



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, PARA LA TRANSPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 17 DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1069, DEL PARLAMENTO 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. Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1069, del Parlamento 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

En fecha 16 de abril de 2026 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado la comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1069, del Parlamento 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 adelante APLO, solicitando informe del Consejo Fiscal. El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).





El oficio justifica su remisión en 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 art. 14.4.j) EOMF, 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 (arts. 124 CE y 1 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, siempre dentro del estricto marco de sus competencias, 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 ejerce las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La exposición de motivos indica que con la proyectada Ley Orgánica se pretende «establecer 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 la Unión haya sufrido como consecuencia de una demanda abusiva interpuesta en un tercer Estado». Todo ello en fiel cumplimiento del deber de transposición de la Directiva (UE) 2024/1069, de 11 de abril.

El APLO sometido a informe incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados (art. 3.1 EOMF); ejercer cuantas funciones le atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales (art. 3.2 EOMF); velar 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); velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social (art. 3.9 EOMF); y promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales (art. 3.15 EOMF).

Es por ello por lo que la emisión del presente informe forma parte 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.

2. Justificación del anteproyecto

El presente anteproyecto obedece al deber de transposición de la Directiva (UE) 2024/1069, del Parlamento 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»)*, y en concreto a su artículo 17, puesto que realmente el conjunto de la norma comunitaria se ve transpuesto, fundamentalmente, con el anteproyecto que





modifica 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*.

El artículo 17 de la Directiva obliga a los Estados miembros a establecer 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 la Unión haya sufrido como consecuencia de una demanda abusiva interpuesta en un tercer Estado.

La Ley Orgánica del Poder Judicial actualmente no determina un foro competencial *ad hoc*, por lo que se modifica la misma única y exclusivamente con dicha finalidad.

Como recoge la MAIN «el objetivo fundamental es introducir una medida adicional de garantía procesal en el ordenamiento interno, consistente en establecer 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 interpuesta en un tercer Estado, exigida por la “Directiva anti-Slapp”», todo ello teniendo en cuenta que el plazo de transposición finalizó el día 7 de mayo del presente año.

Desde este punto de vista, la valoración que merece el APLO es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

3. Estructura y contenido

El APLO se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva distribuida en 1 único artículo, 1 Disposición Transitoria y 3 Disposiciones Finales.





El **Artículo Único** contiene la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que supone añadir un nuevo párrafo con la letra g) al artículo 22 quinquies.

La **Disposición Transitoria Única** se refiere a la aplicación de la norma para los supuestos de demandas posteriores a su entrada en vigor.

La **Disposición Final Primera** recoge el título competencial.

La **Disposición Final Segunda** la incorporación del derecho de la Unión Europea.

La **Disposición Final Tercera** establece que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1069, del Parlamento 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»)

Exposición de motivos

El apartado 12 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, *por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*, recoge que «La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se





evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas».

A partir de ello, el Consejo Fiscal considera que la exposición de motivos cumple con la finalidad para la cual se contempla. Explica claramente la finalidad del texto normativo, de un lado, la transposición de la Directiva (UE) 2024/1069, de 11 de abril; y, de otro, el objetivo final que se pretende conseguir con la misma, a saber, «la protección de las personas físicas y jurídicas que participen en asuntos de interés público frente a acciones interpuestas contra ellas para disuadirlas de la participación pública», en tanto en cuanto dicha protección «forma parte del pilar de libertad, seguridad y justicia (...) para garantizar una participación efectiva en dichos asuntos».

El Consejo Fiscal quiere destacar dos erratas detectadas en esta exposición de motivos. En la línea segunda del apartado segundo, falta la preposición «de» puesto que reza «para la presentación demandas estratégicas» en lugar de «para la presentación de demandas estratégicas». Igualmente, en los apartados tercero y cuarto se cita el art. «22 quinquies», cuando en realidad la denominación adecuada es el art. «22 quinquies».

El Consejo Fiscal desea poner de relieve que este último error se reproduce en la MAIN, en los apartados 1.2, 1.3 y 2.2 de la misma. Así mismo, sobra la preposición «de» en la primera línea del apartado 3.2, puesto que allí se recoge literalmente «la propuesta de legislativa» en lugar de «la propuesta legislativa».

Artículo Único

El artículo único del APLO añade la letra g) al artículo 22 quinquies LOPJ. Como recogen tanto la exposición de motivos como la MAIN, el diseño básico de la organización judicial, así como el ámbito de conocimiento litigioso de los diferentes ordenes jurisdiccionales ha de ser objeto de ley orgánica. Sin





embargo, la concreción de ese diseño básico y de esa definición genérica del ámbito de conocimiento puede ser objeto de ley ordinaria.

El Consejo Fiscal estima como más adecuada la opción escogida por el prelegislador de introducir la nueva competencia de los órganos judiciales nacionales en la LOPJ. Si bien se comparte por el Consejo Fiscal que la regulación parece más una concreción de la definición genérica del ámbito de conocimiento litigioso de los tribunales civiles españoles que una afectación al diseño básico del organigrama judicial, sin embargo se estima que, por razones de sistemática normativa, es en el art. 22 quinquies LOPJ donde más adecuada ubicación tiene el precepto. Y como el art. 22 quinquies LOPJ tiene rango orgánico, ello provoca la necesidad de tramitación del anteproyecto por ley orgánica.

El precepto se inicia diciendo «Asimismo, en defecto de sumisión expresa o tácita y aunque el demandado no tuviera su domicilio en España, los Tribunales españoles serán competentes», recogiendo como nuevo criterio competencial en su letra g):

En las acciones de reclamación de daños y perjuicios que haya sufrido y de las costas en que haya incurrido una persona física o jurídica domiciliada en España en relación con un proceso iniciado contra ella en un tercer Estado y cuyo objeto fuese, de conformidad con el Derecho español, una acción judicial abusiva contra su participación pública presentada por un demandante domiciliado en un tercer Estado. El ejercicio de las acciones previstas en este apartado no se condiciona a que el proceso extranjero haya concluido

El apartado g) no es sino una transposición directa del apartado primero del artículo 17 de la Directiva, el cual recoge literalmente:

Los Estados miembros garantizarán que, cuando un demandante domiciliado fuera de la Unión haya interpuesto una acción judicial abusiva contra la participación pública contra una persona física o jurídica domiciliada en un Estado miembro ante un órgano





jurisdiccional de un tercer país, dicha persona pueda solicitar, ante los órganos jurisdiccionales del lugar de su domicilio, una indemnización por los daños y perjuicios que haya sufrido y por las costas en que haya incurrido en relación con el proceso ante el órgano jurisdiccional del tercer país

A tenor de ello, el Consejo Fiscal estima adecuada la modificación normativa realizada, puesto que cumple fielmente con el mandato contenido en la normativa europea. Se contempla una competencia jurisdiccional para conocer de las acciones abusivas contra la participación pública, se recoge que dicha competencia por parte de los tribunales españoles viene limitada al supuesto de que el demandado se encuentre domiciliado en territorio nacional, y se cubren las dos vertientes de las acciones (tanto daños y perjuicios como costas devengadas). En definitiva, todos los parámetros recogidos en la directiva comunitaria.

Pero el texto del APLO llega más allá de lo ordenado por la Directiva, que, como toda norma comunitaria de estas características, es una disposición de mínimos. El apartado segundo del citado art. 17 recoge:

Los Estados miembros podrán limitar el ejercicio de la competencia jurisdiccional a que se refiere el apartado 1 mientras el proceso esté aún pendiente en el tercer país

Sin embargo, el APLO deja claro que los tribunales españoles dispondrán de jurisdicción para conocer del tipo de demanda expuesto aún cuando el proceso extranjero no hubiera concluido, es decir, aun cuando se encuentre en tramitación. El Consejo Fiscal considera adecuada la opción del legislador nacional de regular con amplitud el foro competencial de los tribunales nacionales, puesto que, en atención a la finalidad pretendida con la introducción de esta nueva acción, que no es otra que la protección de las personas que ejercen la participación pública frente a demandas abusivas, encaja más con ella la no necesidad de conclusión del procedimiento extranjero, puesto que permite presentar la demanda lo antes posible para





lograr la reparación del daño causado, lo que, además, puede ser un elemento disuasorio de cara a nuevas demandas de las mismas características.

Disposición transitoria única. Aplicación a demandas posteriores a su entrada en vigor

La disposición transitoria única contempla que la presente norma únicamente será aplicable a las demandas que se presenten a partir de su entrada en vigor.

El Consejo Fiscal estima adecuada la misma, en tanto en cuanto supone una dotación de competencia a los órganos judiciales nacionales no recogida en el texto normativo actual. Es evidente que solamente puede asumirse una jurisdicción y una competencia desde el momento en que así se recoge en un texto normativo.

Disposición final primera. Título competencial

Recoge el presente precepto el título competencial que habilita al Estado a regular todos los aspectos contenidos en el APLO. Ese título competencial descansa sobre el apartado 6 del art. 149.1 CE.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal, puesto que la determinación de jurisdicción y competencia de los tribunales españoles es una competencia que reside en el Estado de manera exclusiva.

Disposición final segunda. Incorporación del derecho de la Unión Europea

La Disposición final segunda se limita a recordar que el presente texto normativo supone la transposición de la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, *relativas a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a*





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

Nada hay que objetar por el Consejo Fiscal en este punto, ya que se ha analizado precisamente a lo largo del presente texto la forma en que se ha llevado a término la transposición.

Disposición final tercera. Entrada en vigor

La entrada en vigor de la norma se produce a los veinte días de su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.

Madrid, a 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 ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, PARA LA TRANSPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 17 DE LA DIRECTIVA (UE) 2024/1069, DEL PARLAMENTO 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 cinco párrafos al comienzo del epígrafe 4, que lleva por título « Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la transposición del artículo 17 de la Directiva (UE) 2024/1069, del Parlamento 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»)»:

«Antes de entrar de lleno en el análisis del anteproyecto de manera pormenorizada, se considera necesario realizar una serie de consideraciones previas de contextualización de la reforma normativa.





Las demandas estratégicas contra la participación pública, entendidas como «las 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» [artículo 4.3 Directiva (UE) 2024/1069, de 11 de abril], no vienen siendo un problema en territorio nacional, puesto que como recoge en su dictamen el Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, «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 abusivo de la acción popular sistemáticamente utilizada para criminalizar la acción cívica, social o política con el flagrante propósito de entorpecer o impedir el ejercicio de esas libertades, o acallar o amedrentar a quienes las ejercen proclamando o defendiendo posiciones, ideas o propuestas que simplemente no gustan o pueden perjudicar los intereses del querellante.

Nuestra realidad sobrepasa probablemente la capacidad de prevención del legislador europeo: no es fácil explicar que en esta parte del territorio de la Unión Europea cualquiera de las *entidades poderosas, como particulares, grupos de presión, empresas, políticos y órganos estatales* que describe el considerando 15 de la Directiva, tenga al alcance de su *intento por silenciar el debate público* la posibilidad de presentar, en la abrumadora mayoría de los casos impunemente, una querella infundada cuyo objetivo inmediato -y frecuentemente único- es generar una eficaz *pena mediática de banquillo*».

Con ello el Consejo Fiscal únicamente pretende destacar que la finalidad pretendida con el texto europeo no se verá lograda, previsiblemente, en territorio nacional, puesto que no son las demandas civiles el instrumento utilizado habitualmente en España para tratar de condicionar el derecho de





participación pública. De forma general, es la acción popular la herramienta procesal empleada si se quiere conseguir la finalidad mentada.

Ahora bien, excede del propósito del APLO modificar mediante su regulación la configuración legal de la acción popular recogida en nuestro texto constitucional, puesto que lo único que se pretende con el anteproyecto es la transposición de una norma comunitaria. No obstante, el Consejo Fiscal no quiere dejar pasar la oportunidad de destacar la necesidad de configurar legalmente y de manera adecuada la acción popular, en aras a que, sin desnaturalizar su esencia protegida constitucionalmente, se cercenen los usos espurios de la misma ajenos completamente a la finalidad pretendida con su contemplación en el art. 125 de la Carta Magna.»

