

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]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

La debilidad del consumidor en las relaciones de mercado se pone especialmente de manifiesto cuando, ante una práctica ilícita por parte del empresario, quiere acudir a la vía judicial, pues en la mayoría de los casos existirá una desproporción entre el esfuerzo y los gastos que el proceso lleva consigo respecto de las cantidades o prestaciones que el consumidor podría obtener

La globalización y la digitalización que caracterizan el contexto actual han aumentado exponencialmente el riesgo de que se produzcan vulneraciones de los derechos de los consumidores y usuarios, y esto a su vez ha hecho aún más evidente la necesidad de disponer de mecanismos eficaces para que los consumidores y usuarios puedan poner fin a las prácticas ilícitas y ser resarcidos, en su caso, de los daños sufridos por aquellas.

La protección de los consumidores y usuarios es una prioridad tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel interno, tal y como prevé el [artículo 51.1](#) de la Constitución Española, que establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

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, tiene justamente como finalidad garantizar que todos los Estados de la Unión Europea cuenten, al menos, con un mecanismo de tutela colectiva a instancia de las entidades legalmente habilitadas para la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios, al tiempo que persigue evitar el ejercicio abusivo de dicha acción procesal.

En España ya existen mecanismos de defensa de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios. Nuestro legislador ha ido reconociendo en distintas leyes sectoriales, relativas a materias en las que se podían ver afectados los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, la legitimación de órganos públicos o de asociaciones de consumidores y usuarios, como forma adecuada de alcanzar una protección más eficaz de los intereses de aquellos. Entre ellas cabe mencionar, a título de ejemplo, la [Ley 34/1988](#), de 11 de noviembre, General de Publicidad, la [Ley 3/1991](#), de 10 de enero, de Competencia Desleal, o la [Ley 7/1998](#), de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación.

Con la [Ley 1/2000](#), de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se abordó la realidad de la tutela de intereses jurídicos colectivos, llevados al proceso, no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados, sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de aquellos intereses. En aquel momento no se consideró necesario diseñar un proceso especial, sino que se introdujeron en la ley una serie de especialidades procedimentales en relación con determinados aspectos o momentos del proceso en que se ejercitaran estas acciones.

Tampoco la **Directiva (UE) 2020/1828** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, diseña un modelo de procedimiento colectivo en cuanto tal, por el que deban sustanciarse las acciones de representación; es más, ni siquiera articula una estructura procedimental común. Corresponde así a los Estados miembros la configuración por entero del procedimiento para el ejercicio de estas acciones colectivas, en sus dos modalidades —cesación y resarcitorias—, de conformidad con el principio de autonomía procesal.

En este sentido, debe subrayarse que la Directiva respeta las tradiciones jurídicas de los Estados miembros en materia de tutela de los derechos en el ámbito del consumo y admite que el ejercicio de las acciones colectivas pueda tener lugar ante órganos jurisdiccionales o ante autoridades administrativas. Esta última posibilidad resulta ajena al ordenamiento español, que de forma constante ha apostado por residenciar la tutela colectiva de los consumidores y usuarios de forma directa en los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional civil.

Dentro de estas coordenadas, la transposición de la Directiva requiere la modificación de la normativa procesal civil, para dar cabida en ella al ejercicio de las acciones colectivas para la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios; pero también se hace precisa una regulación de las entidades habilitadas para ejercer estas acciones, que sirva igualmente para dar pleno cumplimiento a sus postulados

II

Respecto del marco procesal, se considera oportuno aprovechar la necesidad de transposición de la **Directiva (UE) 2020/1828** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020 para mejorar la regulación actual en materia de tutela judicial colectiva de los derechos de los consumidores y usuarios. Por ello, se ha optado por crear un procedimiento especial, dentro del **Libro IV** de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que aborde, de forma sistemática, todas las reglas procesales que requiere el adecuado tratamiento normativo de las acciones colectivas. Frente a la originaria situación de dispersión normativa en la Ley de Enjuiciamiento Civil, la articulación de un proceso especial permitirá establecer un sistema unitario y coherente de tutela colectiva. Se trata de una materia compleja, de importantes implicaciones sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que resulta imprescindible dotarla de una regulación mucho más detallada y exhaustiva

En concreto, se propone la inclusión de un nuevo Título IV, en el **Libro IV**, con la rúbrica «De los procesos para el ejercicio de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios» integrado por 58 artículos, agrupados en tres capítulos.

El Capítulo I del nuevo Título IV se ocupa de las disposiciones comunes a las acciones colectivas y a los procesos en que estas se ejercitan.

Se propone un ámbito de aplicación amplio, que dé 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. Con ello se cubre tanto lo previsto en la Directiva,

que en su anexo remite a un vastísimo corpus normativo, resultado de la actividad legislativa de la Unión Europea en los más variados ámbitos en que puede aflorar una relación de consumo, como a cualquier otro supuesto de vulneración de los derechos del consumidor o usuario que no entre en dicho anexo.

Sobre esta base, se define el contenido de las acciones colectivas y se distingue entre las acciones colectivas de cesación y las resarcitorias. Además de dar cumplimiento a los mandatos de la Directiva, se acoge la posibilidad de ejercer acciones de alcance meramente declarativo, que a efectos procesales se conceptúan como acciones colectivas de cesación.

Asimismo, y a diferencia de lo que sucede hasta ahora, se ha optado por excluir la intervención a título individual de consumidores y usuarios en procesos colectivos, en aras a una gestión más eficaz del proceso. Ahora bien, se reconoce el efecto suspensivo de la prescripción que las acciones colectivas producen respecto de la potencial interposición de acciones individuales.

La Directiva demanda también que las acciones colectivas de cesación y resarcitorias asociadas a la misma infracción puedan ejercerse en el marco de un mismo proceso. Las diversas opciones que se abren, así como las dificultades que el ejercicio conjunto de acciones colectivas puede suscitar son también objeto de tratamiento en este capítulo.

En cuanto a la regulación de la legitimación activa, se mantiene el régimen existente, pero la ley se centra en la de las entidades habilitadas, efectuando una remisión parcial al **Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios**. Se regula, de forma especial, el tratamiento procesal que ha de recibir la desaparición sobrevenida de los requisitos que una entidad que esté ya ejerciendo una acción colectiva ha de cumplir para estar habilitada y, por ende, legitimada.

Una pieza clave del nuevo sistema es la configuración de un sistema de difusión y publicidad de estas acciones en el actual Registro de Condiciones Generales de la Contratación, que mediante la modificación normativa correspondiente, pasa a denominarse Registro de Condiciones Generales de la Contratación y de Acciones Colectivas, cuya gestión corresponde al Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España con el objetivo de fomentar la transparencia y el conocimiento de las acciones colectivas en marcha, tanto en general, como por sus posibles beneficiarios. Se concibe como una herramienta imprescindible para la adecuada coordinación entre órganos judiciales ante los que pudieran estar pendientes procesos colectivos con objetos idénticos o conexos. Este Registro será crucial para el funcionamiento adecuado de estos instrumentos para la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios

En cumplimiento de las exigencias de la Directiva, se establece un mecanismo de acceso a información y fuentes de prueba en poder de la parte contraria o de terceros que supera el marco estrecho de las actuales diligencias preliminares. El mecanismo se inspira —y en buena medida se apoya— en la regulación introducida por el **Real Decreto-ley 9/2017**, de 26 de mayo,

por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores en materia de acciones de daños derivadas de infracción a las normas de defensa de la competencia. Se promueve, con ello, una forma equilibrada de superar las situaciones de asimetría informativa y probatoria, sin incurrir en abusos, debido al control judicial sobre las peticiones que se formulen.

Las disposiciones generales se cierran con la previsión de ciertos límites y prevenciones en los casos de renuncia y desistimiento, que se consideran necesarios teniendo en cuenta que las entidades demandantes ostentan una legitimación extraordinaria para hacer valer los derechos e intereses colectivos. En estos casos, se acude a las reglas generales de la normativa procesal de aplicación.

El Capítulo II del nuevo Título IV concentra las disposiciones que son aplicables de forma específica a los procesos en que se ejerciten acciones colectivas de cesación. En este punto se parte de la previa transposición a nuestro ordenamiento de las directivas sobre acciones de cesación de 1998 y 2009, con algunas innovaciones: la tramitación se adecuará a los cauces del juicio verbal, aunque con un plazo de contestación a la demanda más amplio y con la necesaria celebración de vista en todos los casos y se flexibilizan los requisitos para obtener una cesación provisional cautelar con carácter previo a la demanda.

La novedad más relevante, en todo caso, es el establecimiento de la reclamación previa al empresario o profesional como requisito para que resulte admisible la demanda cuando se pretenda la cesación de una conducta que se estuviera realizando por aquel. Se trata de una posibilidad que ya contemplaban las directivas anteriores y que mantiene su carácter facultativo en la [Directiva \(UE\) 2020/1828](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, que se ha considerado adecuado incorporar a nuestro ordenamiento, teniendo en cuenta la importancia actual de promover la solución extrajudicial de los litigios.

Las novedades más significativas de la propuesta se concentran en el Capítulo III, que recoge las normas específicas para el ejercicio de las acciones colectivas resarcitorias. En este punto se ha diseñado un procedimiento especial, dada la imposibilidad de encajar las piezas procesales necesarias en los cauces del juicio ordinario o del juicio verbal.

La estructura procedimental está condicionada por una decisión básica, la mejor manera de articular la tutela de los intereses colectivos de consumidores y usuarios cuando se pretende obtener medidas de reparación o resarcimiento consiste en partir de la premisa de que la acción, el proceso y su resultado vincularán a todos los sujetos titulares de derechos o intereses lesionados por la conducta ilícita que haya motivado su interposición, a no ser que estos soliciten expresamente su desvinculación (mecanismo al que resulta habitual referirse como *opt-out*).

Como regla, por tanto, los consumidores y usuarios afectados por el ejercicio de una acción colectiva resarcitoria se verán afectados por la sentencia que se dicte —o por el acuerdo que se homologue—, a no ser que opten por la exclusión. Solo de forma excepcional —singularmente cuando estén en juego prestaciones de valor elevado— podrá el tribunal decidir

que la acción y el proceso de representación solo vinculen a quienes así lo soliciten expresamente (*opt-in*).

Este modelo de *opt-out* no solo permite proteger de forma más amplia y generalizada los intereses de los consumidores y usuarios en general, sino que resulta perfectamente compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva de los consumidores individualmente considerados, reconocido en el [artículo 24.1](#) de la Constitución Española. Y ello no solo porque es una fórmula que puede ser excepcionada *ad casum* por el tribunal cuando así lo entienda más adecuado, sino porque permite a cada consumidor manifestar su voluntad de no quedar vinculado por la sentencia que se dicte. Así se superan las críticas jurisprudenciales realizadas al actual modelo de la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#), que no permitía a los particulares expresar su desvinculación. Por otra parte, la posibilidad de ejercer derechos ajenos, especialmente de los más vulnerables, es algo ya conocido en nuestro sistema procesal, como sucede con el ejercicio de la acción civil correspondiente a las víctimas que realiza el Ministerio Fiscal en los procesos penales, cuando estas no manifiestan su voluntad de reservarla para un proceso civil posterior, o como sucede en el caso de los procesos de conflictos colectivos en el ámbito laboral.

Son elementos clave del sistema, por ello, todos aquellos que aseguren, de un lado, que los consumidores y usuarios afectados por la acción colectiva tengan un conocimiento efectivo de la existencia del proceso y de las opciones que en relación con él se les abren y, de otro lado, que pueden manifestar su voluntad de desvincularse — cuando proceda, de vincularse— de forma sencilla y sin costes.

A tal fin se establecen, ante todo, exigencias de difusión y publicidad a las decisiones relevantes del proceso, pero, sobre todo, se considera esencial que la gestión del procedimiento cuente con el apoyo de una plataforma electrónica, singular para cada proceso, que ha de servir para transmitir información a los afectados, para que estos puedan manifestar su voluntad cuando proceda y para que la información obtenida pueda ser utilizada de manera fiable por el tribunal o por las entidades habilitadas demandantes en los términos del [artículo 54.1](#) a), c) y d) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, al ejecutar la sentencia. En este punto resulta igualmente relevante la aprobación por parte del tribunal de la relación definitiva de consumidores y usuarios que hayan expresado su voluntad respecto de una acción colectiva resarcitoria

La estructura que ha de seguir el procedimiento se puede sintetizar del siguiente modo:

En primer término, se da comienzo al proceso por medio de demanda, a la que se exige que contenga una serie de informaciones y datos específicos en relación con los sujetos a los que habría de afectar y con la conducta dañosa que motiva su interposición.

En segundo lugar, admitida la demanda, se convocará a las partes a la audiencia de certificación. Se trata, sin duda, de la novedad procedimental más relevante, pues es la etapa del proceso en que se verifica que efectivamente se dan las condiciones para que resulte legítima la acción colectiva, tanto desde la perspectiva del demandado como de los

consumidores y usuarios potencialmente afectados. En la audiencia de certificación, tras resolver eventuales cuestiones procesales, el tribunal habrá de comprobar que concurre la necesaria homogeneidad de las pretensiones y que la acción no resulta manifiestamente infundada. Se entiende que concorra esta homogeneidad cuando, en atención a la normativa sustantiva de aplicación, sea posible determinar la concurrencia de la conducta infractora, el daño colectivo y el nexo causal sin necesidad de tomar en consideración aspectos fácticos o jurídicos que sean particulares a cada uno de los consumidores y usuarios afectados por la acción. Semejante formulación habrá de concretarse teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso; su concreción corresponderá a la jurisprudencia mediante la aplicación de criterios técnicos, lógicos y de experiencia. La audiencia de certificación será el momento adecuado para controlar que una eventual financiación del proceso por terceros no sea fuente de conflictos de intereses que puedan resultar perjudiciales para los consumidores y usuarios.

En tercer lugar, al término de la audiencia, si se cumplen los requisitos, el tribunal dictará el auto de certificación, pieza crucial del proceso, pues en él se determinará el ámbito objetivo del proceso y su ámbito subjetivo, esto es, los consumidores y usuarios que han de verse afectados. Sentada la regla general de que los consumidores y usuarios, en su caso, habrán de desvincularse de la acción, en el auto de certificación podrá el tribunal optar, de manera excepcional, por someter el régimen de la acción a la vinculación expresa de sus posibles beneficiarios. El auto de certificación habrá de recibir la máxima y mejor publicidad entre los consumidores y usuarios afectados, de modo que resulte legítima la actuación sobre sus derechos e intereses por parte de la entidad habilitada demandante. Por exigencias de seguridad jurídica, la resolución firme denegando la certificación debe impedir el ejercicio de nuevas acciones colectivas resarcitorias con el mismo objeto.

En cuarto lugar, una vez certificada la acción, el proceso quedará en suspenso durante el plazo marcado por el tribunal para permitir que los sujetos afectados manifiesten su voluntad de desvinculación o, en su caso, de vinculación. El auto de certificación, además, constituye el punto de referencia desde el que regular las relaciones entre la acción colectiva y las acciones individuales de resarcimiento, que no serán ya admisibles una vez transcurrido el plazo concedido a los consumidores y usuarios afectados para manifestar su voluntad de desvincularse de la acción.

En quinto lugar, reanudado el curso de las actuaciones deberá el demandado contestar a la demanda por escrito, tras lo cual se requerirá a las partes para que realicen su proposición probatoria también de manera escrita: la celebración de la audiencia de certificación hace que resulte innecesario un trámite equivalente a la audiencia previa al juicio. Sí que habrá de celebrarse en todo caso el acto del juicio, conforme a las reglas del juicio ordinario.

En sexto lugar, la sentencia ha de tener un contenido coherente con la complejidad de los litigios en que se ejercen acciones colectivas resarcitorias y con la pluralidad de cuestiones que han de ser resueltas. El tribunal ha de pronunciarse tratando de alcanzar el mayor grado de determinación posible en cuanto a los beneficiarios y a la concreta prestación que corresponde

a cada uno de ellos. Se contempla, asimismo, la conveniencia de establecer una cantidad a tanto alzado, aparentemente suficiente para hacer frente a las responsabilidades pecuniarias, que pueda ser objeto de modificación si al darle cumplimiento se advierte su insuficiencia. De forma singular, debe ser en la sentencia donde el tribunal disponga, con el mayor detalle posible, los elementos necesarios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que en ella se impongan al demandado.

En último lugar, precisar que se ha previsto, asimismo, una alternativa procedimental, de modo que exista en primer término un debate y un enjuiciamiento en relación con la responsabilidad del demandado, que termine con una sentencia que se ciña a esta cuestión, seguido en su caso de un nuevo debate y enjuiciamiento en relación con las concretas cantidades que han de pagarse a los beneficiarios del pronunciamiento anterior.

Resulta especialmente novedosa la regulación de los acuerdos de resarcimiento, como alternativa para poner fin a la controversia. En este punto resulta evidente la necesidad de tutelar de forma especial la posición jurídica de los consumidores y usuarios cuyos derechos e intereses están en juego en el proceso, tarea esta que se delega en el tribunal, a través de la necesaria homologación para dotar al acuerdo de eficacia vinculante. Se propone, además, un nivel elevado de control antes de proceder a la homologación del acuerdo, que permita su rechazo si se considera indebidamente lesivo de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios afectados, al tiempo que se ofrecen al tribunal las herramientas precisas para verificar este extremo.

La regulación propuesta en este ámbito distingue, en función del momento en que las partes someten a la homologación del tribunal, el acuerdo al que han llegado. Si la acción ya había sido certificada, la homologación por parte del tribunal determinará su eficacia vinculante para los consumidores y usuarios incluidos en el auto de certificación, sin que se haya considerado conveniente ofrecerles una nueva opción para desvincularse, que la Directiva tampoco impone.

Si la acción aún no ha sido certificada, la homologación requiere al mismo tiempo la comprobación de que se dan los requisitos para la certificación, sin los cuales no parece apropiado someter a los consumidores y usuarios afectados al trance de verse vinculados por un pacto suscrito por la entidad habilitada. Homologado el acuerdo, habrá de dársele la publicidad equivalente a la de un auto de certificación y, de ordinario, los sujetos afectados por el acuerdo tendrán la carga de manifestar de forma expresa su voluntad de desvincularse: la regla, también en estos casos, es la de la eficacia general para todos los sujetos afectados, salvo que en el caso concreto se haya dispuesto lo contrario.

Resulta igualmente novedosa la regulación que se ofrece al cumplimiento y a la ejecución de acuerdos resarcitorios. El objetivo perseguido por la propuesta aspira a dar el máximo grado de eficacia al mandato del legislador europeo de que los beneficiarios de una sentencia o un acuerdo resarcitorio no deban emprender un nuevo proceso para obtener aquello que les corresponda. Por ese motivo, se han dispuesto los medios para estimular el

cumplimiento voluntario de la sentencia por parte del empresario o profesional condenado: de un lado, requiriendo, cuando sea precisa, la colaboración de los beneficiarios; de otro, estableciendo multas coercitivas potencialmente cuantiosas, capaces de vencer inercias o desidias

Así, cuando se trata de sentencias que condenen al pago de cantidades de dinero a un grupo de consumidores o usuarios identificados, la ejecución forzosa en sentido estricto solo procederá si la persona condenada no paga lo debido en el plazo marcado por la sentencia. El acceso a la ejecución, además, se simplifica a través de formularios; su impulso, asimismo, se producirá de oficio, para evitar gastos a los afectados

Cuando no todos sus beneficiarios estén identificados, el cumplimiento y la ejecución se articulan de forma diversa. En estos casos la sentencia habrá establecido una suma que, a juicio del tribunal, debería ser suficiente para hacer frente a todo lo debido por la persona condenada. Este, por tanto, cumple la sentencia ingresando la cantidad debida en la cuenta de depósitos y consignaciones del tribunal; si no lo hace, la ejecución se despachará —si es preciso, de oficio— para la obtención de esa cantidad. Una vez que el tribunal tenga a su disposición la cantidad debida, ha de gestionarse su distribución entre los beneficiarios. A tal fin, se ha considerado que la mejor opción consiste en nombrar un liquidador, de modo que estas tareas no correspondan ni a la persona condenada, ni al tribunal. El mecanismo elegido determina su retribución con cargo a la cantidad a distribuir y el régimen jurídico del liquidador, el modo de resolver las discrepancias que puedan surgir con ocasión de la distribución, la rendición de cuentas y la eventual exigencia de responsabilidad del liquidador, así como el destino del eventual remanente.

El esquema general se mantiene igualmente cuando se trata de condenas no dinerarias. En la medida de lo posible, se estimulará el cumplimiento voluntario por parte de la persona condenada, previa acreditación de su condición de tales por parte de los beneficiarios que no estén identificados en la sentencia. La intervención del tribunal será necesaria, por tanto, cuando la persona condenada niegue a un solicitante la condición de beneficiario de la sentencia y cuando este no dé cumplimiento a la obligación derivada de la sentencia: en esta última situación, nuevamente, se ha querido facilitar el acceso a la tutela ejecutiva de los consumidores y usuarios afectados, permitiéndoles servirse de formularios para instar la ejecución y estableciendo el impulso de oficio para las actuaciones ejecutivas subsiguientes.

Las reglas anteriores habrán de aplicarse, en lo que resulte procedente, para forzar el cumplimiento de los acuerdos resarcitorios; en estos casos, no obstante, se parte de la premisa de que los acuerdos contengan previsiones suficientemente detalladas en relación con el modo de proceder al cumplimiento de lo pactado que reduzcan la necesidad de activar mecanismos ejecutivos en sentido estricto.

La opción de regular de forma autónoma y separada los procesos en que se ejercitan acciones colectivas determina, a su vez, la necesidad de modificar la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) en otros aspectos, además de la adición del nuevo Título IV del [Libro IV](#).

Algunos de sus preceptos han de ser suprimidos íntegramente, pues lo que en ellos se establecía o lo que era en ellos objeto de regulación carece ahora de sentido o ha pasado a formar parte de alguno de los preceptos que figuran en el nuevo Título IV del **Libro IV**.

Otros preceptos han sido modificados para suprimir o extraer de ellos apartados, párrafos o disposiciones que se han incorporado, igualmente, al Título IV del **Libro IV** o que han dejado de resultar procedentes en el marco de la nueva regulación que se propone.

Finalmente, y como excepción al criterio general de concentrar en el Título IV del **Libro IV** el conjunto de la regulación sobre acciones colectivas, se ha considerado preferible modificar dos preceptos generales de la **Ley de Enjuiciamiento Civil** para incluir en ellos determinadas reglas propias de los procesos para el ejercicio de acciones colectivas

III

La Directiva contempla, como un elemento clave para lograr un sistema adecuado de protección del consumidor y usuario el reconocimiento de legitimación a las entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas y la incorporación de los criterios que deben cumplir las entidades habilitadas para ejercitar acciones colectivas transfronterizas. Asimismo, para poder garantizar los requisitos exigibles a estas entidades, se establece la designación de puntos de contacto nacionales a través de los cuales puedan ser canalizadas las reservas planteadas respecto del cumplimiento dichos criterios.

Por ello, el artículo 2 aborda la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por **Real Decreto Legislativo 1/2007**, de 16 de noviembre.

Se modifica el **Título II** del Libro I del texto refundido, para su adaptación a la terminología de la Directiva, especificando la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios para el ejercicio de acciones colectivas y atribuyendo la posibilidad de que sean designadas como entidades habilitadas todas aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios o en los registros autonómicos y de las Ciudades de Ceuta y Melilla de asociaciones de consumidores y usuarios, siempre que cumplan los requisitos establecidos a tal efecto.

De la misma forma, con el fin de adaptarse a los términos de la Directiva, se procede a incluir en el **Título IV** del Libro I una referencia al ejercicio por las asociaciones de consumidores y usuarios de las correspondientes acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

En el Título V del mismo Libro I se modifica el **Capítulo I**, que pasa a dividirse en dos subsecciones, donde se contienen las normas que inciden en el régimen de las acciones colectivas.

En la Sección 1.^a se regulan la legitimación y los requisitos para la habilitación como entidades designadas, y también se reconocen como entidades habilitadas para el ejercicio

colectivas a Dirección General con competencia en materia de consumo de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios y a las entidades designadas en otro Estado miembro de la Unión Europea como entidades habilitadas para ejercitar acciones colectivas transfronterizas.

Asimismo, se establecen las autoridades competentes para la designación de asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas en el ámbito nacional o en otro Estado miembro de la Unión Europea, así como los requisitos y obligaciones exigidos para dicha designación.

La Dirección General con competencias en materia de consumo de la Administración General del Estado es la autoridad competente para la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios como entidades habilitadas para ejercer acciones colectivas nacionales y transfronterizas, siendo en este último caso las asociaciones inscritas en el registro estatal las únicas susceptibles de ser designadas para el ejercicio de acciones colectivas en otro Estado miembro de la Unión Europea. Las comunidades autónomas, y las Ciudades de Ceuta y Melilla, serán las autoridades competentes para designar, como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas nacionales, a las asociaciones de consumidores y usuarios que se encuentren inscritas en registros que correspondan a su ámbito territorial.

En cuanto a los requisitos adicionales a la inscripción en los diferentes registros de asociaciones de consumidores y usuarios, exigidos para la habilitación de este tipo de asociaciones para el ejercicio de acciones colectivas nacionales o transfronterizas, se ha optado por exigir en ambos casos los requisitos señalados por la Directiva para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas.

Esta decisión se ha adoptado teniendo en cuenta que, aunque la mayor parte de los requisitos exigidos para la designación de entidades habilitadas para el ejercicio de acciones transfronterizas ya deben ser cumplidos por todas las asociaciones con carácter previo a su inscripción en los registros estatales, autonómicos o de ciudades autónomas, la exigencia de aquellos que establece la Directiva para ejercitar acciones en otro Estado miembro no hace más que reforzar una mínima acreditación de su independencia, imparcialidad y transparencia, requisitos que debe cumplir cualquier asociación que pretenda interponer una acción colectiva, cualquiera que sea su naturaleza.

Por su parte, en la Sección 2.ª del mismo **Capítulo I** del Título V, se regula el procedimiento para la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas nacionales o transfronterizas, la forma en que las autoridades competentes deben hacer pública la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas (mediante la incorporación a diferentes listados) y el deber de las autoridades competentes de mantener los datos y requisitos de las entidades habilitadas

permanentemente actualizados. Igualmente, se establece la obligación de las entidades habilitadas de comunicar a las autoridades competentes cualquier modificación que se produzca y pueda afectar a su identificación o designación.

Se designa a la Dirección General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado como punto de contacto nacional para elaborar el listado de entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas y trasladar la información sobre ellas a la Comisión Europea. Este Ministerio será, además, quien lleve a cabo las investigaciones pertinentes para resolver las dudas o reservas que planteen los otros Estados miembros o la Comisión Europea sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para la designación de una asociación de consumidores y usuarios como entidad habilitada para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas.

Con carácter general para su desarrollo por cualquier autoridad competente, se ha establecido un procedimiento de revocación de la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas nacionales y transfronterizas en el caso de pérdida de alguno o de varios de los requisitos exigidos.

Las asociaciones de consumidores y usuarios que hayan sido designadas como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas serán evaluadas cada cinco años; se iniciará el procedimiento de revocación establecido con carácter general en caso de detectarse algún incumplimiento de los requisitos previamente acreditados.

IV

Se realizan, finalmente, las adaptaciones terminológicas y sistemáticas precisas para hacer plenamente operativo el nuevo régimen en determinadas normas sectoriales en materia de consumo en las que, hasta ahora, se hacía referencia a las acciones de cesación y a las que, en lo sucesivo, debería aplicarse la regulación, más tuitiva para los consumidores y usuarios, de las acciones colectivas; con esa misma finalidad, se dispone que las referencias a actuaciones judiciales se entenderán hechas al procedimiento especial establecido en esta ley.

Se introducen cambios, en concreto: en la [Ley 3/1991](#), de 10 de enero, de Competencia Desleal; en la [Ley 7/1998](#), de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación; en la [Ley 34/2002](#), de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; en la [Ley 22/2007](#), de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores; en la [Ley 43/2007](#), de 13 de diciembre, de protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio; en la [Ley 2/2009](#), de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito; en la [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; en la [Ley 16/2011](#), de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo; en la [Ley 4/2012](#), de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de

bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias; y en el [Real Decreto Legislativo 1/2015](#), de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Los criterios seguidos en la transposición se han basado en los principios de la buena regulación, comprendiendo el principio de necesidad y eficacia al cumplir la obligación de transposición con fidelidad al texto de la Directiva y con la normativa ya existente sobre este ámbito, introduciendo también mejoras para lograr un procedimiento judicial ágil y efectivo para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios. Asimismo, se han tenido en cuenta los principios de proporcionalidad —al introducirse la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, dado que la nueva regulación acomete una mejora de la regulación existente que no exigía estrictamente la Directiva, pero que se ha considerado necesaria para darle máxima efectividad a sus previsiones— y de seguridad jurídica —ya que se realiza con el ánimo de crear un marco normativo adecuado, integrado y concreto para la protección de los consumidores y usuarios, en particular con la introducción de un procedimiento especial en la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) que permita contribuir la mejor protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios.

En cuanto al principio de transparencia, el anteproyecto ha sido sometido al trámite de consulta pública establecido en el [artículo 26.2](#) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y al trámite de audiencia e información pública del [artículo 26.6](#) de la misma ley. Asimismo, se ha sometido a audiencia de las comunidades autónomas en el Pleno de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia y de Consumo. Así, se ha posibilitado el acceso universal, sencillo y actualizado de la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; se han definido los objetivos generales de la ley y se ha posibilitado que los potenciales destinatarios hayan tenido una participación activa en la elaboración de esta norma.

Respecto del principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Han sido recabados todos los informes exigidos por la [Ley 50/1997](#), de 27 de noviembre, en su tramitación administrativa y ha sido sometido a dictamen del Consejo de Estado.

V

Esta ley consta de dos artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y trece disposiciones finales.

El artículo primero modifica la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) y el artículo segundo reforma el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por [Real Decreto Legislativo 1/2007](#), de 16 de noviembre, y otras leyes complementarias.

La disposición adicional primera se refiere la base de datos de entidades habilitadas y la disposición adicional segunda al régimen de las reclamaciones ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

Las disposiciones transitorias regulan el tratamiento de los procesos judiciales en curso, que continuarán sustanciándose conforme a la legislación procesal anterior. También se regula el tratamiento de la prescripción de las acciones individuales de resarcimiento que puedan ejercitar los consumidores o usuarios frente a las infracciones de los empresarios o profesionales que hayan sido cometidas antes de la entrada en vigor de la ley, así como la suspensión de las que puedan ejercitar los consumidores o usuarios frente a las infracciones de los empresarios o profesionales que hayan sido cometidas el 25 de junio de 2023 o después de esa fecha.

En cuanto a las disposiciones finales, tal y como se ha indicado anteriormente, tienen por objeto adaptar las leyes sectoriales a la nueva terminología.

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]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

La debilidad del consumidor en las relaciones de mercado se pone especialmente de manifiesto cuando, ante una práctica ilícita por parte del empresario, quiere acudir a la vía judicial, pues en la mayoría de los casos existirá una desproporción entre el esfuerzo y los gastos que el proceso lleva consigo respecto de las cantidades o prestaciones que el consumidor podría obtener

La globalización y la digitalización que caracterizan el contexto actual han aumentado exponencialmente el riesgo de que se produzcan vulneraciones de los derechos de los consumidores y usuarios, y esto a su vez ha hecho aún más evidente la necesidad de disponer de mecanismos eficaces para que los consumidores y usuarios puedan poner fin a las prácticas ilícitas y ser resarcidos, en su caso, de los daños sufridos por aquellas.

La protección de los consumidores y usuarios es una prioridad tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel interno, tal y como prevé el [artículo 51.1](#) de la Constitución Española, que establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

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, tiene justamente como finalidad garantizar que todos los Estados de la Unión Europea cuenten, al menos, con un mecanismo de tutela colectiva a instancia de las entidades legalmente habilitadas para la salvaguarda de los intereses de los consumidores y usuarios, al tiempo que persigue evitar el ejercicio abusivo de dicha acción procesal.

En España ya existen mecanismos de defensa de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios. Nuestro legislador ha ido reconociendo en distintas leyes sectoriales, relativas a materias en las que se podían ver afectados los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, la legitimación de órganos públicos o de asociaciones de consumidores y usuarios, como forma adecuada de alcanzar una protección más eficaz de los intereses de aquellos. Entre ellas cabe mencionar, a título de ejemplo, la [Ley 34/1988](#), de 11 de noviembre, General de Publicidad, la [Ley 3/1991](#), de 10 de enero, de Competencia Desleal, o la [Ley 7/1998](#), de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación.

Con la [Ley 1/2000](#), de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, se abordó la realidad de la tutela de intereses jurídicos colectivos, llevados al proceso, no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados, sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de aquellos intereses. En aquel momento no se consideró necesario diseñar un proceso especial, sino que se introdujeron en la ley una serie de especialidades procedimentales en relación con determinados aspectos o momentos del proceso en que se ejercitaran estas acciones.

Tampoco la **Directiva (UE) 2020/1828** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, diseña un modelo de procedimiento colectivo en cuanto tal, por el que deban sustanciarse las acciones de representación; es más, ni siquiera articula una estructura procedimental común. Corresponde así a los Estados miembros la configuración por entero del procedimiento para el ejercicio de estas acciones colectivas, en sus dos modalidades —cesación y resarcitorias—, de conformidad con el principio de autonomía procesal.

En este sentido, debe subrayarse que la Directiva respeta las tradiciones jurídicas de los Estados miembros en materia de tutela de los derechos en el ámbito del consumo y admite que el ejercicio de las acciones colectivas pueda tener lugar ante órganos jurisdiccionales o ante autoridades administrativas. Esta última posibilidad resulta ajena al ordenamiento español, que de forma constante ha apostado por residenciar la tutela colectiva de los consumidores y usuarios de forma directa en los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional civil.

Dentro de estas coordenadas, la transposición de la Directiva requiere la modificación de la normativa procesal civil, para dar cabida en ella al ejercicio de las acciones colectivas para la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios; pero también se hace precisa una regulación de las entidades habilitadas para ejercer estas acciones, que sirva igualmente para dar pleno cumplimiento a sus postulados

II

Respecto del marco procesal, se considera oportuno aprovechar la necesidad de transposición de la **Directiva (UE) 2020/1828** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020 para mejorar la regulación actual en materia de tutela judicial colectiva de los derechos de los consumidores y usuarios. Por ello, se ha optado por crear un procedimiento especial, dentro del **Libro IV** de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que aborde, de forma sistemática, todas las reglas procesales que requiere el adecuado tratamiento normativo de las acciones colectivas. Frente a la originaria situación de dispersión normativa en la Ley de Enjuiciamiento Civil, la articulación de un proceso especial permitirá establecer un sistema unitario y coherente de tutela colectiva. Se trata de una materia compleja, de importantes implicaciones sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que resulta imprescindible dotarla de una regulación mucho más detallada y exhaustiva

En concreto, se propone la inclusión de un nuevo Título IV, en el **Libro IV**, con la rúbrica «De los procesos para el ejercicio de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios» integrado por 58 artículos, agrupados en tres capítulos.

El Capítulo I del nuevo Título IV se ocupa de las disposiciones comunes a las acciones colectivas y a los procesos en que estas se ejercitan.

Se propone un ámbito de aplicación amplio, que dé 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. Con ello se cubre tanto lo previsto en la Directiva,

que en su anexo remite a un vastísimo corpus normativo, resultado de la actividad legislativa de la Unión Europea en los más variados ámbitos en que puede aflorar una relación de consumo, como a cualquier otro supuesto de vulneración de los derechos del consumidor o usuario que no entre en dicho anexo.

Sobre esta base, se define el contenido de las acciones colectivas y se distingue entre las acciones colectivas de cesación y las resarcitorias. Además de dar cumplimiento a los mandatos de la Directiva, se acoge la posibilidad de ejercer acciones de alcance meramente declarativo, que a efectos procesales se conceptúan como acciones colectivas de cesación.

Asimismo, y a diferencia de lo que sucede hasta ahora, se ha optado por excluir la intervención a título individual de consumidores y usuarios en procesos colectivos, en aras a una gestión más eficaz del proceso. Ahora bien, se reconoce el efecto suspensivo de la prescripción que las acciones colectivas producen respecto de la potencial interposición de acciones individuales.

La Directiva demanda también que las acciones colectivas de cesación y resarcitorias asociadas a la misma infracción puedan ejercerse en el marco de un mismo proceso. Las diversas opciones que se abren, así como las dificultades que el ejercicio conjunto de acciones colectivas puede suscitar son también objeto de tratamiento en este capítulo.

En cuanto a la regulación de la legitimación activa, se mantiene el régimen existente, pero la ley se centra en la de las entidades habilitadas, efectuando una remisión parcial al **Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios**. Se regula, de forma especial, el tratamiento procesal que ha de recibir la desaparición sobrevenida de los requisitos que una entidad que esté ya ejerciendo una acción colectiva ha de cumplir para estar habilitada y, por ende, legitimada.

Una pieza clave del nuevo sistema es la configuración de un sistema de difusión y publicidad de estas acciones en el actual Registro de Condiciones Generales de la Contratación, que mediante la modificación normativa correspondiente, pasa a denominarse Registro de Condiciones Generales de la Contratación y de Acciones Colectivas, cuya gestión corresponde al Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España con el objetivo de fomentar la transparencia y el conocimiento de las acciones colectivas en marcha, tanto en general, como por sus posibles beneficiarios. Se concibe como una herramienta imprescindible para la adecuada coordinación entre órganos judiciales ante los que pudieran estar pendientes procesos colectivos con objetos idénticos o conexos. Este Registro será crucial para el funcionamiento adecuado de estos instrumentos para la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios

En cumplimiento de las exigencias de la Directiva, se establece un mecanismo de acceso a información y fuentes de prueba en poder de la parte contraria o de terceros que supera el marco estrecho de las actuales diligencias preliminares. El mecanismo se inspira —y en buena medida se apoya— en la regulación introducida por el **Real Decreto-ley 9/2017**, de 26 de mayo,

por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores en materia de acciones de daños derivadas de infracción a las normas de defensa de la competencia. Se promueve, con ello, una forma equilibrada de superar las situaciones de asimetría informativa y probatoria, sin incurrir en abusos, debido al control judicial sobre las peticiones que se formulen.

Las disposiciones generales se cierran con la previsión de ciertos límites y prevenciones en los casos de renuncia y desistimiento, que se consideran necesarios teniendo en cuenta que las entidades demandantes ostentan una legitimación extraordinaria para hacer valer los derechos e intereses colectivos. En estos casos, se acude a las reglas generales de la normativa procesal de aplicación.

El Capítulo II del nuevo Título IV concentra las disposiciones que son aplicables de forma específica a los procesos en que se ejerciten acciones colectivas de cesación. En este punto se parte de la previa transposición a nuestro ordenamiento de las directivas sobre acciones de cesación de 1998 y 2009, con algunas innovaciones: la tramitación se adecuará a los cauces del juicio verbal, aunque con un plazo de contestación a la demanda más amplio y con la necesaria celebración de vista en todos los casos y se flexibilizan los requisitos para obtener una cesación provisional cautelar con carácter previo a la demanda.

La novedad más relevante, en todo caso, es el establecimiento de la reclamación previa al empresario o profesional como requisito para que resulte admisible la demanda cuando se pretenda la cesación de una conducta que se estuviera realizando por aquel. Se trata de una posibilidad que ya contemplaban las directivas anteriores y que mantiene su carácter facultativo en la [Directiva \(UE\) 2020/1828](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2020, que se ha considerado adecuado incorporar a nuestro ordenamiento, teniendo en cuenta la importancia actual de promover la solución extrajudicial de los litigios.

Las novedades más significativas de la propuesta se concentran en el Capítulo III, que recoge las normas específicas para el ejercicio de las acciones colectivas resarcitorias. En este punto se ha diseñado un procedimiento especial, dada la imposibilidad de encajar las piezas procesales necesarias en los cauces del juicio ordinario o del juicio verbal.

La estructura procedimental está condicionada por una decisión básica, la mejor manera de articular la tutela de los intereses colectivos de consumidores y usuarios cuando se pretende obtener medidas de reparación o resarcimiento consiste en partir de la premisa de que la acción, el proceso y su resultado vincularán a todos los sujetos titulares de derechos o intereses lesionados por la conducta ilícita que haya motivado su interposición, a no ser que estos soliciten expresamente su desvinculación (mecanismo al que resulta habitual referirse como *opt-out*).

Como regla, por tanto, los consumidores y usuarios afectados por el ejercicio de una acción colectiva resarcitoria se verán afectados por la sentencia que se dicte —o por el acuerdo que se homologue—, a no ser que opten por la exclusión. Solo de forma excepcional —singularmente cuando estén en juego prestaciones de valor elevado— podrá el tribunal decidir

que la acción y el proceso de representación solo vinculen a quienes así lo soliciten expresamente (*opt-in*).

Este modelo de *opt-out* no solo permite proteger de forma más amplia y generalizada los intereses de los consumidores y usuarios en general, sino que resulta perfectamente compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva de los consumidores individualmente considerados, reconocido en el [artículo 24.1](#) de la Constitución Española. Y ello no solo porque es una fórmula que puede ser excepcionada *ad casum* por el tribunal cuando así lo entienda más adecuado, sino porque permite a cada consumidor manifestar su voluntad de no quedar vinculado por la sentencia que se dicte. Así se superan las críticas jurisprudenciales realizadas al actual modelo de la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#), que no permitía a los particulares expresar su desvinculación. Por otra parte, la posibilidad de ejercer derechos ajenos, especialmente de los más vulnerables, es algo ya conocido en nuestro sistema procesal, como sucede con el ejercicio de la acción civil correspondiente a las víctimas que realiza el Ministerio Fiscal en los procesos penales, cuando estas no manifiestan su voluntad de reservarla para un proceso civil posterior, o como sucede en el caso de los procesos de conflictos colectivos en el ámbito laboral.

Son elementos clave del sistema, por ello, todos aquellos que aseguren, de un lado, que los consumidores y usuarios afectados por la acción colectiva tengan un conocimiento efectivo de la existencia del proceso y de las opciones que en relación con él se les abren y, de otro lado, que pueden manifestar su voluntad de desvincularse — cuando proceda, de vincularse— de forma sencilla y sin costes.

A tal fin se establecen, ante todo, exigencias de difusión y publicidad a las decisiones relevantes del proceso, pero, sobre todo, se considera esencial que la gestión del procedimiento cuente con el apoyo de una plataforma electrónica, singular para cada proceso, que ha de servir para transmitir información a los afectados, para que estos puedan manifestar su voluntad cuando proceda y para que la información obtenida pueda ser utilizada de manera fiable por el tribunal o por las entidades habilitadas demandantes en los términos del [artículo 54.1](#) a), c) y d) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, al ejecutar la sentencia. En este punto resulta igualmente relevante la aprobación por parte del tribunal de la relación definitiva de consumidores y usuarios que hayan expresado su voluntad respecto de una acción colectiva resarcitoria

La estructura que ha de seguir el procedimiento se puede sintetizar del siguiente modo:

En primer término, se da comienzo al proceso por medio de demanda, a la que se exige que contenga una serie de informaciones y datos específicos en relación con los sujetos a los que habría de afectar y con la conducta dañosa que motiva su interposición.

En segundo lugar, admitida la demanda, se convocará a las partes a la audiencia de certificación. Se trata, sin duda, de la novedad procedimental más relevante, pues es la etapa del proceso en que se verifica que efectivamente se dan las condiciones para que resulte legítima la acción colectiva, tanto desde la perspectiva del demandado como de los

consumidores y usuarios potencialmente afectados. En la audiencia de certificación, tras resolver eventuales cuestiones procesales, el tribunal habrá de comprobar que concurre la necesaria homogeneidad de las pretensiones y que la acción no resulta manifiestamente infundada. Se entiende que concorra esta homogeneidad cuando, en atención a la normativa sustantiva de aplicación, sea posible determinar la concurrencia de la conducta infractora, el daño colectivo y el nexo causal sin necesidad de tomar en consideración aspectos fácticos o jurídicos que sean particulares a cada uno de los consumidores y usuarios afectados por la acción. Semejante formulación habrá de concretarse teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso; su concreción corresponderá a la jurisprudencia mediante la aplicación de criterios técnicos, lógicos y de experiencia. La audiencia de certificación será el momento adecuado para controlar que una eventual financiación del proceso por terceros no sea fuente de conflictos de intereses que puedan resultar perjudiciales para los consumidores y usuarios.

En tercer lugar, al término de la audiencia, si se cumplen los requisitos, el tribunal dictará el auto de certificación, pieza crucial del proceso, pues en él se determinará el ámbito objetivo del proceso y su ámbito subjetivo, esto es, los consumidores y usuarios que han de verse afectados. Sentada la regla general de que los consumidores y usuarios, en su caso, habrán de desvincularse de la acción, en el auto de certificación podrá el tribunal optar, de manera excepcional, por someter el régimen de la acción a la vinculación expresa de sus posibles beneficiarios. El auto de certificación habrá de recibir la máxima y mejor publicidad entre los consumidores y usuarios afectados, de modo que resulte legítima la actuación sobre sus derechos e intereses por parte de la entidad habilitada demandante. Por exigencias de seguridad jurídica, la resolución firme denegando la certificación debe impedir el ejercicio de nuevas acciones colectivas resarcitorias con el mismo objeto.

En cuarto lugar, una vez certificada la acción, el proceso quedará en suspenso durante el plazo marcado por el tribunal para permitir que los sujetos afectados manifiesten su voluntad de desvinculación o, en su caso, de vinculación. El auto de certificación, además, constituye el punto de referencia desde el que regular las relaciones entre la acción colectiva y las acciones individuales de resarcimiento, que no serán ya admisibles una vez transcurrido el plazo concedido a los consumidores y usuarios afectados para manifestar su voluntad de desvincularse de la acción.

En quinto lugar, reanudado el curso de las actuaciones deberá el demandado contestar a la demanda por escrito, tras lo cual se requerirá a las partes para que realicen su proposición probatoria también de manera escrita: la celebración de la audiencia de certificación hace que resulte innecesario un trámite equivalente a la audiencia previa al juicio. Sí que habrá de celebrarse en todo caso el acto del juicio, conforme a las reglas del juicio ordinario.

En sexto lugar, la sentencia ha de tener un contenido coherente con la complejidad de los litigios en que se ejercen acciones colectivas resarcitorias y con la pluralidad de cuestiones que han de ser resueltas. El tribunal ha de pronunciarse tratando de alcanzar el mayor grado de determinación posible en cuanto a los beneficiarios y a la concreta prestación que corresponde

a cada uno de ellos. Se contempla, asimismo, la conveniencia de establecer una cantidad a tanto alzado, aparentemente suficiente para hacer frente a las responsabilidades pecuniarias, que pueda ser objeto de modificación si al darle cumplimiento se advierte su insuficiencia. De forma singular, debe ser en la sentencia donde el tribunal disponga, con el mayor detalle posible, los elementos necesarios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que en ella se impongan al demandado.

En último lugar, precisar que se ha previsto, asimismo, una alternativa procedimental, de modo que exista en primer término un debate y un enjuiciamiento en relación con la responsabilidad del demandado, que termine con una sentencia que se ciña a esta cuestión, seguido en su caso de un nuevo debate y enjuiciamiento en relación con las concretas cantidades que han de pagarse a los beneficiarios del pronunciamiento anterior.

Resulta especialmente novedosa la regulación de los acuerdos de resarcimiento, como alternativa para poner fin a la controversia. En este punto resulta evidente la necesidad de tutelar de forma especial la posición jurídica de los consumidores y usuarios cuyos derechos e intereses están en juego en el proceso, tarea esta que se delega en el tribunal, a través de la necesaria homologación para dotar al acuerdo de eficacia vinculante. Se propone, además, un nivel elevado de control antes de proceder a la homologación del acuerdo, que permita su rechazo si se considera indebidamente lesivo de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios afectados, al tiempo que se ofrecen al tribunal las herramientas precisas para verificar este extremo.

La regulación propuesta en este ámbito distingue, en función del momento en que las partes someten a la homologación del tribunal, el acuerdo al que han llegado. Si la acción ya había sido certificada, la homologación por parte del tribunal determinará su eficacia vinculante para los consumidores y usuarios incluidos en el auto de certificación, sin que se haya considerado conveniente ofrecerles una nueva opción para desvincularse, que la Directiva tampoco impone.

Si la acción aún no ha sido certificada, la homologación requiere al mismo tiempo la comprobación de que se dan los requisitos para la certificación, sin los cuales no parece apropiado someter a los consumidores y usuarios afectados al trance de verse vinculados por un pacto suscrito por la entidad habilitada. Homologado el acuerdo, habrá de dársele la publicidad equivalente a la de un auto de certificación y, de ordinario, los sujetos afectados por el acuerdo tendrán la carga de manifestar de forma expresa su voluntad de desvincularse: la regla, también en estos casos, es la de la eficacia general para todos los sujetos afectados, salvo que en el caso concreto se haya dispuesto lo contrario.

Resulta igualmente novedosa la regulación que se ofrece al cumplimiento y a la ejecución de acuerdos resarcitorios. El objetivo perseguido por la propuesta aspira a dar el máximo grado de eficacia al mandato del legislador europeo de que los beneficiarios de una sentencia o un acuerdo resarcitorio no deban emprender un nuevo proceso para obtener aquello que les corresponda. Por ese motivo, se han dispuesto los medios para estimular el

cumplimiento voluntario de la sentencia por parte del empresario o profesional condenado: de un lado, requiriendo, cuando sea precisa, la colaboración de los beneficiarios; de otro, estableciendo multas coercitivas potencialmente cuantiosas, capaces de vencer inercias o desidias

Así, cuando se trata de sentencias que condenen al pago de cantidades de dinero a un grupo de consumidores o usuarios identificados, la ejecución forzosa en sentido estricto solo procederá si la persona condenada no paga lo debido en el plazo marcado por la sentencia. El acceso a la ejecución, además, se simplifica a través de formularios; su impulso, asimismo, se producirá de oficio, para evitar gastos a los afectados

Cuando no todos sus beneficiarios estén identificados, el cumplimiento y la ejecución se articulan de forma diversa. En estos casos la sentencia habrá establecido una suma que, a juicio del tribunal, debería ser suficiente para hacer frente a todo lo debido por la persona condenada. Este, por tanto, cumple la sentencia ingresando la cantidad debida en la cuenta de depósitos y consignaciones del tribunal; si no lo hace, la ejecución se despachará —si es preciso, de oficio— para la obtención de esa cantidad. Una vez que el tribunal tenga a su disposición la cantidad debida, ha de gestionarse su distribución entre los beneficiarios. A tal fin, se ha considerado que la mejor opción consiste en nombrar un liquidador, de modo que estas tareas no correspondan ni a la persona condenada, ni al tribunal. El mecanismo elegido determina su retribución con cargo a la cantidad a distribuir y el régimen jurídico del liquidador, el modo de resolver las discrepancias que puedan surgir con ocasión de la distribución, la rendición de cuentas y la eventual exigencia de responsabilidad del liquidador, así como el destino del eventual remanente.

El esquema general se mantiene igualmente cuando se trata de condenas no dinerarias. En la medida de lo posible, se estimulará el cumplimiento voluntario por parte de la persona condenada, previa acreditación de su condición de tales por parte de los beneficiarios que no estén identificados en la sentencia. La intervención del tribunal será necesaria, por tanto, cuando la persona condenada niegue a un solicitante la condición de beneficiario de la sentencia y cuando este no dé cumplimiento a la obligación derivada de la sentencia: en esta última situación, nuevamente, se ha querido facilitar el acceso a la tutela ejecutiva de los consumidores y usuarios afectados, permitiéndoles servirse de formularios para instar la ejecución y estableciendo el impulso de oficio para las actuaciones ejecutivas subsiguientes.

Las reglas anteriores habrán de aplicarse, en lo que resulte procedente, para forzar el cumplimiento de los acuerdos resarcitorios; en estos casos, no obstante, se parte de la premisa de que los acuerdos contengan previsiones suficientemente detalladas en relación con el modo de proceder al cumplimiento de lo pactado que reduzcan la necesidad de activar mecanismos ejecutivos en sentido estricto.

La opción de regular de forma autónoma y separada los procesos en que se ejercitan acciones colectivas determina, a su vez, la necesidad de modificar la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) en otros aspectos, además de la adición del nuevo Título IV del [Libro IV](#).

Algunos de sus preceptos han de ser suprimidos íntegramente, pues lo que en ellos se establecía o lo que era en ellos objeto de regulación carece ahora de sentido o ha pasado a formar parte de alguno de los preceptos que figuran en el nuevo Título IV del **Libro IV**.

Otros preceptos han sido modificados para suprimir o extraer de ellos apartados, párrafos o disposiciones que se han incorporado, igualmente, al Título IV del **Libro IV** o que han dejado de resultar procedentes en el marco de la nueva regulación que se propone.

Finalmente, y como excepción al criterio general de concentrar en el Título IV del **Libro IV** el conjunto de la regulación sobre acciones colectivas, se ha considerado preferible modificar dos preceptos generales de la **Ley de Enjuiciamiento Civil** para incluir en ellos determinadas reglas propias de los procesos para el ejercicio de acciones colectivas

III

La Directiva contempla, como un elemento clave para lograr un sistema adecuado de protección del consumidor y usuario el reconocimiento de legitimación a las entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas y la incorporación de los criterios que deben cumplir las entidades habilitadas para ejercitar acciones colectivas transfronterizas. Asimismo, para poder garantizar los requisitos exigibles a estas entidades, se establece la designación de puntos de contacto nacionales a través de los cuales puedan ser canalizadas las reservas planteadas respecto del cumplimiento dichos criterios.

Por ello, el artículo 2 aborda la modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por **Real Decreto Legislativo 1/2007**, de 16 de noviembre.

Se modifica el **Título II** del Libro I del texto refundido, para su adaptación a la terminología de la Directiva, especificando la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios para el ejercicio de acciones colectivas y atribuyendo la posibilidad de que sean designadas como entidades habilitadas todas aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios o en los registros autonómicos y de las Ciudades de Ceuta y Melilla de asociaciones de consumidores y usuarios, siempre que cumplan los requisitos establecidos a tal efecto.

De la misma forma, con el fin de adaptarse a los términos de la Directiva, se procede a incluir en el **Título IV** del Libro I una referencia al ejercicio por las asociaciones de consumidores y usuarios de las correspondientes acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

En el Título V del mismo Libro I se modifica el **Capítulo I**, que pasa a dividirse en dos subsecciones, donde se contienen las normas que inciden en el régimen de las acciones colectivas.

En la Sección 1.^a se regulan la legitimación y los requisitos para la habilitación como entidades designadas, y también se reconocen como entidades habilitadas para el ejercicio

colectivas a Dirección General con competencia en materia de consumo de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales competentes en materia de defensa de los consumidores y usuarios y a las entidades designadas en otro Estado miembro de la Unión Europea como entidades habilitadas para ejercitar acciones colectivas transfronterizas.

Asimismo, se establecen las autoridades competentes para la designación de asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas en el ámbito nacional o en otro Estado miembro de la Unión Europea, así como los requisitos y obligaciones exigidos para dicha designación.

La Dirección General con competencias en materia de consumo de la Administración General del Estado es la autoridad competente para la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios como entidades habilitadas para ejercer acciones colectivas nacionales y transfronterizas, siendo en este último caso las asociaciones inscritas en el registro estatal las únicas susceptibles de ser designadas para el ejercicio de acciones colectivas en otro Estado miembro de la Unión Europea. Las comunidades autónomas, y las Ciudades de Ceuta y Melilla, serán las autoridades competentes para designar, como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas nacionales, a las asociaciones de consumidores y usuarios que se encuentren inscritas en registros que correspondan a su ámbito territorial.

En cuanto a los requisitos adicionales a la inscripción en los diferentes registros de asociaciones de consumidores y usuarios, exigidos para la habilitación de este tipo de asociaciones para el ejercicio de acciones colectivas nacionales o transfronterizas, se ha optado por exigir en ambos casos los requisitos señalados por la Directiva para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas.

Esta decisión se ha adoptado teniendo en cuenta que, aunque la mayor parte de los requisitos exigidos para la designación de entidades habilitadas para el ejercicio de acciones transfronterizas ya deben ser cumplidos por todas las asociaciones con carácter previo a su inscripción en los registros estatales, autonómicos o de ciudades autónomas, la exigencia de aquellos que establece la Directiva para ejercitar acciones en otro Estado miembro no hace más que reforzar una mínima acreditación de su independencia, imparcialidad y transparencia, requisitos que debe cumplir cualquier asociación que pretenda interponer una acción colectiva, cualquiera que sea su naturaleza.

Por su parte, en la Sección 2.ª del mismo **Capítulo I** del Título V, se regula el procedimiento para la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas nacionales o transfronterizas, la forma en que las autoridades competentes deben hacer pública la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas (mediante la incorporación a diferentes listados) y el deber de las autoridades competentes de mantener los datos y requisitos de las entidades habilitadas

permanentemente actualizados. Igualmente, se establece la obligación de las entidades habilitadas de comunicar a las autoridades competentes cualquier modificación que se produzca y pueda afectar a su identificación o designación.

Se designa a la Dirección General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado como punto de contacto nacional para elaborar el listado de entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas y trasladar la información sobre ellas a la Comisión Europea. Este Ministerio será, además, quien lleve a cabo las investigaciones pertinentes para resolver las dudas o reservas que planteen los otros Estados miembros o la Comisión Europea sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos para la designación de una asociación de consumidores y usuarios como entidad habilitada para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas.

Con carácter general para su desarrollo por cualquier autoridad competente, se ha establecido un procedimiento de revocación de la designación de las asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas nacionales y transfronterizas en el caso de pérdida de alguno o de varios de los requisitos exigidos.

Las asociaciones de consumidores y usuarios que hayan sido designadas como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones colectivas transfronterizas serán evaluadas cada cinco años; se iniciará el procedimiento de revocación establecido con carácter general en caso de detectarse algún incumplimiento de los requisitos previamente acreditados.

IV

Se realizan, finalmente, las adaptaciones terminológicas y sistemáticas precisas para hacer plenamente operativo el nuevo régimen en determinadas normas sectoriales en materia de consumo en las que, hasta ahora, se hacía referencia a las acciones de cesación y a las que, en lo sucesivo, debería aplicarse la regulación, más tuitiva para los consumidores y usuarios, de las acciones colectivas; con esa misma finalidad, se dispone que las referencias a actuaciones judiciales se entenderán hechas al procedimiento especial establecido en esta ley.

Se introducen cambios, en concreto: en la [Ley 3/1991](#), de 10 de enero, de Competencia Desleal; en la [Ley 7/1998](#), de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación; en la [Ley 34/2002](#), de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; en la [Ley 22/2007](#), de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores; en la [Ley 43/2007](#), de 13 de diciembre, de protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio; en la [Ley 2/2009](#), de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito; en la [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; en la [Ley 16/2011](#), de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo; en la [Ley 4/2012](#), de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de

bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias; y en el [Real Decreto Legislativo 1/2015](#), de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Los criterios seguidos en la transposición se han basado en los principios de la buena regulación, comprendiendo el principio de necesidad y eficacia al cumplir la obligación de transposición con fidelidad al texto de la Directiva y con la normativa ya existente sobre este ámbito, introduciendo también mejoras para lograr un procedimiento judicial ágil y efectivo para la defensa de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios. Asimismo, se han tenido en cuenta los principios de proporcionalidad —al introducirse la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, dado que la nueva regulación acomete una mejora de la regulación existente que no exigía estrictamente la Directiva, pero que se ha considerado necesaria para darle máxima efectividad a sus previsiones— y de seguridad jurídica —ya que se realiza con el ánimo de crear un marco normativo adecuado, integrado y concreto para la protección de los consumidores y usuarios, en particular con la introducción de un procedimiento especial en la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) que permita contribuir la mejor protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios.

En cuanto al principio de transparencia, el anteproyecto ha sido sometido al trámite de consulta pública establecido en el [artículo 26.2](#) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y al trámite de audiencia e información pública del [artículo 26.6](#) de la misma ley. Asimismo, se ha sometido a audiencia de las comunidades autónomas en el Pleno de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia y de Consumo. Así, se ha posibilitado el acceso universal, sencillo y actualizado de la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración; se han definido los objetivos generales de la ley y se ha posibilitado que los potenciales destinatarios hayan tenido una participación activa en la elaboración de esta norma.

Respecto del principio de eficiencia, la iniciativa normativa no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Han sido recabados todos los informes exigidos por la [Ley 50/1997](#), de 27 de noviembre, en su tramitación administrativa y ha sido sometido a dictamen del Consejo de Estado.

V

Esta ley consta de dos artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y trece disposiciones finales.

El artículo primero modifica la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#) y el artículo segundo reforma el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por [Real Decreto Legislativo 1/2007](#), de 16 de noviembre, y otras leyes complementarias.

La disposición adicional primera se refiere la base de datos de entidades habilitadas y la disposición adicional segunda al régimen de las reclamaciones ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

Las disposiciones transitorias regulan el tratamiento de los procesos judiciales en curso, que continuarán sustanciándose conforme a la legislación procesal anterior. También se regula el tratamiento de la prescripción de las acciones individuales de resarcimiento que puedan ejercitar los consumidores o usuarios frente a las infracciones de los empresarios o profesionales que hayan sido cometidas antes de la entrada en vigor de la ley, así como la suspensión de las que puedan ejercitar los consumidores o usuarios frente a las infracciones de los empresarios o profesionales que hayan sido cometidas el 25 de junio de 2023 o después de esa fecha.

En cuanto a las disposiciones finales, tal y como se ha indicado anteriormente, tienen por objeto adaptar las leyes sectoriales a la nueva terminología.