

Universidad Miguel Hernández de Elche
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas



UNIVERSITAS
Miguel Hernández



Doble Grado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas

Curso académico 2024/2025

Trabajo de Fin de Grado

**La acción colectiva como instrumento de tutela del consumidor:
análisis de la Directiva (UE) 2020/1828 y su transposición al
ordenamiento jurídico español**

Alumno: Francisco José Leonis Ivorra

Tutor: Carlos Soler Samper

RESUMEN Y ESTRUCTURA

El presente trabajo tiene por objeto el estudio del mecanismo de las acciones colectivas o de representación, con especial atención a la reciente **Directiva (UE) 2020/1828**, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, que deroga la anterior Directiva 2009/22/CE. Esta nueva normativa introduce importantes novedades, entre las que destaca la posibilidad de ejercitar acciones resarcitorias, ampliando así el alcance de la tutela colectiva en el ámbito europeo.

En primer lugar, se realiza un análisis conceptual y general de las acciones colectivas, abordando su origen, evolución histórica, principales características, así como su configuración actual en los distintos ordenamientos jurídicos.

A continuación, se examina de forma detallada la Directiva (UE) 2020/1828, desde su proceso de tramitación y aprobación hasta su contenido normativo, señalando las principales aportaciones que introduce respecto a la normativa precedente. Se analizan aspectos como el ámbito de aplicación, la legitimación, los sistemas de adhesión o la financiación de los sujetos habilitados para interponer este tipo de acciones.

Posteriormente, se estudia el proceso de transposición de la Directiva al ordenamiento jurídico español, centrandó el análisis en el Proyecto de Ley de 2025, actualmente en fase de enmiendas. Se valorarán los principales elementos que incorpora esta propuesta legislativa, y además se hace mención las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social en relación con su contenido.

Finalmente, se recogen las ideas clave desarrolladas a lo largo del trabajo y se formula una valoración general sobre el impacto de la Directiva en el modelo europeo de tutela colectiva. Asimismo, se reflexiona sobre la situación del ordenamiento jurídico español en este ámbito y se identifican los principales desafíos y necesidades de adaptación que la tutela colectiva deberá afrontar en el futuro.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	5
II. LA TUTELA COLECTIVA DE LOS CONSUMIDORES	6
2.1. Concepto y características	6
2.2. Origen y evolución de las acciones colectivas.....	8
2.3. Tutela colectiva frente reclamación individual	13
2.4. Regulación actual y formas que adopta.....	14
III. DIRECTIVA (UE) 2020/1828	15
3.1. Contexto, objeto y finalidad.....	15
3.2 Proceso de adopción y formación de la Directiva	16
3.2.1. Marco jurídico previo.....	16
3.2.2. Fases del proceso legislativo.....	18
3.3. Contenido de la Directiva.....	21
3.3.1. Ámbito de aplicación	22
3.3.2. Tipos de acciones y solicitud de medidas	23
3.3.2.1. Tipos de acciones colectivas	23
3.3.2.2. Medidas de cesación	24
3.3.2.3. Medidas resarcitorias	26
3.3.2.4. Publicidad obligatoria de las acciones	27
3.3.3. Sistemas de adhesión: Modelo “opt in” y “opt out”	28
3.3.4. Legitimación y financiación: Entidades habilitadas.....	31
3.3.4.1. Requisitos y características.....	31
3.3.4.2. Financiación de las entidades habilitadas	34
3.3.4.3. Certificación previa de las entidades habilitadas	37
3.3.5. Cuestiones procesales	38
3.3.5.1. Efectos de las resoluciones firmes y exhibición de pruebas	39
3.3.5.2. Ejecución de la sentencia	40
3.3.6. Los acuerdos transaccionales	41
IV. PROCESO DE TRANSPOSICIÓN	42
4.1. Situación actual de la transposición de la Directiva 2020/1828 UE	42

4.2. Análisis del Proyecto de Ley de acciones colectivas de 2025.....	44
4.2.1 Disposiciones comunes	44
4.2.1.1 Ámbito de aplicación y competencia.....	44
4.2.1.2. Legitimación activa.....	45
4.2.1.3. Publicidad de las acciones colectivas	46
4.2.1.4. Acceso a fuentes de prueba	47
4.2.2. Disposiciones aplicables a las acciones colectivas de cesación.....	48
4.2.2.1. Reclamación previa al empresario o profesional.....	48
4.2.2.2. Tramitación de las acciones colectivas de cesación.....	48
4.2.2.3. Sistema de adhesión o exclusión.....	48
4.2.3. Disposiciones aplicables a las acciones colectivas resarcitorias.....	49
4.2.3.1. Sistema de adhesión o exclusión.....	49
4.2.3.2. Procedimiento especial para las acciones resarcitorias.....	51
4.2.3.4. Financiación de las entidades habilitadas.....	55
4.2.4. Acuerdos de resarcimiento.....	56
4.3. Dictamen del CES sobre el anteproyecto de ley de acciones colectivas	56
V. EVALUACIÓN NORMATIVA Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO	60
5.1. Balance y proyección de la Directiva (UE) 2020/1828.....	60
5.2. Aportaciones y aspectos pendientes del Proyecto de Ley.....	63
VI. CONCLUSIONES GENERALES Y RETOS FUTUROS DE LA TUTELA	
COLECTIVA	66
BIBLIOGRAFÍA	68

I. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas, el fenómeno de la globalización, impulsado por el proceso de digitalización de la sociedad, ha generado un notable aumento de las relaciones comerciales, entre vendedores y consumidores¹.

Estos operadores económicos pueden ser grandes empresas, pymes, o incluso vendedores particulares de ámbito local. En todos los casos, como consecuencia de la relación comercial de intercambio, puede producirse un daño o perjuicio al consumidor, del cual deben de responder conforme al ordenamiento jurídico.

En muchas ocasiones, dicho daños derivan de prácticas abusivas o ilícitas, que sitúan al consumidor en una posición especialmente vulnerable. Las vías tradicionales de reclamación individual resultan frecuentemente ineficaces o inaccesibles, lo que genera una percepción de indefensión y desconfianza hacia el sistema. De esta manera, los avances logrados en términos de accesibilidad e innovación dentro del mercado interior podrían verse neutralizados por el riesgo y temor a que se produzcan este tipo de situaciones².

Por esta razón, se hizo necesaria la introducción un mecanismo que permitiera a los consumidores reclamar eficazmente ante un daño o perjuicio sufrido. En este contexto, surgen las acciones colectivas o acciones de representación, objeto de estudio del presente trabajo. Estos instrumentos procesales permiten a los consumidores afectados por una práctica ilícita agruparse y reclamar, de forma conjunta, medidas de cesación o compensación frente al causante del daño.

La consolidación de este tipo de mecanismos contribuye no solo a reforzar la protección de los consumidores, sino también a garantizar el equilibrio y el buen funcionamiento del

¹ Considerando 1 de la Directiva 2020/1828 UE

² GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p.276.

mercado interior, asegurando que todos los operadores económicos actúan en igualdad de condiciones.

En la actualidad, en un escenario cada vez más marcado por la globalización y la digitalización, la frecuencia de este tipo de situaciones se ha incrementado notablemente. Por ello, resulta esencial contar con un marco normativo completo, efectivo y adaptado a la realidad del mercado, que permita afrontar los desafíos presentes y anticipar los que puedan surgir en el futuro.

II. LA TUTELA COLECTIVA DE LOS CONSUMIDORES

2.1. Concepto y características

La tutela colectiva de los consumidores, es decir, la protección y guarda de los derechos e intereses de este grupo de personas, se manifiesta o tiene lugar debido a la presentación de una acción jurisdiccional. Esta acción representa el derecho subjetivo público que todo sujeto de derecho posee para solicitar la actuación procesal de los órganos competentes, lo que en términos generales se traduce en el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española (CE)³.

En el ámbito del consumo, debido a que los afectados por una determinada conducta no son individuos aislados sino un conjunto de personas que comparten un mismo perjuicio o daño de sus intereses, se interpone una acción colectiva. El Diccionario Jurídico de la Real Academia Española la define como “acción ejercitable por personas jurídicas o agrupaciones sin personalidad que asumen la representación de intereses comunes”, haciendo referencia en este contexto a “una tutela de intereses colectivos caracterizados en la configuración legal por la nota de ser los perjudicados por el hecho dañoso un grupo de consumidores o usuarios fácilmente determinable”⁴.

Este concepto es perfectamente entendible y aplicable a este ámbito ya que se trata de una

³ SÁNCHEZ BARRIOS, M^a.I., “La acción como derecho a la tutela judicial efectiva”, *Revista de Derecho Procesal*, 1-2, 2010, pp.169-177.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: *Diccionario de la lengua española*, 23.^a ed.

acción interpuesta por o en nombre de un colectivo, los consumidores afectados.

El cometido de la interposición de este tipo de acciones no es solo reparar el daño o perjuicio sufrido por los consumidores, sino también disuadir a las empresas o entidades responsables de futuras conductas ilícitas, fomentando así un mayor cumplimiento de la normativa de protección del consumidor⁵. Este tipo de demandas han cobrado especial relevancia en áreas como el derecho de la competencia, la protección de datos, la publicidad engañosa o las cláusulas abusivas de adhesión.

A pesar de la consolidación de este concepto, la nueva Directiva (UE) 2020/1828 sobre acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, deja de referirse a este tipo de acciones como acción colectiva, e introduce un cambio de término relevante. En lugar de referirse a estas como acciones colectivas, adopta la denominación de acciones de representación, reflejándose así a lo largo de la Directiva, haciendo mención únicamente en dos ocasiones a las acciones colectivas, en los considerandos 6 y 11.

Esta modificación se debe a la intención del legislador de diferenciar totalmente este mecanismo europeo del sistema estadounidense de las “class actions”. Opta por un término más neutral evitando la asociación de estas acciones con la intervención directa por parte de los consumidores⁶, resaltando así, la figura de las organizaciones u organismos designados para actuar en nombre de los consumidores y en defensa de sus intereses⁷, las denominadas “entidades habilitadas”. Tal es la importancia que se le otorga a este concepto, que la propia definición de las acciones de representación especifica que serán ejercitadas por estas entidades: “toda acción para la protección de los intereses colectivos de los consumidores ejercitada por una entidad habilitada como parte demandante en nombre de los consumidores por la que se solicite una medida de cesación o una medida resarcitoria, o ambas”⁸. A pesar

⁵ Considerando 5 de la Directiva 2020/1828 UE

⁶ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1296.

⁷ Artículo 3.4 de la Directiva 2020/1828 UE

⁸ Artículo 3.5 de la Directiva 2020/1828 UE

del uso de este nuevo término, “el sistema europeo no se asienta sobre la técnica de representación por lo que no debe llevarnos a confusión”⁹.

2.2. Origen y evolución de las acciones colectivas

Debido al continuado estudio de diferentes autores, se sabe que los primeros usos de lo que hoy en día se conoce como acción colectiva se dieron en Inglaterra, durante el siglo XVII, como resultado de la transición social, económica y política que atravesaba el país, desde posiciones feudales a otras más mercantilistas¹⁰.

En sus primeras manifestaciones, estas acciones no estaban destinadas a proteger los derechos de los ciudadanos comunes, sino que operaban como un mecanismo procesal para facilitar el cobro de las obligaciones feudales. En aquella época, era bastante común que señores feudales y clérigos recurrieran a los tribunales para exigir tributos o derechos sobre tierras u otros bienes de los campesinos. Ante la dificultad de demandar individualmente a cada campesino, los tribunales comenzaron a aceptar la representación colectiva de estos conjuntos de demandados, permitiéndose que se les demandara como un grupo, facilitando así el proceso judicial y asegurando que las obligaciones económicas de todos los campesinos se cumplieran sin excesivos costos administrativos. En aquel momento, las acciones tendían a operar con los demandados como colectivos, en lugar de los demandantes, formándose así un antecedente fundamental en la historia de lo que hoy conocemos como acciones colectivas¹¹.

Este mecanismo fue evolucionando a lo largo de los siglos, transformándose así su propósito de facilitar o favorecer los intereses de las clases más poderosas de la sociedad, a tener como objetivo la defensa de los derechos colectivos.

⁹ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, p.2.

¹⁰ VALDES, F., “Procedure, Policy and Power: Class Actions and Social Justice in Historical and Comparative Perspective”, *Georgia State University Law Review*, 24, 2012, pp. 3-6.

¹¹ VALDES, F., “Procedure, Policy and Power: Class Actions and Social Justice in Historical and Comparative Perspective”, *Georgia State University Law Review*, 24, 2012, pp. 3-6.

En el siglo XX fue cuando tomó más relevancia este cambio radical del mecanismo de las acciones colectivas, especialmente en Estados Unidos, donde estas adquirieron su forma moderna, debido a la reforma de la Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civil en 1966, permitiéndose así que grupos de ciudadanos afectados por una misma situación pudieran presentar demandas conjuntas. Eran tres los objetivos que debía alcanzar toda acción colectiva¹²:

i. Proporcionar economía procesal

Su objetivo más evidente es optimizar el funcionamiento de los tribunales, evitando la acumulación masiva de acciones individuales mediante la tramitación agrupada de todas ellas en una única acción. De esta forma se genera un ahorro económico para los propios demandantes, y se consigue no desperdiciar tiempo y recursos del sistema judicial.

ii. Facilitar el acceso a la justicia

En muchas ocasiones algunos derechos quedan al margen de la protección judicial, por ejemplo, cuando se genera un daño económico de escaso valor, debido al coste que suponen las demandas individuales, estos derechos quedan aislados de la tutela judicial. Por ello, gracias a las acciones colectivas, todos estos derechos no quedan desprovistos de tutela, y queda garantizada su protección, ya que permiten que todos estos queden agrupados en una única sentencia vinculante, y en consecuencia, tramitándose en un único proceso.

iii. Aplicación voluntaria y autoritativa del derecho material

El último objetivo que pretenden alcanzar este tipo de acciones es hacer efectivo el

¹² GIDI, A., “Las acciones colectivas en Estados Unidos”, *Direito e Sociedade (Curitiba)*, 3, 2004, p. 2

derecho material, además de promover las políticas públicas del Estado.

De esta manera, mediante la consecución de estos objetivos, las “class actions” o acciones colectivas se configuran como un mecanismo procesal idóneo, permitiendo el acceso a la justicia de los más vulnerables, al mismo tiempo que generan una eficiencia procesal y logran la efectiva aplicación del derecho material.

Por otro lado, con la reforma de la “Rule 23”, también se establecieron unos requisitos de admisibilidad, que los demandantes debían reunir para que quedara certificada la acción colectiva, en caso contrario sería denegada. Dichos requisitos consideraban el número de afectados, los elementos comunes del conjunto, la tipicidad e incluso la adecuación de la representación. Esta modificación de las reglas procesales supuso una revolución en ámbitos como la protección del consumidor y la responsabilidad de grandes empresas, favoreciendo de esta manera a que las personas pudieran enfrentarse a grandes instituciones que, de otra manera, podrían haber evadido su responsabilidad debido a la complejidad procesal y al coste de los litigios en caso de interponerse reclamaciones individuales¹³.

Podemos considerar las “class actions” como el precedente moderno más importante y que más ha influenciado la forma y desarrollo de cualquier sistema de acciones colectivas actual¹⁴.

Por otro lado, en Europa, la evolución de las acciones colectivas ha sido progresiva. A diferencia de Estados Unidos, donde este mecanismo se consolidó de manera temprana durante la segunda mitad del siglo XX, en Europa su desarrollo ha sido más lento y gradual, y ha dependido en gran medida de la regulación impulsada a nivel comunitario.

El primer gran paso normativo en la Unión Europea se dio con la Directiva 98/27/CE del 19 de mayo de 1998,” gracias a la cual, los Estados miembros se vieron forzados a introducir en

¹³ Véase su desarrollo en: VILLAMIL RINCÓN, E., “Debido proceso colectivo; La representatividad adecuada en las acciones colectivas norteamericanas (class actions)”, *Revista de Derecho Privado*, 57,2017, pp. 11-13.

¹⁴ FERRERES COMELLA, A., “Las acciones de clase (“class actions”) en la Ley de Enjuiciamiento Civil”, *Actualidad Jurídica Uría y Menéndez*, 38, 2005, p. 39.

sus ordenamientos acciones cesatorias e inhibitorias frente a conductas lesivas de los derechos de los consumidores”¹⁵.

Más tarde, en 2009, la Directiva 2009/22/CE, reemplazó la normativa de 1998 introdujo ciertas adaptaciones y mejoras de este mecanismo, favoreciendo a que las organizaciones representativas de los consumidores pudieran interponer demandas colectivas con el fin de detener y cesar las infracciones a la legislación de consumo. Sin embargo, la regulación vigente seguía limitándose a impedir prácticas ilícitas, sin ofrecer un marco legal sólido para que los consumidores pudieran reclamar compensaciones económicas por los daños y perjuicios sufridos.

No fue hasta 2013 donde se tuvieron en cuenta estas debilidades de la normativa europea. La Comisión Europea publicó la Recomendación 2013/396/UE, en la que articula el mecanismo de la acción colectiva desde dos ámbitos distintos; uno, ya regulado y vinculante, relativo a la cesación de una práctica ilícita, y otro referido a la reclamación colectiva de una indemnización o compensación por los perjudicados de un daño masivo¹⁶.

Por otro lado, dejando entrever cierto rechazo hacia la adopción de normativas similares al sistema estadounidense de las “class actions”, recomienda a los Estados miembros a establecer un sistema “opt-in” o de participación voluntaria. Asimismo, insta a los legisladores nacionales a implantar una serie de medidas que tratan de evitar los abusos sobre este mecanismo, así como los conflictos de interés. No obstante, al no ser esta una normativa vinculante para los Estados miembros, su implementación fue desigual y no produjo los efectos deseados¹⁷.

El debate acerca de la necesidad de fortalecer la posición de los consumidores y ampliar sus derechos en el ámbito europeo se fue intensificando debido a varios escándalos relacionados

¹⁵ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1292.

¹⁶ GIRÁLDEZ CHOCRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p.276.

¹⁷ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, pp.1294 y 1295.

con productos defectuosos o fraudes empresariales, como el famoso caso “Dieselgate” de 2015, lo que condujo a la Comisión Europea a presentar en 2018 la iniciativa “New Deal for Consumers”. Se trata de un paquete de reformas legislativas destinado a fortalecer la protección de los consumidores, así como modernizar la normativa dentro de la Unión Europea. Como parte de este paquete legislativo, se propuso un marco normativo más amplio y sólido en beneficio de los consumidores¹⁸.

Esta propuesta de la Comisión Europea, sumada a la pasada Recomendación de 2013 y al ruido mediático ocasionado por los distintos escándalos de fraude comercial, dio lugar a que finalmente se adoptara una nueva directiva que derogara la incompleta normativa anterior, la Directiva 2020/1828/UE.

Esta directiva, significó un gran avance, al establecer por primera vez una regulación obligatoria común para todos los Estados miembros. Su principal novedad fue la formación de un nuevo marco normativo que observaba la posibilidad de que los consumidores consiguieran obtener compensaciones económicas por los daños sufridos, mediante la interposición de acciones resarcitorias.

En términos generales, sin adentrarnos mucho en las características de esta normativa que abordaremos más adelante, esta supuso una gran mejora de la posición de los consumidores, favoreciendo además el desarrollo de un mercado interior equitativo.

La fecha límite para la trasposición de la Directiva 2020/1828 era el 25 de diciembre de 2022, pero varios Estados miembro, incluido España, han retrasado su implementación, lo que ha generado una desigualdad en la aplicación de la normativa europea, así como diferencias en el marco de protección de los consumidores en los distintos Estados miembros¹⁹.

En la actualidad, la regulación de las acciones colectivas sigue siendo un tema en constante

¹⁸ GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, pp.276 y 277.

evolución dentro de la Unión Europea. A pesar del gran avance que supuso la reciente directiva, sigue habiendo debates acerca de la posibilidad de ampliar el alcance de este tipo de acciones a otros ámbitos distintos del comercio, como el derecho medioambiental o laboral, así como de la expectativa de adaptar las regulaciones anticipando los posibles problemas o desafíos que pueden surgir en un futuro próximo, ocasionados por el imparable desarrollo de la digitalización.

2.3. Tutela colectiva frente reclamación individual

Como hemos mencionado previamente las acciones colectivas son un mecanismo que permite a un grupo de afectados por un daño común, reclamar frente al actor la cesación de las medidas que ocasionaron el perjuicio o incluso la reparación del daño sufrido, de forma conjunta, y no individualizada, mediante un representante que actúa en nombre de todos ellos, que en estos casos debe tratarse de una entidad habilitada para ello.

Pues bien, esta forma de afrontar el conflicto genera grandes beneficios y ventajas frente la opción de reclamar o demandar individualmente, tanto para los propios afectados como para el proceso judicial en sí. Todo ello responde, a dos de los objetivos de estas acciones, proporcionar economía procesal y acceso a la justicia. Estos, a su vez, pueden observarse desde dos posiciones, la judicial, desde la visión de los tribunales y del mismo desarrollo procesal, y la del propio demandante.

Desde el punto de vista procesal, la interposición de acciones colectivas genera eficiencia judicial, debido a que se evita la acumulación de acciones individuales de contenido análogo, que solo ralentizan y encarecen la actividad de los tribunales. Por ello, esta posibilidad de unir las voluntades de distintos perjudicados con un mismo fin en una sola demanda o acción permite eludir el eventual colapso de los tribunales que ocasionaría una presentación continuada de todas estas acciones que comparten tanto el tipo de daño como la persona o entidad contra el que se presentan, y que podrían perfectamente tramitarse todas en un único procedimiento, optimizando así tiempo y recursos.

Por otro lado, desde la perspectiva del perjudicado, mediante las acciones colectivas se facilita el acceso de estos a la justicia. Tan solo el coste que le supone a un usuario interponer una acción individual puede hacer que dude antes de presentarla, sobre todo las personas con menos recursos económicos. Y más aún cuando la misma práctica judicial te muestra las escasas posibilidades de éxito que puede llegar a tener. Por ello, la posibilidad de poder acumular todas estas acciones en un solo procedimiento facilita mucho el acceso a la justicia. “Se trata de evitar que, por la ineficiencia que puede suponer cada reclamación individual, se dejen de interponer multitud de reclamaciones”²⁰.

2.4. Regulación actual y formas que adopta

Actualmente, en el ámbito europeo, concretamente dentro de la Unión Europea, las acciones colectivas están reguladas en la reciente Directiva 2020/1828. Esta normativa se aplica en todos los Estados miembros de la Unión Europea, y en ella se observan las exigencias y libertades que poseen las naciones a la hora de realizar su transposición al derecho interno. La fecha límite para ello finalizó a finales del año 2022, y todavía sigue habiendo Estados miembros que no la han incorporado a su legislación nacional, siendo España uno de ellos.

Ajustándonos a esta directiva, que es la que tarde o temprano va a regir en toda la Unión Europea, encontramos las dos formas que pueden adoptar las acciones colectivas, de ahora en adelante, acciones de representación, después del cambio de terminología que ha realizado esta normativa.

En primer lugar, encontramos las acciones de cesación, que ya estaban previstas en las anteriores normativas. Se tratan de acciones dirigidas a poner fin a la actividad ilícita que se está llevando a cabo, a cesar completamente su realización.

Por otra parte, entran en juego a partir de esta nueva regulación siendo su novedad más destacada, las acciones resarcitorias, las cuáles van dirigidas a reparar los daños y perjuicios

²⁰ FERRERES COMELLA, A., “Las acciones de clase (“class actions”) en la Ley de Enjuiciamiento Civil”, *Actualidad Jurídica Uría y Menéndez*, 38, 2005, p. 39.

sufridos por los consumidores o usuarios con razón de la actividad o conducta ilícita del actor. Estas incluyen reclamaciones por daños, reparación de bienes, reembolso o reducción de precio, e incluso la resolución de contratos²¹.

III. DIRECTIVA (UE) 2020/1828

3.1. Contexto, objeto y finalidad

La Directiva UE/2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores supone un avance significativo en el ámbito procesal europeo.

Fue adoptada el 25 de diciembre de 2020, y entró en vigor el 24 de diciembre de 2020 mediante su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, derogando así la anterior Directiva 2009/22/CE. Esta reciente normativa establece un marco armonizado para las acciones de representación dentro de la Unión Europea, y responde a la creciente y actual necesidad de ofrecer mecanismos eficaces que permitan a los consumidores reclamar colectivamente frente a prácticas empresariales ilícitas y abusivas que supongan un perjuicio masivo.

Su principal novedad respecto a la anterior normativa es la introducción de las acciones resarcitorias, a través de las cuáles los afectados pueden reclamar y solicitar un resarcimiento o indemnización por los daños y perjuicios sufridos.

La finalidad base de esta directiva es “contribuir al buen funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de determinados aspectos de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de acciones de representación”²². De esta manera, se trata de establecer un marco mínimo de armonización en todo el territorio de la Unión Europea, asegurando que todos los Estados miembros

²¹ FERNÁNDEZ PÉREZ, RAQUEL, “Novedades en el proceso civil y en las acciones colectivas”, *Lotisse: Actualidad, Derecho Civil*, 2024.

²² Directiva 2020/1828 UE, p.12.

prevean al menos un mecanismo procesal que permitan a las entidades habilitadas ejercitar acciones en representación de grupos de consumidores para obtener medidas de cesación y resarcimiento, sin perjuicio de que mantengan en vigor o adopten en su regulación interna cualquier otro medio o mecanismo con similares fines, la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

A continuación, diseccionaremos a fondo esta reciente normativa, analizaremos cómo se forma y cuál es su razón de ser, además de todos los aspectos que regula, destacando los cambios y novedades respecto su antecesora. También haremos hincapié en las llamadas entidades habilitadas, cuáles son los requisitos que deben cumplir para ser consideradas como tal y las restricciones existentes relativas a sus formas de financiación.

Asimismo, observaremos la situación actual de su transposición a todos los Estados miembros, acentuando la fase en la que se encuentra España con relación a esta y analizando el contenido del último proyecto de ley aprobado.

3.2 Proceso de adopción y formación de la Directiva

3.2.1. Marco jurídico previo

La situación previa a la Directiva 2020/1828/UE se basaba en un marco de protección escaso para los consumidores, que no correspondía ni se adaptaba a las nuevas y constantes situaciones de vulnerabilidad que sufrían, fruto de la expansión del comercio global y la digitalización de los últimos quince años.

La anterior normativa, la Directiva 2009/22/CE, se centraba únicamente en posibilitar que grupos de consumidores, a través de entidades habilitadas que actuaban en nombre de estos, interpusieran acciones para cesar las prácticas ilícitas o abusivas de derecho que vulneraban directamente sus derechos, las llamadas acciones de cesación. Sin embargo, no establecía ningún mecanismo para que estos grupos de consumidores pudieran reclamar indemnizaciones o compensaciones económicas por los daños y perjuicios que habían sufrido, lo que se traducía en una protección parcial o incompleta para estos sujetos.

Los diferentes casos y escándalos públicos producidos durante los años siguientes a la entrada en vigor de la directiva anterior provocaron que se tomara en consideración esta falta de protección y se echara en falta un mecanismo efectivo que amparase a los consumidores afectados.

El detonante que ocasionó un cuestionamiento serio sobre la normativa vigente y acentuó la necesidad de una reforma legislativa fue el famoso caso “Dieselgate” en 2015. En el momento supuso un escándalo a nivel mundial la revelación de una manipulación masiva de pruebas de emisiones por parte de la conocida y reputada marca de automóviles Volkswagen. Se descubrió que la compañía había instalado un software ilegal en once millones de vehículos diésel vendidos entre 2009 y 2015 para alterar los resultados de las pruebas de emisiones²³.

Dada la masividad de la marca, consumidores de diversos países europeos fueron afectados. Mientras que los consumidores estadounidenses tuvieron acceso a compensaciones colectivas debido a su sistema de avanzado de “class actions”, en Europa al no existir un mecanismo eficaz que los amparase en esa situación y les proporcionase la posibilidad de reclamar y recibir una indemnización por los daños sufridos en el ámbito europeo, millones de afectados tuvieron grandes dificultades para acceder a una reparación efectiva. De hecho, no fue hasta el año 2023, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) finalmente dictó el reconocimiento del derecho de los consumidores afectados por el caso “Dieselgate” a ser indemnizados por el fabricante²⁴.

La repercusión mediática y las consecuencias derivadas del caso llevaron a la UE a replantearse su política en materia de protección de los consumidores, a examinar el grado

²³RODRÍGUEZ GAÍTAN, A.M., “Análisis del Dieselgate desde el Derecho Civil (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección Pleno, 561/2021, de 23 de julio)”, *Anuario de Derecho Civil*, tomo LXXV, fasc.II, 2022, pp.637-640.

²⁴STJUE, de 21 de marzo de 2023, *B contra Mercedes-Benz Group AG*, asunto C-100/21.

de cumplimiento de sus normas y en ofrecer una reparación a las víctimas²⁵.

Otro aspecto que impulsó a la UE a intentar realizar un cambio en la regulación vigente era la falta de armonización existente entre los Estados miembros. Entre los diferentes sistemas nacionales se daba una diversidad normativa que generaba disparidad en cuanto a la protección del consumidor, y de esta manera, dificultaba totalmente la consecución de una justicia en los casos que involucraban varias naciones. Las diferencias en los sistemas entre los Estados miembros, así como el uso de modelos de adhesión expresa o automática de los consumidores a las acciones colectivas, generaban desigualdad en el acceso a la justicia y favorecían la existencia de un panorama europeo fragmentado.

3.2.2. Fases del proceso legislativo

La Comisión Europea se fue percatando de las señales de deficiencia y falta de armonización legislativa durante los años posteriores a la entrada en vigor de la directiva de 2009, antes incluso de que estallara el caso “Dieselgate”.

Fue en 2013, cuando decidió comenzar a tomar cartas en el asunto, publicando la Recomendación sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión.

La Recomendación de la Comisión Europea, publicada el 11 de junio de 2013, explica en su considerando segundo que la economía moderna crea situaciones en las que se pueden producir daños masivos a ciertos grupos de personas a causa de prácticas o actuaciones ilícitas. Por tanto, estas tienen un motivo suficiente para solicitar la cesación de estas, además de reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios sufridos. A su vez, establece como objetivo, facilitar el acceso a la justicia con relación a este ámbito y, para ello, recomendar a

²⁵ GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M^a., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p.3.

los Estados miembros que dispongan de sistemas de recursos colectivos a nivel nacional que respeten los principios básicos en toda la Unión Europea. Asimismo, en ella la Comisión Europea manifiesta la ausencia de mecanismos efectivos de tutela colectiva, expresando que la Directiva 2009/22/CE, no permite a los afectados reclamar y obtener una indemnización por los daños y perjuicios sufridos²⁶.

En resumen, establece las pausas a seguir por los Estados miembros, describiendo un modelo de tutela colectiva armonizado en la Unión Europea. Dicho modelo debe prever la posibilidad de que los consumidores interpongan las llamadas acciones de resarcimiento, con el fin de que obtener reclamaciones y compensaciones económicas. Desafortunadamente, debido al margen de discrecionalidad que la Directiva 2009/22/CE concedía en su transposición, la regulación comunitaria no consiguió la armonización necesaria para alcanzar totalmente su cometido.

A pesar de ello, fue esta norma la que estableció un marco de referencia con los principios de un modelo europeo de recurso colectivo, ostentando total trascendencia a la hora de configurar el actual panorama legislativo²⁷. Se puede considerar que esta recomendación supuso el punto de inflexión a partir del cual la Comisión tomó la determinación de establecer unos principios uniformes para la regulación de los recursos colectivos en los Estados miembros²⁸. Con todo, se debe mencionar el primer intento real de armonización de la Comisión Europea en el año 2005 con la adopción del Libro Verde sobre reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias en defensa de la competencia²⁹.

No fue hasta abril de 2018, cuando finalmente la Comisión Europea decide presentar la esperada y reclamada propuesta de directiva, que tiene como objetivo sustituir y modernizar

²⁶ Recomendación de la Comisión de 11 de junio de 2013 sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (DOUE de 26 de julio de 2013).

²⁷ GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p.2.

²⁸ IZQUIERDO GRAU, G., “Análisis sobre la regulación de las acciones colectivas en el ordenamiento jurídico español a la luz de las directrices de la Comisión Europea”, *Revista General de Derecho Procesal*, 49, 2019, pp.2 y 3.

²⁹ Libro Verde sobre reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias en defensa de la competencia.

la vigente en ese momento Directiva 2009/22/CE³⁰. Fue parte del “Nuevo Acuerdo para los Consumidores” (New Deal for Consumers), un paquete de medidas para reforzar la protección de los derechos de los consumidores en la Unión Europea.

Como bien indica el punto 1 de la exposición de motivos de la propuesta, esta nace a raíz del control de adecuación REFIT de la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización del 23 de mayo de 2017, y del Informe de la Comisión del 25 de enero de 2018 sobre la aplicación de la Recomendación 2013/396/UE sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión.

Ambas evaluaciones demostraron la necesidad de un cambio normativo y del establecimiento de un marco común eficaz en todo el territorio de la Unión Europea ante la deficiencia de la directiva vigente. Consideran que la globalización y digitalización de la economía estaban incrementando el riesgo de comisión de infracciones del Derecho de la Unión que afectan a los intereses colectivos de los consumidores, y que estos, ante la falta de mecanismos correctos para su defensa, quedaban en situación de vulnerabilidad.³¹

Tal y como ha sido señalado por parte de la doctrina, las negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo presentaron una notable complejidad. No obstante, finalmente, en noviembre de 2020, fue aprobada y adoptada la Directiva 2020/1828/UE, la cual permanece vigente en la actualidad.

Todo este proceso demuestra el esfuerzo conjunto llevado a cabo por conseguir una tutela colectiva justa, eficaz y equitativa en todo el territorio de la Unión. A pesar de ello, la mejora

³⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM/2018/184 final – 2018/0089 (COD).

³¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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, COM/2018/184 final – 2018/0089 (COD), p.2

de este ámbito debe ser constante, y ha de continuar con la consecución de una trasposición eficaz en todos los Estados miembros que todavía no ha podido llevarse a cabo.

3.3. Contenido de la Directiva

La Directiva 2020/1828/UE representa un gran avance en el ámbito de las acciones colectivas en la Unión Europea. Esta supera y corrige todas las deficiencias legislativas que han tenido lugar durante los últimos años y se adapta a las nuevas necesidades y situaciones que tienen lugar en la sociedad actual.

Mediante ella se establece un marco armonizado para las acciones colectivas en la UE que trata unir y reconstruir el panorama fragmentado existente en el ámbito de la Unión. Lejos de ser rígido legislativamente, instaura las pautas a seguir por los Estados miembros dejando claro unos límites a los que estos se deben ceñir, pero dejando a la libre voluntad de los distintos países muchos aspectos de los que pueden disponer en sus regulaciones internas. Eso sí, la transposición debe garantizar un sistema basado en la protección de los consumidores, sin llevar aparejada una disminución o restricción en la defensa de sus intereses siempre con una lógica y sin disminuir o restringir la protección de los intereses de los consumidores. Además, trata de unificar una serie de mínimos que la regulación interna de los Estados miembros debe prever en sus normativas nacionales con el fin de evitar que el sistema de tutela colectiva pueda ser utilizado de manera abusiva³².

Su contenido puede estructurarse en torno a ciertos aspectos clave mediante los cuáles se puede entender esta normativa en su totalidad. Podemos considerar los siguientes:

- El ámbito de aplicación de la directiva
- Los tipos de acciones que se regulan
- La legitimidad y sus condiciones para poder interponer las acciones en representación de los afectados
- Los sistemas y posibilidades a los que pueden acogerse los consumidores a la hora de su

³²GASCÓN INCHAUSTI, F. “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol. 12, 2, 2020, pp. 1296 y 1297.

- vinculación con las acciones interpuestas
- El funcionamiento del proceso y las garantías procesales que gozan los intervinientes
 - Los efectos de las resoluciones dictadas por los órganos competentes.

A continuación, analizaremos estos aspectos que conforman su estructura detalladamente, destacando las novedades y cambios respecto a la normativa anterior.

3.3.1. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la Directiva 2020/1828 define el alcance y vinculación de sus disposiciones. Dentro del ámbito de aplicación de la presente directiva, podemos hacer una división entre el ámbito material y territorial

El ámbito de aplicación material es más amplio y flexible que el previsto por la anterior normativa, en cuanto a las normativas cubiertas por la regulación. En su artículo 2.1, expresa que esta tiene aplicación sobre las acciones de representación ejercitadas frente a prácticas ilícitas producidas por empresarios o comerciantes que vulneren derechos reconocidos en las disposiciones del Derecho de la Unión recogidas en el anexo 1³³. Una extensa lista de hasta 66 disposiciones normativas de la UE en materia de consumo conforman este anexo, entre las que se tratan cuestiones como la seguridad y calidad de productos, la protección de datos personales, las prácticas comerciales desleales o las prácticas abusivas en contratos bancarios o seguros³⁴.

Pese a ello, los Estados miembros no tienen por qué limitarse al ámbito de aplicación referido por la directiva, sino que pueden ampliarlo en sus normativas internas a otros campos relacionados. De esta manera, los legisladores nacionales tienen plena libertad para extender más si cabe el ámbito material de las acciones previstas por la directiva, y mejorar la protección al consumidor a nivel interno.

³³Anexo 1 de la Directiva 2020/1828 UE

³⁴DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, p.28.

En cuanto al ámbito territorial, se da una de las novedades más relevantes que cambia por completo el panorama europeo. La nueva directiva aplica tanto a acciones de representación nacionales en las que la entidad habilitada interpone la acción en el mismo Estado donde ha sido designada, como a las acciones de representación transfronterizas que son interpuestas en un Estado miembro distinto al de designación de la entidad, una posibilidad no prevista por la directiva anterior. En este sentido, se posibilita el ejercicio de acciones tanto nacionales como transfronterizas, favoreciendo la resolución de conflictos que involucran sujetos de diferentes Estados miembros.

Cabe recalcar que la interposición de las acciones en los dos diferentes ámbitos está regulada bajo unas condiciones de legitimidad y admisibilidad que se deben cumplir estrictamente, sobre todo en el caso de las acciones transfronterizas.

3.3.2. Tipos de acciones y solicitud de medidas

3.3.2.1. Tipos de acciones colectivas

En primer lugar, cabe destacar la denominación “acciones de representación” que utiliza el legislador a lo largo de toda la Directiva, sustituyendo así el término acciones colectivas. Este las define en su artículo 3 como “toda acción para la protección de los intereses colectivos de los consumidores ejercitada por una entidad habilitada como parte demandante en nombre de los consumidores por la que se solicita una medida de cesación o una resarcitoria, o ambas”³⁵.

La Directiva 2020/1828/UE establece por primera vez la posibilidad antes mencionada de interponer dos tipos de acciones de representación en defensa de los intereses de los consumidores, nacionales o transfronterizas. Estas se diferencian en el ámbito de aplicación, dependiendo de si la acción se presenta en el mismo Estado donde la entidad habilitada fue designada o en otro distinto.

³⁵ Artículo 3 de la Directiva 2020/1828 UE

Asimismo, como bien indicaba la definición de las acciones de representación, la defensa de los derechos e intereses colectivos se articula en torno a dos tipos de medidas. Las medidas de cesación y medidas de resarcitorias. La introducción de estas segundas, una de las principales novedades de esta nueva regulación, ha supuesto una gran mejora en la tutela de los intereses colectivos, superando con creces la anterior normativa. De esta manera, establece que los Estados miembros velarán por que las entidades habilitadas designadas puedan ejercitar acciones de representación en las que soliciten medidas tanto de cesación como resarcitorias³⁶.

Esta novedad permite que los consumidores a través de las entidades habilitadas puedan no sólo solicitar la interrupción de las prácticas ilícitas o abusivas, sino que ahora pueden solicitar una indemnización o compensación económica directa por los daños y perjuicios sufridos. Esto provoca un cambio radical frente a las situaciones de incapacidad y vulnerabilidad que sufrían los consumidores unos años atrás bajo la vigencia de la anterior directiva al no disponer de un mecanismo eficaz para ser resarcidos eficazmente.

Por otro lado, del artículo 7.5, se puede extraer que estos dos tipos de acciones han de poder ejercitarse de forma acumulada o independiente. Además, el legislador europeo indica que los Estados miembros podrán permitir acumular ambas acciones cuando proceda, por lo que se entiende que deja a su libre voluntad los casos en los que se puede dar esta acumulación de acciones y las pautas que han de seguirse³⁷.

3.3.2.2. Medidas de cesación

Contempladas ya en la anterior directiva, a través de estas medidas, se puede instar al cese de una conducta actual, la prohibición de reiterarla posteriormente o incluso de ejecutar la que aún no se ha producido, pero se espera que sea inminente³⁸. De esta manera, se dirigen a

³⁶ Artículo 7 de la Directiva 2020/1828 UE

³⁷ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, p.6.

³⁸ GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p.281.

poner fin a tiempo a las infracciones dañosas para los intereses colectivos de los consumidores, contribuyendo así al buen funcionamiento del mercado, pues aumenta la confianza de los consumidores³⁹. Todas estas manifestaciones han llevado a identificar a la acción de cesación con un tipo de tutela inhibitoria y preventiva⁴⁰.

Como indica el artículo 8.1, las acciones de cesación podrán tener forma de medida provisional o de medida definitiva, “al objeto de hacer cesar o cuando proceda, prohibir una práctica, cuando esta se considere constitutiva de la infracción”⁴¹, dejando esta consideración a criterio de los Estados miembros, al igual que la posibilidad de incluir en las medidas definitivas de cesación una medida que declare la práctica constitutiva de infracción o la obligación de publicar la resolución de la medida.

Asimismo, la Directiva establece que, a la hora de solicitar las medidas de cesación, el consumidor no está obligado a manifestar su voluntad de estar representado por la entidad habilitada, por lo que esta no tiene el deber de demostrar el daño o perjuicio individual o el dolo o negligencia del empresario. De este precepto se entiende, que el legislador europeo no requiere que los Estados miembros dispongan de un sistema de adhesión o exclusión, “opt-in” u “opt-out”, lo que parece lógico debido al carácter abstracto de este tipo de acciones⁴². De esta manera se facilita su uso como una herramienta preventiva e inhibitoria.

Por último, el legislador europeo establece otra disposición facultativa en cuanto a la posibilidad de que los Estados miembros puedan establecer la obligación para que toda entidad habilitada que vaya a ejercer una acción de representación para obtener medida de cesación emprenda una consulta previa al propio actor de las prácticas ilícitas. De esta manera, el empresario tendrá la oportunidad de poner fin a las infracciones por su propia voluntad, durante un plazo de dos semanas, tras el cual se interpondrán las oportunas medidas

³⁹ PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ, F.J., “Indefinición de un nuevo modelo de tutela colectiva para consumidores (Directiva 2020/1828): la vigente class action europea”, *LA LEY mercantil*, 81, 2021, p.5.

⁴⁰ GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., “Acciones colectivas: pretensiones y legitimación”, en Acciones colectivas (Cuestiones actuales y perspectivas de futuro), coords. Armenta Deu. T y Pereira Puigvert, S., *Marcial Pons*, Madrid, 2018, p.37.

⁴¹ Artículo 8.1 de la Directiva 2020/1828 UE

⁴² MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, pp.8.

de cesación si no se han interrumpido las infracciones⁴³.

3.3.2.3. Medidas resarcitorias

La incorporación de estas medidas en la nueva normativa culmina una meta largamente ambicionada por las instituciones europeas, mostrándose así en el texto de la Recomendación de 2013 y en el Informe de la Comisión de 2018 sobre la aplicación de dicho texto⁴⁴.

El legislador dispone que, mediante su solicitud, se exigirán a los empresarios que proporcionen soluciones a los consumidores afectados, “como la indemnización, la reparación, la sustitución, la reducción del precio, la resolución del contrato o el reembolso del precio pagado, según corresponda y se dispongan de ellas en virtud del Derecho de la Unión o nacional”⁴⁵.

A diferencia de lo dispuesto para las medidas de cesación, el legislador sí establece que para las acciones de representación que tengan como objetivo la solicitud de medidas resarcitorias, los Estados miembros regulen forma en la que los consumidores afectados manifiesten su voluntad de ser representados por dicha acción, sí expresa o tácitamente. Por lo tanto, la directiva exige que los Estados miembros regulen este asunto, y opten entre un sistema “opt-in” o un sistema “opt out”, no siendo posible para estos casos lo dispuesto para las acciones de cesación, es decir, un sistema basado en la representación forzosa, en la que un consumidor individual no pueda desvincularse⁴⁶.

Por último, cabe la posibilidad de que, en algún estado miembro, la tutela resarcitoria podría llegar a alcanzar a las indemnizaciones punitivas. Estas son indemnizaciones que tienen por objeto castigar al demandado para disuadirle y evitar que su conducta se repitan un futuro.

⁴³ PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ, F.J., “Indefinición de un nuevo modelo de tutela colectiva para consumidores (Directiva 2020/1828): la vigente class action europea”, *LA LEY mercantil*, 81, 2021, pp 5 y 6.

⁴⁴ GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p. 283.

⁴⁵ Artículo 9.1 de la Directiva 2020/1828 UE

⁴⁶ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p.1309.

Son distintas y acumulables con las compensatorias, por lo que el demandante finalmente recibirá una cantidad superior al valor del daño sufrido.

El legislador, trata de evitar su imposición, pero el texto de la propia directiva, no las prohíbe expresamente. Del mismo texto se extrae, respecto de sus Considerandos 10 y 42, que “debe evitar la concesión de indemnizaciones punitivas”⁴⁷, y, además, que “la presente Directiva no debe posibilitar que se impongan indemnizaciones punitivas”⁴⁸. Por consiguiente, algún Estado miembro podría llegar a introducir o seguir manteniendo en su regulación los daños punitivos⁴⁹.

La ausencia de prohibición expresa de estos mecanismos por parte del legislador, provoca que puedan formularse acciones transfronterizas en aquellos Estados miembros donde sí se admitan los daños punitivos o una figura similar, abriendo así la puerta al “forum shopping”⁵⁰ y al abuso de las acciones de representación⁵¹.

3.3.2.4. Publicidad obligatoria de las acciones

La directiva trata de asegurar que los consumidores queden correctamente informados en todo momento acerca de la existencia de un proceso incoado por una entidad habilitada, y sobre su desenlace en caso de que haya finalizado. Por ello, insta a los Estados miembros a que establezcan normas para garantizar que los consumidores afectados por una acción resarcitoria en curso reciban la información en tiempo y forma, con el objetivo de que estos puedan manifestar su voluntad, tácita o expresamente, de quedar vinculados el resultado de dicha acción⁵².

⁴⁷ Considerando 10 de la Directiva 2020/1828 UE

⁴⁸ Considerando 42 de la Directiva 2020/1828 UE

⁴⁹ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, pp. 9.

⁵⁰ PONCIBO, P., “Forum shopping and consumer collective redress in action: the Costa Concordia case”, en LEIN, E., FAIRGRIEVE, D., OTERO CRESPO, M., SMITH, V., (eds.), “Collective redress in Europe: why and how?”, *British Institute of International and Comparative Law*, 2015, pp. 251-272.

⁵¹ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, pp.1308-1309.

⁵² Artículo 13.2 de la Directiva 2020/1828 UE

Estas normas, deberán ir enfocadas a obligar a las entidades habilitadas a facilitar en sus sitios web toda la información relacionada con las acciones de representación ejercitadas, hayan finalizado o sigan en curso.

Por otro lado, dichas normas también deberán prever que el propio demandado facilite información a los consumidores afectados por una acción de representación, sobre las sentencias firmes que se hayan dictado al respecto o sobre los acuerdos homologados alcanzados, e incluso, si el tribunal lo entiende necesario, que tal información sea presentada de manera individualizada. Es preciso puntualizar que, esta obligación no se aplicará en caso de que los consumidores sean informados de otra manera o por otra vía⁵³.

3.3.3. Sistemas de adhesión: Modelo “opt in” y “opt out”

A la hora de diseñar un sistema de tutela colectiva, uno de los primeros aspectos a tener en cuenta es el modo en el que los consumidores se adhieren a la acción de representación, y si va a ser necesario para que el proceso pueda tramitarse. En otras palabras, es preciso determinar si se adopta un modelo “opt in” o un modelo “opt out”⁵⁴.

La diferencia entre ambos es simple y radica en la necesidad de la manifestación expresa del propio consumidor para ser incluido o excluido en la acción de representación. En el sistema “opt in”, el consumidor debe expresar activamente su voluntad de participar en la acción ejercitada y a quedar vinculado por la resolución final. Mientras que en el “opt out”, los afectados son incluidos automáticamente y quedarán vinculados por los efectos de la sentencia, aunque no muestren activamente su voluntad de participar en la acción, excepto que expresamente muestren su negativa a ser incluidos en la acción⁵⁵.

Si bien la Recomendación de 11 de junio de 2013 abogaba por el establecimiento de un

⁵³ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1311, en referencia al Artículo 13 de la Directiva 2020/1828 UE

⁵⁴ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1309.

⁵⁵ STÖHR, A., “The implementation of collective redress – A comparative approach”, *German Law Journal*, Vol. 21, 2020, p. 1617.

modelo general “opt in” en el que cualquier consumidor que quisiera quedar adherido a la acción de representación debía manifestar expresar su voluntad, la Directiva actual opta por una mayor neutralidad, no obligando a los Estados miembros a elegir entre un modelo u otro.⁵⁶

El legislador europeo establece que los Estados miembros tendrán la potestad para regular la forma y fase de la acción de representación para obtener medidas resarcitorias en que los consumidores manifiesten expresa o tácitamente su voluntad de ser representados o no por la entidad habilitada en dicha acción.⁵⁷ De esta manera, los Estados miembros pueden optar entre un sistema de adhesión “opt-in” o un sistema de exclusión “opt-out” o una combinación de ambos⁵⁸. Se trata pues, de una cuestión de política legislativa nacional, no europea⁵⁹.

Dentro de la libertad conferida en este ámbito, la Directiva impone una serie de obligaciones a seguir por los Estados miembros:

- Por un lado, se establece que, en caso de ejercicio de acciones transfronterizas, los legisladores nacionales impongan el sistema “opt-in” en los supuestos en los que los consumidores no tengan su residencia habitual en el Estado miembro donde se interpone la acción. Por lo tanto, los consumidores domiciliados en el extranjero que quieran adherirse a la acción de representación deberán manifestar expresamente su voluntad de participar en esta.
- Por otro lado, se impone que los Estados miembros deben establecer normas para garantizar que los consumidores que hayan manifestado de manera expresa o tácita su voluntad de ser representados por una acción de representación no puedan ser representados por otra acción de representación o interponer una acción individual

⁵⁶ DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, p. 30.

⁵⁷ Artículo 9.2 de la Directiva 2020/1828/UE

⁵⁸ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, pp.10

⁵⁹ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p.1309.

contra el mismo empresario y que tengan el mismo objeto y causa⁶⁰. Aunque se puede entender de este precepto que solo están obligados los Estados miembros que opten por un modelo “opt-in”, al referirse a ambas formas de manifestar la voluntad, expresa o tácita, da pie a que se formen dudas acerca de los obligados concretos a esta disposición, si los que utilicen el sistema “opt-in”, los que impongan el sistema “opt-out”, o la totalidad de estos⁶¹. Además, en este mismo apartado se establece que los Estados miembros deberán asegurar que los consumidores no son compensados más de una vez por el mismo empresario respecto del mismo hecho dañoso.

- Por último, se establece una obligación teniendo en cuenta los problemas que pueden darse en el ámbito del sistema “opt-out,” en cuanto a la cuantificación del daño reclamado y la ejecución de la sentencia, debido a que puede no ser posible determinar exactamente el número total de consumidores afectados por la práctica denunciada. La Directiva, en su artículo 9.5, obliga a las entidades actoras a delimitar al menos al grupo de consumidores potencialmente beneficiarios de la tutela judicial cuando la medida resarcitoria no los especifique individualmente⁶², en tanto que el artículo 7.2, le ordena que aporten información suficiente acerca de los consumidores afectados por la acción interpuesta⁶³.

Pese a estas obligaciones, resulta cuestionable que el legislador haya optado por una regulación poco precisa y carente de uniformidad en relación con un aspecto tan determinante como el sistema de adhesión de los consumidores. La decisión de dejar esta cuestión a la discrecionalidad normativa de los Estados miembros puede comprometer la efectividad del mecanismo de tutela colectiva a nivel europeo, especialmente en casos transfronterizos. Por ello, habría sido más adecuado establecer un modelo común de aplicación obligatoria en todo

⁶⁰ Artículo 9.4.de la Directiva 2020/1828 UE

⁶¹ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p.1310.

⁶² Artículo 9.5.de la Directiva 2020/1828/UE

⁶³DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M.,“La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, p.31.

el territorio de la Unión⁶⁴.

3.3.4. Legitimación y financiación: Entidades habilitadas

3.3.4.1. Requisitos y características

La Directiva 2020/1828/UE regula de manera detallada qué sujetos están legitimados para interponer acciones de representación, así como los requisitos que estos deben cumplir para ser considerados como tal. También hace referencia a la forma y tipo de financiación que deben tener las acciones de representación para así evitar situaciones que traten conflictos de intereses y posibles lucros injustificados.

En primer lugar, se hace referencia a las llamadas “entidades habilitadas”, un concepto que se menciona en multitud de ocasiones a lo largo de la normativa, y en el artículo 3 queda definida como “toda organización u organismo público que represente los intereses de los consumidores, que haya sido designado como tal por un Estado miembro para el ejercicio de acciones de representación de conformidad con la presente Directiva”⁶⁵.

El legislador establece que únicamente las entidades habilitadas tienen legitimidad activa para el ejercicio de las acciones de representación, por lo que quedan excluidos de esta potestad cualquier otro sujeto de derecho privado o ente no habilitado, como personas físicas a título individual, en representación de un conjunto de consumidores o despachos de abogados. En otros términos, se excluye totalmente cualquier iniciativa particular para recabar tutela colectiva, a diferencia de lo que sucede en el sistema estadounidense de las “class actions”⁶⁶.

Sin embargo, no cualquier entidad representativa que alegue representatividad de derechos de cierto grupo de consumidores está totalmente legitimada para iniciar un procedimiento,

⁶⁴ La misma línea que GASCÓN INCHAUSTI sigue PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ, F.J., “Indefinición de un nuevo modelo de tutela colectiva para consumidores (Directiva 2020/1828): la vigente class action europea”, *LA LEY mercantil*, 81, 2021.

⁶⁵ Artículo 3 de la Directiva 2020/1828 UE

⁶⁶ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, n°2, 2020, p. 1299.

sino sólo aquellas que superen el control y filtro de unos criterios establecidos. Esto significa, que son los propios Estados miembros los que están obligados a designarlas bajo el cumplimiento de una serie de requisitos. Sin embargo, la rigidez de estos criterios difiere en cuanto al tipo de acción que ejerciten dichas entidades, nacionales o transfronterizas, estableciéndose por el legislador europeo para este segundo caso, una armonización a nivel europeo⁶⁷.

Mientras que en el Informe del Parlamento, y en la propuesta inicial de la Comisión, se apoyaba el establecimiento de unos requisitos comunes para la habilitación de cualquier entidad con independencia del ámbito en el que pretendían funcionar, nacional o transfronterizo, finalmente en la versión final de la directiva se cambió de parecer y el legislador europeo impone una distinción en función de si las acciones que presentan estas entidades son de carácter puramente interno o transfronterizo⁶⁸.

En el caso de las acciones de representación nacionales, la Directiva afirma que la Unión no debe establecer los criterios a cumplir por las entidades para la habilitación de su ejercicio, sino que serán los propios legisladores nacionales los encargados de esa tarea⁶⁹. En consecuencia, los propios Estados miembros velarán por que los criterios que utilicen para designar como habilitadas a las entidades que ejerciten acciones nacionales sean conformes con los objetivos de la Directiva, para que el funcionamiento de estas acciones sea tanto eficaz como eficiente⁷⁰. Ninguna otra exigencia u obligación se establece más allá de la obligación de adherirse expresamente mediante el sistema “opt-in” a los consumidores que pertenezcan a otro Estado miembro⁷¹.

Ahora bien, si la intención es ejercer en el ámbito transfronterizo, la Directiva fija una serie de requisitos que las entidades representativas deben cumplir para ser correctamente

⁶⁷ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1299.

⁶⁸ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1300.

⁶⁹ Considerando 26 de la Directiva 2020/1828 UE

⁷⁰ Artículo 4.4 de la Directiva 2020/1828 UE

⁷¹ DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, pp. 28 y 29.

habilitadas con anterioridad al inicio de su actividad, estableciéndose así una armonización de los criterios de legitimación para el ejercicio de estas acciones.

Estas entidades deberán cumplir las siguientes condiciones⁷²:

- a) Deben ser personas jurídicas constituidas de conformidad con el Derecho nacional del Estado miembro de su designación. Además, deben acreditar que han desempeñado de manera efectiva y pública una actividad en el ámbito de la protección de los intereses de los consumidores durante al menos los doce meses anteriores a la solicitud de designación como entidad habilitada.
- b) Su finalidad estatutaria debe demostrar que la entidad tiene un interés legítimo en proteger los intereses de los consumidores.
- c) Deben tratarse de entidades sin ánimo de lucro.
- d) No deben estar incurso en un procedimiento de insolvencia o estar declaradas insolventes.
- e) Deben ser independientes y no estar influidas por personas distintas de los consumidores, en particular, por empresarios que tengan un interés económico en el ejercicio de cualquier acción de representación, también en el caso de una financiación por terceros, y a tal fin deben acreditar que han establecido procedimiento para evitar tal influencia, así como cualquier conflicto de interés entre la entidad, sus financiadores y los intereses de los consumidores.
- f) Deben publicar, en cualquier medio adecuado, en particular en su sitio web, información clara y comprensible que demuestre que la entidad cumple con los requisitos anteriores, así como sobre sus fuentes de financiación, estructura organizativa, gestión y composición, finalidad estatutaria y actividades que realicen.

⁷² Artículo 4.3.de la Directiva 2020/1828 UE

Sin embargo, el legislador permite a los Estados miembros establecer que los criterios anteriores relativos al ejercicio de acciones transfronterizas se apliquen también a la designación de entidades habilitadas para ejercitar acciones de representación nacionales. En este sentido, el legislador europeo sólo obliga a cumplir los criterios del artículo 4.3 de la Directiva cuando se trata de ejercitar una acción transfronteriza al objeto de homogeneizar los requisitos de legitimación en relación con las acciones de representación debido a que pueden diferir de un Estado a otro⁷³.

Pese a que la designación predeterminada por los Estados miembros es la opción de preferencia por la Directiva, también establece la posibilidad de que se designen entidades habilitadas con carácter *ad hoc*, bajo el cumplimiento de los criterios de designación regulados en sus normativas internas, para el ejercicio de una concreta y determinada acción de representación nacional, no así para las de carácter transfronterizo. Además, y sin perjuicio de lo dispuesto en los anteriores apartados, los Estados miembros podrán designar a organismos públicos como entidades habilitadas para ejercitar acciones de representación⁷⁴.

Ningún otro sujeto físico o jurídico distinto a los que se refiere esta Directiva, estará legitimado para el ejercicio de acciones de representación.

3.3.4.2. Financiación de las entidades habilitadas

La escasez de financiación es uno de los problemas que más afectan y entorpecen el ejercicio de las acciones de representación. Por ello, la financiación de las acciones de representación debe considerarse como uno de los elementos clave de esta nueva directiva y su regulación es primordial para el correcto funcionamiento de estos mecanismos. Sobre esta, el legislador ha mostrado una gran rigidez debido a que de su regulación depende la existencia de conflictos de intereses o abusos en la utilización de estos mecanismos.

La Directiva 2020/1828/UE detalla rigurosamente las formas y condiciones de financiación

⁷³ GIRÁLDEZ CHOCHRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, p.15.

⁷⁴ Artículo 4.7 de la Directiva 2020/1828 UE

que deben establecer los Estados miembros y destaca la vigilancia que han de llevar a cabo en este ámbito para evitar que cualquier tipo de interés o influencia ajena ponga en riesgo la correcta protección de los intereses de los consumidores. El legislador se centra en la figura de las acciones resarcitorias, debido a que, al presentar elementos económicos, son las que dan lugar en mayor medida a posibles conflictos de intereses que afecten a la protección de los intereses colectivos, reservando a juicio de los legisladores nacionales cualquier tipo de restricción o condición en el financiamiento de las acciones de cesación.

El primer apunte al respecto se encuentra en el propio artículo 4 relativo a las entidades habilitadas, en el que se detallan los criterios que deben cumplir las entidades habilitadas para poder ejercitar acciones transfronterizas. Entre ellos se establece que estas deben ser independientes y no estar en ningún caso influenciadas por personas distintas de los consumidores, en particular por empresarios con cualquier tipo de interés económico en el ejercicio de estas acciones, así como en el caso de financiación por terceros⁷⁵. De esta manera, el legislador deja claro que no debe existir en ningún caso interés económico en el funcionamiento de la entidad o proveniente de los sujetos que financien las acciones, o cualquier otro tipo de atractivo distinto del éxito de lo solicitado por los consumidores. Junto a ello, a lo largo de la Directiva se hace referencia a algunos métodos de financiación y medidas que pueden adoptar los legisladores nacionales en sus regulaciones internas.

La principal novedad que incorpora la Directiva en este ámbito es el reconocimiento expreso de la financiación proveniente de terceros ajenos al proceso en el ejercicio de acciones de representación resarcitorias. Este fenómeno mencionado expresamente en el artículo 10, mejor conocido como “third party funding”, es una nueva posibilidad de financiación permitida por el legislador, que en ningún caso se trata de una imposición, ya que deja al propio criterio de los Estados miembros la decisión de permitir o prohibir este sistema en el marco de las acciones de representación resarcitorias⁷⁶.

⁷⁵ Artículo 4 de la Directiva 2020/1828 UE.

⁷⁶ SANDE MAYO, M.J., “La financiación de las acciones de representación resarcitorias. El talón de Aquiles de la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.18, 2, 2024, pp. 14 y 15.

A efectos de la posibilidad de la disposición de esta alternativa de financiación en las normativas internas de los Estados, el legislador concreta dos mandatos específicos que deben ser observados. Los Estados miembros deben velar por que las decisiones de las entidades habilitadas no estén indebidamente influenciadas por un tercero y por que la propia acción de representación no se ejercite contra un demandado que sea un competidor del financiador o dependiente de este último⁷⁷. Haciéndose referencia en el considerando 52 de la Directiva⁷⁸, en caso de que el financiador directo de una acción de representación sea un empresario del mismo ramo económico, las cautelas deberán ser aún mayores, ya que de ello se entendería un conflicto de intereses más que potencial⁷⁹.

Asimismo, los Estados miembros deberán asegurarse que los órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas están capacitados para valorar el cumplimiento de tales condiciones en caso de duda, mediante un control inicial de las fuentes de financiación. Para ello las entidades habilitadas quedan obligadas a presentar junto al escrito de pretensiones, una relación de los fondos de financiación y un resumen financiero. Tras ser examinado por el órgano judicial, podrá éste adoptar las medidas que estime adecuadas para evitar posibles conflictos de interés, como exigir a la entidad que rehaga o modifique la financiación utilizada o denegar su legitimación activa en una determinada acción de representación⁸⁰.

Con la debida observancia de lo dispuesto en este artículo, los Estados miembros podrán establecer la financiación por terceros ajenos al proceso para las acciones resarcitorias como una posibilidad real dentro de sus normativas, bajo las condiciones y límites que estimen convenientes para la correcta protección de los intereses de los consumidores.

Del mismo modo, y con el fin de que los Estados miembros establezcan medidas que minimicen los costes que asumen las entidades habilitadas, la Directiva, en su considerando

⁷⁷ Artículo 10.2 de la Directiva 2020/1828 UE

⁷⁸ Considerando 52 de la Directiva 2020/1828 UE

⁷⁹ LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M.^a, “La protección de los consumidores y las acciones de representación: una primera aproximación a la Directiva (UE) 2020/1828”, *Diario La Ley*, 9830, 2021, p. 3.

⁸⁰ DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, p. 13.

70⁸¹ y en el artículo 20, relativo a la asistencia para entidades habilitadas, contempla una serie de mecanismos complementarios que pueden ser implementados por los legisladores nacionales. Entre ellos se incluyen la limitación de tasas judiciales o administrativas aplicables, el acceso a asistencia jurídica gratuita para las entidades habilitadas e, incluso, la concesión de financiación pública cuando sea necesario, incluyendo apoyo estructural u otros medios de apoyo. Igualmente, se contempla la posibilidad de que las entidades puedan exigir a los consumidores que hayan manifestado expresamente su voluntad para ser representados en el ejercicio de una acción de representación resarcitoria que contribuyan al sostenimiento de esta, mediante la aportación de una tarifa modesta o una contribución comparable⁸².

En relación con el control sobre la financiación de las entidades habilitadas, si bien el objetivo del legislador es evitar y disuadir la litigación abusiva, en su persecución, podría llegar a haber una falta de incentivos para que se utilicen los mecanismos previstos en la práctica. En otras palabras, su afán por controlar un adecuado uso de las acciones colectivas puede llevar al abandono práctico de estas herramientas procesales⁸³.

3.3.4.3. Certificación previa de las entidades habilitadas

Al analizar la regulación de las entidades habilitadas, hemos observado que la Directiva sólo fija el cumplimiento de una serie de requisitos que deben cumplir las entidades para ser designadas como habilitadas para el ejercicio de acciones de representación transfronterizas. Como garantía de la legitimidad de estas entidades habilitadas, que constituyen la parte actora del proceso, la Directiva establece la necesidad de que estas estén previamente certificadas por el Estado miembro de designación, bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4.3 ya mencionados.

Una vez han sido correctamente designadas, los Estados miembros deberán comunicar a la

⁸¹ Considerando 70 de la Directiva 2020/1828 UE

⁸² MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, pp.12 y 13.

⁸³ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p.1322.

Comisión una lista con la identidad y finalidad estatutaria de las entidades habilitadas para el ejercicio de acciones transfronterizas, a fin de que esta pueda compilarlas en una y publicarla adecuadamente para que sirva como prueba de legitimación procesal a nivel europeo. De esta manera, se garantiza el reconocimiento mutuo de la legitimación procesal de estas entidades.

Los propios Estados miembros también deberán publicar el listado de las entidades que hayan designado y comunicar cualquier cambio realizado en esta a fin de que la Comisión pueda realizar una actualización.

Esta lista debió haber sido enviada antes del 26 de diciembre de 2023. Asimismo, se establece un control periódico cada 5 años por parte de la Comisión de los criterios y requisitos de las entidades habilitadas para el ejercicio de acciones transfronterizas⁸⁴.

Igualmente, se permite la posibilidad de que un Estado miembro o la Comisión plantee a otro Estado miembro sus reservas sobre el cumplimiento por parte de una entidad habilitada de los requisitos para el ejercicio de acciones transfronterizas. El Estado miembro que la hubiera designado, realizará una investigación acerca del cumplimiento de dichos requisitos, y revocará su designación si esta no cumple uno o varios. Por otro lado, el empresario demandado por una acción de representación también tiene derechos a plantear sus reservas contra la entidad habilitada demandante⁸⁵.

A pesar de que esta obligación no aplica en ningún caso para las entidades designadas para el ejercicio de acciones de representación nacionales, el legislador establece que deberán velar por que se haga pública la información sobre estas con suficiente antelación⁸⁶.

3.3.5. Cuestiones procesales

⁸⁴ Artículo 5 de la Directiva 2020/1828 UE

⁸⁵ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, pp. 5

⁸⁶ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, pp.1300 y 1301. y Artículo 5.2 de la Directiva 2020/1828 UE

El avance en la protección de los intereses de los consumidores que supone esta nueva normativa también requiere una estructura procesal más detallada, así como una serie de elementos que aseguren la total seguridad y transparencia del proceso.

Sin embargo, la Directiva se muestra totalmente flexible en este aspecto. Es posible observar en su considerando 12 la postura que mantiene el legislador europeo. En este se expresa que, de conformidad con el principio de autonomía procesal, “la presente directiva no debe contener disposiciones sobre cada aspecto del procedimiento en las acciones de representación”, añadiendo que las cuestiones específicas procesales como la admisibilidad de las acciones, la exhibición y tratamiento de las pruebas o las vías de recursos disponibles, serán totalmente reguladas por los propios Estados miembros, si bien, las normas nacionales “no deben obstaculizar el funcionamiento efectivo del mecanismo procesal para las acciones de representación que exige la presente Directiva”⁸⁷.

En su articulado, únicamente dispone que los Estados miembros velarán porque las acciones de cesación se tramiten con la debida diligencia, y cuando corresponda, lo hagan a través de un procedimiento acelerado⁸⁸.

3.3.5.1. Efectos de las resoluciones firmes y exhibición de pruebas

Llama la atención lo dispuesto en el artículo relativo a los efectos de las resoluciones firmes. El legislador europeo establece los Estados miembros velarán por que las resoluciones firmes que declaren la existencia de una infracción que efectivamente perjudique los intereses de los consumidores, puedan ser alegadas como prueba en el contexto de otra acción resarcitoria frente al mismo empresario condenado en relación con la misma práctica infractora. Esta disposición destaca por el hecho de que las resoluciones judiciales no son un medio probatorio como tal⁸⁹.

En cuanto a la exhibición de pruebas, la Directiva también deja un margen de

⁸⁷ Considerando 12 de la Directiva 2020/1828 UE

⁸⁸ Artículo 17 de la Directiva 2020/1828 UE

⁸⁹ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, p.14.

discrecionalidad, remitiendo este ámbito a la normativa interna de los Estados miembros y tan sólo expresando que estos velarán por que la ordenación de exhibición de pruebas bajo petición de la otra parte puede darse en ambos sentidos, tanto para la parte actora como demanda. De esta manera los legisladores nacionales regularán la exhibición de pruebas bajo su criterio y voluntad⁹⁰.

3.3.5.2. Ejecución de la sentencia

Siguiendo con las disposiciones procedimentales, en cuanto a la ejecución de la sentencia y al modo de beneficiarse de esta, el artículo 9.6 relativo a las medidas resarcitorias, establece que los Estados miembros velarán por que los consumidores puedan beneficiarse de las soluciones que proporcionen las medidas resarcitorias en el proceso, “sin necesidad de ejercitar otra acción”⁹¹. De este precepto se entiende que serán los Estados miembros los que regulen la forma en que los consumidores se benefician de las soluciones aportadas por las medidas solicitadas, eso sí, asegurando que puedan hacerlo sin necesidad de hacer ningún otro trámite ni acudir a otro procedimiento judicial o administrativo. Además, en el precepto siguiente, se exige que los Estados miembros dispongan de normas sobre los plazos en los que los consumidores afectados puedan beneficiarse de las medidas resarcitorias. Aunque no se mencione expresamente, es posible deducir que la intención o interés del legislador es que haya normas específicas y que no rijan normas genéricas en este sentido, “como forma de promover un plus de seguridad jurídica”⁹².

Asimismo, de la directiva es posible extraer, que en caso de que la reparación o compensación que se dicte consista en el pago de una indemnización, el condenado haga el pago de una suma global fijada en la resolución que vaya dirigida a un fondo, y que posteriormente se distribuya a cada beneficiario su parte. Cada Estado miembro regulará a su voluntad la forma en que se haga dicho reparto y quién será el sujeto encargado de ello, así como el destino de

⁹⁰ Artículo 18 de la Directiva 2020/1828 UE, y en relación a MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, p.14.

⁹¹ Artículo 9.6 de la Directiva 2020/1828 UE

⁹² GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, pp.1310 y 1311.

los posibles remanentes o sobrantes tras la ejecución⁹³. Si bien en lo que concierne a este último, debemos recordar la posición del legislador en lo relativo a las indemnizaciones punitivas.

3.3.6. Los acuerdos transaccionales

En favor de evitar la acumulación masiva de procesos y aliviar la carga procesal de los juzgados y tribunales, el legislador europeo fomenta la utilización del mecanismo de los llamados acuerdos transaccionales o acuerdo de resarcimiento, mediante los cuáles las partes podrán alcanzar una solución consensuada antes de llevar a cabo el desarrollo del proceso hasta su resolución final. Regulados en el artículo 11, la directiva da por hecho que serán alcanzados respecto a acciones que soliciten medidas resarcitorias. Respecto a las medidas de cesación únicamente se menciona el requisito de procedibilidad de la previa consulta al empresario, comentado en anteriores puntos⁹⁴.

Los acuerdos de resarcimiento podrán alcanzarse por tanto por iniciativa de las partes o como a propuesta del tribunal, y en todo caso, será necesaria una homologación judicial previa. La superación de este control podrá estar condicionada al cumplimiento de las normas imperativas de Derecho nacional, a la existencia de condiciones incumplibles o la equidad del mismo acuerdo, a juicio del órgano judicial.

Tras su homologación, el acuerdo será vinculante para todas las partes implicadas; entidad habilitada, empresario y consumidores. Si bien respecto a estos últimos, se establece la posibilidad de que los Estados miembros puedan prever normas que permitan a los consumidores afectados aceptar o rechazar su vinculación al acuerdo previsto. En otras palabras, que se prevea, en relación con este tipo de acuerdos, una especie de sistema de adhesión o exclusión, “opt-in” u “opt out”, en el mismo sentido que el regulado para la

⁹³ Artículo 9.7 de la Directiva 2020/1828 UE, con relación a ⁹³ GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p. 1311.

⁹⁴ MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023, p. 13.

vinculación de los consumidores a las mismas acciones de representación⁹⁵.

IV. PROCESO DE TRANSPOSICIÓN

4.1. Situación actual de la transposición de la Directiva 2020/1828 UE

En la actualidad, la transposición de la Directiva 2020/1828 UE aún no se ha completado de forma satisfactoria en la totalidad de Estados miembros. El legislador europeo estableció el 25 de diciembre de 2022 como fecha límite para que se adoptaran y publicaran las disposiciones necesarias para dar cumplimiento con lo establecido en la nueva normativa, y las deberían aplicar a partir del 25 de junio de 2023⁹⁶. Sin embargo, esto no ha ocurrido en varios países, siendo España uno de ellos, lo que provoca una situación de disparidad normativa y desprotección de los consumidores de la Unión Europea.

Pese a que en nuestro país todavía no se ha producido una transposición completamente efectiva, en los últimos meses ha habido un gran avance al respecto. El pasado mes de febrero el texto del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los consumidores y usuarios⁹⁷ fue remitido al Congreso, cuya Mesa tras reunirse el día 11 de marzo, acordó encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y a través del procedimiento de urgencia a la Comisión de Justicia del Congreso. Dicho proyecto se encuentra actualmente en fase de enmiendas hasta finales de marzo, aunque muy posiblemente se prorrogue.

No se trata del primer intento de transposición de esta Directiva. El pasado año se aprobó un Proyecto de Ley Orgánica⁹⁸ que incluía medidas relativas a la eficiencia del Servicio Público

⁹⁵ Artículo 11 de la Directiva 2020/1828 UE y DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, p.38. con relación a GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020, p.1319.

⁹⁶ Artículo 24 de la Directiva 2020/1828 UE

⁹⁷ Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025

⁹⁸ Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 22 de marzo de 2024

de Justicia y a las acciones colectivas, siendo estas últimas eliminadas finalmente antes de la terminación del procedimiento. La parte relativa a las acciones colectivas que ahora incluye el nuevo proyecto de ley no ha sufrido modificaciones importantes. Además de este intento de transposición, con anterioridad a este, se aprobó un Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, que no llegó a ver luz debido a la disolución de las Cortes Generales.

Antes de analizar las cuestiones más importantes de este nuevo proyecto de ley, cabe señalar que en nuestro país se hacía necesario un cambio sustancial de la estructura normativa que regula este ámbito concreto. Las disposiciones que rigen los mecanismos de defensa de los intereses colectivos y usuarios, todavía vigentes hasta la publicación oficial de una nueva regulación, están distribuidas entre:

- i. Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
- ii. Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- iii. Otras leyes sectoriales como Ley 7/1998, de 13 abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación o Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, entre otras.

Esta dispersión normativa, unida a la ausencia de un procedimiento civil especial o de tribunales especiales para la tramitación de reclamaciones colectivas, limitaban el funcionamiento óptimo del sistema de representación colectiva, dando pie a la litigación masiva y al colapso de los órganos judiciales⁹⁹.

De esta manera, la transposición de la Directiva 2020/1828 UE, se ha presentado como una oportunidad, aunque impuesta, de unificar la regulación de este ámbito y adaptarla a las nuevas necesidades del contexto actual y social en que nos encontramos, caracterizado por los fenómenos de la globalización y digitalización, que han aumentado el riesgo de

⁹⁹ DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, p.45, haciendo referencia a MAGRO SERVET, V. “Doctrina jurisprudencial sobre acciones colectivas en el proceso civil”, *Práctica de Tribunales*, Wolters Kluwer, 150, 2021.

producirse actuaciones y prácticas ilícitas que vulneren los derechos e intereses de los consumidores¹⁰⁰.

4.2. Análisis del Proyecto de Ley de acciones colectivas de 2025

El nuevo proyecto de ley¹⁰¹ modifica la LEC¹⁰², incluyendo en esta un nuevo título IV, dentro del libro IV, que consta de 3 capítulos: (i) Disposiciones comunes a las acciones colectivas y a los procesos en que estas se ejercitan; (ii) Disposiciones aplicables a las acciones colectivas de cesación; (iii) Disposiciones aplicables a las acciones colectivas resarcitorias.

Por otro lado, se aborda la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; Títulos II, IV y V del Libro I, relativos a la legitimación de las asociaciones y entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas.

Por último, se realizan adaptaciones terminológicas y sistemáticas en ciertas leyes sectoriales en materia de consumo¹⁰³.

En cuanto al contenido, debemos hacer referencia a los aspectos más importantes de esta nueva regulación, haciendo hincapié en las decisiones tomadas por el legislador nacional relativas a las disposiciones facultativas que incluye la directiva.

4.2.1 Disposiciones comunes

4.2.1.1 Ámbito de aplicación y competencia

Respecto al ámbito de aplicación, este se amplía respecto a lo establecido en la Directiva

¹⁰⁰ Exposición de motivos (I) y (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹⁰¹ Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 48-1, 14 de marzo de 2025.

¹⁰² Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

¹⁰³ Exposición de motivos (IV) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

2020/1828 UE. No solo abarca las materias establecidas en el Anexo I, sino que va más allá, dando cobertura “al ejercicio de acciones frente a cualquier tipo de infracción en que se hayan visto perjudicados los derechos e intereses colectivos de los consumidores y usuarios”¹⁰⁴

Ahora bien, y pese a dicha ampliación, desde una perspectiva crítica del proyecto, al centrarse exclusivamente en la transposición de la Directiva 2020/1828 UE, se desaprovecha la oportunidad de extender el mecanismo de la acción colectiva a otros ámbitos igualmente relevantes distintos del consumo, como la defensa y protección del medio ambiente¹⁰⁵.

En cuanto a los términos de competencia, se establece para el conocimiento de las acciones colectivas la competencia objetiva a los Juzgados de Primera Instancia. El Consejo General del Poder Judicial se encargará de la designación de uno o varios Juzgados por provincia para el conocimiento de forma exclusiva de los procesos donde se ejerciten acciones colectivas, bajo el criterio de especialización y el cumplimiento de la Ley Orgánica del Poder Judicial¹⁰⁶.

4.2.1.2. Legitimación activa

La primera novedad respecto a la legitimación es la exclusión de la intervención a título individual de los consumidores en los procesos colectivos. Ahora bien, se reconoce el efecto suspensivo de la prescripción de las acciones individuales que produce el ejercicio de las acciones colectivas¹⁰⁷.

El sistema de regulación de la legitimación activa se mantiene sustancialmente. Estarán legitimadas para el ejercicio de acciones de representación las entidades habilitadas designadas bajo el cumplimiento de la legislación nacional, el Ministerio Fiscal, la Dirección General de Consumo y los órganos o entidades de las Comunidades Autónoma y de las

¹⁰⁴ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹⁰⁵ CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024, p.12.

¹⁰⁶ Artículo 834 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹⁰⁷ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

corporaciones locales competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios, y las entidades habilitadas para el ejercicio de acciones de representación transfronterizas designadas en otros Estados miembros¹⁰⁸.

Se incorpora aquí una novedad respecto del sistema actual, y es que estos sujetos legitimados podrán interponer tanto acciones de cesación como resarcitorias. De esta manera se establece un único elenco de sujetos legitimados, en lugar de que estén diferenciados para el ejercicio de cada modalidad de acción de representación¹⁰⁹.

Por ordenación de la directiva, las entidades que soliciten ser designadas como habilitadas para el ejercicio de acciones de representación nacionales o transfronterizas deberán cumplir con una serie de requisitos, estipulados en su Artículo 4.3.

Es necesario destacar la decisión del legislador de descartar la posibilidad de creación de asociaciones *ad hoc* para el ejercicio de una acción de representación, evitando así el riesgo de posibles abusos de este mecanismo y la creación de asociaciones específicas para iniciar procesos colectivos¹¹⁰.

4.2.1.3. Publicidad de las acciones colectivas

En lo relativo a la publicidad de las acciones, se sustituye la denominación del actual Registro de Condiciones Generales de la Contratación por la de Registro de Condiciones Generales de la Contratación y de Acciones Colectivas. La publicación de toda la información necesaria para el seguimiento de los procesos por los que se ejerciten acciones colectivas será preceptiva¹¹¹. De esta manera, se fomenta la transparencia y conocimiento de las acciones

¹⁰⁸ CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024, p.3.

¹⁰⁹ SANDE MAYO, M.J., “La financiación de las acciones de representación resarcitorias. El talón de Aquiles de la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.18, 2, 2024, p.210.

¹¹⁰ CEPERO ARÁNGUEZ, M.A., GARCÍA-VILLARRUBIA, M., “La transposición de la nueva Directiva por la defensa de los intereses de los consumidores desde la perspectiva de las asociaciones de consumidores”, *Revista del IEE*, 2, 2024.

¹¹¹ CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024, p.3.

colectivas cuyo trámite esté en curso evitando así la posibilidad de que se den procedimientos con objetos idénticos o conexos¹¹².

Sin embargo, resulta evidente que este tipo de registros públicos quedan alejados de la inmensa mayoría de ciudadanos y que tan solo se muestran útiles respecto a juristas o entendidos de la materia que por sus condiciones laborales trabajan con ellos regularmente. Por esta razón, no deberían ser el único canal o medio por el que se publican los datos de este tipo de acciones, junto con la publicación en las páginas webs de las entidades laborales. Sería mucho más efectivo ampliar el rango de alcance haciendo este tipo de publicaciones a través de distintos medios de comunicación, tanto tradicionales como prensa y radio, como redes sociales o plataformas más actuales para cubrir todos los rangos de edad. De esta manera, se aseguraría una mayor difusión de estas acciones, ampliando así su alcance y el conocimiento de los posibles consumidores afectados con el fin de que estos puedan manifestar su voluntad de adherirse o excluirse, un aspecto muy necesario dada la naturaleza de este mecanismo¹¹³.

4.2.1.4. Acceso a fuentes de prueba

El legislador nacional establece la posibilidad de acceso a fuentes de prueba a petición de la entidad demandante o del demandado, incluidas las que sean precisas para la identificación de los consumidores afectados. El tribunal será el encargado de ordenar la exhibición de las pruebas a cualquiera de las partes o terceros y limitará la exhibición solicitada a lo que sea proporcionado. Esta proporcionalidad será entendida teniendo en cuenta tres aspectos; la disponibilidad de las pruebas, el alcance y coste de la exhibición de las pruebas, y el hecho de que las pruebas a exhibir incluyan información confidencial.

Por otro lado, se aplicará a estas solicitudes lo dispuesto en los artículos 283 bis b), bis d) a

¹¹² Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹¹³ BARBERO GONZÁLEZ, V., TORRE SUSTAETA, M^a.V., ROSENDE VILLAR, C., ZABALLOS ZURILLA, M., “Diálogos para el futuro judicial. El proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección de consumidores y usuarios, *Diario LA LEY*, 10504, 2024, p.7 y 12.

bis h y bis k de la LEC¹¹⁴. De esta manera, mediante el moderado control judicial de las solicitudes de pruebas, se promueve la simetría informativa y probatoria, evitando desigualdades entre las partes¹¹⁵.

4.2.2. Disposiciones aplicables a las acciones colectivas de cesación

4.2.2.1. Reclamación previa al empresario o profesional

El legislador, ante disposición facultativa presente en la Directiva, ha decidido imponer el requisito de la reclamación previa al empresario o profesional por parte de la entidad demandante para poder admitir la demanda en ejercicio de una acción colectiva de cesación. Esta solicitud deberá tener una antelación de al menos un mes a la presentación de la demanda.

4.2.2.2. Tramitación de las acciones colectivas de cesación

Las actuaciones de los procesos cuyo objeto lo constituya una o varias acciones colectivas de cesación seguirán el cauce del juicio verbal.

El plazo para contestar a la demanda será de un mes y será necesaria en todo caso la celebración de vista. Además, la tramitación de este procedimiento será preferente, y se establece la posibilidad en todo caso de interponer recurso de apelación frente a las sentencias dictadas¹¹⁶.

4.2.2.3. Sistema de adhesión o exclusión

El proyecto de ley es continuista en relación con la regulación vigente, estableciendo el sistema “opt out”, por lo que no se exige que los consumidores afectados manifiesten su voluntad de adherirse a la acción de cesación para quedar vinculados por la sentencie que se

¹¹⁴ Artículo 838 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹¹⁵ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹¹⁶ Artículo 841 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

dicte¹¹⁷. No obstante, se prevé la aplicación del sistema “opt in” con relación a los consumidores afectados que residan en otros Estados miembros, siguiendo así lo señalado en la directiva.

4.2.3. Disposiciones aplicables a las acciones colectivas resarcitorias

Las novedades más relevantes se encuentran en este capítulo, que recoge las normas específicas de las acciones de representación resarcitorias.

Por otro lado, resulta objetable la escasa regulación de las acciones de cesación en comparación con las acciones resarcitorias. Aunque las segundas, por su novedad e importancia requieran una mayor extensión de su contenido, hay diversas cuestiones como la financiación por terceros o los efectos de cosa juzgada, que podrían perfectamente incluirse entre las disposiciones comunes¹¹⁸.

4.2.3.1. Sistema de adhesión o exclusión

Una de las decisiones más importantes que debía adoptar el legislador nacional era la relativa al modelo de vinculación de los consumidores a la demanda ejercitada.

Como regla general, se ha optado por el modelo “opt out”, lo que implica que los consumidores quedarán afectados por la acción interpuesta y por la sentencia que se dicte, salvo que manifiesten expresamente su voluntad de desvincularse. Únicamente en situaciones excepcionales, podrá el tribunal acordar que se siga un modelo “opt-in”, es decir, que los consumidores para quedar vinculados a la acción y al resultado de la sentencia deberán manifestar expresamente su voluntad. Solo se acordará cuando, en atención a las circunstancias concretas del caso, el tribunal lo estime necesario para una mejor administración de la justicia, siempre que la cantidad reclamada o el valor de la prestación

¹¹⁷ CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024, p.3.

¹¹⁸ CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024, p.15.

solicitada como resarcimiento o compensación sea superior a los 3.000€¹¹⁹.

El legislador nacional sostiene que además de proteger de manera más amplia y generalizada los intereses de los consumidores, es perfectamente compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva. Asimismo, considera que, a través de esta configuración, se supera la crítica jurisprudencial al modelo vigente de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que no permite a los consumidores particulares expresar su desvinculación¹²⁰.

No obstante, esta inclinación del legislador nacional por incluir un sistema de exclusión “opt out” como regla general ha resultado especialmente controvertida. Mas allá de que la Directiva disponga de la facultad de elección entre modelos a los Estados miembros, lo cual ya plantea dudas dada la relevancia de la cuestión, la elección del sistema “opt out” resulta ciertamente cuestionable por varias razones:

- i. En primer lugar, la Comisión Europea ha manifestado reiteradamente su respaldo al sistema “opt in”, haciéndose referencia tanto en la Recomendación de 2013¹²¹, como en la Comunicación que la acompaña. En esta última se advierte que el sistema “opt out” resulta más propenso a generar abusos e incompatibilidades con ciertas legislaciones nacionales, así como incoherencias con el objetivo de reparación colectiva debido a que los consumidores pueden quedar sin identificar y con ello sin obtener indemnización alguna. Por el contrario, el sistema “opt in” consigue preservar la autonomía de las partes para decidir acerca de su adhesión en el litigio sin afectar al principio de tutela judicial efectiva¹²².

¹¹⁹ Artículo 848 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹²⁰ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹²¹ Recomendación de la Comisión, de 11 de junio de 2013, sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión. DO L 201 de 26.7.2013, p. 60-65, puntos 21 a 24.

¹²² COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Hacia un marco horizontal europeo de recurso colectivo /* COM/2013/0401 final */

- ii. En segundo lugar, la mayoría de los Estados miembros que han llevado a cabo la transposición de la Directiva, han optado por implementar el sistema “opt in”.
- iii. Por último, debe añadirse que el Consejo General del Poder Judicial, en su Informe al anterior Proyecto de ley, manifestó su oposición al sistema “opt out”, señalando que se trata del modelo más alejado de la tradición jurídica española y que puede llegar a ocasionar perjuicios irreversibles para aquellos consumidores que desconocen de su vinculación a la acción y que no han podido manifestar debidamente su derecho de exclusión¹²³.

4.2.3.2. Procedimiento especial para las acciones resarcitorias

En este caso, se ha establecido un procedimiento especial para el ejercicio de acciones de representación resarcitorias, ante la imposibilidad de tramitarlo por los cauces del juicio ordinario o verbal¹²⁴.

El proceso comenzará con la presentación demanda por la que se ejercite la acción colectiva, la cual deberá incluir además de los datos relativos a la identificación de los consumidores afectados y a la conducta que ha causado el perjuicio, así como al nexo causal existente y la concreta petición resarcitoria, una exposición completa de las fuentes de financiación.

Una vez admitida la demanda, se convocará a las partes a la audiencia de certificación. Esta fase se proclama como la mayor novedad procedimental de este proyecto, pues en esta se verifican las condiciones de legitimidad de la acción colectiva, es decir, se verifica si esta cumple las condiciones para poder continuar el proceso¹²⁵. El tribunal tras resolver las cuestiones procesales, analizará si concurre la necesaria homogeneidad de las pretensiones, que será entendida como existente cuando “en atención a la normativa sustantiva aplicable,

¹²³ CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024, pp. 4 y 12.

¹²⁴ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹²⁵ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

resulte posible determinar la concurrencia de la conducta infractora, el daño colectivo cuyo resarcimiento se solicita y el nexo causal entre ambos sin necesidad de tomar en consideración aspectos facticos o jurídicos que sean particulares a cada uno de los consumidores y usuarios afectados por la acción”¹²⁶.

Durante esta fase el tribunal atenderá y estudiará las fuentes de financiación utilizadas para el ejercicio de la acción, asegurándose que, en caso de la existencia de una financiación externa por parte de terceros ajenos al proceso, no concurran conflictos de intereses, pronunciándose expresamente al respecto. Además, el tribunal si lo entiende conveniente, podrá solicitar al demandante la aportación del contrato de financiación, con el fin de comprobar las consecuencias que sus términos podrían tener sobre los consumidores afectados. En ese caso, tendría lugar una comparecencia a la que acudirían todas las partes y el propio financiador¹²⁷.

Cabe destacar que el legislador nacional únicamente establece la posibilidad de que las acciones de representación puedan ser financiadas por terceros. En ningún apartado del proyecto se pronuncia acerca de las medidas de “Asistencia para entidades habilitadas”, incluidas en el artículo 20 de la Directiva 2020/1828 UE, que incluyen la posibilidad de financiación pública y financiación con cargo a las aportaciones de los consumidores afectados a través del requerimiento de una tarifa modesta¹²⁸.

Al término de la audiencia, si se observa el cumplimiento de los requisitos exigidos, se dictará el auto de certificación de la acción, en el que se determinará el ámbito objetivo y subjetivo del proceso¹²⁹. En este auto, el tribunal ordenará a la entidad demandante la puesta en

¹²⁶ Artículo 847 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹²⁶ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹²⁷ Artículo 850 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹²⁸ SANDE MAYO, M.J., “La financiación de las acciones de representación resarcitorias. El talón de Aquiles de la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.18, 2, 2024, p.212.

¹²⁹ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

funcionamiento de una plataforma electrónica, en la que los consumidores podrán expresar su voluntad, en los términos referidos anteriormente del artículo 848¹³⁰, en un plazo señalado por el tribunal, que no será inferior a dos meses ni superior a seis a partir de la publicación del auto de certificación en el Registro de Condiciones Generales de Contratación y de Acciones Colectivas.

Por otro lado, por exigencias de seguridad jurídica, en caso de denegar la certificación de la acción mediante resolución firme, no será admisible otra acción colectiva resarcitoria con el mismo objeto¹³¹.

Posteriormente, tras la certificación de la acción, el proceso quedará suspenso durante el plazo concreto indicado por el tribunal a fin de que los consumidores puedan expresar su voluntad de desvinculación o vinculación dependiendo del caso. Una vez concluido el plazo, la entidad demandante presentará al tribunal los datos de los consumidores que quedan adheridos a la demanda, que se comunicará al demandado a efectos de que pueda presentar alegaciones en el plazo de un mes¹³².

Concluido el plazo sin alegaciones, y tras la notificación del auto de aprobación de la relación de los consumidores, se reanudarán las actuaciones y el demandado deberá contestar a la demanda en el plazo de dos meses. Admitida a trámite la demanda se otorgará un plazo de veinte días para la proposición probatoria de las partes de manera escrita, tras el cual, el tribunal se pronunciará mediante auto, en el que también indicará la fecha de celebración del juicio que seguirá las reglas del juicio ordinario¹³³.

Finalmente, la sentencia determinará los consumidores que han de entenderse beneficiados por esta, y el tribunal detallará la forma y cantidad del resarcimiento oportuno por parte del

¹³⁰ Artículo 849 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹³¹ Exposición de motivos (II) del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹³² Artículo 857 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹³³ Artículo 858 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

demandado a los afectados. En caso de que no sea posible la determinación individualizada de los consumidores, la sentencia establecerá las características y requisitos necesarios para poder beneficiarse de sus pronunciamientos¹³⁴.

Publicada la demanda, producirá efectos de cosa juzgada a los consumidores que haga referencia el auto de certificación, aunque no hayan sido identificados individualmente.

Como es lógico, no se admitirá la demanda en que se ejercite una acción colectiva que tenga el mismo objeto que aquella a la que se puso fin mediante sentencia firme, a pesar de que haya sido interpuesta por un demandante distinto¹³⁵.

En cuanto al cumplimiento y ejecución de la sentencia respecto al resarcimiento dinerario, cabe hacer una distinción en cuanto a la identificación de los beneficiarios.

Por un lado, en caso de que todos los beneficiarios estén individualmente identificados, el condenado al pago procederá a su cumplimiento directamente, en el plazo establecido por el tribunal.

Sin embargo, en caso de que no se hayan identificado todos los beneficiarios, se introduce una novedad destacada de este proyecto normativo. El condenado ingresará la cantidad a que hubiera sido condenado en la cuenta de depósito y consignaciones del tribunal de la primera instancia, y este procederá al nombramiento de un liquidador, que será el encargado de la distribución del importe entre los beneficiarios. La figura del liquidador deberá ser un profesional experto en materia contable con una experiencia mínima de diez años y será elegido por acuerdo entre las partes, o en su defecto por el Colegio profesional que corresponda en atención al lugar donde tenga su sede el tribunal.

En caso de que exista remanente tras la distribución del importe que constituye la condena, el tribunal ordenará su devolución al condenado, reflejándose así la elección del legislador

¹³⁴ Artículo 860 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

¹³⁵ Artículo 862 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

nacional de prohibir las indemnizaciones punitivas¹³⁶.

Es necesario puntualizar que lo expresado con relación a la ejecución y cumplimiento de la sentencia, también aplica para los acuerdos de resarcimiento.

4.2.3.4. Financiación de las entidades habilitas

En relación con lo anterior, respecto a la financiación de las acciones colectivas se establece una previsión normativa escasa e indefinida. En cuanto a la financiación por terceros ajenos al proceso, el proyecto se centra únicamente en el control que deben llevar a cabo los jueces durante la fase de certificación de la acción, tratando de evitar cualquier tipo de abuso o conflicto de interés que pueda presentarse. Pues bien, además de otorgarse una excesiva tarea de supervisión al juez dada la complejidad del asunto, el proyecto no especifica cuáles son los criterios que han de orientarle, únicamente se establece que realizará los controles oportunos, dejando a su total libertad y valoración el ejercicio de esta tarea.

Por otro lado, debería preverse la inclusión en el auto de certificación de los datos y términos exactos del acuerdo de financiación adoptado para el ejercicio de la acción. De esta manera, los consumidores tendrían conocimiento de ello, y podrían valorar adecuadamente si les compensa adherirse a la acción colectiva, o por el contrario prefieren reclamar a título individual.

Por último, como hemos adelantado en el apartado anterior, el proyecto no aborda las previsiones incluidas en la directiva respecto a la posibilidad de permitir la financiación pública y la financiación con cargo a aportaciones de los consumidores afectados. La inclusión de ambas vías ampliaría las fuentes de financiación disponibles y significaría un incentivo para el ejercicio de estas acciones fomentando el acceso a los procesos

¹³⁶ Artículo 873-881 del Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del 14 de marzo de 2025.

colectivos¹³⁷.

4.2.4. Acuerdos de resarcimiento

Por último, otra novedad incluida en este proyecto de ley es la regulación de los acuerdos de resarcimiento. Se trata de una vía alternativa de solución de controversias, a través de la cual, las partes, actora y demandada, llegan a un acuerdo de solución del conflicto de manera consensuada y anticipada, evitando así el desarrollo completo del proceso y suponiendo un alivio en cuanto a carga procesal para los juzgados y tribunales.

El legislador nacional, en atención a los intereses de los consumidores que están en juego, exige una homologación judicial del acuerdo, condicionada por la superación de un control exhaustivo para evitar posibles lesiones de los derechos e intereses de los afectados. Además, la propuesta distingue en función del momento en que las partes implicadas someten a homologación al acuerdo alcanzado, si antes de la certificación de la acción o a posteriori.

4.3. Dictamen del CES sobre el anteproyecto de ley de acciones colectivas

EL Consejo Económico y Social (CES) es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Su función principal es la emisión de dictámenes preceptivos a solicitud del Gobierno e informes por iniciativa propia sobre anteproyectos y proyectos legislativos, así como sobre otras cuestiones legislativas relevantes de su materia. Está compuesto por representantes de organizaciones sindicales, empresariales y de otros sectores sociales, lo que le proporciona una visión plural e integral.

En 2023, el CES emitió un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores¹³⁸, que

¹³⁷ SANDE MAYO, M.J., “La financiación de las acciones de representación resarcitorias. El talón de Aquiles de la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.18, 2, 2024, pp.18-22.

¹³⁸ Consejo Económico y Social, Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, 25 de enero de 2023.

trataba de transponer la Directiva 2020/1828 UE al ordenamiento jurídico español. Aunque este anteproyecto no llegó a aprobarse debido a la disolución de las Cortes Generales, su contenido es prácticamente idéntico al del actual proyecto de ley de 2025, que se encuentra en fase de enmiendas, por lo que sus observaciones resultan de gran utilidad y son plenamente aplicables al análisis del proceso de transposición.

El CES, con carácter general, considera que el anteproyecto transpone adecuadamente la Directiva 2020/1828/UE, destacando que supone un avance en la regulación de las acciones colectivas y una mejora en el acceso a la justicia de las personas consumidoras. Asimismo, valora positivamente su contenido y considera especialmente relevante la creación de un procedimiento específico para dar cauce a estas acciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil como refuerzo de la protección jurídica de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, aunque el anteproyecto permita superar algunas lagunas normativas presentes en la regulación vigente, no está exento de cuestiones discutibles que, a juicio del CES, resultan mejorables.

En lo que se refiere al modelo de adhesión previsto en el proyecto, que establece como regla general la vinculación automática de los consumidores al proceso (“opt out”), el CES muestra su preocupación por los riesgos que puede suponer desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva. Según su valoración, para la mayor parte de las personas o consumidores, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, resultará difícil incluso conocer de la propia existencia de la acción de representación. Por este motivo el CES considera más adecuada la regla general de vinculación expresa (“opt in”), de forma que únicamente queden afectadas por la acción las personas que hubieran manifestado expresamente su voluntad de vincularse a ella, evitando así que multitud de consumidores queden adheridos al proceso sin ni si quiera conocer de la existencia de la acción¹³⁹.

¹³⁹ Consejo Económico y Social, Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, 25 de enero de 2023, pp. 17 y 18.

En relación con la audiencia de certificación regulada en el proyecto, que forma parte del procedimiento especial diseñado, el CES señala que, si bien su convocatoria representa un momento de gran relevancia en el proceso, esta suscita dudas en cuanto al equilibrio entre los derechos de ambas partes. En su opinión, no se garantiza con suficiente claridad un orden de proceder adecuado para que ambas partes ejerzan su derecho a la tutela judicial efectiva¹⁴⁰.

En cuanto a la legitimación activa, el CES muestra su preocupación por el hecho de que se suprima el supuesto previsto en el artículo 6.1.7º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que permitía a grupos de consumidores determinados o fácilmente determinables ejercitar acciones colectivas sin necesidad de canalizarlas a través de una entidad representativa. De esta manera se limita el ámbito de actuación a las entidades habilitadas y previamente designadas. En este sentido, le suscitan dudas al CES, pues cabría interpretar que se priva de acción a estos grupos de consumidores, lo que iría en contra de la naturaleza de la norma proyectada y no se ajustaría al objeto y finalidad de la Directiva. Para evitar que estos grupos queden completamente desvinculados del proceso, el CES considera fundamental que solo se vean afectados por la acción aquellos consumidores que hayan expresado claramente su voluntad de participar. Por otro lado, el Consejo entiende que la intervención del Ministerio Fiscal debe mantenerse en los mismos términos actuales, sin atribuirle la condición de entidad habilitada para el ejercicio de acciones de representación, ya que no se trata de una asociación o entidad representativa, sino de un órgano con relevancia constitucional y personalidad jurídica propia¹⁴¹.

Por otro lado, el CES subraya la importancia de tener en cuenta a las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad, recordando que cualquier persona puede verse en esta circunstancia en algún momento puntual de su vida. En este sentido, advierte que factores recientes como la aceleración de la digitalización, la crisis sanitaria provocada por la pandemia o la Guerra de Ucrania han incrementado estas situaciones y puesto de relieve la

¹⁴⁰ Consejo Económico y Social, Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, 25 de enero de 2023, p. 17.

¹⁴¹ Consejo Económico y Social, Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, 25 de enero de 2023, pp. 15 y 16.

necesidad de abordarlas con instrumentos específicos. Por ello, considera que la futura norma debería garantizar el acceso efectivo de todas las personas a los mecanismos de defensa previstos para la defensa de los consumidores, evitando, por ejemplo, la restricción exclusiva a medios digitales, como ocurre con la plataforma electrónica para la gestión del procedimiento, cuyo uso podría restringir el derecho de defensa de aquellos colectivos con mayores dificultades de acceso a estas herramientas¹⁴².

Asimismo, al final del dictamen, el CES destaca la importancia de garantizar que la defensa de los intereses colectivos de los consumidores se ejerza con transparencia, independencia y ausencia de conflictos de interés, especialmente en procedimientos colectivos, tanto por el elevado número de personas afectadas como por el volumen de los recursos implicados y de las cuantías económicas que puede implicar una acción resarcitoria. Recuerda que la Directiva 2020/1828 UE prohíbe expresamente que estas acciones sean ejercitadas por entidades creadas *ad hoc*, como medida para evitar el ejercicio abusivo de estas acciones. En esta línea, el CES considera que la futura norma de transposición debería incluir herramientas eficaces para prevenir prácticas abusivas impulsadas por intereses ajenos a los de los consumidores. Por ello, con el objetivo de evitar la desnaturalización de estos instrumentos procesales, propone que se limite la legitimación activa a asociaciones que conforman el Consejo de Consumidores y Usuarios¹⁴³.

Por último, puede señalarse que, a pesar de las objeciones planteadas en aspectos concretos, el CES valora positivamente el contenido general del anteproyecto, considerándolo un avance significativo en la defensa y protección de los intereses de los consumidores. La emisión de este tipo de dictámenes resulta esencial para el correcto desarrollo de los proyectos legislativos, ya que aportan una visión crítica y necesaria, construida desde la experiencia práctica de los agentes sociales que lo integran.

¹⁴² Consejo Económico y Social, Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, 25 de enero de 2023, p.14.

¹⁴³ Consejo Económico y Social, Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses de los consumidores, 25 de enero de 2023, pp. 18 y 19.

V. EVALUACIÓN NORMATIVA Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

5.1. Balance y proyección de la Directiva (UE) 2020/1828

La Directiva 2020/1828 UE es un reflejo normativo de la intención de la Unión Europea de mejorar la protección de los consumidores en estos últimos años, guiada por la “Nueva Agenda del Consumidor”¹⁴⁴ de 2020. Con el subtítulo “Reforzar la resiliencia del consumidor para una recuperación sostenible”, pretende responder a las necesidades de los consumidores durante la pandemia y después de ella. Ofrece una visión a medio largo plazo, hasta 2025, introduciendo medidas en cinco ámbitos concretos (Transición ecológica, transformación digital, cumplimiento y vías de recurso, refuerzo del apoyo a consumidores vulnerables y protección a nivel global) para dar una cobertura completa a la figura del consumidor, cuyo protagonismo pretende realzar.

La presente directiva representa un hito normativo en la evolución del derecho europeo en materia de consumo. Esta estableció un marco homogéneo y vinculante dentro de la Unión Europea, tratando de dar respuesta a las nuevas necesidades de los consumidores marcadas por un incremento de las operaciones comerciales a causa de la globalización y digitalización.

La experiencia previa de los últimos años evidenció la insuficiencia la normativa vigente y la falta de previsión de ciertos mecanismos para asegurar y proteger la figura del consumidor en el mercado interior. Con la entrada de esta nueva regulación, se pretende, además de reforzar los instrumentos procesales previstos para mejorar la protección y defensa de los intereses de los consumidores, crear un marco normativo homogéneo y vinculante a nivel europeo a través de la armonización de unos mínimos comunes en esta materia, respetando las esferas jurídicas de cada legislación nacional.

El aspecto más evidente y que más cabe resaltar es la introducción de la principal novedad de esta regulación, las acciones resarcitorias, ampliando así el alcance de la tutela colectiva. Mediante estas se posibilita a los consumidores reclamar una indemnización o compensación

¹⁴⁴ Nueva Agenda del Consumidor 2020 (Comisión Europea)

por los daños y perjuicios sufridos a causa de una práctica abusiva. Este mecanismo no estaba previsto por la anterior normativa, y la experiencia práctica de los últimos años como el ya mencionado caso “Dieselgate” hacían evidente la necesidad de su incorporación.

Asimismo, la Directiva, otorga especial importancia a la legitimación para el ejercicio de acciones de representación, manteniendo un enfoque reservado y estricto en este sentido. Establece como únicos legitimados a las entidades habilitadas descartando cualquier intervención a título individual. Estas entidades estarán supeditadas a un estricto control para ser homologadas, requiriendo su certificación previa. De esta manera, se contribuye a la evitación de litigios abusivos y los realizados con fines lucrativos, reforzando la transparencia del proceso y protegiendo así el correcto funcionamiento de este tipo de mecanismos. En consonancia con ello, el control realizado sobre la posible financiación por parte de sujetos ajenos al proceso trata de erradicar la existencia de cualquier conflicto de interés que ponga en riesgo los intereses de los consumidores. Bajo el correcto examen de esta previsión, sumada a la posibilidad de otras vías de financiación (pública o con cargo a aportaciones de consumidores), se proporciona un equilibrio entre facilitar que se lleven a cabo este tipo de acciones superando el obstáculo de la falta de fondos, y no extralimitar su uso hasta el punto de que se llegue a desvirtuar el verdadero fin de este instrumento procesal.

Por otro lado, debe valorarse como aspecto especialmente relevante en un mercado europeo cada vez más interconectado, la incorporación de mecanismos transfronterizos, posibilitando el ejercicio de acciones colectivas con la participación de consumidores de distintos Estados miembros. De este modo, se facilita tanto el reconocimiento mutuo de resoluciones como la adecuada cooperación entre autoridades judiciales y entidades de distintos países. Asimismo, el exhaustivo control sobre este mecanismo por parte del legislador resulta coherente y necesario, dada la mayor complejidad procesal que implica la intervención de sujetos pertenecientes a distintos Estados miembros y la consiguiente aplicación de diversas legislaciones nacionales. A modo de ejemplo, resalta la obligación de comunicar y publicitar las entidades habilitadas reconocidas en los distintos Estados miembros como prueba de legitimación procesal a nivel europeo, así como el imperativo del legislador de establecer el sistema de adhesión “opt in” para los consumidores afectados que residan fuera del Estado

miembro en el que se presenta la demanda.

Contrariamente, el legislador europeo otorga demasiado poder de decisión y actuación a los legisladores nacionales respecto a diversos extremos de la materia, muchos ellos con una importancia total en el sistema legal. Esta ambigüedad del modelo, en relación con la armonización de mínimos y excesiva remisión a la autonomía de los Estados miembros que ofrece, pone en cuestionamiento su función armonizadora y cohesiva, y con ello, pueden derivarse inseguridades jurídicas por las diferencias entre los modelos nacionales y la aparición de fenómenos como el “forum shopping”. Un reflejo de ello es la no prohibición expresa de las indemnizaciones punitivas, que podría provocar que algún Estado miembro las mantenga o llegue a introducir en su regulación.

Asimismo, debe mencionarse la excesiva carga que la Directiva impone a las autoridades judiciales o administrativas a lo largo del proceso, especialmente en lo relativo al estudio y valoración de la existencia de conflictos de intereses en la financiación de las acciones por parte de terceros ajenos al proceso. Esta imposición a los responsables del proceso de ejercer un control total sobre la financiación de las acciones puede resultar excesiva teniendo en cuenta la complejidad técnica de esta materia. A ello se debe añadir, que sobre este ámbito se deberían establecer unos criterios claros y armonizados de actuación, dado a que sobre este depende en gran parte, la existencia de abusos o la utilización de este mecanismo para fines lucrativos. En observancia de ello, la creciente preocupación en torno a los mecanismos de financiación ha llegado a los órganos de la Unión. Recientemente, en 2022 el Parlamento Europeo instó a la Comisión a presentar una propuesta de Directiva para regular adecuadamente esta materia a nivel europeo¹⁴⁵. Hasta la fecha, la Comisión Europea no ha presentado propuestas legislativas formales al respecto, pero se espera que esta iniciativa siga evolucionando, hasta llegar a formar una normativa eficaz y vinculante.

En suma, la Directiva 2020/1828/UE representa un avance significativo en la protección colectiva de los consumidores dentro del Derecho de la Unión, al establecer un marco común

¹⁴⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2022, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la financiación privada de litigios responsable (2020/2130(INL))

vinculante en esta materia. No obstante, su eficacia dependerá en gran medida de cómo los Estados miembros lleven a cabo su transposición, así como el desarrollo normativo que se adopte en ámbitos especialmente relevantes, como la financiación de las acciones colectivas. Será necesario observar cómo evoluciona su aplicación práctica en los próximos años para valorar si realmente logra el objetivo de reforzar de manera efectiva los derechos de los consumidores en un mercado cada vez más globalizado y digitalizado.

5.2. Aportaciones y aspectos pendientes del Proyecto de Ley

La transposición de la Directiva 2020/1828 UE al ordenamiento español está resultando un proceso muy costoso que, tras varios años de espera, parece que finalmente va a culminarse. Tras dos intentos de formación de una nueva normativa, se ha aprobado un proyecto de ley este mismo año, el cual se encuentra en fase de enmiendas. Mediante la introducción de esta regulación, se quiere dar solución a la actual dispersión normativa en esta materia, así como fortalecer la protección de los intereses de los consumidores en consonancia con las exigencias de la Directiva.

Pese a que todavía no se ha asegurado que este proyecto vaya a ser la versión final de la normativa, los entendidos de la materia se han pronunciado acerca del contenido y sistema que plantea esta regulación, ofreciendo diferentes puntos de vista en atención a sus propios conocimientos, ideales y experiencias.

Por un lado, es imprescindible subrayar la tarea del legislador nacional de regular un procedimiento especial para el ejercicio de acciones resarcitorias. Esta novedad se hacía totalmente necesaria para superar la dispersión normativa y la ausencia de mecanismos eficaces que limitaban el óptimo funcionamiento del sistema de representación colectiva español. Mediante este nuevo procedimiento regulado única y exclusivamente para el ejercicio de acciones resarcitorias, se facilita y simplifica el ejercicio de este tipo de acciones, reforzando así los intereses de los consumidores en nuestro país. Destaca la fase de certificación de la acción como etapa del proceso en la que el tribunal se asegura que la acción y las condiciones que lleva aparejadas, son adecuadas para poder seguir el procedimiento

hasta dictar una sentencia vinculante, pudiendo poner fin al desarrollo del proceso en caso contrario.

Por otro lado, aunque resulte evidente, debe aplaudirse la previsión de un ámbito de aplicación más amplio que el establecido en la propia directiva. Este, además de cubrir todas las materias incluidas en el Anexo I de la regulación europea, abarca el ejercicio de acciones colectivas frente a cualquier tipo de infracción que perjudique los derechos e intereses de los consumidores y usuarios

Asimismo, en cuanto a la legitimidad para ejercitar acciones colectivas, se simplifica la estructura vigente, estableciendo un único cuerpo de legitimados para interponer ambos tipos de acciones. Desaparece la separación presente en la LEC, que diferenciaba a los legitimados para interponer acciones colectivas en función de si los consumidores afectados eran fácilmente determinables o indeterminados.

En relación con la publicidad de las acciones colectivas, si bien el proyecto contempla un cambio de denominación del registro existente para incluir expresamente este tipo de acciones, la regulación sigue siendo limitada. La difusión a través de registros oficiales no resulta eficaz para alcanzar al consumidor medio, quien en muchos casos desconoce su existencia o no accede habitualmente a dichos canales, a diferencia de los profesionales del ámbito jurídico. En consecuencia, resultaría recomendable ampliar los mecanismos de publicidad incorporando medios de comunicación más accesibles y frecuentemente utilizados por la ciudadanía, como las redes sociales, con el fin de garantizar una mayor difusión de estas acciones y, con ello, asegurar la plena efectividad de este mecanismo.

En cuanto al modelo de adhesión adoptado por el legislador español, basado en el sistema “opt out”, este ha generado una notable controversia por su alejamiento de la tradición jurídica española y por las dudas que plantea en relación con la tutela judicial efectiva. A ello se suma el hecho de que el modelo “opt in” cuenta con una mayor implementación en otros Estados miembros. En todo caso, se estará a la espera de comprobar su eficacia una vez que el proyecto de ley sea finalmente aprobado y entre en vigor.

Respecto al régimen de financiación previsto por el proyecto de ley, se aprecia una regulación insuficiente y desequilibrada. Se asigna al juez una tarea de supervisión excesiva durante la fase de certificación de la acción, sin ofrecerle criterios normativos claros que orienten su labor. Además, no se garantiza que los consumidores conozcan de forma precisa las condiciones del acuerdo financiero, dificultando una valoración informada acerca de su eventual adhesión a la acción colectiva. Asimismo, el proyecto omite la incorporación de mecanismos facultativos contemplados en la Directiva, como la financiación pública o las aportaciones directas de los consumidores, desaprovechando así la posibilidad de ampliar las fuentes de financiación y de incentivar el uso de estos instrumentos procesales.

En definitiva, el proyecto de ley supone un paso importante hacia una tutela colectiva mejor estructurada y adaptada a las necesidades actuales del sistema de protección de los consumidores en España. Si bien introduce avances significativos como el procedimiento especial para las acciones resarcitorias o la ampliación del ámbito de aplicación, también presenta ciertas carencias que podrían afectar a su eficacia práctica. Cuestiones como el modelo de adhesión, la financiación o los mecanismos de publicidad todavía presentan margen de mejora. Será clave observar cómo evoluciona el texto en su tramitación parlamentaria, y en su caso, cómo se aplica en la práctica para valorar su verdadero impacto en la tutela colectiva.

VI. CONCLUSIONES GENERALES Y RETOS FUTUROS DE LA TUTELA COLECTIVA

La Directiva 2020/1828 UE ha dado un gran paso adelante hacia el objetivo de consolidar un verdadero modelo de tutela colectiva en Europa, pero todavía queda un largo camino por recorrer plagado de obstáculos y nuevos desafíos.

Debido a que la adopción de esta normativa fue hace escasos años y a que aún no ha llegado a su fin el proceso de transposición en nuestro país, su aplicación en la práctica judicial es muy escasa, por lo que no es posible realizar una evaluación con rigor de su impacto real. A pesar de ello, dado el análisis completado a lo largo de este trabajo, es posible afirmar desde una perspectiva abstracta, que tanto la normativa europea como el reciente proyecto de ley suponen avances significativos para la tutela colectiva en beneficio de los derechos e intereses de los consumidores.

Uno de los principales retos en esta materia será garantizar una implementación práctica eficaz y uniforme a nivel europeo. Además de requerir la correcta interpretación judicial de las regulaciones, será necesaria una formación especializada de los jueces y tribunales, así como la previsión de ciertos recursos técnicos y organizativos para promover una correcta gestión de los procedimientos, especialmente para el caso de los transfronterizos dada su mayor complejidad.

Asimismo, será necesario abordar con mayor profundidad la financiación de las acciones colectiva, que es una de las cuestiones más importantes de este mecanismo y sobre la que más dudas y controversia se genera. A tenor de la necesidad de un modelo común que regule estrictamente este campo y prevenga abusos o posibles conflictos de interés en el ejercicio de estas acciones, resulta esperanzadora la reciente propuesta del Parlamento Europeo a la Comisión sobre una directiva específica en esta materia.

Por otra parte, como se ha mencionado anteriormente, teniendo en cuenta la constante evolución normativa en el ámbito europeo y el impacto creciente de fenómenos como la

digitalización, la inteligencia artificial o la transición ecológica, es previsible que el mecanismo de la acción colectiva adquiera un papel aún más relevante en los próximos años, debido a los posibles conflictos y prácticas ilícitas que puedan surgir. Esta transformación del entorno regulatorio plantea la necesidad de reconsiderar el alcance material de dicho instrumento. En este sentido, uno de los retos a corto plazo será adaptar los mecanismos procesales existentes para dar respuesta a situaciones que puedan surgir más allá del ámbito de consumo, garantizando una tutela efectiva y evitando, al mismo tiempo, la congestión del sistema judicial.

En definitiva, la consecución de un marco plenamente armonizado de tutela colectiva en la Unión Europea no depende únicamente de su diseño normativo, sino también de la capacidad de las instituciones europeas y de los Estados miembros para aplicarlo de forma coherente, coordinada y adaptada a una realidad jurídica y social en constante transformación. Será fundamental anticiparse a los cambios, más que limitarse a reaccionar ante ellos. Además, la eficacia del modelo exigirá no solo normas claras y precisas, sino también el compromiso activo de los poderes públicos y los órganos jurisdiccionales para garantizar su correcta implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- AGULLÓ AGULLÓ, D., Los contratos de financiación de litigios por terceros (*third-party funding*) en España”, en *Revista de Derecho Civil*, Vol 9, 1, 2022.
- ARCIS, M., BALLESTER, N., ESCRICHE, M^a.C., ESCRIVA, A., PEIRO, A., RUIZ, S., UBEDA, A., “Las acciones de clase (class actions)”, *Economist & Jurist*, 2004.
- BARBERO GONZÁLEZ, V., TORRE SUSTAETA, M.^a., ROSENDE VILLAR, C., ZABALLOS ZURILLA, M., “Diálogos para el futuro judicial. El proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección de consumidores y usuarios, *Diario LA LEY*, 10504, 2024.
- CENTENO, S., “Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio”, *Diario LA LEY*, 10577, 2024.
- CEPERO ARÁNGUEZ, M.A., GARCÍA-VILLARRUBIA, M., “La transposición de la nueva Directiva por la defensa de los intereses de los consumidores desde la perspectiva de las asociaciones de consumidores”, *Revista del IEE*, 2, 2024.
- CORDÓN MORENO, F., “Acción colectiva y acción individual para la defensa de los derechos de los consumidores”, *Derecho Privado y Constitución*, 31, 2017, pp. 217-242.
- CRESPO MORA, M. C., “Las acciones colectivas para el resarcimiento de los perjuicios individuales de los consumidores: una reflectora desde el Derecho civil”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 793, 2022, pp, 2485-2530.
- DE PAZ PÉREZ, S., & DE ARCOS TEJERIZO, M., “La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828”, *Revista Jurídica Pérez-Llorca*, 7, 2024, pp.19–46.

- DE PINA CORTÉS, F.M, “Publicidad e intervención de perjudicados en las acciones colectivas de consumidores: aplicación práctica, análisis jurisprudencial y futura regulación ante la nueva Directiva 2020/1828 relativa a acciones de representación”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 6, 2022.
- DÍAZ, S., & MEDINA, M., “La transformación digital en la administración pública: oportunidades y retos”, *Revista Pérez-Llorca*, 7, 2024.
- FERNÁNDEZ AGUADO, J.I, “Las demandas colectivas van ganando terreno en Europa”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 981, 2022.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, R., “Novedades en el proceso civil y en las acciones colectivas”, *Lotisse: Actualidad, Derecho Civil*, 2024.
- FERRERES COMELLA, A., “Las acciones de clase (“class actions”) en la Ley de Enjuiciamiento Civil”, *Actualidad Jurídica Uría y Menéndez*, 38, 2005.
- GARCÍA, T., “La nueva regulación para el ejercicio de las acciones colectivas”, *Diario LALEY*, 10616, 2024.
- GASCÓN INCHAUSTI, F., “¿Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Vol.12, 2, 2020.
- GILSANZ USUNAGA, J., & Martínez de Velasco, P., “Consideraciones generales de la Directiva para la protección de los intereses colectivos de los consumidores” *PwC Tax & Legal*, 2021.
- GIRÁLDEZ CHOCRÓN, A.M., “El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación con la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2022, pp.275-293.

- GUTIÉRREZ DE CABIEDES, P., “Acciones colectivas: pretensiones y legitimación”, en *Acciones colectivas (Cuestiones actuales y perspectivas de futuro)*, coords. Armenta Deu. T y Pereira Puigvert, S., *Marcial Pons*, Madrid, 2018.
- HERRERA DE LAS HERAS, R., “El origen constitucional de la protección de los consumidores; fundamento de Ley 44/2006”, *Diario LA LEY*, 6723, 2007.
- HODGES, C., “Collective Redress in Europe: The New Model”, *Civil Justice Quarterly*, 2010/7.
- IZQUIERDO GRAU, G., “Análisis sobre la regulación de las acciones colectivas en el ordenamiento jurídico español a la luz de las directrices de la Comisión Europea”, *Revista General de Derecho Procesal*, 49, 2019.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M^a, “La protección de los consumidores y las acciones de representación: una primera aproximación a la Directiva (UE) 2020/1828”, *Diario La Ley*, 9830, 2021.
- MORENO GARCÍA, L., “La tutela colectiva de los consumidores en la Unión Europea: a propósito de la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020”, *Revista de Derecho Mercantil*, 327, 2023.
- MORENO, J.D., “Consideraciones en torno a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores”, *Anuario de Derecho Civil*, LXXVI, 2023, fasc. III, pp. 1151-1178.
- ONANDIA CAÑAS, I., “La acción colectiva en la Unión Europea: ¿Es posible encajarla en el Reglamento de Bruselas I bis?”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 39, 2019.

- PÉREZ-SERRABONA GONZÁLEZ, F.J., “Indefinición de un nuevo modelo de tutela colectiva para consumidores (Directiva 2020/1828): la vigente class action europea”, *LA LEY mercantil*, 81, 2021.
- PLATERO ALCÓN, A., “Apuntes sobre las acciones de representación en el ámbito del derecho a la protección de datos personales interpuestas por las asociaciones de consumidores, ¿Se pueden ejercitar sin identificar a los posibles afectados?”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 60, 2022.
- PONCIBÒ, P., “Forum shopping and consumer collective redress in action: the Costa Concordia case”, en LEIN, E., FAIRGRIEVE, D., OTERO CRESPO, M., SMITH, V., (eds.), “Collective redress in Europe: why and how?”, *British Institute of International and Comparative Law*, 2015, pp. 251-272.
- RODRÍGUEZ GAÍTAN, A.M., “Análisis del Dieselgate desde el Derecho Civil (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección Pleno, 561/2021, de 23 de julio)”, *Anuario de Derecho Civil, tomo LXXV, fasc.II*, 2022, pp.635-724.
- RODRÍGUEZ GUITIÁN, A.M., “Análisis del Dieselgate desde el Derecho civil (a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, Sección Pleno, 561/2021, 23 de julio)”, *Anuario de Derecho Civil*, LXXV, 2022, fasc. II, pp. 635-724
- SANDE MAYO, M.J., “La financiación de las acciones de representación resarcitorias. El talón de Aquiles de la transposición al ordenamiento español de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre”, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.18, 2, 2024, pp.195-219.
- SANDE MAYO, M.J., “La salvaguarda del derecho a la tutela judicial efectiva en los procesos para el ejercicio de acciones colectivas resarcitorias”, en GRANDE YÁÑEZ,

M., DÍEZ RIAZA, S., “Tutela judicial efectiva: resistencia y expansión”, ed. Dykinson, 2024, pp. 95-114.

- SANJURJO RÍOS, E.I., “Hacia un rediseño del modelo español en materia de acciones F de consumo: La necesaria transposición de la Directiva (UE) 2020/1828”, en SANJURJO RÍOS, E.I., “La tutela colectiva en materia de consumo en España. Estado actual y líneas de reforma”, ed. Dykinson, 2025, pp. 91-96.
- STÖHR, A. “The implementation of collective redress – A comparative approach”, *German Law Journal*, Vol. 21, 2020, pp. 1606-1624.
- VALDES, F., “Prodedure, Policy and Power: Class Actions and Social Justice in Historical and Comparative Perspective”, *Georgia State University Law Review*, 24, 2012.
- VILLAMIL RINCÓN, E., “Debido proceso colectivo; La representatividad adecuada en las acciones colectivas norteamericanas (class actions)”, *Revista de Derecho Privado*, 57,2017.

Fuentes normativas y documentos oficiales:

- Libro Verde sobre reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia. COM (2005) 672 final.
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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. COM (2018) 184 final
- Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

- 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.
- Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.
- Dictamen 1/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores

