



CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME

Acto que se certifica: Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 25 de noviembre de 2021, por el que se ha aprobado el siguiente:

INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 6/1985, DE 1 DE JULIO, DEL PODER JUDICIAL, EN MATERIA DE EFICIENCIA EN LOS JUZGADOS DE LO MERCANTIL, PARA LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/1023 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 20 DE JUNIO DE 2019, SOBRE MARCOS DE REESTRUCTURACIÓN PREVENTIVA, EXONERACIÓN DE DEUDAS E INHABILITACIONES, Y SOBRE MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REESTRUCTURACIÓN, INSOLVENCIA Y EXONERACIÓN DE DEUDAS, Y POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA (UE) 2017/1132 (DIRECTIVA SOBRE REESTRUCTURACIÓN E INSOLVENCIA)

I.- ANTECEDENTES

1.- Con fecha de 6 de agosto de 2021 ha tenido entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de eficiencia en los Juzgados de lo Mercantil, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia), remitido por el Ministerio de Justicia, a efectos de la emisión del preceptivo informe. La emisión de informe se solicita con carácter urgente, dado que la tramitación del anteproyecto fue declarada de urgencia en la reunión del Consejo de Ministros del día 3 de agosto de 2021, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.1, letra a), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.



2.- La Comisión Permanente, en su reunión de 12 de agosto de 2021, designó Ponentes de este informe a los Vocales María del Mar Cabrejas Guijarro y Juan Manuel Fernández Martínez.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

3.- La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio) tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a «*Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial*», y «*Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales*» (regla 1ª y 6ª del art. 561.1 LOPJ).

4.- El Anteproyecto tiene por objeto la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, ALOPJ), con el objeto de dar nueva redacción a la regulación de la competencia de las Audiencias Provinciales en el orden civil (art. 82.2 ALOPJ), introducir un nuevo artículo 82 bis en el que se contempla el régimen de especialización de las secciones civiles de las Audiencias Provinciales, reordenar la regulación de la planta y competencia de los Juzgados de lo Mercantil (arts. 86, 86 bis, 86 ter y 86 quáter ALOPJ) y establecer el régimen de especialización de los Juzgados (art. 98 ALOPJ). Asimismo, se introducen ciertas modificaciones en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con el fin de establecer un *forum conexitatis* a favor de los Juzgados de lo Mercantil en los supuestos de acumulación de acciones (art. 73 LEC), acumulación de procesos (art. 77.2 LEC) y reconvención (art. 406.2 LEC). A la vista del contenido del Anteproyecto, es clara la subsunción del mismo en las materias respecto de las que procede el ejercicio preceptivo de la función consultiva de este Órgano constitucional.

5.- Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa



o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

6.- El Anteproyecto (APLO) viene encabezado por una exposición de motivos subdividida en cinco apartados y consta de un artículo único, dividido en ocho apartados que modifican o dan nueva redacción a determinados artículos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, referidos a las secciones civiles de las Audiencias Provinciales y los Juzgados de lo Mercantil. Asimismo, el Anteproyecto cuenta con una única disposición transitoria y cinco disposiciones finales.

7.- Se da nueva redacción al artículo 82.2 LOPJ que regula la competencia de las Audiencias Provinciales en el orden civil (artículo único, apartado uno APLO) y se introduce un nuevo artículo 82 bis ALOPJ que establece los requisitos formales y materiales para la especialización de las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil (artículo único, apartado dos APLO).

8.- El artículo 86, actualmente sin contenido, pasa a regular la planta de los Juzgados de lo Mercantil (artículo único, apartado cuatro APLO), el artículo 86 bis establece la competencia de estos órganos jurisdiccionales en materia no concursal (artículo único, apartado cinco APLO) y el artículo 86 ter en materia concursal (artículo único, apartado seis APLO). Se introduce un nuevo artículo 86 quáter en el que se regulan los Juzgados de Marca de la Unión Europea (artículo único, apartado séptimo APLO).

9.- Finalmente, se da nueva redacción al artículo 98 LOPJ, que regula el régimen de especialización de los Juzgados (artículo único, apartado octavo APLO).

10.- La disposición transitoria única establece la regulación aplicable a los procedimientos judiciales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica.



11.- La disposición final primera modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En particular, se modifica el artículo 45, relativo a la competencia de los Juzgados de Primera Instancia, para acomodarlo a la nueva distribución de competencias entre estos y los Juzgados de lo Mercantil derivada de las previsiones que se introducen en la LOPJ y se introducen nuevos párrafos en los artículos 73.1.1º, 77.2 y 406.2, que regulan respectivamente la acumulación de acciones, la acumulación de procesos y la reconvención, con el fin de introducir un *forum conexitatis* a favor de los Juzgados de lo Mercantil.

12.- La disposición final segunda modifica la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas, en el sentido de suprimir el apartado tercero de la disposición adicional primera, que prevé que los Juzgados de Marca Comunitaria podrán conocer de litigios acumulados sobre títulos nacionales e internacionales, así como de materias conexas.

13.- La disposición final tercera dispone el carácter de ley orgánica del texto legal, salvo las disposiciones finales primera y segunda.

14.- La disposición final cuarta expresa los títulos competenciales al amparo de lo que dicta la ley, esto es, la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5ª CE) y para dictar la legislación procesal (art. 149.1.6ª CE).

15.- La disposición final quinta dispone la entrada en vigor de la ley orgánica a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

IV.- CONSIDERACIONES GENERALES

16.- El presente Anteproyecto acompaña al anteproyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia). El prelegislador ha partido de la consideración de que la adecuada transposición de la Directiva precisa de la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para reordenar la competencia objetiva de los órganos de la jurisdicción civil especializados en



materia mercantil con el fin de permitir que los procedimientos concursales puedan tramitarse de forma eficiente, tal y como exige la norma europea.

17.- En efecto, el artículo 25 de la Directiva, integrado en su Título IV que contempla *«Medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas»*, dispone que los Estados miembros deberán garantizar, sin perjuicio de la independencia judicial y de la diversidad de la organización judicial en el territorio de la Unión, que: *«a) los miembros de las autoridades judiciales y administrativas que se ocupen de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas reciban una formación adecuada y tengan los conocimientos especializados necesarios para el ejercicio de las funciones, y b) los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas se tramiten de forma eficiente, a los fines de una tramitación rápida de los procedimientos»*.

18.- Ambas exigencias responden a las siguientes necesidades apreciadas por el legislador europeo, expresadas en el considerando 85 de la Directiva: *«Es preciso, asimismo, reducir la excesiva duración de los procedimientos de insolvencia en muchos Estados miembros, lo que genera inseguridad jurídica para los acreedores y los inversores y bajos porcentajes de recuperación. Por último, dados los mecanismos de cooperación reforzada entre órganos jurisdiccionales y administradores concursales en los casos transfronterizos, establecidos en el Reglamento (UE) 2015/848, la profesionalidad de todos los actores implicados debe situarse a altos niveles similares en toda la Unión»*.

19.- La necesidad de especialización se cumple ampliamente por nuestro ordenamiento jurídico. Los Juzgados de lo Mercantil fueron creados por la Ley Orgánica 8/2003, de 9 de julio, para la Reforma Concursal, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y con el establecimiento de estos órganos especializados dentro del orden jurisdiccional civil, el legislador pretendió, según el preámbulo de la Ley, por un lado, dar respuesta a la necesidad de concentrar en el juez del concurso *«el conocimiento de materias pertenecientes a distintas disciplinas jurídicas y que, hasta el día de hoy, estaban asignadas a diferentes órdenes jurisdiccionales, lo que exige del titular del órgano jurisdiccional y del personal al servicio del mismo una preparación especializada»* y, por otro lado, avanzar en el proceso de especialización para lo que *«se encomiendan a los juzgados de lo mercantil otras competencias añadidas a la materia*



concurzal, abriendo con ello un camino de futuro que debe rendir frutos importantes en el proceso de modernización de nuestra Justicia». Continuaba afirmando el preámbulo de la Ley Orgánica 8/2003 que «con la creación de los juzgados de lo mercantil deben lograrse otros objetivos. En primer lugar, que la totalidad de las materias que se susciten dentro de su jurisdicción sean resueltas por titulares con conocimiento específico y profundo de la materia, lo que ha de facilitar unas resoluciones de calidad en un ámbito de indudable complejidad técnica. En segundo término, ello ha de contribuir a que esas mismas resoluciones se dicten con mayor celeridad, pues ese mejor conocimiento del juez en la materia se traducirá en una mayor agilidad en el estudio y resolución de los litigios. En tercer lugar, se conseguirá más coherencia y unidad en la labor interpretativa de las normas, siendo posible alcanzar criterios más homogéneos, evitándose resoluciones contradictorias en un ámbito de indudable vocación europea, lo que generará una mayor seguridad jurídica.»

20.- En el planteamiento de la Directiva la exigencia de eficiencia y rapidez en la tramitación de los procedimientos concursales está conectada con la exigencia de especialización. Así, en el considerando 86, tras afirmar que «*[l]os Estados miembros deben garantizar que los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas se tramiten de manera eficiente y rápida*», señala a título de ejemplo algunas medidas que pueden adoptar los legisladores nacionales como «*la creación de órganos jurisdiccionales o salas especializados, o el nombramiento de jueces especializados de conformidad con la normativa nacional, así como la concentración de la jurisdicción en un número limitado de autoridades judiciales o administrativas constituirían maneras eficientes de alcanzar los objetivos de seguridad jurídica y efectividad de los procedimientos*».

21.- Con el fin de alcanzar el objetivo de una tramitación eficiente y rápida de los procedimientos concursales el prelegislador ha estimado necesario «*un ajuste en el reparto de materias que actualmente se atribuyen a los juzgados de lo mercantil y a las secciones especializadas de las Audiencias Provinciales*». Tal reordenación competencial se articula en una doble dirección.

22.- En primer lugar, se concentra en los Juzgados de lo Mercantil todas las cuestiones relativas al concurso con independencia de la condición de empresario o no del deudor. Se revierte de este modo la atribución a los Juzgados de Primera Instancia de la competencia sobre los concursos de



deudores persona física no empresario operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que introdujo el apartado 6 del artículo 85 LOPJ. Esta decisión se justifica suficientemente en la exposición de motivos del Anteproyecto. De acuerdo con los datos de la estadística judicial, en el año 2020, de un total de 6.718 deudores concursados, 2621 fueron personas físicas sin actividad empresarial. La concentración de la competencia sobre los procedimientos concursales conllevará un aumento de la carga de trabajo, pero una mayor homogeneidad en los criterios aplicados, lo que redundará en la eficacia en la tramitación. Además, también está justificado por la dificultad que representa en muchas ocasiones diferenciar las deudas de procedencia empresarial y las que no tienen esa procedencia. Debe recordarse que la atribución a los Juzgados de lo Mercantil de todos los concursos de persona física, empresario y no empresario, fue una de las medidas propuestas en el Plan de choque del Consejo General del Poder Judicial para la reactivación tras el estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19, aprobado por el Pleno de este Consejo el 16 de junio de 2020.

23.- En segundo lugar, se sustraen de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil determinadas materias con el fin de reducir su carga de trabajo. Así, se exceptiona de la competencia de las Secciones de lo Mercantil, atribuyéndose en consecuencia a las Secciones Civiles, el conocimiento de las cuestiones previstas en el Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91; en el Reglamento (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril; en el Reglamento (UE) nº 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004; y en el Reglamento (UE) nº 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar o por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004. En la estadística judicial no se refleja específicamente el volumen de demandas que contienen pretensiones basadas en las referidas normas europeas, pero desde el 1 de enero de 2021 sí se desglosa el número de pretensiones formuladas en materia de transporte (nacional e internacional). Según los datos del tercer trimestre de 2021, al final del



referido trimestre el número de asuntos (pretensiones) pendientes en materia de transporte aéreo era de 32.278 y las pretensiones formuladas en relación con el resto de transportes (terrestre y marítimo) era de 7.281. La suma de ambas cifras supone que el total de pretensiones en materia de transportes representa más de la mitad de los asuntos pendientes en los Juzgados de lo Mercantil referidos a materia no concursal al final del tercer trimestre de 2021, que ascienden a un total de 61.243.

24.- Sin perjuicio de lo que se dirá en las consideraciones particulares, la opción del prelegislador puede, ciertamente, descargar parte del volumen de trabajo que pesa sobre los Juzgados de lo Mercantil, pero al precio de desplazar un número considerable de asuntos a los Juzgados de Primera Instancia, que soportan ya una importante carga de trabajo. Se da la circunstancia de que las reclamaciones al amparo de los Reglamentos europeos, en particular las referidas a compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, se concentran en aquellos territorios con infraestructuras aeroportuaria con mayor tráfico como Madrid y Barcelona, y en menor medida Palma de Mallorca, Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria o Málaga, de modo que la opción del prelegislador de desplazamiento de la competencia impactará más intensamente en los Juzgados de estos partidos judiciales.

25.- La litigiosidad vinculada con la compensación por denegación de embarque, cancelación o gran retraso de los vuelos se caracteriza por su escasa complejidad, al establecer el Reglamento (CE) 262/2004 con claridad y precisión supuestos de cancelación, denegación y retraso que dan lugar a derecho de compensación y fijar su artículo 7 límites cuantitativos precisos en función de la duración del vuelo (de 250 euros a 600 euros). Se trata, por ello, de una materia idónea para que las controversias en este ámbito puedan ser resueltas a través de medios alternativos a la jurisdicción. En este sentido, en el Plan de choque del Consejo General del Poder Judicial para la reactivación tras el estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19 se señalaba que sería positivo establecer mecanismos obligatorios o disuasorios de mediación o arbitraje para la resolución del conflicto para este tipo de asuntos. En particular, se apuntaba la introducción de un requisito de admisibilidad de la demanda consistente en haber realizado la reclamación previa ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (que es la autoridad designada para velar por el cumplimiento del Reglamento (CE) nº



261/2004, a los efectos de su artículo 16), de modo que de no haberse efectuado, con arreglo a lo establecido en el art. 439.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no se daría curso a la demanda, lo que comportaría una drástica reducción de los asuntos de esta naturaleza que se tramitan en los Juzgados de lo Mercantil.

26.- El mismo propósito de reducción de la carga de trabajo de los órganos mercantiles con el fin de mejorar su rendimiento en la tramitación de los procedimientos concursales subyace en la exclusión de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil de las acciones colectivas previstas en la legislación sobre condiciones generales de la contratación y en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarios, previstas hoy en el artículo 86 ter.2.d LOPJ. La reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, ya atribuyó el conocimiento de las acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación a los órganos de la jurisdicción civil, limitando la competencia de los Juzgados de lo Mercantil al conocimiento de las acciones colectivas. Con la modificación proyectada se encomienda a los Juzgados de Primera Instancia el conocimiento de toda clase de acciones en materia de condiciones generales de la contratación.

27.- Algunas de las previsiones contenidas en el presente anteproyecto forman parte también del anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios, que ha sido objeto del Informe aprobado por el Pleno de este Consejo General del Poder Judicial en fecha 28 de octubre de 2021, por lo que las consideraciones que vertimos en él son trasladables en la presente ocasión.

28.- El Anteproyecto introduce en distintos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial una nueva configuración de las competencias del Consejo General del Poder Judicial en materia de especialización de órganos jurisdiccionales y desplazamiento de sedes. Estas competencias, actualmente, por lo que respecta a la especialización tanto de secciones de las Audiencias Provinciales (art. 80.3 LOPJ) como de Juzgados dentro de la misma circunscripción territorial (art. 98.1 LOPJ) se configuran como competencia exclusiva de este órgano constitucional, de carácter netamente gubernativo-judicial, introduciendo como condicionante formal exclusivamente la previa audiencia de la correspondiente Sala de Gobierno.



Del mismo modo, el artículo 269.2 LOPJ establece la competencia del CGPJ, previa audiencia de la Sala de Gobierno, para acordar la constitución de un órgano jurisdiccional en población distinta de su sede.

29.- El prelegislador en contraposición al carácter exclusivo de estas competencias ha optado, con carácter general, por ampliar el número de sujetos de los que se debe recabar informe previo y por imponer la compartición de la decisión sobre la especialización o la sede desplazada entre el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, al establecer el previo informe favorable de este. La fórmula empleada por el prelegislador es atribuir la competencia correspondiente al Consejo General del Poder Judicial, con informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia. Así sucede en los supuestos de especialización de las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil (art. 82 bis ALOPJ) y de los Juzgados de lo Mercantil (art. 98.2 ALOPJ) y en el desplazamiento de sede de los Juzgados de lo Mercantil (art. 86.2 ALOPJ). También se prevé este procedimiento para el supuesto de extensión de la competencia del Juzgado de lo Mercantil al territorio de otra provincia limítrofe (art. 86.3 LOPJ).

30.- La técnica del informe preceptivo persigue integrar en el proceso de toma de decisión que corresponde a un órgano los intereses o valoraciones previas que puedan sostener otras administraciones o sujetos concernidos por la decisión. Mediante el informe preceptivo se posibilita que el órgano decisor cuente con una información más completa sobre los hechos relevantes y pondere los intereses de otras instituciones. Todo ello redundará, sin duda, en beneficio del principio de objetividad de la actuación administrativa (art. 103.1 CE). Además, constituye un instrumento de colaboración entre administraciones que permite un ejercicio armonizado y más eficaz de las respectivas competencias.

31.- En este sentido, cabe valorar favorablemente el enriquecimiento procedimental que supone contar además de con el criterio de la correspondiente Sala de Gobierno, que se mueve en la esfera de lo gubernativo interno, con las valoraciones que puedan ofrecer el Ministerio de Justicia y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia. Ciertamente, las decisiones de especialización de órganos jurisdiccionales o de desplazamiento de sede, aunque desplieguen sus efectos en el ámbito gubernativo judicial, pueden tener repercusión en la organización de la oficina judicial y la provisión de medios materiales y



personales. Por ello, la ampliación subjetiva de la técnica del informe previo, incorporando a las administraciones prestacionales, cabe entenderla como una manifestación del principio de colaboración en el ejercicio de las competencias que la LOPJ asigna al Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial.

32.- Ahora bien, la previsión de previo informe favorable del Ministerio de Justicia supone la utilización por el prelegislador de la técnica del informe vinculante que convierte el ejercicio de la competencia del CGPJ en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no podría llevarse a cabo la especialización o el desplazamiento de sede sin atenderse al contenido del informe emitido por el Ministerio de Justicia. El previo informe favorable despliega así una eficacia obstativa que impide al CGPJ ejercer su competencia. Se atribuye, dicho de otro modo, un poder de veto al Ministerio de Justicia en la adopción de ciertas decisiones de carácter gubernativo-judicial.

33.- En el sistema de la LOPJ ese poder de veto se otorga a las administraciones prestacionales cuando el ejercicio de las atribuciones del CGPJ comporte un incremento de gasto que deba soportar la administración correspondiente. Así lo establece el artículo 560.4 LOPJ, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio. El presupuesto de aplicación de la norma es que las medidas adoptadas por el CGPJ en el ejercicio de las atribuciones contempladas en el artículo 560 LOPJ «*comporten un incremento de gasto*», de modo que para que concurra el condicionamiento del previo informe favorable de la Administración competente deberá constatarse *a limine* de manera cuantificable que determinada medida implica necesariamente un aumento del gasto por parte de la administración.

34.- Frente a lo previsto en el artículo 560.4 LOPJ, las reglas específicas que contiene la LOPJ fuera del artículo 560 LOPJ sobre la adopción de determinadas medidas de carácter gubernativo por parte del CGPJ constituyen normas especiales que desplazan a aquella. Así, en la redacción vigente de los artículos 80.3 y 98.1 LOPJ, al no preverse ningún tipo de informe de las administraciones prestacionales, quedaría excluida la aplicación del artículo 560.4 LOPJ (cfr. STS de 21 de octubre de 2020 [ECLI:ES:TS:2020:3538], FJ 3), del mismo modo que en relación con el artículo 269.2 LOPJ.



35.- En el ámbito de la regulación de las medidas de refuerzo, el artículo 216 bis.1 apartado 5 LOPJ prevé la intervención del Ministerio de Justicia con eficacia obstativa, limitando el contenido y alcance de la eventual oposición ministerial. La competencia del CGPJ para la aprobación de las medidas de refuerzo queda condicionada a *«la previa aprobación del Ministerio de Justicia quien únicamente podrá oponerse por razones de disponibilidad presupuestaria, todo ello en el marco que establezca el Protocolo que anualmente suscribirán ambos a los efectos de planificar las medidas de este tipo que sea posible adoptar»*. De este modo, la LOPJ establece unos límites precisos al poder de veto ministerial al establecer, por un lado, la única razón por la que podrá oponerse (la cobertura presupuestaria del gasto que suponga la medida de refuerzo) y, por otro lado, disponer la necesidad de un marco convencional en el que deben articularse el principio de colaboración para hacer efectivas este tipo de medidas.

36.- El prelegislador ha previsto la exigencia de informe favorable del Ministerio de Justicia para la adopción de varios tipos de medidas propias de la esfera gubernativo-judicial, sin establecer limitación alguna a las razones o motivos por los que podrá denegarse el sentido favorable del informe. Se confiere, de este modo, un poder de veto de contornos amplísimos que carece de justificación.

37.- Por lo que respecta a la especialización de los órganos judiciales, no puede obviarse que el vigente artículo 98.2 LOPJ contempla la misma fórmula que ahora el prelegislador introduce en los artículos 82 bis, 86.2 y .3 y 98.2 ALOPJ (*«El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, con informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia [...]»*). Este precepto fue incorporado por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la LOPJ, en el trámite parlamentario. La regulación de esta modalidad de especialización no se contenía en el proyecto de ley presentado en las Cortes y fue introducida mediante enmienda en el Congreso de los Diputados (enmienda núm. 48 del Grupo Parlamentario Popular [BOCG, Congreso de los Diputados, Núm. B-166-4 de 28/03/2018]) acompañada de la siguiente justificación: *«La reforma pretende fomentar la especialización material de cada jurisdicción, habilitando para el caso de ser necesaria, la ampliación competencial a más de un partido judicial.»* Se trata de una especialización que altera la competencia territorial, permitiendo la concentración en un órgano judicial



del conocimiento de determinada clase de asuntos planteados en distintos partidos judiciales. En la lógica de la vigente LOPJ el condicionamiento de la competencia de especialización del CGPJ por el informe favorable del Ministerio de Justicia tiene carácter excepcional y está vinculado a los supuestos de especializaciones que suponen una alteración territorial de la competencia, lo cual puede incidir en la organización de las oficinas judiciales y sus cargas de trabajo.

38.- En el anteproyecto este carácter excepcional del informe favorable del Ministerio de Justicia se diluye hasta el punto de que, por el contrario, viene a ser la regla general. Frente a este planteamiento del prelegislador, debe subrayarse que someter el ejercicio de una función netamente de gobierno interno del Poder Judicial al criterio favorable del Ministerio de Justicia supone introducir una interferencia gubernamental en decisiones organizativas de los Tribunales que persiguen, mediante la especialización, aumentar la eficacia en la tramitación de los asuntos, mejorar el acierto y la calidad de las decisiones judiciales y garantizar la uniformidad y coherencia interna.

39.- Ningún óbice cabe oponer a la necesidad de recabar con carácter preceptivo informes previos de las administraciones prestacionales, que encuentra su razón en los principios de colaboración institucional y de objetividad. Sin embargo, la atribución al Ministerio de Justicia de un poder de veto materialmente ilimitado oponible al ejercicio de competencias del CGPJ merece un juicio netamente desfavorable por cuanto, al establecer un condicionamiento gubernamental en el ejercicio de una competencia de este Consejo que se proyecta sobre la organización de los tribunales, entra en contradicción con la reserva constitucional de competencias atribuidas al órgano de gobierno del Poder Judicial establecida por el artículo 122.2 CE. Debe recordarse, adicionalmente, que el reconocimiento de facultades en materia de organización y funcionamiento de los Tribunales forma parte, de acuerdo con los estándares europeos, del núcleo de competencias de los denominados Consejos de Justicia. Así, en el reciente Dictamen nº 24(2021) del Comité Consultivo de Jueces Europeos, recordando lo ya afirmado en el Dictamen nº 10 (2007) y la Carta Magna de los Jueces (Principios Fundamentales) de 2010, se recomienda que los Consejos de Justicia cuenten con *«las más amplias competencias para decidir sobre todas las cuestiones que afecten al estatuto de los jueces, así como a la organización, al funcionamiento y a la imagen de las instituciones judiciales»*.



V.- CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

A) Competencia de las Audiencias Provinciales en el orden civil

40.- Se da nueva redacción al artículo 82.2 LOPJ que regula la competencia de las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil.

41.- Se suprimen en la nueva redacción las previsiones de especialización de secciones civiles en materia mercantil y en violencia sobre la mujer (actualmente contempladas en los apartados 2º y 4º del artículo 82.2 LOPJ). Esta supresión parece responder a la introducción de un específico precepto, el artículo 82 bis, que estable el régimen de especialización de las secciones. Sin embargo, el tenor del precepto proyectado no es totalmente coherente con esta supresión. Así, el ordinal 4º del artículo 82.2 del APLO sigue diciendo «*La Sección o Secciones de la Audiencia Provincial de Alicante especializadas conforme a lo establecido en el número anterior tendrán competencia exclusiva [...]»*, cuando el número 3º no contiene ya referencia alguna a la especialización de alguna de las secciones de las Audiencias Provinciales en materia mercantil. Esta discordancia debe corregirse.

42.- Se suprime, asimismo, la competencia de las secciones de la Audiencia Provincial especializadas en mercantil para conocer de los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los Juzgados de Primera Instancia en los procedimientos relativos a los concursos de personas físicas no empresarias y a acciones individuales relativas a condiciones generales de la contratación. Mediante esta competencia, prevista en el artículo 82.2.2º LOPJ en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, se trataba de unificar los criterios interpretativos en estas materias residenciando los recursos de apelación en las secciones de las Audiencias especializadas en mercantil. La concentración de la materia concursal en los Juzgados de lo Mercantil que contempla el anteproyecto y la supresión de las acciones tanto individuales como colectivas relativas a condiciones generales de la contratación de la materia mercantil, al atribuir su conocimiento a los Juzgados de Primera Instancia, hacen totalmente innecesario el mantenimiento de la competencia funcional de las secciones especializadas de las Audiencias Provinciales.



43.- Cabe señalar, finalmente, que el ordinal 4º del artículo 82.2 APLO cambia la denominación de las secciones de la Audiencia Provincial de Alicante especializadas en Marca de la Unión Europea. Pasan de denominarse «*Tribunales*» a designarse como «*Secciones*» de Marca de la Unión Europea. Se trata de un cambio nominal que ya se prevé en el anteproyecto de Ley Orgánica para la implantación de los Tribunales de Instancia y que en él tiene toda la lógica al reservarse la denominación de Tribunal de Marca de la Unión Europea a las Secciones de lo Mercantil del Tribunal de Instancia de Alicante. Ahora bien, en el marco del presente anteproyecto, cuya tramitación y aprobación definitiva puede discurrir por una vía no necesariamente coetánea con el anteproyecto de creación de los Tribunales de Instancia, parece razonable mantener para las secciones especializadas de la Audiencia Provincial de Alicante, en atención a su carácter colegiado, la denominación de Tribunal.

B) Especialización de las secciones civiles de las Audiencias Provinciales

44.- El artículo 82 bis ALOPJ prevé un régimen específico de las especializaciones de las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil. Se disponen tres supuestos de especialización: a) uno que podemos denominar general, que permite especializar una o varias secciones de la misma Audiencia Provincial en el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de Primera Instancia sobre determinadas materias (art. 82 bis.1 ALOPJ); b) una especialización para el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de la provincia (Art. 82 bis.2 ALOPJ); y c) una especialización para el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Juzgados de lo Mercantil (art. 82 bis.3 ALOPJ).

45.- El procedimiento previsto para los tres supuestos de especialización es el mismo (competencia del CGPJ previo informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia). Sobre este procedimiento procede reiterar aquí las consideraciones generales realizadas más arriba. Cabe añadir, en cualquier caso, que en todos estos casos se trata de la especialización de fracciones (las secciones) de un mismo órgano



jurisdiccional (la Audiencia Provincial) al que la Ley atribuye la competencia para el conocimiento de los recursos correspondientes. La especialización no supone alteración alguna de la competencia objetiva, funcional y territorial del órgano jurisdiccional.

46.- El procedimiento de especialización previsto por el prelegislador para las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil seguirá conviviendo con la norma establecida en el artículo 80.3 LOPJ que somete la competencia del CGPJ únicamente al previo informe de la correspondiente Sala de Gobierno y que, de entrar en vigor la norma proyectada en los términos planteados, su aplicación quedará limitada a las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden penal. La previsión de dos procedimientos de especialización distintos de las secciones de las Audiencias Provinciales según el orden jurisdiccional no resulta coherente.

47.- Por otro lado, tal y como exige el artículo 80.3 in fine LOPJ, los acuerdos de especialización deben ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Esta exigencia de publicidad está ausente en el artículo 82 bis ALOPJ y debería incorporarse.

48.- Con carácter general, las especializaciones se contemplan en los distintos supuestos del artículo 82 bis ALOPJ como potestativas («*El Consejo General del Poder Judicial [...] podrá acordar [...]»*). Ahora bien, en materia mercantil, el prelegislador ha establecido un mandato de especialización de las secciones de la Audiencia Provincial cuando el número de Juzgados de lo Mercantil existentes en la provincia fuera superior a cinco. De acuerdo con la planta actual, este supuesto sólo se da en las demarcaciones de Madrid, que cuenta con 18 Juzgados de lo Mercantil, y de Barcelona, con 12 Juzgados de lo Mercantil (la siguiente provincia con mayor número de Juzgados de lo Mercantil es Valencia con cinco). De modo que, de acuerdo con el anteproyecto, la especialización en mercantil de las secciones es obligatoria en las Audiencias Provinciales de Madrid y Barcelona.

49.- Por otro lado, el artículo 82 bis.3 ALOPJ establece un segundo mandato: si las secciones especializadas fueran más de una, el Consejo deberá distribuir las materias competencias de los Juzgados de lo Mercantil entre cada una de esas Secciones. Esta previsión parece apuntar a la necesidad de separar la materia concursal de la no concursal, con el fin de lograr en el segundo grado de la jurisdicción el objetivo de la Directiva de tramitar de manera eficaz y rápida los procesos concursales.



50.- Como observación de técnica normativa, se señala que en el segundo párrafo del artículo 82 bis.3 ALOPJ en la referencia a «*el Consejo*» debe emplearse la denominación completa de este órgano constitucional.

C) Planta de los Juzgados de lo Mercantil

51.- El artículo 86 ALOPJ regula la planta de los Juzgados de lo Mercantil. Su apartado primero dispone que los Juzgados de lo Mercantil tendrán circunscripción provincial y sede en la capital de provincia. En la nueva redacción se suprime el inciso «*Con carácter general*» que abre el vigente artículo 86 bis.1 LOPJ y que modaliza la previsión de que existan Juzgados de lo Mercantil en cada una de las provincias en que se divide el territorio nacional. Tal inciso se conecta con la previsión en el artículo 86 bis.3 LOPJ de que podrán establecerse Juzgados de lo Mercantil que extiendan su jurisdicción a dos o más provincias de la misma Comunidad Autónoma, de modo que de darse tal posibilidad habría provincias en las que la jurisdicción en materia mercantil correspondería al Juzgado de lo Mercantil de una provincia limítrofe. Tal vez la supresión del inciso «*Con carácter general*» por el prelegislador obedezca a razones estilísticas, pero al suprimirse tal modalización, del artículo 86.1 ALOPJ se deriva la existencia necesaria de Juzgados de lo Mercantil en todas las capitales de provincia, lo cual resulta desmentido a la vista de las previsiones de los apartados 2 y 3 del artículo 86 ALOPJ que prevén, respectivamente, el desplazamiento de sede a poblaciones distintas de la capital de provincia y la extensión de la jurisdicción del Juzgado de lo Mercantil a una provincia limítrofe. Por ello, con el fin de mantener la coherencia interna del precepto, sería conveniente mantener el inciso «*Con carácter general*».

52.- El vigente artículo 86 bis.2 LOPJ contempla el establecimiento de Juzgados de lo Mercantil en poblaciones distintas de la capital de provincia «*cuando, atendidas la población, la existencia de núcleos industriales o mercantiles y la actividad económica lo aconsejen*». Se trata de una previsión que habilita la creación en la planta de Juzgados de lo Mercantil con circunscripción territorial inferior a la provincia. Tal posibilidad no ha sido materializada en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

53.- En su lugar, ha sido el CGPJ en ejercicio de su competencia en materia de desplazamiento de sedes judiciales, contemplada en el artículo 269.2



LOPJ, quien ha fijado los tres únicos supuestos de establecimiento de Juzgados de lo Mercantil en poblaciones distintas de la capital de provincia. Se trata de los casos de Vigo (donde se constituye el Juzgado de lo Mercantil núm. 3 de Pontevedra en virtud del acuerdo del Pleno del CGPJ de 29 de septiembre de 2009, publicado en el BOE de 2 de octubre de 2009); Elche (donde se constituye el Juzgado de lo Mercantil núm. 3 de Alicante por acuerdo del Pleno del CGPJ de 17 de diciembre de 2009, publicado en el BOE de 29 de diciembre de 2009, conocerá únicamente de los asuntos de competencia mercantil correspondientes a los partidos judiciales de Elche, Orihuela y Torrevecija); y Gijón (donde se constituye el Juzgado de lo Mercantil núm. 3 de Oviedo, por acuerdo del Pleno de 22 de julio de 2010, modificado por el acuerdo del Pleno de 4 de abril de 2019, publicado en el BOE de 24 de abril de 2019, delimitando la competencia territorial a los partidos judiciales de Gijón y Villaviciosa).

54.- La regulación proyectada en el artículo 86.2 ALOPJ no prevé ya la creación en la planta judicial de Juzgados de lo Mercantil con competencia territorial inferior a la provincia, sino que regula un supuesto especial de desplazamiento de sedes judiciales que se aparta de la regulación general contenida en el artículo 269.2 LOPJ. En efecto, en este último precepto el ejercicio de la competencia del CGPJ únicamente se condiciona, procedimentalmente, a la previa petición de las Salas de Gobierno de los TSJ. En cambio, el anteproyecto sujeta la competencia del CGPJ al informe favorable del Ministerio de Justicia y la previa audiencia de la Sala de Gobierno del TSJ y de la comunidad autónoma afectada.

55.- En relación con este procedimiento en él se configura un poder de veto a favor del Ministerio de Justicia cabe remitir a lo ya dicho con anterioridad en el presente informe.

56.- En todo caso, el prelegislador debería aclarar la razón por la que se ha optado por eliminar la posibilidad de que se creen en la planta Juzgados de lo Mercantil con demarcación territorial inferior a la provincial y sede en población distinta de la capital, como ocurre, por el contrario, respecto de los Juzgados de lo Social en virtud de lo previsto en el artículo 92.1 LOPJ, posibilidad que ha sido actualizada en el Anexo IX de la Ley de Demarcación y Planta, tras la modificación por la Ley 37/1999, de 28 de octubre, en la que se crean varios Juzgados de lo Social con circunscripción territorial inferior a la provincia (a mero título ejemplificativo, Algeciras, Jerez de la Frontera, Motril, Mieres, Gijón, Avilés, Ponferrada, Mataró, Granollers, Alcalá de Henares, Getafe, Móstoles, Cartagena, Éibar, etc.).



57.- Por otro lado, debe destacarse que el anteproyecto objetiva la circunstancia habilitante para la existencia de secciones mercantiles en Tribunales de Instancia de poblaciones distintas de la capital provincial: se fija que debe tratarse de municipios con más de 250.000 habitantes. La objetivación comporta, ciertamente, mayor seguridad jurídica, pero también impide la valoración de circunstancias relevantes distintas de la mera cifra de población. En este sentido, debe recordarse que Elche, que hoy cuenta con una sede desplazada del Juzgado de lo Mercantil, tiene, de acuerdo con el padrón municipal revisado a 1 de enero de 2020, 234.765 habitantes.

58.- El artículo 86.3 ALOPJ viene a recoger, con algunos cambios relevantes, la previsión del vigente 86 bis.3 LOPJ conforme al cual podrá establecerse que Juzgados de lo Mercantil extiendan su jurisdicción a dos o más provincias de la misma Comunidad Autónoma. Esta posibilidad no ha sido actualizada, pues en la actual planta de los Juzgados de lo Mercantil en todas las capitales de provincia hay al menos uno.

59.- El anteproyecto prevé que el Juzgado de lo Mercantil de una provincia pueda extender su jurisdicción a otra provincia limítrofe, cuando la población de esta sea inferior a 500.000 habitantes. Se trata, en definitiva, de un supuesto de absorción de Juzgados de lo Mercantil únicos en provincias con baja población por los Juzgados de lo Mercantil de provincias limítrofes más numerosas, lo que podría dar lugar a una reconfiguración de la planta en comunidades autónomas como Castilla y León, Castilla y la Mancha, Aragón, etc.

60.- La competencia para acordar la extensión de la jurisdicción de los Juzgados de lo Mercantil a otras provincias limítrofes se atribuye al CGPJ, previo informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la Comunidad Autónoma afectada. Se trata, sin embargo, de una decisión que trasciende lo gubernativo y se sitúa, propiamente, en la definición de la planta judicial (la ampliación de la jurisdicción de un Juzgado de lo Mercantil a una provincia limítrofe comportará la supresión del Juzgado de lo Mercantil en la correspondiente provincia con menos de medio millón de habitantes). Por ello, el prelegislador debería reconsiderar la configuración de la competencia para esta redefinición de la planta de los Juzgados de lo Mercantil, que, por otro lado, entra en contradicción con lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, conforme al cual la extensión de la jurisdicción de los Juzgados de base provincial a otras provincias viene determinada por los anexos de la Ley.



61.- El artículo 86.4 APLO dispone que en todas aquellas capitales de provincia en las que exista más de un Juzgado de lo Mercantil y menos de cinco, las solicitudes de declaración de concurso de acreedores de persona natural se repartirán a uno solo de ellos. Y si el número de Juzgados de lo Mercantil fuera más de cinco (actualmente, sólo se da tal circunstancia en Madrid y Barcelona), esas solicitudes se repartirán entre dos o más igualmente determinados, con exclusión de los demás.

62.- Se trata de una norma que persigue concentrar el conocimiento de esta clase de asuntos con el fin de conseguir la homogeneidad deseable en este ámbito. El grado de densidad normativa del precepto es tal que la aplicación del mismo puede llevarse a cabo directamente por las Juntas de Jueces a la hora de elaborar las normas de reparto, sin necesidad de la intermediación de un acuerdo de especialización al amparo del artículo 98 LOPJ.

63.- Debe entenderse que esta asignación no tiene carácter excluyente, pues la sencillez, por lo general, de estos concursos no lo justificaría y determinaría, en cambio, que estos Juzgados se vieran primados respecto de los demás. Por otra parte, esta previsión de concentración de la asignación de los concursos de persona natural debería ser acorde con la regulación proyectada en el Anteproyecto de Texto refundido de la Ley concursal del procedimiento especial, muy simplificado y poco formalista, de micropymes, siendo más lógico que esta medida se adopte respecto de ellas. También debería considerarse la nueva regulación propuesta del derecho preconcursal, y las especificidades de los marcos de reestructuración preventiva y de exoneración de deudas, para, en su caso, considerar esa asignación respecto de estos procedimientos.

D) Competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil: materia no concursal

64.- El artículo 86 bis ALOPJ regula la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil en materia no concursal. Como novedad relevante, como se ha señalado más arriba, se exceptiona de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil el conocimiento de las cuestiones previstas en el Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de



cancelación o gran retraso de los vuelos, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91; en el Reglamento (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril; en el Reglamento (UE) nº 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004; y en el Reglamento (UE) nº 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar o por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004.

65.- Sin perjuicio de las consideraciones ya efectuadas sobre la conveniencia de que este tipo de controversias por su escasa complejidad, puedan ser resueltas a través de medios alternativos a la jurisdicción, debe ponerse de manifiesto que la formulación de la excepción de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil deja fuera las pretensiones formuladas al amparo del Convenio para la Unificación de Ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional, celebrado en Montreal el 28 de mayo de 1999, firmado por la Comunidad Europea el 9 de diciembre de 1999 y aprobado en nombre de esta mediante la Decisión 2001/539/CE del Consejo, de 5 de abril de 2001, que entró en vigor, por lo que respecta la Unión Europea, el 28 de junio de 2004 (en adelante, Convenio de Montreal). Este Convenio regula entre otros aspectos la responsabilidad del transportista por el daño causado en caso de destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado (art. 17 Convenio de Montreal) y fija los límites cuantitativos a los que está sujeta (art. 22 Convenio de Montreal).

66.- Este tipo de pretensiones seguirán, de acuerdo con el anteproyecto, siendo conocidas por los Juzgados de lo Mercantil. De este modo, el propósito de reducir la carga de trabajo de estos órganos jurisdiccionales con el fin de facilitar una tramitación más eficaz y rápida de los procedimientos concursales no se alcanza completamente, pues determinadas pretensiones en materia de derecho aéreo vinculadas con incidencias en los vuelos seguirán formando parte de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil.

67.- Por otro lado, en aquellos casos, no infrecuentes, en los que se haya producido un gran retraso del vuelo y la pérdida del equipaje, las pretensiones de responsabilidad dirigidas al transportista deberán formularse ante dos órganos jurisdiccionales de distinta clase, los Juzgados



de Primera Instancia, por un lado, y los Juzgados de lo Mercantil, por el otro.

68.- Por ello se sugiere al prelegislador que reconsidere la inclusión en la excepción formulada en el segundo párrafo del artículo 86 bis.1 ALOPJ de las cuestiones en materia de daños derivada de la destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado prevista en el Convenio Montreal.

69.- El artículo 86 bis.2 ALOPJ explicita la competencia de los Juzgados de lo Mercantil para conocer de las pretensiones de resarcimiento del perjuicio ocasionado por la infracción del Derecho de la competencia. La afirmación de la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil para conocer de este tipo de acciones era pacífica en la jurisprudencia a partir de la letra del vigente artículo 86 ter.2.f LOPJ al referirse a los procedimientos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (hoy, artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Con la inclusión expresa en el precepto de la Ley Orgánica de este tipo de acciones no cabe duda sobre la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil para conocer de las acciones de daños por ilícitos anti-concurrenciales al amparo tanto del artículo 1902 del Código Civil como de los artículos 71 a 81 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (introducidos por el Real Decreto-Ley 9/2018, de 26 de marzo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores, mediante el que se opera la transposición de la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014 que establece determinadas normas por las que se rigen, en virtud del Derecho nacional, las acciones de daños resultantes de las infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea).

70.- El artículo 86 bis ALOPJ no contiene mención expresa a la competencia de los Juzgados de lo Mercantil para el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales extranjeras cuando versen sobre materias de su competencia, y que hoy se contiene en el artículo 86 ter.3 LOPJ. Con el fin de despejar cualquier duda al respecto, debería incluirse tal referencia. La previsión específica de esta competencia es relevante en materia de concursos transfronterizos regulados por el Reglamento (UE) 2015/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, sobre procedimientos de insolvencia y, en general, en relación con el Reglamento (UE) nº 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.

E) Competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil: materia concursal

71.- El artículo 86 ter LOPJ regula la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil en materia concursal. Se atribuye al Juez del concurso la competencia exclusiva y excluyente sobre todas aquellas cuestiones que puedan afectar al patrimonio del concursado, con el fin de garantizar el carácter universal del concurso.

72.- El prelegislador introduce expresamente en la LOPJ las reglas de competencia objetiva establecidas en los artículos 51 a 55 del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal. De acuerdo con la Exposición de Motivos, *«la incorporación a la Ley Orgánica de materias que hasta ahora estaban en la ley ordinaria no es sino expresión de aquella regla según la cual las extensiones de jurisdicción de los Juzgados de lo mercantil deben figurar necesariamente en la primera»*. En particular, se recoge la redacción del artículo 52 del Texto Refundido de la Ley Concursal dado por el Anteproyecto de Ley de reforma, sometido también a informe de este Consejo.

73.- La opción del prelegislador por introducir en la LOPJ una regulación completa de la competencia exclusiva y excluyente del juez de concurso es conforme con el alcance de la reserva establecida en el artículo 122.1 CE, tal y como la ha interpretado la doctrina constitucional recogida en las SSTC 224/1993, de 1 de julio, FJ 3; 54/1994, de 21 de septiembre, FJ 4, 121/2011, de 7 de julio, FJ 3, y 128/2018, de 29 de noviembre, FJ 3).

74.- Debe ponerse de relieve que el artículo 86 ter.2 ALOPJ atribuye en su ordinal 4º la competencia exclusiva y excluyente al juez del concurso sobre *«[L]a declaración de la existencia de sucesión de empresa a efectos laborales y de seguridad social en los casos de transmisión de unidad o de unidades productivas y la determinación de los límites de esa declaración»*. El prelegislador, siguiendo la línea de lo ya previsto en el vigente artículo 221.2 del Texto Refundido de la Ley Concursal, ha optado por incorporar expresamente en la LOPJ la competencia del juez del concurso para declarar la existencia de sucesión de empresa y para determinar los efectos de la



sucesión, en caso de enajenación de una unidad productiva, permitiendo, de este modo, que se concentren en el Juez de lo Mercantil las decisiones sobre la declaración y los efectos de la transmisión de las unidades productivas. Esta opción supone el desplazamiento en esta materia de la competencia de los órganos de la jurisdicción social que hasta el momento viene siendo afirmada, en el marco de la normativa vigente, por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en constante jurisprudencia (Sentencia de 29 de octubre de 2014 [ECLI:ES:TS:2014:5228]; 11 de enero de 2018 [ECLI:ES:TS:2018:164]; 17 de febrero de 2018 [ECLI:ES:TS:2018:752]; 9 de enero de 2019 [ECLI:ES:TS:2019:1588]; 12 de diciembre de 2019 [ECLI:ES:TS:2019:4331]; 2 de julio de 2020 [ECLI:ES:TS:2020:2581]). Con todo, el texto propuesto no despeja las dudas competenciales que se pueden derivar en las reclamaciones sobre sucesión empresarial y sus efectos que se dirijan a una pluralidad de empresas concursadas y otras que no estén inmersas en concurso con fundamento en diversidad de títulos.

F) Competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil: marca de la Unión Europea

75.- El artículo 86 quáter ALOPJ regula la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil con sede en la ciudad de Alicante que, junto a las materias propias de los órganos especializados en mercantil, ostentan la competencia exclusiva y excluyente con jurisdicción en todo el territorio nacional para conocer de las acciones ejercidas al amparo del Reglamento (UE) 2017/1001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2017, sobre la marca de la Unión Europea, y del Reglamento (CE) nº 6/2002 del Consejo, de 12 de diciembre de 2001, sobre los dibujos y modelos comunitarios. Estos Juzgados en el ejercicio de esta competencia exclusiva y excluyente se denominarán Juzgados de Marca de la Unión Europea. La regulación proyectada no introduce modificaciones relevantes salvo la actualización de la norma europea reguladora de la marca de la Unión Europea y la adecuación de la denominación del Juzgado.

76.- Como elemento novedoso, el apartado 3 del artículo 86 quáter ALOPJ introduce en sede de Ley Orgánica la norma de acumulación de acciones contenida en el apartado tercero de la disposición adicional primera de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas (en la redacción dada por la disposición final tercera de la Ley 24/2015, de 24 de julio). Como ha puesto



de manifiesto la Sentencia de la Audiencia Provincial de Alicante de 15 de marzo de 2019 (ECLI:ES:APA:2019:413), de la referida disposición adicional primera de la Ley de Marcas se desprende que *«los Juzgados Españoles de Marcas de la Unión Europea serán competentes (y dicha competencia les corresponderá en exclusiva, ex RMUE), en los litigios por infracción de marcas UE para conocer, acumuladamente: 1º De acciones concernientes a marcas nacionales o internacionales idénticas o similares. Nótese que la referencia a "acciones concernientes" no limita el precepto a las acciones por infracción. 2º De otras acciones distintas, "cuando exista cualquier otra conexión entre las pretensiones".»*

77.- El prelegislador ha estimado necesario elevar el rango de esta previsión delimitadora de la competencia objetiva de los Juzgados de Marca de la Unión Europea con el fin de que esta norma de competencia se inserte, de acuerdo con la específica reserva del artículo 122.1 CE, en la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo cual se valora favorablemente.

78.- Coherentemente con la redacción del artículo 86 quáter.3 ALOPJ, la disposición final segunda del Anteproyecto suprime el apartado tercero de la disposición adicional primera de la Ley de Marcas.

G) Especialización de Juzgados

79.- El anteproyecto da nueva redacción al artículo 98 LOPJ que establece el régimen de especialización de los Juzgados.

80.- El nuevo apartado 1 del artículo 98 ALOPJ reproduce el contenido del vigente artículo 98.1 LOPJ con la novedad relevante de la introducción en el procedimiento del informe previo de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia. Como se ha señalado en las consideraciones generales, la técnica del informe previo permite que en el ejercicio de la competencia sobre la especialización de Juzgados de una misma circunscripción el CGPJ pueda tomar en cuenta las valoraciones sobre la medida efectuadas por la administración prestacional. La incorporación de este trámite en el procedimiento para acordar la especialización es coherente con los principios de colaboración y de objetividad, por lo que merece una valoración favorable.

81.- Se introduce en el artículo 98.2 ALOPJ una regla especial especialización de los Juzgados de lo Mercantil, que viene a desplazar para



esta clase de órganos la aplicación de la regla general de especialización contenida en el artículo 98.1 ALOPJ. El tenor literal del precepto proyectado es el siguiente: *«El Consejo General del Poder Judicial, con informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia, podrá acordar que en aquellas provincias en que existan más de cinco Juzgados de lo mercantil, uno o varios de ellos asumen con carácter exclusivo el conocimiento de determinados asuntos de entre los que sean competencia de estos Juzgados».*

82.- En cuanto al procedimiento para el ejercicio de la competencia de especialización que corresponde al CGPJ ya se ha puesto de manifiesto las dudas que suscita la atribución en esta materia de un poder de veto materialmente ilimitado al Ministerio de Justicia. Adicionalmente, debe señalarse que nos encontramos ante una medida de especialización de Juzgados de la misma clase dentro de la misma circunscripción, de modo que no existe una diferencia cualitativa entre la medida del artículo 98.2 ALOPJ y la del artículo 98.1 ALOPJ que justifique la previsión por el prelegislador de procedimientos distintos.

83.- Por otro lado, al establecerse como presupuesto habilitante para la especialización el que existan más de cinco Juzgados de lo Mercantil (circunstancias que actualmente sólo se da en Madrid y Barcelona), parece desprenderse una norma implícita de prohibición de especialización de los Juzgados de lo Mercantil en aquellas circunscripciones que cuentan con cinco Juzgados o menos. Esta consecuencia del artículo 98.2 ALOPJ determinaría el cese de las actuales especializaciones acordadas a favor de Juzgados en circunscripciones que no superan los cinco Juzgados de lo Mercantil (así, por ejemplo, los Juzgados de lo Mercantil con competencia exclusiva en patentes, marcas y protección jurídica del diseño industrial como el JM nº 2 de Bilbao, el JM nº 1 de A Coruña, JM nº 1 de Granada o el JM nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria).

84.- A la vista de lo expuesto, debería suprimirse el apartado 2 del artículo 98 ALOPJ porque introduce un poder de veto del Ministerio de Justicia que carece de justificación y comporta la imposibilidad de mantener las especializaciones actualmente acordadas a favor de Juzgados de lo Mercantil, en circunscripciones con cinco o menos Juzgados de esta clase, y, fundamentalmente, porque resulta innecesario al poder acordarse este tipo de especializaciones al amparo del artículo 98.1 ALOPJ.



85.- El artículo 98.3 ALOPJ reproduce sustancialmente el contenido del vigente artículo 98.2 LOPJ que regula la especialización de Juzgados que comporta alteración de la competencia territorial. El tenor del precepto proyectado incurre en un error al disponer que el destinatario de la especialización podrá ser *«uno o varios Juzgados de primera Instancia de la misma provincia y del mismo orden jurisdiccional»*. Debe referirse a «Juzgados» como hace el vigente artículo 98.2 LOPJ.

86.- Se introduce como novedad en el régimen de este tipo de especialización su carácter necesariamente temporal, al establecerse que la asunción del conocimiento de determinadas materias o clases de asuntos será *«por tiempo determinado»*. Esta precisión no se contiene en el tenor del vigente artículo 98.2 LOPJ, pero es coherente con el carácter en cierta medida excepcional de esta especialización con alteración de la competencia territorial.

H) Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil

87.- La disposición final primera introduce algunas modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil. En primer lugar, modifica el artículo 45, relativo a la competencia de los Juzgados de Primera Instancia, para acomodarlo a la nueva distribución de competencias entre estos y los Juzgados de lo Mercantil derivada de las previsiones que se introducen en la LOPJ. Y, en segundo lugar, se introducen nuevos párrafos en los artículos 73.1.1º, 77.2 y 406.2, que regulan respectivamente la acumulación de acciones, la acumulación de procesos y la reconvención, con el fin de introducir un *forum conexitatis* a favor de los Juzgados de lo Mercantil.

88.- Como acertadamente expone la MAIN, la introducción de los Juzgados de lo Mercantil mediante la Ley Orgánica 8/2003 *«no vino acompañada por el establecimiento de un "forum conexitatis", como es usual cuando se crea un tribunal especial, que resolviera los problemas de heterogeneidad competencial derivados de la conexidad que ineludiblemente se produce en estos supuestos. Esto ha supuesto que durante casi quince años haya existido una situación de confusión legislativa en orden a admitir o no la acumulación de acciones, de autos o la reconvención cuando alguno de la acciones no era competencia del tribunal que originariamente iba a conocer o estaba conociendo del asunto [...] Para dar certidumbre a todos los supuestos que puedan plantearse, muy frecuentes en los casos de Derecho*



de la competencia, y en la misma línea de primar el principio de especialidad [...] (pues no puede olvidarse que los Magistrados de lo mercantil son especialistas dentro de la jurisdicción civil, cuyas materias también han de dominar), se propone una nueva redacción de los artículos 73.1.1º, 77.2 y 406.2 LEC, estableciéndose un "forum conexitatis" a favor de los Juzgados de lo Mercantil en los tres casos en que cabe que se produzca la cuestión competencial (acumulación de acciones, de proceso y reconvención).»

89.- En materia de acumulación de acciones, el Anteproyecto introduce una modalización del requisito establecido en el artículo 73.1.1º LEC conforme al cual es necesario que el tribunal que deba entender de la acción principal posea jurisdicción y competencia por razón de la materia o por razón de la cuantía para conocer de la acumulada o acumuladas. Se incorpora un segundo párrafo a este precepto de la LEC que establece que cuando la acción principal corresponda a la competencia del Juzgado de lo Mercantil le corresponderá también conocer de las demás acciones conexas o prejudiciales, aunque versen sobre materias pertenecientes a la competencia objetiva de otra clase de tribunales, dentro del orden civil. Inversamente, se establece que de corresponder el conocimiento de la acción principal a los Juzgados de Primera Instancia sólo procederá la acumulación de acciones si pertenecen a la competencia objetiva de estos Juzgados.

90.- En el artículo 77.2 LEC se introduce un nuevo párrafo que excepciona la regla que impide la acumulación de dos procesos tramitados en distintos tribunales cuando el tribunal del proceso más antiguo careciere de competencia objetiva para conocer del proceso o procesos que se quieran acumular. Según la nueva redacción del precepto, procederá la acumulación de los procesos ante el Juzgado de lo Mercantil, aunque no esté conociendo del proceso más antiguo y los procesos acumulables se estén tramitando ante un Juzgado de Primera Instancia.

91.- En sede de reconvención, el prelegislador introduce tres nuevos párrafos en el artículo 406.2 LEC para establecer que cuando la acción reconvencional fuera competencia de los Juzgados de lo Mercantil, previa audiencia del actor y demás partes personadas por un plazo de cinco días, el Juzgado de Primera Instancia deberá inhibirse a favor del Juzgado de lo Mercantil que resulte competente.



V.- CONCLUSIONES

PRIMERA.- El prelegislador ha partido de la consideración de que la adecuada transposición de la Directiva sobre reestructuración e insolvencia precisa de la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para reordenar la competencia objetiva de los órganos de la jurisdicción civil especializados en materia mercantil con el fin de permitir que los procedimientos concursales puedan tramitarse de forma eficiente, tal y como exige el artículo 25 de la Directiva. Tal reordenación competencial se articula en una doble dirección. En primer lugar, se concentra en los Juzgados de lo Mercantil todas las cuestiones relativas al concurso con independencia de la condición civil o mercantil del deudor. Se revierte de este modo la atribución a los Juzgados de Primera Instancia de la competencia sobre los concursos de deudores persona física no empresario operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que introdujo el apartado 6 del artículo 85 LOPJ. Esta decisión se justifica suficientemente en la exposición de motivos del Anteproyecto. En segundo lugar, se sustraen de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil determinadas materias con el fin de reducir su carga de trabajo: las cuestiones planteadas al amparo de los Reglamentos europeos sobre compensación a los pasajeros aéreos, por mar o vías navegables y viajeros por ferrocarril y autobús y autocar; así como, el conocimiento de las acciones colectivas previstas en la legislación sobre condiciones generales de la contratación y en la legislación sobre defensa de los consumidores y usuarias, previstas hoy en el artículo 86 ter.2.d LOPJ.

SEGUNDA.- El Anteproyecto introduce en distintos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial una nueva configuración de las competencias del Consejo General del Poder Judicial en materia de especialización de órganos jurisdiccionales y desplazamiento de sedes. Estas competencias, actualmente, se configuran como competencia exclusiva de este órgano constitucional, de carácter netamente gubernativo-judicial, introduciendo como condicionante formal exclusivamente la previa audiencia de la correspondiente Sala de Gobierno. El prelegislador en contraposición al carácter exclusivo de estas competencias ha optado, con carácter general, por ampliar el número de sujetos de los que se debe recabar informe previo y por imponer la compartición de la decisión sobre la especialización o la sede desplazada entre el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, al establecer el previo informe favorable de este. En relación



con la ampliación de los sujetos a los que procede recabar informe, incorporando a las administraciones prestacionales, cabe entenderla como una manifestación del principio de colaboración en el ejercicio de las competencias que la LOPJ asigna al Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial.

TERCERA.- Ahora bien, la previsión de previo informe favorable del Ministerio de Justicia supone la utilización por el prelegislador de la técnica del informe vinculante que convierte el ejercicio de la competencia del CGPJ en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no podría llevarse a cabo la especialización o el desplazamiento de sede sin atenerse al contenido del informe emitido por el Ministerio de Justicia. El previo informe favorable despliega así una eficacia obstativa que impide al CGPJ ejercer su competencia. Se atribuye, dicho de otro modo, un poder de veto al Ministerio de Justicia en la adopción de ciertas decisiones de carácter gubernativo-judicial, sin establecer limitación alguna a las razones o motivos por los que podrá denegarse el sentido favorable del informe. Se confiere, de este modo, un poder de veto de contornos amplísimos que carece de justificación, lo que supone someter el ejercicio de una función netamente de gobierno interno del Poder Judicial al criterio favorable del Ministerio de Justicia supone introducir una interferencia gubernamental en decisiones organizativas de los Tribunales que persiguen, mediante la especialización, aumentar la eficacia en la tramitación de los asuntos, mejorar el acierto y la calidad de las decisiones judiciales y garantizar la uniformidad y coherencia interna. Por todo ello, la atribución al Ministerio de Justicia de un poder de veto materialmente ilimitado oponible al ejercicio de competencias del CGPJ merece un juicio netamente desfavorable por cuanto, al establecer un condicionamiento gubernamental en el ejercicio de una competencia de este Consejo que se proyecta sobre la organización de los tribunales, entra en contradicción con la reserva constitucional de competencias atribuidas al órgano de gobierno del Poder Judicial establecida por el artículo 122.2 CE. Debe recordarse, adicionalmente, que el reconocimiento de facultades en materia de organización y funcionamiento de los Tribunales forma parte, de acuerdo con los estándares europeos, del núcleo de competencias de los denominados Consejos de Justicia.

CUARTA.- Se da nueva redacción al artículo 82.2 LOPJ que regula la competencia de las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil. Se suprimen en la nueva redacción las previsiones de especialización



de secciones civiles en materia mercantil y en violencia sobre la mujer (actualmente contempladas en los apartados 2º y 4º del artículo 82.2 LOPJ). Esta supresión parece responder a la introducción de un específico precepto, el artículo 82 bis, que estable el régimen de especialización de las secciones. Sin embargo, el tenor del precepto proyectado no es totalmente coherente con esta supresión. Así, el ordinal 4º del artículo 82.2 del APLO sigue diciendo «*La Sección o Secciones de la Audiencia Provincial de Alicante especializadas conforme a lo establecido en el número anterior tendrán competencia exclusiva [...]»*, cuando el número 3º no contiene ya referencia alguna a la especialización de alguna de las secciones de las Audiencias Provinciales en materia mercantil. Esta discordancia debe corregirse.

QUINTA.- El ordinal 4º del artículo 82.2 APLO cambia la denominación de las secciones de la Audiencia Provincial de Alicante especializadas en Marca de la Unión Europea. Pasan de denominarse «*Tribunales*» a designarse como «*Secciones*» de Marca de la Unión Europea. Se trata de un cambio nominal que ya se prevé en el anteproyecto de Ley Orgánica para la implantación de los Tribunales de Instancia y que en él tiene toda la lógica al reservarse la denominación de Tribunal de Marca de la Unión Europea a las Secciones de lo Mercantil del Tribunal de Instancia de Alicante. Ahora bien, en el marco del presente anteproyecto, cuya tramitación y aprobación definitiva puede discurrir por una vía no necesariamente coetánea con el anteproyecto de creación de los Tribunales de Instancia, parece razonable mantener para las secciones especializadas de la Audiencia Provincial de Alicante, en atención a su carácter colegiado, la denominación de Tribunal.

SEXTA.- El artículo 82 bis ALOPJ prevé un régimen específico de las especializaciones de las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil. El procedimiento previsto para los tres supuestos de especialización es el mismo (competencia del CGPJ previo informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia) y suscita serias dudas sobre su oportunidad y justificación. Este procedimiento de especialización para las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden civil seguirá conviviendo con la norma establecida en el artículo 80.3 LOPJ que somete la competencia del CGPJ únicamente al previo informe de la correspondiente Sala de Gobierno y que, de entrar en vigor la norma proyectada en los términos planteados, su aplicación quedará limitada a las secciones de las Audiencias Provinciales en el orden penal. La previsión de dos



procedimientos de especialización distintos de las secciones de las Audiencias Provinciales según el orden jurisdiccional no resulta coherente.

SÉPTIMA.- El artículo 80.3 in fine LOPJ establece que los acuerdos de especialización deben ser objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Esta exigencia de publicidad está ausente en el artículo 82 bis ALOPJ y debería incorporarse.

OCTAVA.- Como observación de técnica normativa, se señala que en el segundo párrafo del artículo 82 bis.3 ALOPJ en la referencia a «*el Consejo*» debe emplearse la denominación completa de este órgano constitucional.

NOVENA.- El artículo 86 ALOPJ regula la planta de los Juzgados de lo Mercantil. Su apartado primero dispone que los Juzgados de lo Mercantil tendrán circunscripción provincial y sede en la capital de provincia. En la nueva redacción se suprime el inciso «*Con carácter general*» que abre el vigente artículo 86 bis.1 LOPJ y que modaliza la previsión de que existan Juzgados de lo Mercantil en cada una de las provincias en que se divide el territorio nacional. Tal vez la supresión del inciso «*Con carácter general*» por el prelegislador obedezca a razones estilísticas, pero al suprimirse tal modalización, del artículo 86.1 ALOPJ se deriva la existencia necesaria de Juzgados de lo Mercantil en todas las capitales de provincia, lo cual resulta desmentido a la vista de las previsiones de los apartados 2 y 3 del artículo 86 ALOPJ que prevén, respectivamente, el desplazamiento de sede a poblaciones distintas de la capital de provincia y la extensión de la jurisdicción del Juzgado de lo Mercantil a una provincia limítrofe. Por ello, con el fin de mantener la coherencia interna del precepto, sería conveniente mantener el inciso «*Con carácter general*».

DÉCIMA.- La regulación proyectada en el artículo 86.2 ALOPJ no prevé ya la creación en la planta judicial de Juzgados de lo Mercantil con competencia territorial inferior a la provincia, como se contempla en el vigente artículo 86 bis.2 LOPJ, sino que regula un supuesto especial de desplazamiento de sedes judiciales que se aparta de la regulación general contenida en el artículo 269.2 LOPJ. En efecto, en este último precepto el ejercicio de la competencia del CGPJ únicamente se condiciona, procedimentalmente, a la previa petición de las Salas de Gobierno de los TSJ. En cambio, el anteproyecto sujeta la competencia del CGPJ al informe favorable del Ministerio de Justicia y la previa audiencia de la Sala de Gobierno del TSJ y de la comunidad autónoma afectada. En todo caso, el prelegislador debería aclarar la razón por la que se ha optado por eliminar la posibilidad de que



se creen en la planta Juzgados de lo Mercantil con demarcación territorial inferior a la provincial y sede en población distinta de la capital, como ocurre, por el contrario, respecto de los Juzgados de lo Social en virtud de lo previsto en el artículo 92.1 LOPJ, posibilidad que ha sido actualizada en el Anexo IX de la Ley de Demarcación y Planta.

DECIMOPRIMERA.- El anteproyecto objetiva la circunstancia habilitante para la existencia de secciones mercantiles en Tribunales de Instancia de poblaciones distintas de la capital provincial: se fija que debe tratarse de municipios con más de 250.000 habitantes. La objetivación comporta, ciertamente, mayor seguridad jurídica, pero también impide la valoración de circunstancias relevantes distintas de la mera cifra de población. En este sentido, debe recordarse que Elche, que hoy cuenta con una sede desplazada del Juzgado de lo Mercantil, tiene, de acuerdo con el padrón municipal revisado a 1 de enero de 2020, 234.765 habitantes.

DECIMOSEGUNDA.- El artículo 86.3 ALOPJ prevé que el Juzgado de lo Mercantil de una provincia pueda extender su jurisdicción a otra provincia limítrofe, cuando la población de esta sea inferior a 500.000 habitantes. La competencia para acordar la extensión de la jurisdicción de los Juzgados de lo Mercantil a otras provincias limítrofes se atribuye al CGPJ, previo informe favorable del Ministerio de Justicia, oída la Sala de Gobierno y, en su caso, la comunidad autónoma afectada. Se trata, sin embargo, de una decisión que trasciende lo gubernativo y se sitúa, propiamente, en la definición de la planta judicial (la ampliación de la jurisdicción de un Juzgado de lo Mercantil a una provincia limítrofe comportará la supresión del Juzgado de lo Mercantil en la correspondiente provincia con menos de medio millón de habitantes). Por ello, el prelegislador debería reconsiderar la configuración de la competencia para esta redefinición de la planta de los Juzgados de lo Mercantil, que, por otro lado, entra en contradicción con lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, conforme al cual la extensión de la jurisdicción de los Juzgados de base provincial a otras provincias viene determinada por los anexos de la Ley.

DECIMOTERCERA.- El artículo 86.4 APLO dispone que en todas aquellas capitales de provincia en las que exista más de un Juzgado de lo Mercantil y menos de cinco, las solicitudes de declaración de concurso de acreedores de persona natural se repartirán a uno solo de ellos. Y si el número de Juzgados de lo Mercantil fuera más de cinco, esas solicitudes se repartirán entre dos o más igualmente determinados, con exclusión de los demás. Se



trata de una norma que persigue concentrar el conocimiento de esta clase de asuntos con el fin de conseguir la homogeneidad deseable en este ámbito. El grado de densidad normativa del precepto es tal que la aplicación del mismo puede llevarse a cabo directamente por las Juntas de Jueces a la hora de elaborar las normas de reparto, sin necesidad de la intermediación de un acuerdo de especialización al amparo del artículo 98 LOPJ.

DECIMOCUARTA.- El artículo 86 bis ALOPJ regula la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil en materia no concursal. Como novedad relevante, se exceptiona de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil el conocimiento de las cuestiones previstas en el en el Reglamento (CE) nº 261/2004, el Reglamento (CE) nº 1371/2007, el Reglamento (UE) nº 181/2011 y el Reglamento (UE) nº 1177/2010. Debe ponerse de manifiesto que la formulación de la excepción de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil deja fuera las pretensiones formuladas al amparo del Convenio de Montreal que entre otros aspectos la responsabilidad del transportista por el daño causado en caso de destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado y fija los límites cuantitativos a los que está sujeta. Este tipo de pretensiones seguirán, de acuerdo con el anteproyecto, siendo conocidas por los Juzgados de lo Mercantil. De este modo, el propósito de reducir la carga de trabajo de estos órganos jurisdiccionales con el fin de facilitar una tramitación más eficaz y rápida de los procedimientos concursales no se alcanza completamente, pues determinadas pretensiones en materia de derecho aéreo vinculadas con incidencias en los vuelos seguirán formando parte de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil. Por otro lado, en aquellos casos, no infrecuentes, en los que se haya producido un gran retraso del vuelo y la pérdida del equipaje, las pretensiones de responsabilidad dirigidas al transportista deberán formularse ante dos órganos jurisdiccionales de distinta clase, los Juzgados de Primera Instancia, por un lado, y los Juzgados de lo Mercantil, por el otro. Por ello se sugiere al prelegislador que reconsidere la inclusión en la excepción formulada en el segundo párrafo del artículo 86 bis.1 ALOPJ de las cuestiones en materia de daños derivada de la destrucción, pérdida o avería del equipaje facturado prevista en el Convenio Montreal.

DECIMOQUINTA.- La opción del prelegislador de exceptionar esta clase de asuntos de la competencia de los Juzgados de lo Mercantil puede descargar parte del volumen de trabajo que pesa sobre estos órganos, pero al precio de desplazar un número considerable de asuntos a los Juzgados de Primera Instancia, que soportan ya una considerable carga de trabajo. La litigiosidad vinculada con la compensación por denegación de embarque, cancelación o



gran retraso de los vuelos se caracteriza por su escasa complejidad, al establecerse con claridad y precisión los supuestos de cancelación, denegación y retraso que dan lugar a derecho de compensación y fijarse límites cuantitativos precisos en función de la duración del vuelo. Se trata, por ello, de una materia idónea para que las controversias en este ámbito puedan ser resueltas a través medios alternativos a la jurisdicción. En este sentido, en el Plan de choque del Consejo General del Poder Judicial para la reactivación tras el estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19 se señalaba que sería positivo establecer mecanismos obligatorios o disuasorios de mediación o arbitraje para la resolución del conflicto para este tipo de asuntos. En particular, se apuntaba la introducción de un requisito de admisibilidad de la demanda consistente en haber realizado la reclamación previa ante Agencia Estatal de Seguridad Aérea (que es la autoridad designada para velar por el cumplimiento del Reglamento (CE) nº 261/2004, a los efectos de su artículo 16), de modo que de no haberse efectuado, con arreglo a lo establecido en el art. 439.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no se daría curso a la demanda, lo que comportaría una drástica reducción de los asuntos de esta naturaleza que se tramitan en los Juzgados de lo Mercantil.

DECIMOSEXTA.- El artículo 86 bis ALOPJ no contiene mención expresa a la competencia de los Juzgados de lo Mercantil para el reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales extranjeras cuando versen sobre materias de su competencia, y que hoy se contiene en el artículo 86 ter.3 LOPJ. Con el fin de despejar cualquier duda al respecto, debería incluirse tal referencia.

DECIMOSÉPTIMA.- El artículo 86 ter LOPJ regula la competencia objetiva de los Juzgados de lo Mercantil en materia concursal. Se atribuye al Juez del concurso la competencia exclusiva y excluyente sobre todas aquellas cuestiones que puedan afectar al patrimonio del concursado, con el fin de garantizar el carácter universal del concurso. El prelegislador introduce expresamente en la LOPJ las reglas de competencia objetiva establecidas en los artículos 51 a 55 del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal. La opción del prelegislador por introducir en la LOPJ una regulación completa de la competencia exclusiva y excluyente del juez de concurso es conforme con el alcance de la reserva establecida en el artículo 122.1 CE, tal y como la ha interpretado la doctrina constitucional. Debe ponerse de relieve que la expresa atribución en el precepto proyectado al Juez del concurso de la



competencia exclusiva y excluyente sobre la declaración de la existencia sucesión de empresa y sus efectos supone el desplazamiento en esta materia de la competencia de los órganos de la jurisdicción social que hasta el momento viene siendo afirmada, en el marco de la normativa vigente, por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en constante jurisprudencia, aunque el texto propuesto no despeja las dudas competenciales que se pueden derivar en las reclamaciones sobre sucesión empresarial y sus efectos que se dirijan a una pluralidad de empresas concursadas y otras que no estén inmersas en concurso con fundamento en diversidad de títulos.

DECIMOCTAVA.- El nuevo apartado 1 del artículo 98 ALOPJ reproduce el contenido del vigente artículo 98.1 LOPJ con la novedad relevante de la introducción en el procedimiento del informe previo de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia. Como se ha señalado en las consideraciones generales, la técnica del informe previo permite que en el ejercicio de la competencia sobre la especialización de Juzgados de una misma circunscripción el CGPJ pueda tomar en cuenta las valoraciones sobre la medida efectuada por la administración prestacional. La incorporación de este trámite en el procedimiento para acordar la especialización es coherente con los principios de colaboración y de objetividad, por lo que merece una valoración favorable.

DECIMONOVENA.- Se introduce en el artículo 98.2 ALOPJ una regla para la especialización de los Juzgados de lo Mercantil, que viene a desplazar para esta clase de órganos la aplicación de la regla general de especialización contenida en el artículo 98.1 ALOPJ. En cuanto al procedimiento para el ejercicio de la competencia de especialización que corresponde al CGPJ ya se ha puesto de manifiesto las dudas que suscita la atribución en esta materia de un poder de veto materialmente ilimitado al Ministerio de Justicia. Adicionalmente, debe señalarse que nos encontramos ante una medida de especialización de Juzgados de la misma clase dentro de la misma circunscripción, de modo que no existe una diferencia cualitativa entre la medida del artículo 98.2 ALOPJ y la del artículo 98.1 ALOPJ que justifique la previsión por el prelegislador de procedimientos distintos. Por otro lado, al establecerse como presupuesto habilitante para la especialización el que existan más de cinco Juzgados de lo mercantil (circunstancias que actualmente sólo se da en Madrid y Barcelona), parece desprenderse una norma implícita de prohibición de especialización de los Juzgados de lo Mercantil en aquellas circunscripciones que cuentan con



cinco Juzgados o menos. Esta consecuencia del artículo 98.2 ALOPJ determinaría el cese de las actuales especializaciones acordadas a favor de Juzgados en circunscripciones que no superan los cinco Juzgados de lo Mercantil. A la vista de lo expuesto, debería suprimirse el apartado 2 del artículo 98 ALOPJ porque introduce un poder de veto del Ministerio de Justicia que carece de justificación y comporta la imposibilidad de mantener las especializaciones actualmente acordadas a favor de Juzgados de lo Mercantil, en circunscripciones con cinco o menos Juzgados de esta clase, y, fundamentalmente, porque resulta innecesario al poder acordarse este tipo de especializaciones al amparo del artículo 98.1 ALOPJ.

VIGÉSIMA.- El artículo 98.3 ALOPJ reproduce sustancialmente el contenido del vigente artículo 98.2 LOPJ que regula la especialización de Juzgados que comporta alteración de la competencia territorial. El tenor del precepto proyecto incurre en un error al disponer que el destinatario de la especialización podrá ser *«uno o varios Juzgados de primera Instancia de la misma provincia y del mismo orden jurisdiccional»*. Debe referirse a «Juzgados» como hace el vigente artículo 98.2 LOPJ. Se introduce como novedad en el régimen de este tipo de especialización su carácter necesariamente temporal, al establecerse que la asunción del conocimiento determinadas materias o clases de asuntos será *«por tiempo determinado»*. Esta precisión no se contiene el tenor del vigente artículo 98.2 LOPJ, pero es coherente con el carácter en cierta medida excepcional de esta especialización con alteración de la competencia territorial.

VIGÉSIMOPRIMERA.- La disposición final primera introduce algunas modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil. En primer lugar, modifica el artículo 45, relativo a la competencia de los Juzgados de Primera Instancia, para acomodarlo a la nueva distribución de competencias entre estos y los Juzgados de lo Mercantil derivada de las previsiones que se introducen en la LOPJ. Y, en segundo lugar, se introducen nuevos párrafos en los artículos 73.1.1º, 77.2 y 406.2, que regulan respectivamente la acumulación de acciones, la acumulación de procesos y la reconvención, con el fin de introducir un *forum conexitatis* a favor de los Juzgados de lo Mercantil.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Secretaría General

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extendiendo y firmo la presente en Madrid, 25 de noviembre de 2021

José Luis de Benito y Benítez de Lugo
Secretario General