

---

# Avanza la trasposición de la Directiva de acciones de representación

El Proyecto de ley por el que se pretenden regular las acciones colectivas se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados.

España - Legal Flash

17 de abril de 2024



---

## Aspectos clave

El texto, que pretende trasponer la Directiva 2020/1828, contempla una regulación específica de las acciones colectivas

- > El procedimiento incluye un trámite de certificación en el que, entre otros aspectos, se examinará la homogeneidad de las pretensiones de los consumidores
- > El sistema elegido es de *opt-out* (vincula a todos los consumidores, salvo los que declaren su voluntad de ser excluidos); también es posible el sistema *opt-in* cuando el valor de la prestación que corresponda a cada consumidor supere los 3.000 € y el tribunal lo considere más adecuado para una buena administración de justicia
- > La distribución de los fondos entre los consumidores no identificados se prevé que la realice un **liquidador**, que devolverá el remanente al condenado
- > El Proyecto permite la financiación por terceros e incluye algunos controles del tribunal en este aspecto



---

## Claves de la regulación proyectada sobre acciones colectivas

### 1. ¿Qué regula este Proyecto de ley? ¿Cuál es su origen?

Este proyecto de ley orgánica (el “**Proyecto**”), además de regular otras cuestiones (como la nueva organización judicial o los métodos alternativos de resolución de conflictos), establece un procedimiento especial para la tramitación de acciones colectivas destinadas a la protección de los derechos e intereses de consumidores y usuarios.

Esta propuesta de regulación trae causa de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE (la “**Directiva**”), que se pretende trasponer al ordenamiento español mediante la norma proyectada.

A pesar de que el plazo de transposición expiró en diciembre de 2022, la Directiva aún se encuentra pendiente de transposición en numerosos Estados miembros. Su incorporación a los sistemas nacionales está generando un mapa con regímenes diversos, pues aun cuando establece unas reglas comunes, deja al arbitrio de los legisladores nacionales la concreta integración de la acción colectiva (acción de representación, en terminología de la Directiva) en los respectivos ordenamientos.

La principal diferencia entre los regímenes nacionales viene determinada por el sistema elegido para la definición de la “clase” o grupo de afectados que formarán parte del procedimiento, que puede ser de naturaleza *opt-in* (incluirá únicamente a los consumidores que hayan manifestado expresamente su voluntad de adherirse) u *opt-out* (que incluirá por defecto a todos los consumidores afectados salvo los que opten por excluirse de manera expresa).

En España, durante la legislatura anterior se había aprobado un Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores (el “**APL**”) cuya tramitación decayó con la disolución de las Cortes Generales. Aunque el texto del Proyecto actual presenta algunas diferencias con el de dicho APL, en líneas generales mantiene el régimen previsto por este último, señaladamente, en lo que respecta a la elección por el legislador español -con algunas salvedades- del sistema *opt-out*.

### 2. ¿Cuál es el ámbito de aplicación de las acciones colectivas según el Proyecto?

Al igual que la regulación actual en España, el Proyecto limita el ámbito de aplicación de las acciones colectivas a conductas de empresarios o profesionales que infrinjan los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. Por tanto, el Proyecto solo aplicará respecto de quienes ostenten dicha condición.



Por otro lado, mientras la Directiva se refiere únicamente a infracciones de las disposiciones del Derecho de la Unión que se recogen en su Anexo I, el Proyecto no limita su ámbito de aplicación a dichas disposiciones normativas.

### 3. ¿Qué tipo de acciones se podrán ejercitar de forma colectiva?

En consonancia con la Directiva, el Proyecto permite a las entidades habilitadas el ejercicio de dos tipos de acciones colectivas: las de cesación y las de resarcimiento.

La acción resarcitoria es una de las novedades relevantes del Proyecto, sobre todo teniendo en cuenta la opción del sistema *opt-out* por la que se decanta, tal como explicamos más adelante.

Por otro lado, se reconoce expresamente la categoría de las acciones transfronterizas – aquellas ejercitadas por una entidad habilitada en un Estado miembro distinto del Estado miembro en el que dicha entidad habilitada haya sido designada–.

### 4. ¿Qué entidades prevé el Proyecto que puedan iniciar una acción colectiva?

El Proyecto contempla que la legitimación activa se atribuya con carácter general al Ministerio Fiscal y a las entidades habilitadas, tanto a las nacionales como a las designadas en otros Estados miembros (que podrán ejercitar la acción transfronteriza).

Entidades habilitadas serán las asociaciones de consumidores y usuarios habilitadas, los órganos de la administración competentes en materia de consumo y las entidades designadas en otros Estados miembros. Dicha legitimación activa es complementada por normas especiales como la [Ley de Competencia Desleal](#) o la [Ley de Condiciones Generales de la Contratación](#).

Las exigencias que tendrán que cumplir las asociaciones de consumidores y usuarios para poder ser designadas como entidades habilitadas son las siguientes:

- Tener la finalidad estatutaria de protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.
- Desempeño de la actividad propia de su finalidad de protección de los intereses de los consumidores de manera efectiva y pública durante un periodo mínimo de doce meses antes de la fecha de su solicitud de designación.
- Ser una entidad sin ánimo de lucro e independiente.
- No estar incurso en un procedimiento de insolvencia ni estar declarada insolvente.
- Ser transparente en relación con su actividad y sus fuentes de financiación, entre otros.



La condición de entidad habilitada estará sometida a un proceso de evaluación y posible revocación, y la falta de cumplimiento de alguno de los requisitos podrá ser denunciada en el procedimiento por la parte demandada.

### 5. ¿Qué consumidores quedarán vinculados por el procedimiento? ¿Para qué supuestos se prevé la aplicación de un sistema *opt-in* u *opt-out*?

Tal como hemos mencionado, una de las principales cuestiones que definen los distintos modelos de tutela colectiva es si el sistema de vinculación de los consumidores al procedimiento colectivo es por exclusión (sistema *opt-out*, en virtud del cual el procedimiento incluirá por defecto a todos los consumidores afectados salvo los que opten por excluirse de manera expresa) o por adhesión (sistema *opt-in*, en el que la resolución afectará únicamente a los consumidores que hayan manifestado su voluntad de adherirse).

El modelo *opt-out* es el propio de los países anglosajones, donde existe más actividad litigiosa colectiva. La Directiva 2020/1828 impone un modelo *opt-in* respecto de consumidores que residen en Estados miembros distintos de donde se tramita la acción, si bien otorga libertad a los Estados miembro para decidir qué sistema implementan para las acciones con alcance exclusivamente nacional. En Europa, resulta predominante la aplicación general de un sistema *opt-in*, salvo algunas excepciones como el caso de Países Bajos, Hungría, Bulgaria o Portugal.

El Proyecto ha optado por un modelo *opt-out* con carácter general, si bien el tribunal podrá acordar que el procedimiento se tramite bajo un modelo *opt-in* cuando el valor de la prestación que corresponda a cada consumidor supere los 3.000 € y el tribunal lo considere más adecuado para una buena administración de justicia.

La adhesión o exclusión se realizará por medio de una plataforma electrónica para la gestión del procedimiento en el plazo que determine el tribunal (que no podrá ser inferior a dos meses ni superior a seis). La interposición de una acción individual (o de una reclamación ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero) en ese plazo por parte de algún consumidor que tenga el mismo objeto que la acción colectiva equivale a la expresión de la voluntad de no verse vinculado.

Si, tal como prevé el Proyecto, se aplica con carácter general el sistema *opt-out*, es previsible que la litigación individual se vea sensiblemente reducida, dado que una vez se dicte el auto de certificación y transcurra el plazo para mostrar la voluntad de excluirse de la acción colectiva no podrán iniciarse nuevas acciones individuales y, además, se acordará el sobreseimiento de los procesos individuales ya iniciados en los que el consumidor decida vincularse a la acción colectiva.



### 6. ¿Cómo será el procedimiento? ¿Cuáles son sus principales novedades en relación con el existente actualmente? ¿Existirá un trámite de certificación?

En el sistema actual se aplican las reglas del juicio ordinario o verbal, según el tipo de acción ejercitada, matizadas con determinadas especialidades que se incluyen de manera dispersa en distintos preceptos de la Ley de Enjuiciamiento Civil (“LEC”). En cambio, el Proyecto contempla un procedimiento especial que se regula en un Título independiente de la LEC. Sus principales características son las siguientes:

- Si se ejercita una acción de cesación será necesaria reclamación previa al empresario con al menos un mes de antelación.
- Si la acción de cesación se ejercita sin acumular una acción resarcitoria, el procedimiento se tramitará por las reglas del juicio verbal con alguna especialidad, como el plazo para contestar a la demanda, que será de un mes.
- Cuando a la acción de cesación se acumulen acciones resarcitorias o cuando únicamente se ejerciten estas últimas, se aplicará un procedimiento especial, cuya principal novedad es la creación del trámite de certificación de la acción.
- El objetivo del trámite de certificación es la depuración de todos los defectos procesales que pueda tener el procedimiento en la fase inicial (incluso antes de contestar a la demanda) y la determinación del alcance objetivo y subjetivo de la acción, incluido el análisis de si el asunto es apto para ser enjuiciado con carácter colectivo. En este sentido, para que el asunto sea apto para ser enjuiciado colectivamente es preciso que se dé homogeneidad entre las pretensiones de los consumidores y usuarios, la cual se define como la posibilidad de enjuiciar la acción sin necesidad de tomar en consideración aspectos fácticos o jurídicos que sean particulares de cada uno de los consumidores y usuarios afectados.
- El trámite de certificación se articula mediante la celebración de una vista en la que se analizan la jurisdicción y competencia del Tribunal (se elimina la tramitación general de la declinatoria), cualquier excepción procesal que impida la válida prosecución del procedimiento (se elimina la audiencia previa) y la concurrencia de los requisitos de la entidad habilitada para ejercitar la acción. Estas tres cuestiones, aunque se valorarán en la audiencia de certificación, han de ponerse de manifiesto por escrito en un plazo de 10 días desde la notificación del decreto de admisión a trámite.
- Además, en el trámite de certificación se enjuiciará si las pretensiones formuladas son homogéneas (requisito esencial para que el asunto pueda enjuiciarse en abstracto y, por tanto, con carácter colectivo), si la acción es manifiestamente infundada y si concurre alguno de los supuestos impeditivos para la financiación de tercero.
- Se elimina el sistema de publicidad y comunicación previa del actual artículo 15 de la LEC. Con el nuevo sistema, si se certifica la acción, la entidad demandante presentará al



tribunal una relación de los consumidores que hayan expresado su voluntad de desvincularse de la acción (si el sistema es *opt-out*) o que deben quedar vinculados a ella (si el sistema establecido es *opt-in*).

- > El plazo para contestar a la demanda será de dos meses una vez se apruebe la relación de consumidores vinculados o desvinculados.
- > Otra novedad relevante es que la proposición de prueba distinta a la documental se realizará por escrito por plazo común de veinte días tras la admisión a trámite del escrito de contestación. En particular, se prevé que las partes aporten resoluciones firmes de otros órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas nacionales o de cualquier Estado miembro de la Unión Europea en las que se declare la existencia de la conducta infractora, cuando la demanda se refiera a la misma conducta y al mismo empresario.
- > Además, el Proyecto contempla la posibilidad de que el procedimiento se tramite con pronunciamientos sucesivos cuando así lo soliciten todas las partes o lo considere adecuado el tribunal para una buena administración de justicia. En tal caso, la contestación a la demanda, el juicio y la sentencia se ceñirán exclusivamente a la realización de alegaciones y a la práctica de pruebas sobre la responsabilidad del demandado en relación con la conducta infractora y, solo en caso de que se declare la concurrencia de responsabilidad, se ventilará la determinación de las cantidades a que tengan derecho los beneficiarios mediante un trámite contradictorio por escrito y con la celebración de una nueva comparecencia.

### 7. ¿Se permite en el Proyecto que estas entidades cuenten con financiación externa para interponer la acción colectiva?

El Proyecto incluye, como novedad relevante, la posibilidad de que el procedimiento sea financiado por un tercero.

Esta posibilidad queda excluida cuando concurra conflicto de intereses, lo que se apreciará cuando el demandado sea competidor del financiador, cuando sea un empresario o profesional del que dependa el financiador o cuando las decisiones de la entidad demandante estén influidas por el financiador de un modo perjudicial para los intereses de los consumidores.

Tampoco podrá recurrirse a financiación externa cuando responda a un interés económico en el ejercicio o en el resultado de la acción que la aparte de la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

El Proyecto impone a la entidad habilitada la aportación de un resumen financiero de las fuentes de financiación y la identificación de terceros financiadores, y prevé que el tribunal pueda requerir la aportación del contrato de financiación para comprobar las consecuencias que sus previsiones tendrían sobre los consumidores afectados. También prevé que la aportación y el examen del acuerdo de financiación se realicen en el marco de una



comparecencia en la que el tribunal podrá aplicar determinadas medidas dirigidas a proteger la confidencialidad si lo estima necesario por el carácter confidencial del documento.

En caso de que el tribunal considere que concurre alguno de los supuestos impositivos para la financiación del proceso por terceros instará a la entidad demandante a que modifique la financiación o renuncie a ella. Si no lo hace, archivará el procedimiento.

### **8. ¿Cómo será el procedimiento de ejecución tras una sentencia condenatoria?**

La nueva regulación incorpora un procedimiento de ejecución especial para las acciones colectivas que gira en torno al cumplimiento voluntario por parte del empresario condenado, so pena de la imposición de multas coercitivas.

En el caso de las acciones de cesación, la sentencia estimatoria deberá establecer un plazo para que el empresario cumpla voluntariamente con la condena al cese e impondrá una multa coercitiva que oscilará entre seiscientos y sesenta mil euros por día de retraso en función de cuestiones como el número de afectados o la capacidad económica del condenado y su conducta.

En el caso de las acciones resarcitorias, el condenado también deberá cumplir voluntariamente dentro del plazo establecido por el tribunal, con las siguientes reglas especiales:

- Si los consumidores beneficiarios se encuentran identificados, el propio condenado será quien tenga que requerir de los beneficiarios la información o las actuaciones precisas, en su caso, para efectuar el pago o realizar la prestación debida si fuese distinta.
- Cuando no estén identificados los consumidores y usuarios que puedan beneficiarse de la condena al pago de una cantidad de dinero, el condenado deberá consignar en el Juzgado una cantidad a tanto alzado que determinará la sentencia, junto con una provisión en relación con las costas. En este caso, el Proyecto contempla la figura del liquidador, que deberá distribuir las cantidades entre los beneficiarios y, en su caso, devolver el remanente al condenado (recordemos que en nuestro sistema no se contemplan los daños punitivos).

Transcurrido el plazo fijado sin que se haya procedido al cumplimiento voluntario, resultará de aplicación la multa que haya establecido la sentencia.

El Proyecto excluye la posibilidad de instar la ejecución provisional de acciones colectivas, si bien en el caso de las acciones de cesación permite solicitar la cesación provisional como medida cautelar.



## 9. ¿Prevé el Proyecto que se alcancen acuerdos transaccionales?

El Proyecto regula expresamente la posibilidad de alcanzar acuerdos transaccionales, y establece reglas específicas atendiendo a si los acuerdos se alcanzan después de la certificación de la acción o incluso antes de ese momento procesal.

Para su validez, los acuerdos transaccionales requerirán la homologación judicial. Antes de proceder a su homologación, el tribunal revisará que el acuerdo no sea indebidamente lesivo para los intereses de los consumidores y usuarios, contrario a normas imperativas o sujeto a condiciones que no puedan cumplirse.

Para analizar si el acuerdo lesiona indebidamente los intereses de los consumidores el tribunal tomará en consideración el importe de las indemnizaciones, el grado de dificultad para que los consumidores puedan acceder a ellas y, en su caso, el importe de las sumas que deban entregarse al tercero financiador y a la representación y defensa de la entidad demandante.

## 10. ¿Qué relación tiene la regulación proyectada con el procedimiento testigo?

La figura del procedimiento testigo se ha incorporado recientemente a nuestro ordenamiento mediante el [Real Decreto-ley 6/2023](#) (ver post [aquí](#)), con el mismo propósito que las acciones colectivas: reducir la litigación en masa, descargar la carga de la administración de justicia y garantizar la eficiencia procesal.

El ámbito de aplicación del procedimiento testigo y las acciones colectivas solo es coincidente parcialmente. El procedimiento testigo resulta de aplicación con independencia de que el actor sea –o no– un consumidor y se limita a *“las demandas en que se ejerciten acciones individuales relativas a condiciones generales de contratación”* siempre que su causa de pedir no implique realizar un control de transparencia material ni valorar la existencia de vicios en el consentimiento. Por lo tanto, su alcance desde un punto de vista subjetivo es más amplio, si bien desde un punto de vista material se encuentra mucho más reducido.

El nuevo régimen de acciones colectivas sustentado en un sistema de vinculación general *opt-out* que contempla el Proyecto está llamado a limitar aún más el alcance del procedimiento testigo, pues la tramitación de una acción colectiva suspenderá el ejercicio de demandas individuales que potencialmente puedan quedar sometidas al régimen del procedimiento testigo.



### 11. ¿A qué procedimientos se aplicaría la nueva regulación?

Según la disposición transitoria décima del Proyecto, los procesos para la protección de los derechos e intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios pendientes a la fecha de entrada en vigor de la ley continuarán sustanciándose, en todas las instancias y recursos extraordinarios, conforme a la legislación procesal anterior, que también se aplicará a la eventual ejecución forzosa de las sentencias que se dicten.

Por tanto, no se prevé aplicación retroactiva del Proyecto a los procedimientos colectivos iniciados antes de su entrada en vigor.

### 12. ¿Qué novedades incorpora el Proyecto respecto del texto del APL?

Además de recuperar el término “acción colectiva” (en lugar de “acción de representación”), el nuevo Proyecto incorpora las siguientes modificaciones principales:

- Reducción del importe de la reclamación a partir del cual aplica de manera excepcional el sistema opt-in (baja de 5.000 € a 3.000 €).
- Refuerzo del control por parte del tribunal sobre la financiación del proceso por un tercero.
- Aplicación de las reglas generales de renuncia y desistimiento a la acción colectiva, a diferencia de la prohibición expresa anterior de renunciar a la acción.
- Incorporación de la figura del liquidador en sede de ejecución. En el APL la distribución de cantidades no la realizaba el liquidador, sino la propia entidad habilitada, cuestión que había sido objeto de crítica.
- Ampliación de los plazos procesales aplicables al demandado. Si bien se han alargado con respecto a las previsiones del APL, podrían resultar todavía insuficientes.
- Establecimiento del Registro de Condiciones Generales de la Contratación como registro público encargado de la publicidad de las acciones colectivas (al igual que ha contemplado Portugal).
- La fórmula sobre cómo debe desvincularse el consumidor de la acción colectiva y sus efectos sobre la reactivación del plazo de prescripción de la acción resarcitoria.

El Proyecto mantiene otras medidas de relevancia ya incluidas en el APL, como el acceso a fuentes de prueba, la tramitación preferente de este tipo de procedimientos o la posibilidad de alcanzar acuerdos transaccionales que afecten a la clase.



### 13. ¿Cuáles son las siguientes fases de este Proyecto de ley?

El texto ha de cumplir la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales y, como consecuencia de ella, podría presentar cambios en relación con su redacción actual.

El Proyecto se está tramitando por el procedimiento de urgencia. Actualmente se encuentra en el Congreso de los Diputados, donde ha sido prorrogado el plazo inicial para la presentación de enmiendas.

Para convertirse en ley, necesitaría la aprobación en el Congreso. Luego se remitiría al Senado para continuar su tramitación. Si el Senado no hiciera cambios al texto ni lo vetara, se procedería directamente a su publicación en el BOE. Si el Senado incluyese algún cambio, el texto habría de ser remitido de nuevo al Congreso, que podría ratificar o no los cambios propuestos (o, en su caso, levantar el veto del Senado). Tras este nuevo paso por el Congreso se publicaría en el BOE.

Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede enviar un mensaje a nuestro equipo del [Área de Conocimiento e Innovación](#) o dirigirse a su contacto



habitual en Cuatrecasas.

©2024 CUATRECASAS | Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas..