

Dictamen I 2023

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
25 DE ENERO DE 2023

Sobre el Anteproyecto
de Ley de Acciones de
representación para
la protección de los intereses
colectivos de los consumidores



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 835-2023

Colección Dictámenes

Número 1/2023

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, enero de 2023

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-3947-2023

Imprime

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 25 de enero de 2023, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 28 de diciembre de 2022 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Consumo, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo,

Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de la propuesta de dictamen.

La solicitud de dictamen vino acompañada de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) de dicho Anteproyecto.

El derecho a la protección de las personas consumidoras y usuarias se encuentra recogido en el artículo 51.1 de la Constitución, que establece la obligación de los poderes públicos de “garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo,

mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”. En desarrollo de dicho mandato constitucional, en 1984 se aprobó la primera ley de ámbito estatal en esta materia, la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la Defensa de los consumidores y usuarios, donde, por primera vez, se establecían unos procedimientos concretos para su defensa, así como el marco legal para la creación de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.

Tras la incorporación de España a la CEE en 1986, la Ley 26/1984 tuvo que modificarse para adecuarse a la normativa comunitaria, de modo que, a través de una serie de directivas que España fue incorporando a su Derecho interno a lo largo de los años, mediante la aprobación de la normativa correspondiente, se completó dicha ley. En 2007, se aprobó el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (TRLDCU), que sistematiza las diversas modificaciones y trasposiciones de normativa europea en esta materia, regularizando, aclarando y armonizando los diferentes textos legales aprobados para ello.

En el ámbito del Derecho y las políticas comunitarias, la protección de las personas consumidoras y usuarias ha sido objeto de un profuso desarrollo legislativo, al amparo de los artículos 114 y 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como de las sucesivas estra-

tegias europeas, pretendiendo garantizar que todas las personas consumidoras y usuarias de la Unión disfruten de un nivel común elevado de protección contra los riesgos y amenazas para su seguridad y sus intereses económicos, así como aumentar la capacidad de defensa de sus propios intereses.

En este contexto europeo, cabe mencionar que el 13 de noviembre de 2020 la Comisión Europea adoptó la Nueva Agenda del Consumidor, un marco estratégico general actualizado de la política de protección de los consumidores de la Unión Europea. Su objetivo es preparar mejor a la Unión Europea para hacer frente a los nuevos retos en materia de derechos y oportunidades de capacitación de los consumidores, planteados por las transiciones ecológica y digital, la pandemia de COVID-19 y los planes para la recuperación posterior al COVID-19; proteger más eficazmente a los consumidores vulnerables ante las nuevas realidades económicas impuestas por la crisis del COVID-19 y sus probables consecuencias así como abordar la importancia creciente de la cooperación internacional y su aplicación efectiva para garantizar los derechos de los consumidores en la era de la mundialización.

En concreto, en uno de los ámbitos clave de la Nueva Agenda, el relativo al cumplimiento y vías de recurso (garantía de que todas las personas consumidoras y usuarias se benefician plenamente de sus derechos), se prevé que la Comisión apoyará a los Estados miembros en la aplicación de las normas actualizadas en ma-

teria de protección de los consumidores, que reforzarán sus derechos y contemplarán una mayor equidad digital, sanciones más estrictas y un mecanismo eficaz para demandar colectivamente en caso de daños masivos.

Precisamente, en este contexto se enmarca 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 y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, cuya finalidad es garantizar que todos los Estados miembros 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 la acción procesal, mejorando el acceso de los consumidores a la justicia. La Directiva, por tanto, no diseña un procedimiento colectivo por el que deban sustanciarse las acciones de representación y ni siquiera articula las fases de una estructura procedimental, ni impide que los Estados miembros mantengan o adopten medios procesales de protección de los intereses colectivos en el ámbito nacional. Cabe recordar, en este punto, que corresponde a los Estados miembros la entera configuración del procedimiento que permita a las entidades habilitadas el ejercicio de las acciones de cesación y resarcitorias, de conformidad con el principio de autonomía procesal.

La Directiva, por otro lado, prevé, entre otros extremos, que los Estados miembros establezcan reglas procesales que impidan que un mismo consumidor reciba más de una compensación de un mismo empresario en relación con la misma reclamación. Asimismo, regula las acciones de representación transfronterizas para que las asociaciones de consumidores puedan interponer una acción de representación ante los juzgados de un Estado miembro distinto a aquel en el que tienen reconocida su condición de entidades habilitadas.

La Directiva, que se enmarca en el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea (REFIT) en materia de consumo, entró en vigor el 24 de diciembre de 2020 y los Estados miembros contaban de plazo hasta el 25 de diciembre de 2022 para su transposición.

El objetivo prevalente del Anteproyecto, iniciativa recogida en el Plan Anual Normativo 2022, radica en la necesidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea, trasponiendo –si bien con retraso– dicha Directiva (UE) 2020/1828. Además, según se contempla en la MAIN, el Anteproyecto va más allá de lo exigido desde la Unión Europea a fin de lograr una mejor regulación y con ello dar mayor agilidad y eficacia a las acciones (introducción de un procedimiento especial en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil –LEC–) que los consumidores ejerzan de forma colectiva contra acciones y omisiones de las empresas que consideren ilícitas.

En España, no obstante, los mecanismos de defensa de los intereses colectivos de las personas consumidoras y usuarias contaban ya con un abundante desarrollo, habiéndose reconocido, tanto en la propia legislación específica como en distintas leyes reguladoras de materias en las que se podían ver afectados los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias, la legitimación de sus asociaciones así como de diversos organismos públicos, como forma adecuada de alcanzar una protección más eficaz de dichos intereses. Entre ellas cabría mencionar la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad o la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal.

Cabe señalar que, con la LEC, 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. Con ello, se apostó por residenciar la tutela colectiva de las personas consumidoras y usuarias de forma directa en los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional civil.

El Anteproyecto se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 1ª, 6ª, 8ª y 13ª de la Constitución española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos; la legislación procesal, la orde-

nación de los registros públicos y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en este caso, en materia de consumidores y usuarios.

Para la transposición de la Directiva, el Anteproyecto viene a modificar la LEC y el TRLDU. Además, con el fin de realizar los ajustes terminológicos correspondientes, el mismo modifica las siguientes leyes sectoriales que contemplan la defensa de los intereses colectivos de los consumidores:

- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia desleal.
- Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones generales de la contratación.
- Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.
- Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de Protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio.
- 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.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al consumo.

- 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.
- 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.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre diferentes aspectos relacionados con la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. A este respecto, sin ánimo de exhaustividad, cabe citar el Dictamen 9/2005, sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios; el Dictamen 2/2007, sobre el Proyecto de Real Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios; el Dictamen 1/2008, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios; el Dictamen 2/2008, sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios; el Dictamen 2/2009, sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; el Dictamen 8/2011,

sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios; el Dictamen 5/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo; el Dictamen 3/2018, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; el Dictamen 11/2021, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela, así como el Dictamen 13/2022, sobre el Anteproyecto de Ley de Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

Asimismo, además de abordar el seguimiento de las cuestiones relacionadas con la protección de las personas consumidoras y usuarias en su Memoria anual, el CES ha elaborado, hasta el momento, varios informes a iniciativa propia dedicados específicamente a abordar su situación, en concreto: el Informe 1/1999, *Los derechos del consumidor y la transparencia de mercado*, el Informe 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España* y el Informe 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de dos artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y trece disposiciones finales.

Artículo 1. Modificación de Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil (LCE)

A través de los apartados uno a veinte, se introducen las adaptaciones necesarias en la LEC a las novedades introducidas con el nuevo título IV del libro IV. Para ello, en los apartados uno, dos, cinco, nueve, diez, trece, catorce, quince, diecisiete, dieciocho y diecinueve, se realiza una adaptación normativa conforme a la tutela de los intereses colectivos de las personas consumidoras y usuarias que contiene el Anteproyecto. En concreto, en el apartado diez, se elimina la referencia del artículo 249.1.4º del procedimiento frente a la Oficina Española de Patentes y Marcas en materia de propiedad industrial. Igualmente, el apartado dieciocho añade que no serán susceptibles de ejecución provisional las sentencias dictadas en los procesos en que se ejerciten las acciones de representación resarcitorias reguladas en el título IV del libro IV que se introduce. Por su parte, el apartado diecinueve suprime la referencia a la valoración de la multa de la sentencia estimatoria de una acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios.

Asimismo, en los apartados tres, cua-

tro, seis, siete, ocho, once, doce, dieciséis y veinte se suprimen preceptos de la LEC, por haber pasado a formar parte del articulado del nuevo título IV del libro IV.

En el apartado veintiuno radica la principal novedad de este artículo, que introduce un **nuevo título IV en el libro IV: De los procesos para el ejercicio de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios.**

El capítulo I (arts. 828 a 839) contempla las disposiciones comunes a las acciones de representación y a los procesos en que estas se ejercitan. Introduce un ámbito de aplicación amplio para dar 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. Se define el contenido de las acciones de representación y se distingue entre las acciones de representación, las 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 de representación de cesación (art. 830). Como novedad, se ha optado por excluir la intervención a título individual de consumidores y usuarios en procesos colectivos, sin perjuicio de reconocer el efecto interruptivo de la prescripción que las acciones de representación producen respecto de la potencial interposi-

ción de acciones individuales (art. 832). Asimismo, en función de lo dispuesto en la Directiva, las acciones de representación de cesación y resarcitorias asociadas a la misma infracción pueden ejercerse en el marco de un mismo proceso (art. 833). En este sentido se regulan las diversas opciones que se abren, así como las dificultades que el ejercicio conjunto de acciones de representación puede suscitar.

Respecto a la regulación de la legitimación activa, (art. 835), la norma se centra en las entidades habilitadas, efectuando una remisión parcial al texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios. Como novedad, introduce la regulación del tratamiento procesal que ha de recibir la desaparición sobrevenida de los requisitos que una entidad que esté ya ejerciendo una acción de representación ha de cumplir para estar habilitada, esto es, legitimada y, de otro, suprime la legitimación de los grupos de personas consumidoras y usuarias en la defensa de sus intereses.

Otra de las novedades principales del texto sometido a dictamen pivota sobre la creación de un Registro Público de Acciones de Representación (art. 837), que requerirá del oportuno desarrollo reglamentario, y cuya sede recae en el Ministerio de Justicia. Se prevé como una herramienta para la coordinación entre órganos judiciales ante los que pudieran estar pendientes procesos colectivos con objetos idénticos o conexos.

Asimismo, se establece un mecanismo de acceso a información y fuentes

de prueba (art. 838) en poder de la parte contraria o de terceros, en cumplimiento de la Directiva, con el objetivo de superar las situaciones de asimetría informativa y probatoria, sin incurrir en abusos, debido al control judicial sobre las peticiones que se formulen.

El capítulo finaliza con la previsión de ciertos límites y prevenciones en los casos de renuncia y desistimiento (art. 839), que se consideran necesarios teniendo en cuenta que las entidades demandantes ostentan una legitimación extraordinaria para hacer valer los derechos e intereses colectivos.

El capítulo II, (arts. 840 a 843) regula las disposiciones aplicables a las acciones de representación de cesación. Las principales innovaciones que se introducen (partiendo de la transposición de las directivas sobre acciones de cesación de 1998 y 2009) son, en primer lugar, la adecuación a los cauces del juicio verbal en su tramitación (art. 841), pero ampliando el plazo de contestación a la demanda (art. 842); en segundo lugar, la necesaria celebración de vista en todos los casos; y, en tercer lugar, la flexibilización de los requisitos para obtener una cesación provisional cautelar con carácter previo a la demanda.

Otra novedad que se introduce 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 (art. 840).

El capítulo III regula las disposiciones aplicables a las acciones de representa-

ción resarcitorias, introduciendo, como novedad, un procedimiento especial, ante la imposibilidad de utilizar los cauces del juicio ordinario o del juicio verbal (arts. 844 a 885).

En la sección 1.^a se ocupa de la demanda (art. 844), 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.

La sección 2.^a en los (arts. 845 a 855) regula la audiencia y el auto de certificación. La novedad procedimental más relevante que incorpora es que, una vez admitida la demanda, se convocará a las partes a la audiencia de certificación. Se trata de la etapa del proceso en que se verifica que efectivamente se dan las condiciones para que resulte legítima la acción de representación, 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 (art. 847). También 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 (art. 850). 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 (art. 848). Sentada la regla general de que los consumidores, que puedan verse afectados por la acción de representación resarcitoria, 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 encomendará a la entidad demandante la puesta en funcionamiento de una plataforma electrónica para que a través de ella los consumidores afectados puedan expresar su voluntad (art. 849). 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 (art. 851). La resolución firme denegando la certificación debe impedir el ejercicio de nuevas acciones de representación resarcitorias con el mismo objeto (art. 854). El recurso de apelación se tramitará de forma preferente (art. 855).

La sección 3.^a sobre las actuaciones posteriores a la certificación (arts. 856 a 862) establece que, 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 (art. 856 y 857). El auto de certificación, además, constituye el punto de referencia desde el que regular las relaciones entre la acción

de representación 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 (art. 853). El demandado deberá contestar a la demanda por escrito (art. 858), 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.

Los requisitos de la sentencia se contemplan en el artículo 860 detallando los elementos necesarios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones que en ella se impongan al demandado. El tribunal ha de pronunciarse con el mayor grado de determinación posible en cuanto a los beneficiarios y a la concreta prestación que corresponde a cada uno de ellos. Se valora la conveniencia de establecer una cantidad a tanto alzado que pueda ser objeto de modificación si al darle cumplimiento se advierte su insuficiencia. Los artículos 860 a 862 contemplan los efectos de la sentencia estimatoria, la publicidad y su valor de cosa juzgada.

La sección 4.^a regula el procedimiento con pronunciamientos sucesivos (art. 863). Prevé una alternativa procedimental, en relación con las concretas cantidades que han de pagarse a los beneficiarios del pronunciamiento anterior.

La sección 5.^a contiene la regulación de los acuerdos de resarcimiento (arts. 864 a 872) En la subsección primera (arts. 864 a 866) se detallan los acuerdos de resarcimiento tras la certificación de la acción de representación. En la subsección segunda (867 a 872) se ocupa de los acuerdos de resarcimiento previos a la certificación de la acción de representación. Se introduce como novedad la regulación de los acuerdos de resarcimiento como alternativa para poner fin a la controversia. Destaca la necesaria homologación para dotar al acuerdo de eficacia vinculante (art. 868). 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 afectados, al tiempo que se ofrecen al tribunal las herramientas precisas para verificar este extremo. 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. Si la acción aún no ha sido certificada, la homologación requiere la comprobación de que se den los requisitos para la certificación.

Una vez homologado el acuerdo, habrá de dársele la publicidad equivalente a la de un auto de certificación, y los consumidores y usuarios afectados por el acuerdo tendrán la carga de manifestar de forma expresa su voluntad de desvincularse,

siendo la regla la eficacia general para aquellos afectados, salvo que en el caso concreto se haya dispuesto lo contrario (art. 871). Los efectos de la homologación del acuerdo respecto de procesos en que se ejerzan acciones individuales se contemplan en el artículo 872.

La sección 6.^a sobre cumplimiento y ejecución de sentencias y acuerdos resarcitorios, también se compone de varias subsecciones. La subsección 1.^a regula el cumplimiento y ejecución de condenas al pago de cantidades de dinero cuando todos los beneficiarios estén identificados (arts. 873 y 874). Resulta novedosa la regulación que se ofrece al cumplimiento y a la ejecución de acuerdos resarcitorios, disponiendo 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. Cuando se trate 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 el condenado 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.

La subsección 2.^a el cumplimiento y ejecución de condenas al pago de cantidades de dinero cuando no todos los beneficiarios estén identificados (arts. 875

a 881). En ese caso, el cumplimiento y la ejecución se articulan de forma que la sentencia establezca una suma suficiente para hacer frente a todo lo debido por el condenado. Se 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 encargará a la entidad habilitada demandante la liquidación, de modo que estas tareas no correspondan ni al condenado ni al tribunal.

La subsección 3.^a contempla el cumplimiento y ejecución de condenas no dinerarias (arts. 882 a 884). El esquema general se mantiene igualmente cuando se trata de condenas no dinerarias. Se promoverá el cumplimiento voluntario de la condena, previa acreditación de su condición de tales por parte de las personas beneficiarias que no estén identificadas en la sentencia. La intervención del tribunal será necesaria, por tanto, cuando la parte 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.

La subsección 4.^a regula la ejecución de acuerdos resarcitorios (art. 885). 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 conten-

gan 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.

Artículo 2. Modificación del texto refundido de la Ley general para la Defensa de consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (LGDCU)

El artículo modifica el libro primero de la LGDCU en sus títulos I, IV y V. El título I sobre el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios, que incluye los artículos 24 y 25 (capítulo I) y el artículo 37 (capítulo IV) adapta la norma a las condiciones recogidas en la Directiva 2020/1828, incorporando el término “intereses colectivos de los consumidores” en sustitución de los “intereses generales” en la redacción de los artículos 24, relativo a la legitimación de las asociaciones, y 25, sobre el uso exclusivo de la denominación de asociación de consumidores y usuarios. De igual manera, en el artículo 37, sobre los derechos de las asociaciones, y el 46, relativo a los principios generales de la potestad sancionadora (título IV), se sustituye la expresión “intereses generales, colectivos o difusos” por “intereses colectivos”.

En lo que concierne a los procedimientos judiciales y extrajudiciales de protección de los consumidores y usuarios, que contiene el título V de la LGDCU, el Anteproyecto incorpora algunas novedades en el capítulo I que pasa a regular las acciones

de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios. El artículo 53 (sección primera, Legitimación y requisitos), dispone las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios, mientras que el artículo 54 reconoce a las asociaciones de consumidores y usuarios debidamente reconocidas, al Ministerio Fiscal, a la Dirección General de Consumo, a los órganos y entidades de las comunidades autónomas y corporaciones locales competentes, así como a las entidades designadas por otros estados miembros de la Unión Europea como entidades habilitadas para el ejercicio de las acciones de representación.

El artículo 55, por su parte, regula la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios establecidas en España para el ejercicio de acciones de representación nacionales o en otro estado de la Unión Europea, estableciendo los requisitos que deberán cumplir para su reconocimiento como tales.

La sección segunda (arts. 56 a 56 *quater*) se ocupa del procedimiento para la designación de asociaciones de consumidores y usuarios como entidades habilitadas para el ejercicio de acciones de representación, incluidas las garantías de independencia. Los artículos 56 bis, 56 ter y 56 *quater* regulan, por su parte, la información y supervisión de las entidades habilitadas para el ejercicio de acciones transfronterizas y el procedimiento de revocación de tal condición en los casos en los que no se mantengan las condiciones exigidas.

Las **dos disposiciones adicionales** se refieren, respectivamente, a la creación de un Registro Público de Acciones de Representación, bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia, cuyo objeto es dar publicidad y difusión de carácter público, a través de un portal en Internet, a las resoluciones dictadas en los procesos para el ejercicio de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios que determine la ley, así como a los acuerdos resarcitorios alcanzados en dichos procesos, en los términos que dispone la ley; y a la base de datos electrónica nacional de acceso público a través de su sitio web que el Ministerio con competencias en materia de consumo creará para proporcionar información sobre las entidades habilitadas designadas con antelación para ejercitar acciones de representación nacionales y transfronterizas.

3. Observaciones generales

La garantía de los derechos de las personas consumidoras y usuarias requiere cada vez más aprovechar las oportunidades resultantes de la globalización y de la transición digital, pero también afrontar los nuevos riesgos que plantean. Por ello, en opinión del CES resulta necesario el ejercicio de adaptación permanente de las normas sustantivas a esta cambiante realidad, en orden a optimizar las posibilidades efectivas de cumplimiento de las

Por su parte, las **dos disposiciones transitorias** establecen, respectivamente, que los procesos para la protección de los derechos e intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios pendientes a la fecha de entrada en vigor de esta ley continuarán sustanciándose, en todas las instancias y recursos extraordinarios, así como la ejecución forzosa, conforme a la legislación procesal anterior; y que el ejercicio de una acción de representación suspenderá el plazo de 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 el 25 de junio de 2023 o después de esa fecha.

La **disposición derogatoria** única afecta a cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo dispuesto en esta ley.

disposiciones protectoras de las personas consumidoras y usuarias y, en particular, su derecho a la reclamación, compensación y reparación. El Anteproyecto supone un avance considerable en esa dirección, definiendo un modelo de mecanismos de acciones de representación colectiva en línea con los objetivos de la Directiva, aplicable en un amplio espectro de relevantes sectores particularmente sensibles desde la perspectiva de los derechos de las per-

sonas consumidoras y usuarias como, sin ánimo de exhaustividad, el del comercio electrónico, el transporte de personas pasajeras, los servicios energéticos, el sector audiovisual, los servicios financieros o los seguros y reaseguros, entre otros muchos ámbitos de la actividad económica.

Con carácter general, el CES considera que el Anteproyecto traspone adecuadamente 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 mejorar la eficacia de la acción de representación de los consumidores. El Consejo valora positivamente el contenido del Anteproyecto, entendiendo que la creación de un procedimiento especial para dar cauce a estas acciones en la Ley de Enjuiciamiento civil refuerza la protección jurídica de las personas consumidoras y usuarias, al tiempo que guarda la necesaria coherencia con las previsiones recogidas en el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios. Hay que tener en cuenta que, a pesar de que tanto la Ley de Enjuiciamiento civil como la legislación sectorial ofrecían ya mecanismos para la tutela efectiva de los derechos colectivos de las personas consumidoras y usuarias, la realidad es que su regulación adolecía de una serie de lagunas que el Anteproyecto viene a colmar, a salvo de las observaciones particulares que se realizarán más adelante, lo que en opinión del CES puede contribuir a facilitar el recurso a estos procedimientos y su eficacia.

Ahora bien, el procedimiento para la solicitud de dictamen ha adolecido de varios defectos, que el CES no puede obviar.

Sobre la inadecuación del procedimiento seguido en la consulta al CES

En efecto, el CES debe llamar la atención sobre la perentoriedad del plazo establecido para la emisión del dictamen sobre un Anteproyecto para cuya elaboración los Estados miembros han contado con dos años de plazo desde la aprobación de la Directiva 2020/1828. Ello ha constreñido el desarrollo de la función consultiva de este organismo y sus posibilidades efectivas de abordar el debate sobre el articulado con el sosiego y la profundidad que merecería, teniendo en cuenta su importante impacto en la realidad económica y social, su complejidad técnica y el alcance de una reforma legal como la que acomete el Anteproyecto. El Consejo confía en que, de ahora en adelante, la programación del proceso de participación en la elaboración de las leyes por parte del Gobierno tenga en cuenta la necesidad de este órgano consultivo de disponer de un margen temporal suficiente para la emisión preceptiva de su dictamen.

Unido a lo anterior, en esta ocasión se da la circunstancia de que el Anteproyecto, simultáneamente a su remisión al CES para su preceptivo dictamen, ha sido también enviado a otros órganos de asesoramiento de carácter sectorial para ser informado. A este respecto, cabe recordar que, en consideración a la naturaleza, la

composición y las competencias de este Consejo como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, si los hay, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado previo a la consulta al Consejo de Estado y a su presentación como proyecto de ley en las Cortes, en el ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde constitucionalmente al Ejecutivo.

El Consejo Económico y Social entiende que su contribución al proceso de elaboración de las normas, lejos de significar la mera cumplimentación de un trámite de consulta, debe seguir aportando valor efectivo a las mismas, reflejando el sustancial esfuerzo democrático de búsqueda de consenso y aproximación de las posiciones de los diferentes grupos que caracteriza genuinamente a este órgano, donde están representadas organizaciones de relevancia constitucional y una parte muy importante de la sociedad.

Sobre las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad

La necesidad de abordar las situaciones específicas de las personas consumidoras que, por sus características o circunstancias, requieran de una mayor protección para garantizar la toma de decisiones en las relaciones de consumo acorde con sus intereses, se encuentra reconocida en buena parte de la normativa de protección de las personas consumidoras. No en vano,

todas las personas pueden encontrarse en algún momento de su vida y por causas muy diferentes en situación de vulnerabilidad frente al mercado. En este sentido, la aceleración de la digitalización y el incremento de las situaciones de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis por la pandemia y la guerra en Ucrania, así como de ciertas prácticas desleales, ha subrayado la necesidad de abordar con herramientas específicas la protección de las situaciones de mayor debilidad en la realidad del consumo. En este sentido, la Ley 4/2022 incorporó el concepto de “consumidor vulnerable” (quienes se encuentran en situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad) a la normativa de protección de las personas consumidoras, dotándolo de un perfil más claro y poniendo de relieve la importancia de su consideración en todo el entramado legal de defensa. Por ello, el Consejo considera que la futura norma debería contemplar herramientas eficaces para garantizar el acceso de todas las personas a los mecanismos dispuestos para la defensa de sus intereses, evitando, por ejemplo, la restricción exclusiva a instrumentos digitales, como en el caso de la plataforma electrónica para la gestión del procedimiento, prevista en el artículo 849, toda vez que el acceso a esta clase de herramientas se ha mostrado muy limitado en algunos segmentos de población que verían cercenado su derecho a la defensa a través de procedimientos colectivos.

Sobre los plazos procesales

A juicio del CES, debería revisarse la previsión de los plazos señalados en el título que introduce el Anteproyecto puesto que, con carácter general, el plazo señalado, en numerosos supuestos, de dos meses podría no ser suficiente para garantizar el ejercicio de las acciones previstas para la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias afectadas. A título de ejemplo, cabe señalar el supuesto de las personas consumidoras o usuarias que no deseen vincularse por la sentencia, ya que podrían ver limitada su capacidad para ejercitar sus derechos al impedir interponer una demanda fuera del plazo previsto de dos meses. Dada la complejidad y trascendencia de la materia de la que se trata y las implicaciones que conlleva, sería más adecuado revisar los plazos que contempla la norma, considerando la conveniencia de su ampliación en aras de poder garantizar mejor el rigor y las posibilidades de defensa de los derechos afectados.

Sobre la legitimación activa en las acciones de representación y las entidades habilitadas

La vigente LEC contempla en su artículo 6.1 (numerales 7.º y 8.º) dos tipos de acciones colectivas: las que pueden ejercer los grupos de personas consumidoras afectadas por un hecho daño, cuando quienes lo compongan estén determinadas o sean fácilmente determinables; y las ejercidas por las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los

intereses difusos de los consumidores y usuarios.

Al CES le suscita dudas que al adecuar la redacción del numeral 8.º del artículo 6.1 de la vigente LEC a la Directiva 2020/1828, el Anteproyecto suprima el numeral 7.º de dicho artículo 6.1, pues cabría interpretar que se priva de acción a los consumidores que, individualmente, decidan actuar agrupados, al margen de una entidad representativa, circunscribiendo el Anteproyecto, en consecuencia, la acción colectiva solo a este último supuesto (acciones de representación), lo que iría en contra del espíritu de la norma proyectada y no encajaría con el objeto y la finalidad de la Directiva, extremos contemplados en su artículo 1. Por tanto, para no dejar vacía de contenido la vinculación de estos grupos, es necesario que únicamente los consumidores que manifiesten expresamente su voluntad de vincularse a la acción sean afectados por la misma y, por ello, puedan ser beneficiarios de la sentencia.

La modificación que realiza el Anteproyecto de ciertos preceptos de la vigente LEC, como es la que afecta al contenido del artículo 11, suscita ciertas dudas a este Consejo. Así, a juicio del CES, sería preciso armonizar la redacción del artículo 835 a fin de mantener el régimen equilibrado de legitimación prevista en la redacción actual del artículo 11, que dé cabida también a las acciones colectivas que no son las de representación. En todo caso, la norma debe evitar que terceros con intereses distintos a la defensa de los derechos de las personas consumidoras o usuarias obten-

gan un lucro derivado del ejercicio de estas acciones procesales.

Por otro lado, el CES entiende que la intervención del Ministerio Fiscal tiene que mantenerse en los mismos términos que en el artículo 11.5 de la LEC, y no incluirlo como una entidad habilitada para el ejercicio de acciones de representación, dado que dicho Ministerio no es una entidad o asociación, sino un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia.

Sobre el acceso al derecho a la asistencia jurídica gratuita

Al CES le llama la atención que el Anteproyecto introduzca nuevos costes para el ejercicio de los derechos procesales que se regulan en la norma, lo que pudiera entrar en contradicción con el derecho a la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la protección de los intereses colectivos de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de que la norma prevea sanciones en el supuesto de litigación abusiva de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.1 de la Directiva.

Sobre el impacto de género y el lenguaje inclusivo y no sexista

En opinión del Consejo, las desigualdades de género y la división sexual del trabajo tienen su claro reflejo en el ámbito del consumo, repercutiendo en la posición de las mujeres como consumidoras y usuarias y en sus posibilidades de ejercicio efectivo de los derechos que se propone reforzar el Anteproyecto, lo que debería dar lugar a una reflexión algo más profunda que la que

se contiene en la Memoria de impacto sobre las consecuencias de los cambios que se abordan, en perspectiva de género. Así, llama la atención que en ella se sostenga su nulo impacto cuando, a título de ejemplo, son mujeres la mayor parte de las personas consumidoras vulnerables. Por ello, el CES reitera la importancia de dar cumplimiento adecuado y efectivo a la obligación de valorar el impacto de género en los proyectos normativos conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, basado en el seguimiento de indicadores objetivos y orientado a la consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la realidad económica y social.

En ese mismo orden de consideraciones y a fin de visibilizar la importante presencia de las mujeres en la realidad del consumo y de los procedimientos de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, el CES considera necesario revisar el texto del Anteproyecto remitido a fin de adaptar su redacción, en la medida de lo posible, a las pautas del lenguaje inclusivo y no sexista. Así, con carácter general y siempre que se garantice la comprensión y la corrección técnico jurídica de la norma, el Consejo estima que debe evitarse el recurso al “masculino genérico” que refleja gran parte del articulado, con expresiones tales como “los consumidores y usuarios”, contenida en el propio título de la norma cuando es factible recurrir a otras como “las personas consumidoras y usuarias”.

4. Observaciones particulares

Artículo 1 del Anteproyecto. Modificación de la LEC

Artículo 834 LEC. Competencia objetiva y territorial

El CES valora positivamente que se acuerde la especialización de Juzgados de Primera Instancia, en el apartado segundo de este precepto, para el conocimiento de los procesos en que se ejerciten acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios. Ahora bien, no cabe obviar en opinión del CES la diversidad territorial y de recursos que caracteriza a estos Juzgados lo que, unido a la complejidad de muchos de estos procesos, haría necesario reforzar los medios de que disponen, en aras de evitar posibles dilaciones o bloqueos y contribuir así a la agilidad y buen funcionamiento de nuestro sistema judicial.

Artículo 845. Convocatoria a la audiencia de certificación

La convocatoria de la audiencia de certificación representa un momento de gran trascendencia en el proceso que, tal y como se regula en el Anteproyecto, suscita dudas desde el punto de vista del equilibrio entre los derechos de ambas partes, en el sentido de garantizar un orden de proceder adecuado para que ambas partes ejerzan su derecho a la tutela judicial efectiva.

Artículo 848 LEC. Determinación del ámbito objetivo y subjetivo del proceso

El precepto establece que en el auto que certifique la acción, el tribunal determinará la conducta o conductas infractoras, de entre las aducidas en la demanda, a las que se ha de ceñir, en su caso, la acción de representación resarcitoria. En su apartado segundo establece, como regla general, la vinculación automática de las personas consumidoras afectadas al proceso salvo que manifiesten, en el plazo que establezca el tribunal, su voluntad expresa de desvincularse de la acción de representación resarcitoria. Añade, en su apartado tercero, que, de forma excepcional, podrá acordar el tribunal que solo habrán de quedar afectados por la acción de representación resarcitoria aquellos consumidores y usuarios que hayan manifestado su voluntad expresa de vincularse a aquella y, en consecuencia, al resultado del proceso. Esta opción solo será posible a través de la plataforma electrónica prevista en el artículo 849.

El CES considera que esta opción contemplada por el Anteproyecto entraña riesgos desde el punto de vista de las garantías del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que, para la mayor parte de las personas consumidoras, resultará harto difícil conocer de la propia existencia de la acción de representación, circunstancia que se verá agravada en el caso de las personas consumidoras especialmente vulnerables, a cuya problemática ya se ha hecho alusión. En opinión del CES, a fin de respetar

el principio de ejercicio voluntario de la acción por la persona consumidora, sería más adecuado que la regla general fuera que resultaran afectadas por la acción de representación resarcitoria solo las personas consumidoras y usuarias que hayan manifestado su voluntad expresa de vincularse a la misma.

Artículo 863 LEC. Procedimiento con pronunciamientos sucesivos

El CES no aprecia motivos que aconsejen dividir la acción entre la declaración de responsabilidad y la determinación del daño que, en todo caso, deberían sustanciarse en un único proceso.

Artículo 873 LEC. Cumplimiento de la sentencia por el condenado

En virtud de este precepto, se obliga al demandado a contactar directamente con las personas consumidoras y usuarias que estén identificadas y efectuar el pago de la condena en el plazo establecido. La redacción de este artículo suscita dudas a este Consejo puesto que parece desconocer, en opinión del CES, las dificultades prácticas que reviste la localización de quienes no se han vinculado expresamente a la acción de representación, cuyos datos de contacto no constan. También se ignora la posibilidad de que concurra alguna circunstancia de la que se derivara la pérdida de la condición de persona beneficiaria (como, por ejemplo, la venta del bien objeto de la reclamación en su caso, o la prescripción de su derecho). Asimismo, llama la atención que el Anteproyecto exima a la persona identi-

ficada del cumplimiento de los requisitos establecidos en sentencia. Por tanto, la redacción de este artículo debiera ser revisada, en orden a la propia aplicabilidad de la sentencia.

Artículo 878 LEC. Distribución de las cantidades depositadas entre los beneficiarios

La previsión dada por este artículo de que sea la entidad habilitada la que distribuya los fondos suscita dudas a este Consejo, habida cuenta de las dificultades prácticas para su ejecución, por lo que deberían explorarse otras fórmulas para garantizar que las personas consumidoras y usuarias reciban la indemnización sin hacer recaer esta carga en las entidades habilitadas.

Artículo 2 del Anteproyecto. Modificación del TRLGDCU

Artículo 54 TRLGDCU. Legitimación

La correcta defensa de los intereses de las personas consumidoras debe estar sujeta a los principios de transparencia, independencia y ausencia de conflictos de intereses, de manera especial cuando se trata de procedimientos de naturaleza colectiva, tanto por el número de personas consumidoras interesadas como por el volumen de recursos y las cuantías económicas que pueden llegar a representar las medidas resarcitorias. Por ello, la Directiva 2020/1828 contempla una serie de medidas para evitar el ejercicio abusivo de las acciones colectivas, excluyendo de manera expresa a algunos agentes, como las entidades crea-

das exclusivamente para presentar acciones de representación. En este sentido, la futura norma de transposición debería, a juicio del CES, aplicar los mecanismos necesarios para la prevención de prácticas abusivas que comprometan la legítima defensa de los intereses colectivos por la intervención de intereses espurios, ya sean puramente lucrativos, publicitarios, ajenos en todo caso a los intereses de las personas consumidoras pretendidamente represen-

tados. Por ello, con el fin de evitar la desnaturalización de las acciones de representación colectiva, el Consejo encontraría más adecuada la habilitación exclusiva de las asociaciones que conforman el Consejo de Consumidores y Usuarios, tal como se recoge en el artículo 24 de la LGDCU, relativo a la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios, como garantía del cumplimiento de las exigencias recogidas en el Anteproyecto.

5. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colec-

tivos de los consumidores, sin perjuicio de las observaciones generales y particulares contenidas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 25 de enero de 2023

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA