CONGRESO DE
LOS DIPUTADOS

Departamento de Documentación

Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

[121/000048]

ESTUDIOS

Documento de trabajo preparado para la Comisión de Justicia. Marzo 2025
913906311
documentacion.secretaria@congreso.es

Ariza Colmenarejo, M.J. (2025). **La opción por el procedimiento con pronunciamientos sucesivos de las futuras acciones colectivas.** *Actualidad Civil,* 2, 1-21

El estudio analiza el procedimiento con pronunciamientos sucesivos del proyecto de ley de 2024 que incorporaba la trasposición la Directiva 2020/1828 relativa a las acciones de representación, y que finalmente fue retirado. Este procedimiento es una especialidad de las acciones colectivas resarcitorias. Permite emitir dos sentencias. La primera sentencia declara la infracción cometida por el empresario. La segunda sentencia se dicta si la primera es estimatoria, y su objeto es determinar la cuantía de las indemnizaciones a que tienen derecho los consumidores beneficiarios. El procedimiento presenta más inconvenientes que ventajas, tal y como se analiza.

Biard-Denieul, A. (2024**). Thunder Road: The Implementation of the Representative Actions Directive in Europe.** *Emory International Law Review,* 38, 750-765

In December 2020, the European Union adopted breakthrough legislation setting out new rules for collective redress—better known as "representative actions"—in Europe. EU Directive 2020/1828 gives representative entities the possibility to seek injunctive and/or compensatory measures on behalf of groups of consumers affected by mass harm situations. The EU Member States had until December 25, 2022 to transpose the European rules into their national legal systems. The transposition phase was expected to be key as the Directive gives significant leeway to the Member States to decide on several important procedural aspects likely to influence the overall functioning and effectiveness of representative actions. However, the transposition process in the Member States has been complex and led to very different outcomes across Europe. Meanwhile, stakeholders have been preparing to use the new instrument actively.

Cámara Lapuente, S. (2024, 13 de diciembre). **Tres personajes en busca de transparencia (objetiva) : El consumidor medio, el consumidor experto y el nuevo "consumidor medio de racionalidad limitada" con sesgos cognitivos.** *Almacén del Derecho*

En días propicios al repaso de la anualidad y en el día en que se acaba de publicar la STJUE 12 diciembre 2024 (Kutxabank, sobre el IRPH), la jurisprudencia de 2024 sobre cláusulas abusivas y control de transparencia nos deja tres titulares insuficientemente destacados –diría, más bien, casi desapercibidos– pese a su trascendencia capital, los dos primeros por su paladina consolidación, el tercero por su novedad.

Cámara Lapuente, S. (2024). **¿In medio virtus? A favor del canon jurisprudencial objetivo del "consumidor medio" para el control de transparencia de las cláusulas no negociadas.** *Cuadernos de derecho transnacional,* 16(2), 186-231

Desde su misma génesis jurisprudencial, en 2013 y 2014, el control de transparencia de las cláusulas no negociadas ha sido configurado con carácter abstracto y objetivo. Así como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) no ha abandonado ese parámetro, fundado en el "consumidor medio" y no en el consentimiento del concreto contratante, el Tribunal Supremo español (TS), en los últimos años ha denegado protección por ese control a "personas con conocimiento experto" en un específico tipo de contrato (frecuentemente préstamos hipotecarios), como ha ocurrido con ciertos empleados de entidades financieras y abogados especializados. Este ensayo examina el origen de la noción de "consumidor medio" y su trasplante al ámbito de la interpretación de la Directiva sobre

cláusulas abusivas, traza las diversas etapas, tendencias y divergencias en la jurisprudencia del TJUE y del TS y ofrece nuevos argumentos sobre la conveniencia de mantener en este ámbito ese estándar objetivo, en línea con la interpretación transversal del concepto en varias Directivas de protección de los consumidores que recientemente está manteniendo el TJUE. Asimismo, a la luz de las conclusiones presentadas en 2024 por los Abogados Generales del TJUE en dos importantes asuntos pendientes de fallo (el asunto C-450/22, Caixabank et al., y el asunto C-646/22, Compass Banca), esta contribución analiza si la noción de consumidor medio, racional y proactivo, podría modularse con las teorías del análisis socio-económico del comportamiento humano para integrar ciertas vulnerabilidades en el estándar medio.

Centeno, S. (2024). **Una visión europea sobre la futura regulación de las acciones colectivas en un contexto global de cambio regulatorio.** *Diario la ley,* 10577, 1-25

El artículo analiza el Proyecto de Ley de acciones colectivas desde una perspectiva de Derecho de la Unión Europea, con el objetivo de reflexionar sobre ciertos aspectos relevantes del mismo, al encontrarse todavía pendiente de tramitación legislativa. Así, tras realizar una breve descripción del Proyecto de Ley, pone de relieve la importancia de tener en cuenta el contexto de cambio regulatorio actual en la Unión Europea, llamando a la prudencia en cualquier cambio de enfoque de las normas procesales esenciales. Asimismo, analiza la Directiva 2020/1828, destacando su contenido dentro de un contexto más amplio, y refiriéndose a la jurisprudencia específica del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Finalmente, realiza unas reflexiones sobre la elección del sistema opt-out (la vinculación por defecto) y plantea cuestiones concretas desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva sobre ciertos aspectos del Proyecto.

Cohen Benchetrit, A. (2025**). Jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de acciones colectivas.** *Práctica de Tribunales,* 171, 1- 12

La Sala Primera del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse en los últimos años sobre cuestiones de relevancia en relación con las acciones colectivas, lo que le ha permitido sentar doctrina —fundamentalmente, en el ámbito de las condiciones generales de la contratación— sobre aspectos tales como la legitimación, la cosa juzgada, el eventual efecto de la sentencia estimatoria dictada en un proceso en que se ejercitó una acción colectiva de cesación respecto de los procesos sobre acciones individuales, las costas o la posibilidad de aplicar el control de transparencia de un cláusula en acciones colectivas, entre otras cuestiones. En el presente trabajo serán analizados algunos de los pronunciamientos de mayor interés.

Crespo Mora, M.C. (2022**). Las acciones colectivas para el resarcimiento de los perjuicios individuales de los consumidores: una relectura desde el derecho civil.** *Revista crítica de derecho inmobiliario,* 793, 1-46

Tras explicar ciertos conceptos procesales elementales cuyo entendimiento resulta imprescindible para comprender la regulación de la materia, el presente trabajo se centra en el estudio de las peculiaridades normativas de uno de los principales tipos de acciones colectivas: las denominadas acciones colectivas para la reclamación de daños y perjuicios. El estudio compara las diferencias entre las acciones indemnizatorias colectivas y las acciones de cesación, concreta el ámbito en el que ha de producirse el evento lesivo para la viabilidad de una acción colectiva de daños, identifica y analiza los diferentes legitimados activamente para su interposición, estudia el desarrollo del proceso cuando se

ejercita este tipo de acciones y plantea los numerosos interrogantes derivados de la ejecución de la sentencia recaída en un proceso colectivo de daños. Además de la principal doctrina y jurisprudencia recaída sobre el tema, el estudio destaca y examina las novedades que ha introducido en la materia la Directiva 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.

Fairgrieve, D., Salim, R. (2023). **Improving collective redress in Europe: implementing the Representative Actions Directive.** *Civil Justice Quarterly*, 42(1), 52-70

This article analyses some of the main features of the Representative Actions Directive and discusses their implications for existing collective redress procedures in selected European countries—Poland and France. The article argues that concerns remain as to whether the mechanism envisaged under the Directive will achieve its policy objectives. The article contends that whilst the Directive may challenge the existing framework of collective redress in some Member States, the legislative revision process may offer opportunities for those states. The article ends with a reflection on what the Directive means for England and Wales and its own domestic procedures. It concludes that policy makers need to rethink the current English approach and adopt a more ambitious collective redress model, particularly in the consumer sphere. The article argues for a new consumer mechanism, in the vein of the competition sector, which would bring improved policy and procedural harmonisation for the benefit of English consumers.

García, T. (2024). **La nueva regulación para el ejercicio de las acciones colectivas.** *Diario la ley*, 10616, 1-3

La regulación de las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores ha sido objeto de tratamiento por diferentes normativas, pero hasta ahora no se ha ofrecido a los consumidores y usuarios un mecanismo completo, útil y ágil para la resolución de este tipo de reclamaciones colectivas. El 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 pretende dar solución a este problema con la incorporación de un modelo innovador propio de otros países de tradición anglosajona, que tiene como objeto unificar y agilizar la tramitación de este tipo de acciones. Sin embargo, para muchos, este gran cambio, parece conllevar más inconvenientes que ventajas. Analizamos las principales novedades que contempla el citado Proyecto.

Garnica Martín, J.F., Ferreres Comella, A., Díez-Picazo Giménez, I. y Aguilera Morales, M. (2021). **Algunas ideas sobre la transposición de la Directiva 2020-1828 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.** *Diario la ley*, 9938, 1-15

A raíz de los cambios legislativos que traerá la transposición de la Directiva 2020/1828, sobre acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores a nuestro ordenamiento interno, los autores reflexionan sobre la necesidad de mejorar en dicho contexto nuestro ordenamiento jurídico procesal, planteándose qué aspectos de convendría modificar llegado el momento.

López Sánchez, J. (2023). **La desvinculación en las acciones de representación (opt out) y el derecho a la tutela judicial efectiva.** *Diario la ley,* 10282, 1-16

El pasado 20 de diciembre el Gobierno aprobó un anteproyecto de ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, presentado por los Ministerios de Justicia y de Consumo. El anteproyecto opta por un sistema de general vinculación de los consumidores a la sentencia salvo que se desvinculen de forma expresa (opt out). Este sistema no es contrario al derecho a la tutela judicial efectiva en la medida en que la acción colectiva se configura como un sistema de facilitación del acceso a la justicia.

Lozano Gago, M.L. (2025). **A vueltas con las acciones colectivas : ¿En qué benefician al que las interpone?.** *Práctica de Tribunales, 171*, 1-10

En el presente artículo se analizarán las ventajas predicables de la interposición de acciones colectivas ante la jurisdicción civil, así como se hará una introducción sobre su evolución en la Historia y un somero estudio de Derecho comparado de éstas.

Magro Servet, V. (2021). **Doctrina jurisprudencial sobre acciones colectivas en el proceso civil.** *Práctica de Tribunales,* 150, 1-15

Análisis sobre la doctrina jurisprudencial en relación a las class actions (class action lawsuit, class suit, or representative action) en el Derecho español y criterios básicos en el ejercicio de una acción colectiva en beneficio de consumidores y usuarios. El ámbito del proceso regulador previsto en la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación, lo sería para obtener tanto medidas de cesación como medidas resarcitorias, y ello podría adicionarse en la actual reforma legal prevista en el Anteproyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal de la justicia que recoge y contempla una reforma de la LEC.

Martí Grau, R. (2024). **Extensión subjetiva de la cosa juzgada y acciones colectivas resarcitorias: la regulación contenida en el 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.** *Revista Aranzadi doctrinal*, 5, 1-20.

Análisis de la regulación de la extensión subjetiva de la cosa juzgada contenida en el Proyecto de Ley Orgánica 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, con respecto a las acciones colectivas de daños. Análisis que pretende verificar si el Proyecto de Ley otorga solución a algunos de los problemas que presenta el régimen legal vigente relativo a la cosa juzgada en la tutela colectiva de los intereses de los consumidores y usuarios.

Martín Faba, J. M. (2024). **El TJUE privilegia la transparencia en acciones colectivas.** *Revista CESCO de derecho de consumo,* 51, 1–15

> *La STJUE de 4 de julio de 2024, asunto C-450/22, realiza tres declaraciones de interés. Primera, que, en el marco de una acción colectiva interpuesta por una asociación de consumidores contra las cláusulas suelo utilizadas por una multitud de entidades de crédito, el juez nacional pude llevar a cabo un control de transparencia sobre esas cláusulas. Segunda, que, en el seno de dicha acción colectiva, el control de transparencia se basará en dilucidar si un consumidor medio pudo comprender el impacto económico de la cláusula suelo a la luz de las prácticas precontractuales y contractuales estandarizadas de cada entidad de crédito. Tercera, que un consumidor medio puede comprender la incidencia económica de la cláusula suelo a partir de un acontecimiento objetivo o un hecho notorio, como la caída de los tipos de interés en el año 2000 o el pronunciamiento de la STS 241/2019, de 9 de mayo.*

Martínez del Toro, S. (2021). **Líneas generales del sistema de acciones colectivas planteado por la Directiva europea sobre acciones de representación**. *Práctica de Tribunales,* 150, 1-17

> *La Directiva 2020/188, de 25 de noviembre, del Parlamento Europeo y el Consejo, que debe ser traspuesta a nuestro ordenamiento el 25 de diciembre de 2022, permite a los consumidores defenderse con acciones colectivas de la infracción del Derecho de la Unión por los empresarios, tanto con acciones de cesación como resarcitorias o indemnizatorias, con la finalidad de reforzar las posibilidades de defensa colectiva de los consumidores europeos, esencialmente frente a fraudes masivos. Se pretende que todos los países tengan al menos un mecanismo procesal efectivo y eficiente mediante la consagración de las acciones de representación o de clase. El presente artículo analiza la delimitación de estas acciones, el contenido de la Directiva y sus avances con respecto a la anterior Directiva de 2009, y la regulación de las acciones colectivas en el ordenamiento jurídico español, recogidas ya en la LEC 2000 y contempladas expresamente en diversa normativa sustantiva como el TRLGDCU, Ley de Defensa de la Competencia y Ley de Condiciones Generales de Contratación.*

Moreno García, L. (2023). **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, 1-22

> *Los Estados miembros de la Unión Europea han tenido hasta el 25 de diciembre de 2022 para transponer la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE. Esta Directiva regula, entre otros aspectos, el contenido de las acciones de cesación, nacionales y transfronterizas, y la legitimación de las entidades habilitadas. Pero el aspecto más destacado es la introducción de las acciones de representación resarcitorias. Aunque el alcance de la Directiva es mínimo, es la ocasión para que los Estados miembros revisen sus instrumentos de tutela colectiva indemnizatoria, o incluso, en algún caso, los introduzcan en su Derecho interno.*

Paz, S. de, y Tejerizo, M. de A. (2022). **La reforma del sistema de acciones de representación a la luz de la Directiva (UE) 2020/1828.** *Revista Jurídica Pérez-Llorca,* 7, 1-29

> *La Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, pretende armonizar el régimen procesal de representación colectiva en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Con un plazo de transposición que finaliza el 25 de diciembre de 2022, España deberá adaptar su normativa procesal a las exigencias de la Directiva, en particular, los requisitos de legitimación activa de las entidades representantes de los consumidores, los mecanismos para adherirse o desvincularse de la acción colectiva, o el ejercicio de acciones transfronterizas. El presente articulo examinará el estado actual del sistema español de representación procesal de los consumidores y usuarios con el fin de evaluar las modificaciones que deberán introducirse para la transposición del texto normativo.*

Perea González, A. y otros (2024). **Diálogos para el futuro judicial. LXXX, el Proyecto de Ley de acciones colectivas para la protección de consumidores y usuarios.** *Diario la ley,* 10504, 1-21

> *El pasado 22 de marzo el Boletín Oficial de las Cortes Generales publicaba el 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. Uno de los objetivos de la iniciativa legislativa es la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. ¿Qué juicio merece la reforma en este problemático ámbito?*

Pérez-Serrabona González, F.J. (2021). **Indefinición de un nuevo modelo de tutela colectiva para consumidores (Directiva 2020/1828): la vigente class action europea.** *La ley mercantil,* 81, 1-17

> *Partiendo que la Directiva 2009/22/CE, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, no abordaba suficientemente las dificultades relativas para hacer cumplir —de manera «eficaz»— la normativa en materia de consumo, el Considerando Primero de la reciente (y vigente) Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020, propone y dota de mecanismos procesales —«eficaces»— de defensa y protección para tutelar los intereses colectivos de los consumidores, incluyendo —una vez más— medidas de cesación y creemos, la gran aportación de esta Directiva, incorporando novedosas medidas reparadoras («resarcitorias»). En definitiva, supone crear un genuino (o no) modelo europeo de tutela colectiva, con una armonización muy limitada y de conformidad con el principio de autonomía procesal que tendrán los distintos Estados miembros. Nuestro propósito —y pretensión— en esta contribución será analizar el contenido de dicha Directiva, pero sobre todo, reflexionar —en voz alta— sobre las luces, sombras y retos (desafíos) que subyacen trás el analisis de la misma, de cara a una mayor protección de los consumidores.*

Portillo Cabrera, E. y Pina Cortés, F.M. de (2022). **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, 1-7

> *Análisis del régimen jurídico previsto en el artículo 15 de la Ley de Enjuiciamiento Civil aplicable al trámite de publicidad e intervención de perjudicados en las acciones colectivas ejercitadas en defensa de los consumidores y usuarios, así como de la jurisprudencia que ha interpretado y desarrollado dicho precepto, señaladamente, en lo que respecta a la comunicación previa exigida en el apartado segundo para las acciones en defensa de intereses colectivos y la aplicación restrictiva de la excepción al llamamiento contemplada*

Planchadell Gargallo, A. (2022). **Collective redress: acceso a la justicia y representación de los miembros del grupo.** *Revista de la asociación de profesores de derecho procesal de las universidades españolas,* 5, 273-306

> El objetivo principal de este trabajo, tras una breve referencia a los antecedentes legales que llevan a la Directiva sobre acciones colectivas y de su contenido, es el análisis del modelo de representación propuesto y que el legislador *español tendrá que tomar en consideración; modelo que se analiza desde la perspectiva de la garantía fundamental del acceso a la justicia y del derecho a la tutela judicial efectiva*.

Ramírez Benavente, M. D. (2025). **Utilidad de la STJUE C-450/22 para una protección más eficaz de los consumidores y usuarios frente prácticas desleales engañosas.** *Revista CESCO de derecho de consumo,* 53, 37–61

> *Las normas destinadas a proteger a los consumidores frente a prácticas desleales han sido poco eficaces. Probablemente, la situación podría cambiar si nuestro legislador decidiera incorporar a nuestro ordenamiento jurídico el artículo 11 bis de la Directiva de prácticas comerciales desleales, que consagra remedios negociales individuales a favor del consumidor cuando se ve perjudicado por contratos que traen causa de prácticas comerciales desleales. Obviamente, también contribuiría a una mayor eficacia de esta normativa la incorporación a nuestro Derecho (que hasta la fecha tampoco ha tenido lugar) de la Directiva (UE) 2020/1828 relativa las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. En este contexto, la STJUE C-450/22 puede ser útil para avanzar en una mayor efectividad en este ámbito. Aunque admite el ejercicio de acciones colectivas solo frente a cláusulas contractuales no transparentes, su utilidad para poner remedio a prácticas comerciales engañosas es evidente, en la media en que el TJUE ha equiparado los términos cláusula negocial y práctica comercial. Razón por la cual una cláusula no transparente en sentido material (por ejemplo, una estipulación multidivisa) merece considerarse una práctica comercial engañosa. Y, de conformidad con la referida STJUE C-450/22, frente a este tipo de cláusulas-prácticas sería posible el ejercicio de acciones colectivas.*

Sande Mayo, M. J. (2024). **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,* 18(2), 195-219

El sistema de financiación sobre el que se asienten las acciones de representación o colectivas (fundamentalmente las resarcitorias) es uno de los aspectos centrales que puede determinar el éxito, pero también el fracaso, de este instrumento en la práctica. En este trabajo analizaremos los dos grandes modelos de legitimación y financiación (liberales y conservadores) que hasta el momento han imperado en los ordenamientos jurídicos de corte anglosajón y continental; para analizar seguidamente los problemas que ha generado en España la instauración del modelo conservador, obstáculos éstos que en nuestra opinión han tenido un gran impacto en la ineficacia de las acciones colectivas en nuestro Estado. Por último, analizaremos desde una perspectiva crítica la propuesta de reforma que contempla a este respecto el Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Publico de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, con el propósito de transponer al ordenamiento español la Directiva 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.