/2015, de 30 de julio, de cooperación jurídica internacional en materia civil.*

Mediante este artículo segundo, el APL modifica la Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil*, y se afecta, con ello, a dos concretos artículos de la referida ley, el art. 46.2, relativo a las causas de denegación de reconocimiento, y el art. 48, que establece la prohibición de revisión de fondo.

En ambos casos, como se justifica en la MAIN, las modificaciones se hacen con la finalidad de proteger a los ciudadanos europeos frente a demandas contra la participación pública presentadas en terceros Estados, pues, en definitiva, se trata con ello de ofrecer una protección lo más completa posible del derecho de los ciudadanos europeos a la participación pública. Se recuerda aquí que el artículo 16 de la Directiva prevé que los EEMM deben garantizar que se «deniegue el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones dictadas en terceros Estados a raíz de una acción judicial contra la participación pública».

Para dar cumplimiento a ello, mediante el apartado uno del art. 2 del APL se modifica el apartado 2 del artículo 46 LCJIC, artículo referido a las causas de denegación del reconocimiento, y se introduce un nuevo apartado 3, de forma que ambos quedan redactados en los siguientes términos: «2. *Tampoco se reconocerán las resoluciones judiciales extranjeras firmes cuyo objeto haya sido una acción judicial contra la participación pública de una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro de la Unión Europea cuando dicha acción se considere manifiestamente infundada o abusiva de conformidad con*





el Derecho español. 3. Las transacciones judiciales extranjeras no se reconocerán cuando fueran contrarias al orden público».

Se añade con ello un motivo específico de denegación del reconocimiento en España de una sentencia dictada por un tercer Estado cuando esta derive de una demanda abusiva contra la participación pública, que se configura de forma diferente a los supuestos de contravención del orden público.

Como señala la MAIN, teniendo en cuenta la especificidad de este motivo de abusividad contra la participación pública, se ha optado por darle una configuración autónoma, separado del resto de las causas generales de denegación, y en particular de la cláusula de orden público, lo cual se considera plenamente acertado por parte del Consejo Fiscal.

A su vez, con el mismo propósito de dar cumplimiento a ese art.16 de la Directiva, se modifica el art. 48 LCJIC a fin de establecer para estos casos una excepción al principio de no revisión del fondo del asunto.

Tal reforma se justifica dado que, por definición, la sentencia extranjera habrá sido de condena a la persona demandada y, por lo tanto, la apreciación de este motivo requerirá llevar a cabo una revisión del fondo de dicha sentencia. Por ello, y para despejar cualquier duda que pudiera surgir, el APL introduce de forma expresa una excepción a la regla general de no revisión del fondo de la decisión extranjera que prevé la Ley 29/2015.

Se trata con estas dos reformas de que cualquier condena en un tercer Estado en estos supuestos de demanda abusivas no pueda tener efecto en nuestro país, y por ello se dejan en todo caso al margen de las normas de reconocimiento del Reglamento Bruselas I bis (Reglamento (UE) núm. 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, *relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil*).





El Consejo Fiscal estima que esta opción legislativa del APL, que introduce, por un lado, un motivo novedoso y autónomo de no reconocimiento, y exceptúa por otro lado estos supuestos de la prohibición de revisión de fondo de la resolución extranjera, resulta justificada y coherente con el resto del contenido de la Ley de Cooperación Civil, teniendo en cuenta los compromisos asumidos en la Directiva Europea a la que este APL da trasposición. Por todo ello, el Consejo Fiscal valora positivamente la reforma realizada en este APL respecto a la LCJIC.

4.6. Disposición transitoria única

Establece, de forma adecuada, que esta ley se aplicará exclusivamente a los procesos que se inicien mediante demandas o solicitudes presentadas con posterioridad a su entrada en vigor. A la vista de lo anterior, el Consejo Fiscal no hace ninguna objeción.

4.7. Disposiciones finales.

Disposición final primera. Título competencial

La presente ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 6.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación procesal. El Consejo Fiscal nada tiene que objetar a la cláusula competencial establecida en esta disposición final.

Disposición final segunda. Incorporación del Derecho de la Unión Europea

Mediante esta ley se incorpora al Derecho español la Directiva 2024/1069, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, *relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a*





pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

En relación con este punto, el Consejo Fiscal considera oportuno recordar que, como se explicita en la MAIN, la Directiva exige también la adopción de otra medida, que consiste en el establecimiento de un foro especial de competencia judicial internacional para poder reclamar una indemnización por los daños y perjuicios, incluidas las costas procesales, que el demandado con domicilio en España haya sufrido como consecuencia de una demanda abusiva contra la participación pública interpuesta en un tercer Estado.

Dado que la introducción de esta medida requiere la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se ha optado, en aras de la prudencia y la seguridad jurídica, por articular la introducción de esta medida no a través de este APL, sino mediante una ley orgánica complementaria, a la que, en opinión del Consejo Fiscal, sería conveniente hacer también referencia en esta disposición final segunda para aclarar este extremo.

Disposición final tercera. Entrada en vigor

El Consejo Fiscal no presenta ninguna objeción a la misma, ya que establece el plazo para la entrada en vigor de la norma siguiendo la regla general establecida en el art. 2.1 CC.

Madrid, 28 de julio de 2026

Teresa Peramato Martín

FISCAL GENERAL DEL ESTADO Y PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL





VOTO PARTICULAR EMITIDO POR LOS EXCMOS./EXCMAS. SRES./SRAS. MIEMBROS DEL CONSEJO FISCAL D.^a TERESA PERAMATO MARTÍN (PRESIDENTA), D.^a MARÍA DE LOS ÁNGELES SÁNCHEZ CONDE (VOCAL NATA), D.^a MARÍA JOSÉ OSUNA CEREZO (VOCAL NATA), D.^a MARÍA TERESA VICENTE CALVO (VOCAL ELECTIVA) Y D. VÍCTOR CASTELLS DOMÈNECH (VOCAL ELECTIVO) AL INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICAN LA LEY 1/2000, DE 7 DE ENERO, DE ENJUICIAMIENTO CIVIL, Y LA LEY 29/2015, DE 30 DE JULIO, DE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA CIVIL, PARA LA TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1069 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 11 DE ABRIL DE 2024, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE SE IMPLICAN EN LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA FRENTE A PRETENSIONES MANIFIESTAMENTE INFUNDADAS O ACCIONES JUDICIALES ABUSIVAS («DEMANDAS ESTRATÉGICAS CONTRA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA»)

Las y los miembros del Consejo Fiscal arriba referenciados emiten el presente voto particular para dejar constancia de que, en su opinión, el informe del Consejo Fiscal debería contener los siguientes tres párrafos al término del epígrafe 2, que lleva por título «justificación del anteproyecto»:

«Por ello, acaso se está desaprovechando esta iniciativa legislativa para prevenir también el uso espurio en el proceso penal de esta clase de acciones.

El Consejo Fiscal quiere señalar, en línea con lo apuntado, que en España resulta mucho más habitual que sea el proceso penal, expresamente excluido del ámbito de aplicación de la Directiva que ahora se trata de trasponer, el que se instrumentaliza para obtener fines espurios, a través de un ejercicio muchas veces abusivo de la acción popular, cuya reforma está todavía pendiente tras la aprobación del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, ya en trámite parlamentario.





Por ello, pese a que el Consejo Fiscal hace del APL sometido a informe una valoración positiva inicial sobre su oportunidad, se quiere también llamar la atención sobre que, conforme lo antedicho, puede estarse desaprovechando la ocasión de realizar una más amplia reforma procesal en la que, junto con la trasposición de la Directiva se incluya un verdadero catálogo de iniciativas y medidas para proteger a las personas físicas y jurídicas que se impliquen en la participación pública de todo tipo de acciones judiciales, tanto civiles como penales, interpuestas contra ellas para disuadirlas del ejercicio de tal derecho».

