



CONSUMER**PRO**

BOOSTING PROFESSIONALS
IN CONSUMER PROTECTION

Demanda colectiva

Documento de base teórica

2022- 2023

Collective Redress - Spain
September 2022 - version 1



Introducción al documento de base teórica.....	Error! Bookmark not defined.
1.Introducción: definiciones y breve historia de la demanda colectiva	4
1.1. Definición	4
1.2. Breve historia de la demanda colectiva	Error! Bookmark not defined.
1.3. ¿Cómo interactúa la Directiva sobre acciones representativas de la UE con los mecanismos nacionales de la demanda colectiva existentes?	Error! Bookmark not defined.
1.4. El lugar de la demanda colectiva en el conjunto de herramientas de aplicación de la legislación de la UE en materia de consumo	7
2. Por qué es importante la demanda colectiva	8
2.1. Para los consumidores	8
2.2. Para los jueces y el poder judicial	9
2.3. Para los comerciantes	9
3. La demanda colectiva: en qué sectores, para qué tipo de daño y para qué	10
3.1. Ámbito de aplicación.....	Error! Bookmark not defined.
3.2. Daños y recursos disponibles	12
3.3. ¿Dónde presentar las acciones de la demanda colectiva?	13
4. Capacidad jurídica: ¿quién puede iniciar una acción de demanda colectiva?.....	15
4.1. Un modelo europeo basado en entidades representativas	15
4.2. ¿Qué es una "entidad habilitada" y quién puede solicitar este estatus?	15
4.3. Entidades habilitadas a efectos de interponer acciones de representación nacionales y transfronterizas	Error! Bookmark not defined.
4.4. Cómo convertirse en una entidad habilitada.....	Error! Bookmark not defined.
4.5. ¿Cuáles son las consecuencias de ser designada entidad habilitada?.....	18
4.6. ¿Es pública la información sobre las entidades habilitadas?.....	19
4.7. ¿Se controla a las entidades habilitadas? ¿Pueden perder su estatus?	Error! Bookmark not defined.
5. Grupos de consumidores interesados en la demanda colectiva: ¿cuándo y cómo se forman?	20
5.1 Grupos de consumidores para los que se interponen las acciones.....	20
5.2.¿Por qué es importante?	21
5.3. ¿Quién decide entre la inclusión o la exclusión voluntaria?.....	21
5.4. ¿Cuándo debe el consumidor optar por la inclusión o la exclusión voluntaria?	22

6. Informar a los consumidores individuales durante las acciones de la demanda colectiva Informing individual consumers during collective redress actions	24
6.1. ¿Quién debe informar a los consumidores y cuándo debe hacerlo?.....	23
6.2. ¿Cómo debe informarse a los consumidores sobre las acciones de la demanda colectiva?	25
7. Admisibilidad de las acciones de la demanda colectiva	26
7.1. ¿Por qué los requisitos de admisibilidad de las acciones de la demanda colectiva?.....	26
7.2. ¿Cuáles pueden ser los requisitos para que las acciones de demanda colectiva puedan proceder?	26
7.3. ¿Quién se encarga de revisar los requisitos de admisibilidad?	27
8. Financiación de las acciones de representación	27
9. Soluciones amistosas y acuerdos colectivos	Error! Bookmark not defined.
9.1. Consultas previas para alcanzar soluciones amistosas	Error! Bookmark not defined.
9.2. Los acuerdos de reparación y su control.....	30
10. Ejecución de las resoluciones definitivas y de los importes pendientes	31
11. Interposición de acciones de la demanda colectiva transfronterizo	31
11.1. Entidades cualificadas que interponen acciones de representación conjunta	32
11.2. Normas internacionales privadas aplicables a las acciones de reparación colectiva	32
12. Otros recursos y referencias	33

This material was produced in the context of the project [Consumer PRO](#), which is an initiative of the European Commission under the European Consumer Programme. The European Commission’s support does not constitute endorsement of the content which reflects the views only of the authors. The Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

1. INTRODUCCIÓN: DEFINICIONES Y BREVE HISTORIA DE LA DEMANDA COLECTIVA

1.1. Definición

- **¿A qué se refiere el término "demanda colectiva"?**

La demanda colectiva es un término genérico que hace referencia a todo tipo de mecanismos procesales que permiten a grupos de individuos actuar colectivamente para buscar el cese de una práctica ilegal y/o buscar medidas de reparación, incluida la indemnización por el daño sufrido colectivamente. Desde la década de 2010, los responsables políticos de la UE han preferido el término "demanda colectiva" a la noción centrada en los Estados Unidos de "acción colectiva". El objetivo era distinguir claramente el enfoque europeo del modelo estadounidense, ya que este último tiene mala reputación.



La acción colectiva estadounidense: ¿un "monstruo de Frankenstein"?

La acción colectiva estadounidense en ocasiones se ha descrito como un "Monstruo de Frankenstein", lo que daría lugar a abusos, como el chantaje y los litigios frívolos, y pondría en peligro los mercados y las economías. Sin embargo, los excesos de la acción colectiva en Estados Unidos han sido limitados. Como destacó un académico estadounidense, "gran parte de la controversia ha sido altamente emocional y los casos individuales se han transmutado a lo largo de los años en anécdotas cósmicas".*

En 2008, la Comisión Europea subrayó que el problema puede no residir en la acción colectiva como tal, sino en un "cóctel tóxico" que mezcla acciones colectivas, daños punitivos, honorarios contingentes y descubrimientos previos al juicio, que son específicos del derecho procesal estadounidense.

- **Acción representativa, "acción de grupo", "acción colectiva" y otra terminología**

La Directiva (UE) 2020/1828 (la "Directiva sobre la acción representativa" o "RAD") utiliza el término "**acción representativa**" para el tipo de demanda colectiva que la Directiva exige que esté disponible en todos los Estados miembros de la UE. De acuerdo con la Directiva, la acción representativa es uno de los mecanismos procesales para ofrecer una demanda colectiva. Se refiere a una situación en la que una o varias "entidades cualificadas" presentan una demanda ante un tribunal o una autoridad administrativa en nombre de los consumidores, para la protección de sus intereses colectivos, con el fin de solicitar una medida cautelar, una medida de reparación, o ambas.

*A.H. MILLER, 'Of Frankenstein Monsters and Shining Knights: Myths, Reality and the Class Action Problem', (92) *Harvard Law Review*, 1979, n°3, pp.664-694

A nivel nacional, cabe destacar que los mecanismos de demanda colectiva pueden tener diferentes nombres, como por ejemplo "acción de grupo" (en Francia), "acción colectiva" (en Bélgica) o "acción popular" (en Portugal).

1.2. Breve historia de la demanda colectiva

- ***La difusión mundial de la demanda colectiva***

En contra de la creencia popular, los mecanismos de demanda colectiva no son recientes ni tienen su origen en los Estados Unidos. Los primeros mecanismos de demanda colectiva se remontan a la Inglaterra medieval que ya permitían a grupos de campesinos o personas pertenecientes a una comunidad actuar colectivamente para reivindicar sus derechos. El modelo moderno de resarcimiento colectivo se desarrolló en Estados Unidos en la década de 1960, y posteriormente en varias jurisdicciones de derecho común (por ejemplo, en Australia y Canadá en la década de 1990). Varias oleadas de recursos colectivos llegaron finalmente a las costas de Europa a principios de los años 2000, 2010 y 2020.

Las razones que explican la propagación de la demanda colectiva son múltiples, complejas y a menudo están condicionadas por factores internos. En algunos países, la adopción de los mecanismos de la demanda colectiva fue fomentada por los propios tribunales y desencadenada por la voluntad de resolver reclamaciones masivas de forma rentable y de encontrar soluciones prácticas para la resolución de casos complejos que podían implicar cientos de demandadas. En otros países, la adopción de estos mecanismos fueron consecuencia del cada vez mayor número de situaciones de daños de masas y del hecho de que a menudo seguían faltando instrumentos para compensar a los individuos perjudicados.

- ***A nivel de la Unión Europea***

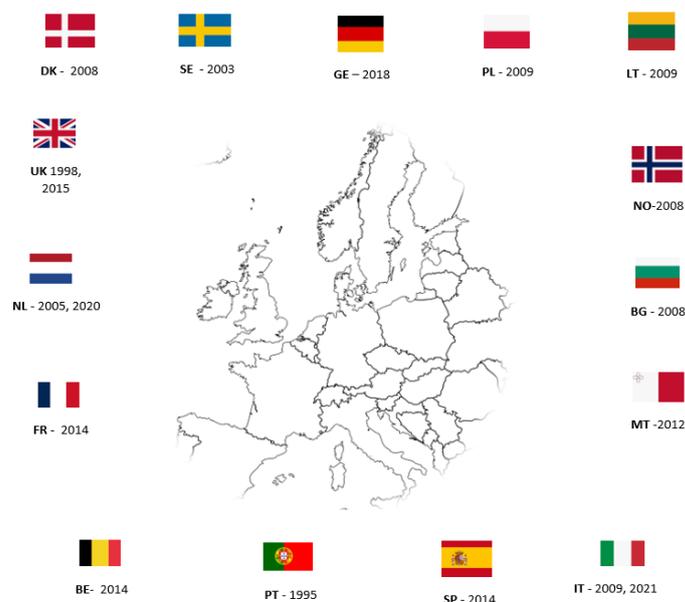
A nivel europeo, el camino hacia el resarcimiento colectivo ha sido largo y tortuoso. Los responsables políticos europeos han tratado de encontrar un equilibrio entre, por un lado, la necesidad de garantizar el acceso a la justicia en situaciones de daños de masas para todos los individuos perjudicados y, por otro, aplicar las garantías suficientes para evitar los litigios abusivos. En 2013, la Comisión Europea adoptó una *Recomendación* que establecía once principios no vinculantes para la demanda colectiva. La *Recomendación* pretendía desencadenar cierta elaboración de leyes a nivel nacional y orientar a los Estados miembros a la hora de implementar los mecanismos de la demanda colectiva en sus sistemas jurídicos nacionales. En enero de 2018, la Comisión Europea publicó un informe en el que se evaluaba el impacto de la *Recomendación* de 2013 en los Estados miembros. Entre otras, el informe puso de manifiesto la persistencia de la diversidad de mecanismos de demanda colectiva en la UE. La Comisión Europea también señaló que la demanda colectiva seguía sin estar

disponible en varios países. En el mismo periodo, el *Dieseltgate* (donde algunos fabricantes de automóviles instalaron una tecnología en sus coches para falsear las pruebas de emisiones) afectó a Europa. Mientras que los consumidores estadounidenses recibieron compensaciones en pocos meses, la mayoría de los consumidores de la UE se quedaron con las manos vacías, una situación que fue como una "ducha de agua fría" en Europa citando las palabras de la ex comisaria de Justicia de la UE, Vera Jourova. El *Dieseltgate* acabó poniendo de manifiesto la falta de instrumentos en la mayoría de los países europeos para garantizar la indemnización de los consumidores en situaciones de daño masivas.

Es en este contexto que la Comisión Europea lanzó en abril de 2018 el llamado paquete "New Deal for Consumers". Este paquete legislativo incluía dos directivas. Una de ellas era una propuesta de directiva sobre acciones representativas para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, que pretendía desarrollar y modernizar la actual "Directiva sobre acciones de cesación" ([Directiva 2009/22/EC](#)). El 25 noviembre de 2020, la EU adoptó la [Directiva 2020/1828 sobre acciones representativas para la protección de los intereses colectivos de los consumidores](#). Los Estados miembros tienen hasta diciembre de 2022 para incorporarla a sus sistemas nacionales. Las leyes serán aplicables a partir de junio de 2023.

- **A nivel de los Estados miembros**

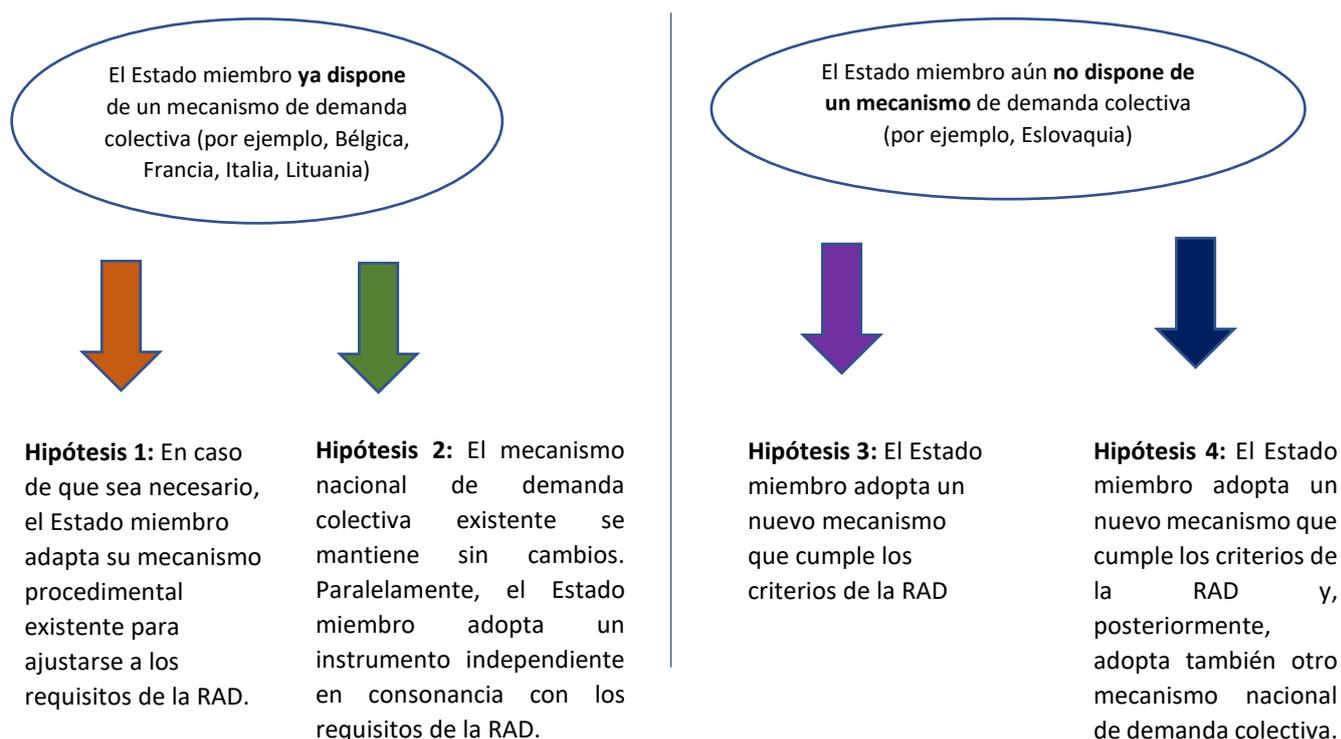
Paralelamente, desde la década de 1990-2000 y como se muestra en el siguiente mapa, muchos Estados miembros también han adoptado mecanismos de demanda colectiva a nivel nacional. Estos mecanismos difieren significativamente en su diseño procedimental y alcance.



1.3. ¿Cómo interactúa la Directiva sobre acciones representativas de la UE con los mecanismos nacionales de demanda colectiva?

El objetivo de la Directiva sobre acciones representativas es garantizar que todos los Estados miembros dispongan de al menos un mecanismo de acción representativa que permita la adopción de medidas cautelares y de reparación. La Directiva no pretende sustituir ni eliminar los mecanismos nacionales existentes. Al transponer esta Directiva en los sistemas nacionales, los Estados miembros tienen la posibilidad de adaptar sus mecanismos preexistentes para garantizar que cumplen sus requisitos, o pueden decidir crear un nuevo mecanismo procesal. Además, los Estados miembros que no dispongan de un mecanismo de demanda colectiva podrán, en el futuro, prever uno nacional, junto al que transponga la Directiva, si lo consideran necesario.

En definitiva, al **menos uno de los mecanismos nacionales procesales para las acciones representativas deberá cumplir los requisitos de la Directiva**. Las entidades habilitadas podrán elegir entre las opciones disponibles (establecidas en la Directiva o ya existentes) para proteger los intereses colectivos de los consumidores.



1.4. El lugar de la demanda colectiva en la legislación sobre consumo de la UE

La demanda colectiva es una de las herramientas disponibles en la aplicación de la legislación en materia de consumo, que, entre otras cosas, también incluye la aplicación pública por parte de las autoridades, la resolución extrajudicial/alternativas de resolución de litigios en

materia de consumo (ADR/ODR) y otras acciones judiciales. En algunos Estados miembros, puede existir relación entre las diferentes herramientas. Por ejemplo, en Bélgica o en Dinamarca, algunos defensores del consumidor están facultados para interponer acciones de demandas colectivas ante los tribunales en nombre de los consumidores.

LA CAJA DE HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN DE LA UE			
Tipo de aplicación	Aplicación pública	Aplicación privada	La resolución extrajudicial/alternativas de resolución de litigios
Legislación	Regulación 2017/2394 (Regulación CPC)	Directiva 2020/1828 (Acciones representativas para la protección de los intereses colectivos de los consumidores) Directiva 2009/22 (Directiva sobre acciones de cesación - será sustituida por la RAD en junio de 2023). Reglamento 861/2007 (Proceso europeo de escasa cuantía) Reglamento 1896/2006 (Mandato de pago europeo)	Directiva 2013/11 (Directiva sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo) Reglamento 524/2013 (Reglamento RLL)
Actores clave	Autoridades públicas de control	Entidades cualificadas (como organizaciones de consumidores u organismos públicos, etc.) que interponen las acciones. Tribunales o autoridades administrativas encargadas de tramitar las acciones de cesación o de representación	Defensores del pueblo y/o entidades de ADR de diversa índole

2. POR QUÉ ES IMPORTANTE LA DEMANDA COLECTIVA

2.1. PARA LOS CONSUMIDORES

Los estudios han demostrado que los consumidores suelen decidir no emprender ninguna acción legal cuando creen que ésta tardará demasiado tiempo (41%), cuando la cantidad es demasiado pequeña (35%), cuando la reclamación no llevará a una solución satisfactoria (34%), o cuando no saben dónde y cómo dirigir su reclamación (20,1%). Muchos consumidores también se ven disuadidos a reclamar a empresas multinacionales ya que

muchos ven la batalla perdida o desequilibrada desde el principio. En pocas palabras, en muchos casos, los consumidores pueden no tener los incentivos suficientes para reivindicar su derecho, ya que creen que el resultado del litigio requiera demasiados recursos y/o tiempo y, en última instancia, no merezca la pena el esfuerzo. Esta situación es especialmente problemática en los casos en los que la pérdida total de todos los consumidores afectados es significativa, pero en los que cada uno de ellos sólo sufre un pequeño daño individual. En tales situaciones, nadie está dispuesto a presentar una reclamación, lo que permite a algunos comerciantes obtener importantes beneficios ilegales. Por lo tanto, los mecanismos de demanda colectiva facilitan el acceso de los consumidores a la justicia, les permiten poner en común la información y facilitan las economías de escala, al tiempo que contribuyen a igualar las condiciones con las de los comerciantes.

2.2. PARA LOS JUECES Y EL PODER JUDICIAL

En situaciones de daños en masa, muchas demandas individuales similares pueden poner en riesgo el funcionamiento de todo el sistema judicial. Por ejemplo, en Alemania, el caso Deutsche Telekom reunió a más de 15.000 demandantes individuales y más de 700 abogados y colapsó al Tribunal de Primera Instancia de Frankfurt. En Estados Unidos, un juez que participó en la resolución de una acción colectiva en los años 70 calculó que resolver por todos los casos requeriría de aproximadamente 182 años de su tiempo. Las consecuencias más perjudiciales asociadas a la resolución de demandas similares se centran generalmente en la congestión de los tribunales y el despilfarro de recursos humanos, materiales y financieros en unos presupuestos ya muy ajustados.

(...) "Se necesita poco cálculo matemático para determinar que, si cada uno de los más de 1.100 casos se juzgara por separado durante 38 días de juicio, un número considerable de los jueces de distrito de este país no podría hacer otra cosa durante un año que juzgar casos de Bendectin")

Juez C.B. RUBIN, en In Re Richardson-Merrell, Inc., 624 F, Supp.1212, 17 de septiembre de 1985

2.3. PARA LOS COMERCIANTES

En contra de una creencia común, los mecanismos de demanda colectiva también pueden ser beneficiosos para los comerciantes demandados, ya que evitan una acumulación de las reclamaciones individuales y permiten a los comerciantes aclarar o resolver situaciones litigiosas. Esta puesta en común de las demandas puede ser beneficiosa y puede ayudarles a cumplir sus obligaciones legales impuestas, en particular, por el derecho de sociedades (como, por ejemplo, proporcionar información a los accionistas) o a evitar costes de coordinación adicionales.



La liquidación colectiva de demandas colectivas en los Países Bajos: una herramienta que responde a las necesidades de los comerciantes

En 2005, los Países Bajos adoptaron normas sobre la liquidación colectiva de demandas masivas como solución práctica y de emergencia al caso del dietilstilbestrol (DES). Tras una decisión de 1992 en la que el Tribunal Supremo holandés declaró a algunas empresas farmacéuticas responsables solidarias, todos los demandantes individuales tuvieron que dar un paso al frente para obtener una indemnización. De igual forma, los comerciantes tuvieron que tramitar individualmente miles de reclamaciones individuales. Esta situación llevó al Ministerio de Justicia y a la industria a solicitar la adopción de una nueva herramienta procesal que combinara justicia y eficacia. Así, el procedimiento denominado "WCAM" ("Wet Collectieve Afwikkeling Massaschade") permitió a todos los demandantes y demandados resolver de una vez por todas las reclamaciones pendientes.

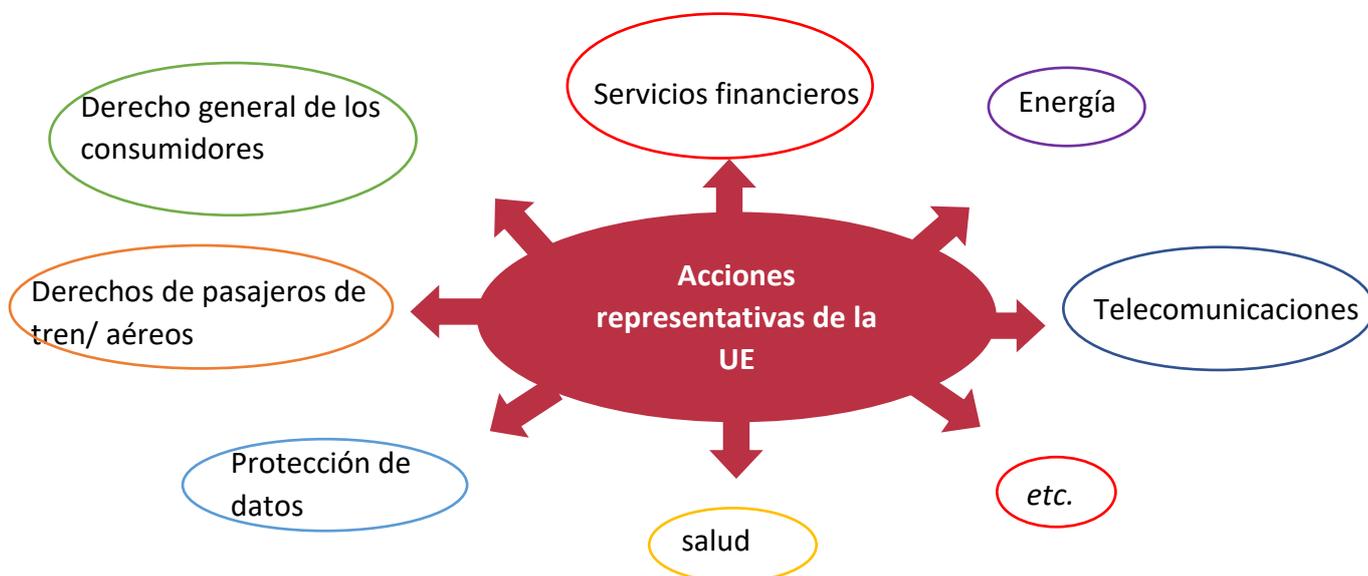
3. EL RESARCIMIENTO COLECTIVO: EN QUÉ SECTORES, PARA QUÉ TIPO DE DAÑO Y PARA QUÉ RECURSO

3.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN

- **La Directiva sobre acciones de representación**

El ámbito de aplicación de la Directiva sobre acciones de representación de la UE abarca las relaciones entre empresas y consumidores reguladas por el Derecho de la Unión que figura en el anexo I de la Directiva (art. 2 RAD). Los Estados miembros pueden, si lo desean, hacer que el mecanismo adoptado para transponer la Directiva sea aplicable a la protección de los derechos de distintos grupos además de consumidores, incluidas las empresas.

Las acciones de representación no se limitan al derecho general de los consumidores, sino que pueden iniciarse por infracciones de las normas en una amplia gama de sectores, incluidos, por ejemplo, los servicios financieros, la protección de datos, los viajes y el turismo, la energía o las telecomunicaciones, siempre que los derechos de los consumidores estén en juego. Por consiguiente, no importa si los consumidores se denominan "viajeros", "usuarios", "inversores minoristas", "clientes minoristas", "sujetos de datos" u otros. En el anexo 1 se enumeran todos los actos legislativos cubiertos por la Directiva.



Cabe señalar que, en función de los actos legislativos enumerados en el anexo 1, **no todas las disposiciones de los actos entrarán en el ámbito de aplicación de la Directiva**. La Directiva sólo se aplicará a las disposiciones que sean pertinentes para la protección de los intereses de los consumidores. Para cada uno de los actos legislativos enumerados en el anexo 1, es esencial verificar las disposiciones que están cubiertas por la Directiva.

- **Ejemplo: Según el anexo 1 de la RAD...**
- **Todas las disposiciones de la Directiva 2005/29 sobre prácticas comerciales desleales están cubiertas por la RAD.**
- **Sólo algunas disposiciones de la Directiva 2001/83 sobre medicamentos de uso humano están cubiertas por la RAD (concretamente sus artículos 86-90, 98 y 100).**

- ***Demanda colectiva a nivel nacional***

A nivel de los Estados miembros, la demanda colectiva horizontal puede estar disponible en todos o sólo en algunos sectores. Por ejemplo, en Francia, la demanda colectiva es posible en los ámbitos de la protección de los consumidores, la competencia, la salud, la discriminación y el medio ambiente, mientras que en Bélgica sólo se pueden presentar reclamaciones colectivas en materia de consumo.

3.2. Daños y recursos disponibles

En virtud de la Directiva sobre acciones representativas, se pueden interponer acciones representativas para obtener medidas cautelares y/o medidas de reparación.

- Pueden solicitarse medidas cautelares con independencia de que los consumidores individuales sufran pérdidas o daños reales. No importa si el comerciante cometió la práctica intencionadamente o como resultado de una negligencia. La medida cautelar puede exigir, por ejemplo, que los comerciantes eliminen las cláusulas abusivas, faciliten la información que falta o hagan pública la decisión del tribunal o de la entidad administrativa. Los consumidores individuales perjudicados por la práctica objeto de la medida cautelar siguen siendo libres de interponer acciones individuales para obtener medidas de reparación.
- Las medidas de reparación pueden solicitarse en forma de indemnización, reparación, sustitución, reducción del precio, reembolso del precio pagado o rescisión del contrato, según proceda y según disponga el Derecho de la Unión o el nacional, en función de las circunstancias de cada caso.

Asimismo, cabe destacar que la Directiva sobre acciones representativas abarca no sólo las infracciones en curso, sino también las que hayan cesado antes de que se inicie o concluya la acción representativa (con sujeción a los plazos de prescripción de conformidad con la legislación nacional). Es importante destacar que la iniciación de una acción de representación para obtener medidas cautelares o de reparación tiene, en las condiciones pertinentes, el efecto de interrumpir los plazos de prescripción aplicables a los consumidores afectados por dicha acción.

¿Es posible la acción de demanda colectiva para todos los tipos de daños, incluidos los materiales e inmateriales?

La Directiva no dice nada sobre el tipo de daños cubiertos. A nivel nacional, algunos Estados miembros han limitado el uso de las acciones de demanda colectiva a determinados daños. Por ejemplo, en Francia, las acciones de demanda colectiva en el ámbito del derecho de los consumidores sólo pueden utilizarse para reclamar la compensación del daño material sufrido por los consumidores. Por el contrario, las acciones interpuestas en el ámbito de la protección de datos pueden solicitarse por daños inmateriales.

¿Son posibles los "daños punitivos" a través de las acciones de reparación colectiva?

Los daños punitivos son cantidades de dinero que se conceden además de los daños compensatorios. Su objetivo es castigar al demandado por una conducta escandalosa. Aunque, los daños punitivos son muy conocidos en Estados Unidos, en Europa siguen siendo muy limitados. Sólo un pequeño número de países europeos permite alguna forma de daños punitivos (por ejemplo, el Reino Unido e Irlanda). La Directiva sobre acciones representativas establece que "debe evitarse la concesión de daños punitivos" en los Estados miembros.

3.3. ¿Dónde presentar la demanda colectiva?

La identificación del tribunal o de la autoridad encargada de tramitar la acción de demanda colectiva plantea dos cuestiones: en primer lugar, ¿ante qué entidad (tribunal u otras) debe presentarse la demanda? En segundo lugar, ¿cuál es la autoridad geográficamente competente?

- ***¿Ante qué entidad deben presentarse las acciones de demanda colectiva?***

La Directiva sobre acciones representativas deja a la discreción de los Estados miembros si las acciones representativas deben interponerse ante los tribunales o las autoridades administrativas, o ambos, en función del ámbito jurídico o el sector económico de que se trate (Art.7(1) RAD).

¿Tribunales especializados en acciones de demanda colectiva?

A nivel nacional, algunos Estados miembros han creado tribunales especializados para tramitar las demandas colectivas. El objetivo es desarrollar una experiencia y unos conocimientos específicos en la materia, y garantizar que el tribunal cuente con el personal y los medios adecuados para tratar las demandas colectivas.

Por ejemplo, en Bélgica, el Tribunal de Comercio de Bruselas tiene competencia exclusiva en primera instancia para tratar las acciones de demanda colectiva ("action collective") y el Tribunal de Apelación de Bruselas como jurisdicción exclusiva en apelación.

- ***¿Cuál es la entidad geográficamente competente para tramitar las acciones de demanda colectiva?***

La Directiva sobre acciones representativas no prevé normas específicas para determinar el tribunal o la autoridad geográficamente competente. Por lo tanto, las normas serán diferentes según los Estados miembros. Algunos Estados miembros pueden decidir crear tribunales especializados para tramitar las demandas colectivas (véase más arriba), mientras que otros pueden basarse en sus normas de procedimiento civil preexistentes, que a menudo pueden establecer que el tribunal competente es el del domicilio del demandado.

Identificación del tribunal geográficamente competente: el ejemplo de Francia

De acuerdo con las normas de procedimiento civil francesas, la jurisdicción competente para conocer de las demandas colectivas ("action de groupe") en Francia es la del domicilio del demandado. Por ejemplo, esto significa que, si el comerciante está domiciliado en la ciudad de Marsella, el tribunal geográficamente competente será el tribunal de la ciudad de Marsella. Sin embargo, hay una excepción a esta regla: el tribunal de París es el único competente cuando el demandado se encuentra fuera de Francia o cuando se desconoce su domicilio.

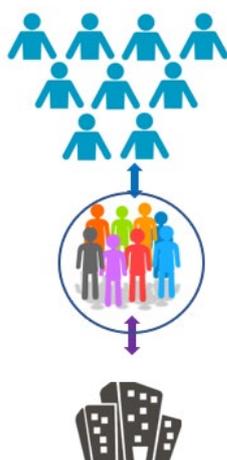
En el caso de las acciones representativas con elementos o implicaciones transfronterizas, se aplican las normas nacionales y de la UE en materia de Derecho internacional privado (véase el apartado 11).

4. CAPACIDAD JURÍDICA: ¿QUIÉN PUEDE INICIAR ACCIONES DE DEMANDA COLECTIVA?

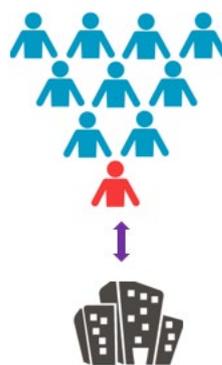
4.1. Un modelo europeo basado en entidades representativas

La acción de representación establecida por la Directiva -y la mayoría de los mecanismos procesales ya existentes en los Estados miembros- siguen un modelo similar basado en entidades representativas. Se trata de una situación en la que una entidad (por ejemplo, una organización de consumidores) inicia una acción en nombre de un grupo de consumidores representados que no son parte en el procedimiento. Este enfoque es diferente del modelo estadounidense, en el que uno o varios "demandantes con nombre" que también forman parte del grupo demandante litigan en los tribunales por sí mismos y en nombre de toda la clase.

El modelo basado en entidades representativas en la UE



El modelo del "demandante nombrado" en los Estados Unidos.



4.2. ¿Qué es una "entidad habilitada" y quién puede solicitar esta condición?

Según la Directiva sobre acciones de representación, se entiende por "entidad habilitada" cualquier organización u organismo público que represente los intereses de los consumidores y que haya sido designada por un Estado miembro como habilitada para interponer acciones

de representación de conformidad con la Directiva (incluidas las organizaciones de consumidores que representen a miembros de más de un Estado miembro) (art. 3(4) y 4 RAD). Las organizaciones ad hoc, que son entidades jurídicas creadas a raíz de un acontecimiento específico (por ejemplo, un accidente) y que posiblemente reúnen a personas perjudicadas por esa situación específica de daño en masa, pueden ser designadas como entidades cualificadas a efectos de interponer una acción de representación nacional si un Estado miembro prevé tal posibilidad en su legislación de transposición de la Directiva (considerando 28 y art. 4(6) RAD). Las organizaciones ad hoc no pueden ser designadas a efectos de interponer acciones de representación transfronterizas.

4.3. Entidades cualificadas a efectos de interponer acciones de representación nacionales y transfronterizas

La Directiva sobre acciones de representación introduce una distinción entre las entidades habilitadas a efectos de interponer acciones de representación transfronterizas y las designadas a efectos de interponer acciones de representación nacionales (Art. 3 (6) y (7) RAD).

Acción representativa nacional	Acción representativa transfronteriza
Acción de representación interpuesta por una entidad habilitada en el Estado miembro en el que está designada.	Acción representativa interpuesta por una entidad habilitada en un Estado miembro distinto de aquel en el que la entidad ha sido designada.
Por ejemplo, una entidad habilitada es designada en España y presenta una demanda en España.	Por ejemplo, una entidad habilitada es designada en Eslovaquia y presenta una demanda en Lituania.

Cuando una entidad habilitada interpone una acción de representación en el Estado miembro en el que ha sido designada, dicha acción de representación debe considerarse una acción de representación nacional, aunque se interponga contra un comerciante con domicilio en otro Estado miembro y aunque en dicha acción de representación estén representados consumidores de varios Estados miembros. **En última instancia, el Estado miembro en el que se interponga la acción de representación debe ser el criterio decisivo para determinar el tipo de acción de representación que se debe de interponer** (Considerando 23 RAD).

4.4. Cómo convertirse en una entidad habilitada

Los Estados miembros designan entidades habilitadas tanto para las acciones nacionales como para las transfronterizas (art. 4(1), (2) RAD). Sin embargo, la Directiva sobre acciones de representación sólo establece requisitos para las entidades habilitadas designadas a efectos de interponer acciones de representación transfronterizas (art. 4(3) RAD).

Además, los Estados miembros siguen siendo libres de establecer requisitos específicos para las entidades que interpongan acciones de representación nacionales, siempre que dichos requisitos sean coherentes con los objetivos de la Directiva (art. 4(4) RAD).

Requisitos para convertirse en entidad habilitada a efectos de interponer acciones de representación TRANSFRONTERIZAS



✓ **Requisitos aplicables a la ESTRUCTURA de la entidad habilitada:**

- Deben ser una persona jurídica constituida en conformidad con la legislación nacional del Estado miembro de su designación (Art. 4(3)a RAD).
- Deben tener un carácter no lucrativo (Art. 4(3)c RAD).

✓ **Requisitos aplicables a las ACTIVIDADES de la entidad cualificada:**

- Deben demostrar 12 meses de actividad pública real en el ámbito de la protección de los consumidores antes de la solicitud de designación (Art.4(3)a RAD).
- Sus fines estatutarios deben demostrar un interés legítimo en la protección de los intereses de los consumidores (Art. 4(3)b RAD).
- No pueden estar sujetas a un procedimiento de insolvencia ni ser declaradas insolventes (art. 4(3)d RAD).

✓ **Requisitos aplicables a la INDEPENDENCIA de la entidad cualificada:**

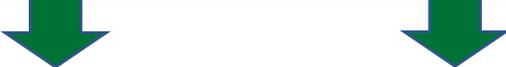
- Deben ser independientes y no estar influenciados por otras personas que no sean consumidores (art. 4(3)e RAD).
- Deben establecer procedimientos para evitar conflictos de intereses entre ellos mismos, los intereses de los consumidores y los terceros financiadores (art. 4 (3)e de la RAD).

✓ **Requisitos que se aplican a la TRANSPARENCIA de la entidad cualificada:**

- Deben poner a disposición del público, en un lenguaje sencillo e inteligible (en particular en sus sitios web), la información que demuestre que cumplen los criterios enumerados anteriormente, así como la información sobre sus fuentes de financiación, su gestión organizativa, la estructura de sus miembros, sus fines estatutarios y sus actividades (art. 4(3)f RAD).

Requisitos para convertirse en una entidad cualificada a efectos de interponer acciones de representación NACIONAL:

La lista de requisitos para ser designado como entidad habilitada a efectos de interponer acciones nacionales se establece a **nivel nacional**. La Directiva sobre acciones de representación ofrece a los Estados miembros la posibilidad de aplicar los mismos requisitos que se aplican a las entidades habilitadas para interponer acciones de representación transfronterizas o de establecer requisitos diferentes. En este último caso, estos requisitos deben ser, sin embargo, coherentes con los objetivos de la Directiva (art. 4(4) RAD).

Requisitos para las entidades cualificadas que presenten acciones de representación nacional		
Menos estrictas que las que se aplican a las entidades habilitadas de interponer acciones de representación transfronteriza.	Más estrictos que los que se aplican a las entidades habilitadas de interponer acciones de representación transfronteriza. Por ejemplo, los Estados miembros pueden decidir que las entidades habilitadas deben tener un determinado número de socios cotizantes	Las mismas que se aplican a las entidades habilitadas de interponer acciones transfronterizas (véase más arriba).
		
Obligación de los Estados miembros de garantizar que los requisitos sigan siendo coherentes con los objetivos de la RAD.		

4.5. ¿Cuáles son las consecuencias de ser designado como entidad habilitada?

De acuerdo con el principio de reconocimiento mutuo previsto en la Directiva sobre acciones de representación, las entidades habilitadas designadas de antemano en un Estado miembro para interponer acciones de representación transfronterizas serán reconocidas en los demás Estados miembros (artículo 6 de la Directiva sobre acciones de representación).

Durante el procedimiento, las entidades habilitadas tienen los derechos y obligaciones de la parte demandante. Los consumidores individuales se beneficiarán de las acciones emprendidas por las entidades habilitadas sin ser ellos mismos partes en el procedimiento (Art. 7(6) RAD).

¿Pueden los consumidores interferir durante las acciones de representación?

Los consumidores individuales afectados por la acción de representación no son partes demandantes durante el procedimiento. Por lo tanto, los consumidores individuales no pueden interferir en las decisiones procesales adoptadas por las entidades habilitadas ni pueden solicitar individualmente pruebas en el marco del procedimiento. Sin embargo, los Estados miembros siguen siendo libres de conceder a los consumidores individuales afectados por la acción de representación determinados derechos (por ejemplo, la posibilidad de recurrir la decisión final sólo en lo que respecta a su propia reclamación individual).

4.6. ¿Es pública la información sobre las entidades habilitadas?

Los Estados miembros deben elaborar una lista de todas las entidades habilitadas a efectos de interponer acciones de representación transfronteriza e incluir información sobre su nombre y sus fines estatutarios. La lista debe ser pública. La Comisión Europea recopila la información de todos los Estados miembros y pone a disposición del público la lista de todas las entidades habilitadas para interponer acciones transfronterizas. La Comisión Europea también actualiza la lista cada vez que los Estados miembros informan de cambios relativos a las entidades habilitadas (Art. 5(1) RAD).

Del mismo modo, los Estados miembros se asegurarán de que la información sobre las entidades habilitadas de antemano a efectos de interponer acciones de representación nacional también se ponga a disposición del público (art. 5(2) de la RAD).

4.7. ¿Se controla a las entidades habilitadas? ¿Pueden perder su estatus?

Un Estado miembro o la Comisión Europea pueden tener dudas sobre el cumplimiento de los criterios establecidos en la Directiva por parte de una entidad habilitada para interponer acciones transfronterizas. En tal caso, el Estado miembro que haya designado a la entidad habilitada deberá investigar los problemas. El Estado miembro puede revocar la designación si la entidad habilitada no cumple o deja de cumplir con los requisitos. Además, los Estados miembros también deben evaluar, al menos cada cinco años, si las entidades cualificadas siguen cumpliendo los criterios enumerados en el apartado 3 del artículo 4 de la RAD (apartados 3 y 4 del artículo 5 de la RAD).

Además, los comerciantes demandados en una acción de representación específica también pueden plantear dudas justificadas al tribunal o a la autoridad administrativa sobre si la entidad designada para las acciones transfronterizas cumple los criterios (art. 5 (3) RAD).

5. GRUPOS DE CONSUMIDORES AFECTADOS POR EL DEMANDA COLECTIVA: ¿CUÁNDO Y CÓMO SE FORMAN?

5.1 Grupos de consumidores para los que se interponen las acciones

La entidad habilitada debe decidir **para qué grupo de consumidores** interpone una acción de representación específica. La **Directiva sobre acciones de representación** permite varias configuraciones.

Consideremos, por ejemplo, una situación similar a la del *Dieseltgate*, en la que los consumidores afectados se encuentran en muchos países diferentes. Existen diferentes:

- **Será posible una acción de representación pan-Europea.** Esto significa que una organización de consumidores, si es designada como entidad habilitada, podrá interponer una única acción para la protección de todos los consumidores europeos afectados por la infracción en cuestión. Esto, en la medida en que la UE y las normas nacionales de Derecho Internacional Privado lo permitan (véase la sección 11).
- Alternativamente, la misma **organización podría decidir**, en caso de la misma infracción, por diferentes razones estratégicas, **representar en la acción de representación sólo a los consumidores de un Estado miembro o de dos Estados miembros**
- Alternativamente, **varias organizaciones** de diferentes Estados miembros también podrán cooperar y presentar una única acción - o acciones paralelas para diferentes grupos de consumidores - en el mismo caso.

También es importante que la entidad habilitada decida si pretende interponer una acción de representación para obtener medidas cautelares, medidas de reparación o ambas. Si la acción se interpone sólo para obtener medidas cautelares, no se aplicará la opción de inclusión o exclusión de los consumidores afectados descrita en el punto 5.1.

5.2. La inclusión y la exclusión voluntaria

La constitución del grupo de consumidores afectados por la acción de demanda colectiva es una cuestión fundamental. Para ello, existen dos mecanismos procesales principales:

- **El mecanismo de inclusión voluntaria:** Los consumidores perjudicados **no están incluidos por defecto en el grupo para el que se ha interpuesto la acción**. Deben intervenir activamente si quieren formar parte del grupo que se beneficia de la acción. En este modelo, los consumidores deben expresar explícitamente su intención de ser incluidos en el grupo.
- **El mecanismo de exclusión voluntaria:** Todos los consumidores perjudicados **forman parte del grupo para el que se ha interpuesto la acción. Deben intervenir activamente si quieren ser excluidos del grupo** que se beneficia de la acción.

En palabras sencillas, el sistema de inclusión voluntaria requiere que los demandantes expresen su deseo de ser incluidos en el grupo, mientras que el sistema exclusión voluntaria requiere que expresen su deseo de ser excluidos del mismo. La diferencia entre los modelos inclusión y exclusión voluntaria puede resumirse como sigue:



5.2 ¿Por qué es importante?

Los pros y los contras de los dos mecanismos (inclusión y exclusión voluntaria) se han debatido ampliamente. Algunos estudios han demostrado que los grupos suelen ser más grandes en los sistemas exclusión voluntaria que en los de inclusión voluntaria. Esto se debe a que unas pocas personas suelen abandonar el grupo. Algunos expertos que trabajan en el ámbito de la demanda colectiva han argumentado que el modelo inclusión voluntaria no es eficiente, ya que es costoso, largo y se enfrenta a la apatía de los consumidores, la misma que les impide emprender acciones legales por su cuenta. Mientras que, el sistema de exclusión voluntaria se describe a veces como contrario a las normas procesales (como, por ejemplo, en Francia, la norma que prohíbe la legitimación de los demandantes ausentes y desconocidos, conocida como "nul ne plaide par procureur").

5.3. ¿Quién decide entre la inclusión y la exclusión voluntaria?

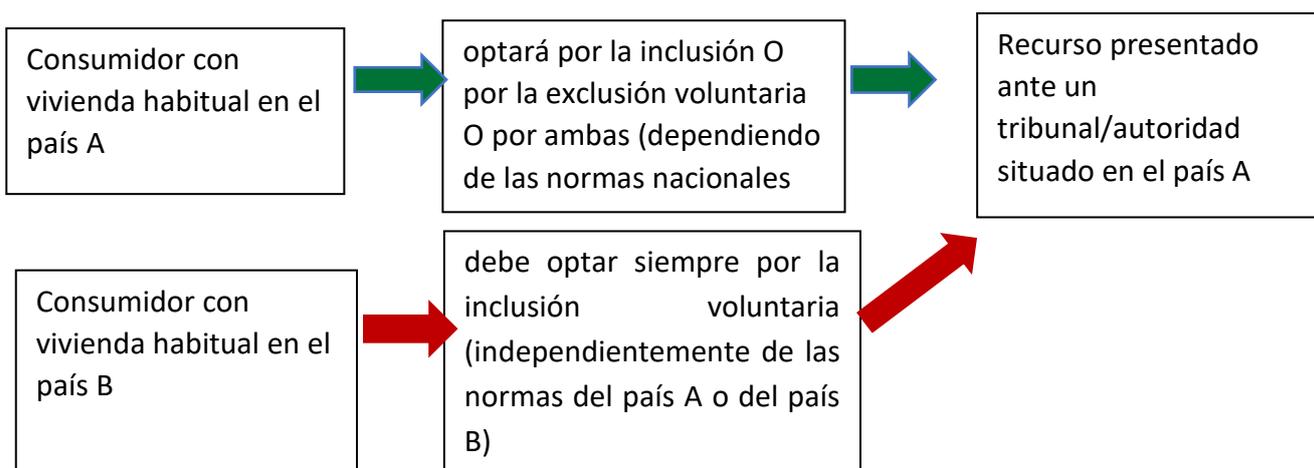
- **La Directiva sobre acciones representativas**

La Directiva sobre acciones representativas deja a los Estados miembros la posibilidad de elegir entre el mecanismo de inclusión, exclusión voluntaria o una combinación de ambos (art. 9(2)-(4) RAD). Por ejemplo, los Estados miembros pueden decidir que un mecanismo se aplique a las acciones de representación interpuestas en determinados ámbitos del derecho

o por un determinado tipo de daños y que otro se aplique a otras categorías de casos. También pueden decidir recurrir a un solo mecanismo para todos los casos. Por último, los Estados miembros pueden decidir dar a los jueces la posibilidad de basarse en un mecanismo de inclusión o de exclusión voluntaria en función de las especificidades del caso.

Sin embargo, en virtud de la Directiva sobre acciones de representación, el mecanismo de inclusión voluntaria se aplica siempre a los consumidores que no tengan su vivienda habitual en el mismo país que el del tribunal o la autoridad administrativa ante la que se presenta la acción de representación.

Ejemplo:



- ***La inclusión y la exclusión voluntaria en los mecanismos nacionales de demanda colectiva***

Como se muestra en el cuadro siguiente, los Estados miembros han elegido diferentes sistemas para sus mecanismos nacionales de demanda colectiva.

País			
Sistema	Solo inclusión voluntaria	Solo exclusión voluntaria	Inclusión o exclusión voluntaria
¿Quién decide?	Previstos en la ley	Previstos en la ley	La ley deja cierto margen de maniobra a los jueces (ver más abajo)



¿Inclusión o exclusión voluntaria en Bélgica? Para que el tribunal decida

En Bélgica, los jueces tienen la posibilidad de decidir sobre el sistema de inclusión o exclusión voluntaria. El juez decide una vez presentada la demanda en función de las especificidades del caso. No obstante, existen algunas excepciones a esta regla:

- En primer lugar, cuando la acción colectiva busca la reparación de un daño físico o moral, el procedimiento es **siempre la inclusión voluntaria**
- En segundo lugar, para los miembros del grupo que no tiene su residencia habitual en Bélgica el procedimiento es **siempre la inclusión voluntaria**

5.4. ¿Cuándo debe el consumidor optar por la inclusión o por la exclusión voluntaria?

- ***La Directiva sobre acciones de representación***

La Directiva sobre acciones de representación deja a los Estados miembros la posibilidad de decidir en qué fase del procedimiento los consumidores individuales pueden optar por participar o no en la acción de representación (artículo 9(2) de la Directiva sobre acciones de representación). Sin embargo, en principio sólo deberían hacerlo después de que se haya presentado una acción específica ante el tribunal o la autoridad administrativa.

- ***Mecanismos nacionales de demanda colectiva***

En Europa han coexistido varios modelos. Por ejemplo, Francia ha establecido un "sistema de inclusión tardía". En primer lugar, la entidad demandante inicia la acción colectiva únicamente sobre la base de unos pocos casos individuales. En esta fase, no hay ningún grupo de consumidores implicado. En segundo lugar, basándose en el análisis de los casos individuales, el tribunal decide sobre la responsabilidad del comerciante demandado y establece en su decisión los criterios y plazos que deben cumplir los consumidores individuales para ser incluidos en el grupo. En tercer lugar, una vez que la decisión del tribunal es definitiva, los consumidores individuales pueden optar por unirse al grupo.

6. INFORMACIÓN A LOS CONSUMIDORES INDIVIDUALES DURANTE LAS ACCIONES DE DEMANDA COLECTIVA

6.1. ¿Quién debe informar a los consumidores y cuándo debe hacerlo?

Informar a los consumidores sobre las acciones de demanda colectiva es esencial, ya que es necesario garantizar que estos sean conscientes de la interposición de la acción y que luego permanezcan adecuadamente informados sobre su progreso.



- **La Directiva sobre acciones de representación**

De acuerdo con la Directiva sobre acciones de representación, las entidades habilitadas deben proporcionar, de forma continua y en particular en sus páginas web, la información sobre las acciones de representación que presenten ante un tribunal o una autoridad administrativa. Posteriormente, deben seguir proporcionando información sobre el estado y los resultados de dichas acciones (art. 13(1) de la Directiva sobre Acciones de Representación).

Además de las obligaciones generales de información descritas anteriormente, la Directiva prevé requisitos específicos de información sobre las acciones en curso y los resultados finales de los procedimientos.

Es importante que los consumidores afectados por una acción de representación de medidas de reparación sean informados de manera adecuada y oportuna para poder tomar una decisión informada sobre si quieren ser representados durante la acción y poder ejercer su derecho a la inclusión o exclusión voluntaria de la representación que los Estados miembros establecen al respecto en sus normas específicas (Art.13(2) RAD).

Además, el tribunal o la autoridad administrativa encargada de tramitar la acción de representación debe, en principio, exigir al comerciante o comerciantes demandados que, a sus expensas, informen a los consumidores afectados de los resultados finales de la acción de representación, incluyendo, en su caso, la información individual de todos los consumidores afectados. Los Estados miembros pueden establecer normas en virtud de las cuales el comerciante sólo esté obligado a proporcionar dicha información a los consumidores si así lo solicita la entidad cualificada.

Además, los Estados miembros pueden seguir decidiendo en su legislación nacional que no corresponda al comerciante perdedor proporcionar información sobre el resultado final de la acción y que los consumidores sean informados de otra manera. Por último, la decisión sobre la forma en que se debe informar a los consumidores también puede dejarse en manos de los tribunales o de las autoridades administrativas que se ocupen de las acciones específicas (art. 13(3), considerando 62 del RAD).

Los requisitos de información también se aplican a las entidades cualificadas en relación con las decisiones definitivas sobre la desestimación o el rechazo de las acciones de representación para las medidas de reparación (art. 13(4) RAD). Los Estados miembros también garantizan que la parte ganadora pueda recuperar los costes relacionados con el suministro de información a los consumidores. (Art. 13(5) RAD).

Por último, los Estados miembros pueden decidir crear registros electrónicos nacionales o bases de datos con información sobre las acciones de representación en curso y finalizadas (art. 14 de la LDR).

- **Mecanismos nacionales de demanda colectiva**

Las normas relativas a la información de los consumidores y de quién debe correr con los gastos derivados de la difusión de la información difieren entre los Estados miembros. Por ejemplo, en Francia, en el marco de las acciones colectivas existentes, la organización demandante sólo puede dar publicidad a la reclamación una vez que el tribunal haya dictado su decisión sobre la responsabilidad y ésta sea firme.

Además, algunos Estados miembros ya han creado registros con información sobre las acciones colectivas. En los Países Bajos, un registro con todas las acciones colectivas está disponible en el sitio web del Rechtspraak: www.rechtspraak.nl/Registers/centraal-register-voor-collectieve-vorderingen/. En Alemania, hay un registro disponible en el sitio web del Ministerio Federal de Justicia (Bundesamt für Justiz): www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Klageregister/Bekanntmachungen/Klagen_node.html

6.2. ¿Cómo se debe informar a los consumidores sobre las acciones de demanda colectiva?

- **La Directiva sobre acciones de representación**

Según los considerandos 58 a 63 de la Directiva, la información comunicada a los consumidores debe ser proporcionada a las circunstancias del caso. La información puede facilitarse a través de diferentes vías:

- las páginas web de las entidades habilitadas y/o del comerciante,
- periódicos locales o nacionales
- redes sociales, y otros.

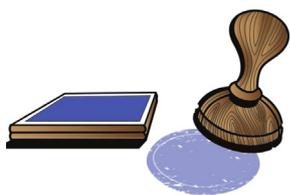
- **Mecanismos nacionales de demanda colectiva**

Las normas difieren entre los Estados miembros. En el pasado, algunas organizaciones de consumidores han mostrado su creatividad para informar a los consumidores sobre las

acciones de demanda colectiva. Por ejemplo, en el marco de su acción colectiva contra Trenord en 2014, la organización de consumidores italiana Altroconsumo organizó varios actos en directo, incluido un flash mob en la entrada de varias estaciones de tren de la región de Lombardía (Italia). El objetivo era aumentar la adhesión de los consumidores a la acción. Como resultado, más de 6.000 consumidores se sumaron a la acción.

7. ADMISIBILIDAD DE LAS ACCIONES DE DEMANDA COLECTIVA

7.1. ¿El por qué los requisitos de admisibilidad de las acciones de demanda colectiva?



El control de la admisibilidad de las demandas colectivas responde a dos objetivos principales. En primer lugar, pretende descartar los casos manifiestamente infundados en las primeras fases para evitar litigios abusivos. En segundo lugar, pretende identificar los casos que pueden no ser adecuados proceder como demanda colectiva.

La fase de admisibilidad también puede tener algunos inconvenientes, ya que contribuye a alargar y hacer más pesado el procedimiento. La experiencia de varios países ha demostrado que los demandados suelen dedicar mucho tiempo y recursos a impugnar la admisibilidad de las acciones en sus primeras fases, lo que pospone notablemente el debate sobre el fondo de la demanda.

7.2. ¿Cuáles son los requisitos para que las acciones de demanda colectiva puedan proceder?

- **La Directiva sobre acciones representativas**

a Directiva sobre acciones representativas establece principios generales sobre la admisibilidad de las acciones representativas (art. 7(3), (7) y considerandos 12, 31, 34, 39, 43, 49 y 52).

La Directiva concede a los Estados miembros cierto margen de maniobra para decidir las condiciones en las que se permiten las acciones de representación (considerando 12 RAD). Los Estados miembros pueden basarse en sus normas procesales civiles generales o pueden decidir establecer normas específicas que regulen la admisibilidad de las acciones de representación. Por ejemplo, los Estados miembros pueden decidir imponer un número mínimo de reclamaciones individuales de los consumidores para iniciar una acción de representación y/o pueden imponer normas sobre el grado de similitud requerido entre las reclamaciones individuales. No obstante, estos requisitos de admisibilidad no deberían

obstaculizar el funcionamiento de las acciones de representación. Además, siguiendo el principio de no discriminación, los requisitos de admisibilidad aplicables a las acciones de representación transfronterizas no deberían diferir de los aplicables a las acciones de representación nacionales específicas.

- **Mecanismos nacionales de demanda colectiva**

A nivel nacional, algunos Estados miembros han impuesto requisitos de admisibilidad en sus mecanismos nacionales de demanda colectiva, que incluyen (entre otros)

- Un requisito de homogeneidad: las demandas individuales deben ser lo suficientemente homogéneas y plantear cuestiones de hecho y/o de derecho similares o relacionadas. Este requisito existe en la mayoría de los Estados miembros en los que existe la demanda colectiva.
- Un requisito de superioridad: presentar una reclamación como acción de demanda colectiva debe ser más eficaz que una demanda individual. Este requisito se aplica, por ejemplo, a las acciones de demanda colectiva en Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia o Lituania.
- Un requisito de número: la acción representativa es admisible si se puede presentar un determinado número de reclamaciones individuales para apoyar la demanda colectiva. Este requisito se aplica, por ejemplo, en Lituania o Francia.

7.3. ¿Quién se encarga de revisar los requisitos de admisibilidad?

Dependiendo de los Estados miembros, el tribunal o la autoridad administrativa pueden evaluar la admisibilidad de las acciones representativas. La Directiva sobre acciones de representación establece que una posible decisión de declarar inadmisibles una acción de representación no debe afectar a los derechos de los consumidores afectados por la misma. Por lo tanto, el consumidor puede seguir iniciando una acción individual ante un tribunal sobre el asunto que fue objeto de la acción de representación inadmisibles. El consumidor individual también puede estar representado en otra acción colectiva.

8. FINANCIACIÓN DE LAS ACCIONES REPRESENTATIVAS

Las acciones de demanda colectiva suelen ser muy costosas. Debido a su naturaleza de representar a miles o incluso cientos de miles de consumidores, a los elevados daños agregados y a las complejas cuestiones jurídicas, el coste de dichas acciones suele ascender a cientos de miles de euros.



En Italia, en la acción de demanda colectiva contra Volkswagen, la organización de consumidores italiana Altroconsumo gastó unos 200.000 euros sólo en informar a los consumidores e invitarles a inscribirse en el caso.

Aquí entra en juego la Directiva sobre acciones representativas. En ella se establece que los países europeos deben velar por que los costes del procedimiento no impidan a las entidades habilitadas interponer las demandas (art. 20 RAD). De hecho, es posible, a través de la legislación, reducir algunos de los costes judiciales directos y abaratar las acciones colectivas para las organizaciones demandantes. Por ejemplo, hay una disposición en el código procesal civil portugués que dice que para el cálculo de las tasas judiciales el valor de una acción colectiva está limitado a 66.000 euros. Esto reduce considerablemente las tasas judiciales, ya que en los casos en los que el daño agregado es mucho mayor (puede llegar a varios millones de euros), las tasas judiciales sólo se basan en el límite de 66.000 euros. En Alemania también existe una disposición similar, aunque con el límite superior de 250.000 euros. La RAD también permite establecer unas mínimas tasas de entrada que los consumidores deben pagar para participar en la acción representativa.

Sin embargo, incluso con estas adaptaciones, los costes de las acciones colectivas pueden seguir siendo imposibles para las entidades sin ánimo de lucro, como las asociaciones de consumidores. Los honorarios de los abogados serán elevados, especialmente si el caso pasa por todas las fases de recurso (o incluso de casación). Puede ser necesario realizar peritajes, pruebas de laboratorio u otras pruebas costosas.

En resumen, es necesaria alguna forma de financiación de las acciones colectivas. Entre las opciones más comunes están la financiación estatal, los fondos especiales de demanda colectiva, los seguros jurídicos y la financiación comercial de terceros. Cada una de estas opciones puede tener deficiencias, por lo que lo mejor sería contar con una combinación de las fuentes de financiación disponibles.

Una de las fuentes de financiación más controvertidas es la financiación comercial de terceros. Como estos financiadores se llevan una comisión por su inversión, puede significar que los consumidores no reciban el importe total de su indemnización, a menos que esa comisión se recupere del comerciante además de la indemnización debida a los consumidores (por ejemplo, en aplicación del principio de "el perdedor paga"). Sin embargo, sigue siendo útil disponer de esta opción para casos muy grandes y costosos, que no pueden presentarse de otro modo. Además, estos financiadores evalúan cuidadosamente el caso y sus posibilidades de éxito, por lo que su análisis también podría ser útil. La Directiva sobre acciones representativas regula la financiación por terceros e introduce salvaguardias para el uso de dicha financiación (art. 10 RAD). Este artículo obliga a los Estados miembros de la UE a garantizar que cuando una acción de representación de medidas de reparación sea financiada por un tercero, en la medida en que esté permitido de acuerdo con la legislación nacional, se eviten los conflictos de intereses y que la financiación por parte de terceros que tengan un interés económico en la presentación o el resultado de la acción no desvíe la misma de la protección de los intereses colectivos de los consumidores. En particular, los Estados miembros deben garantizar que, cuando se recurra a la financiación de terceros, las decisiones de las entidades cualificadas, incluidas las decisiones sobre la resolución, no estén indebidamente influenciadas por un tercero de manera que vayan en detrimento de los intereses colectivos de los consumidores. Además, los terceros que financien estas acciones

no pueden financiar acciones que se presenten contra sus competidores o empresas de las que dependa el financiador. Los tribunales comprobarán si no se dan estas circunstancias y pueden obligar a la entidad jurídica a rechazar la financiación o incluso a rechazar la legitimación de la entidad calificada.

9. SOLUCIONES AMISTOSAS Y ACUERDOS COLECTIVOS

9.1. Consultas previas para alcanzar soluciones amistosas

- ***La Directiva sobre acciones representativas***

La Directiva sobre acciones representativas establece que los Estados miembros pueden exigir que una entidad cualificada lleve a cabo una consulta previa antes de presentar una acción representativa de medidas cautelares ante el tribunal o la entidad administrativa (art. 8(4) RAD). Dicha posibilidad puede preverse también para las acciones que soliciten medidas de reparación (considerando 41 de la RAD). La duración de dicha consulta previa con el comerciante demandado no debe exceder de dos semanas tras la recepción de la solicitud. Si la infracción no ha cesado después de este período de dos semanas, las entidades habilitadas tienen derecho a interponer inmediatamente la acción de representación ante el tribunal o la entidad administrativa.

- ***Mecanismos nacionales de demanda colectiva***

Esta consulta previa ya se exige en algunos procedimientos nacionales de demanda colectiva. En algunos Estados miembros, la consulta previa también puede producirse una vez que se ha presentado la reclamación y este paso es obligatorio para que el caso pueda seguir adelante. Por ejemplo, según las normas de la acción colectiva belga, después de que el tribunal haya verificado la admisibilidad de las reclamaciones, la organización demandante y el comerciante deben entablar negociaciones con vistas a alcanzar un acuerdo de solución colectiva. Este plazo lo fija el juez y comprende entre 3 y 6 meses (prorrogable una vez). Si las partes no llegan a un acuerdo, el tribunal decide sobre el fondo del asunto.

9.2. Acuerdos de reparación y su control

- ***La Directiva sobre acciones representativas***

En el ámbito de la UE, la Directiva sobre acciones representativas establece que "en las acciones representativas para la obtención de una medida de reparación deben fomentarse los acuerdos colectivos destinados a ofrecer reparación a los consumidores que hayan sufrido un perjuicio" (considerando 53 de la Directiva sobre acciones representativas). La entidad habilitada y el comerciante demandado pueden proponer conjuntamente al tribunal o a la autoridad administrativa un acuerdo con el fin de ofrecer reparación a los consumidores afectados. Alternativamente, el tribunal o la autoridad administrativa pueden proponer a la

entidad cualificada y al comerciante a llegar a un acuerdo de conciliación en un plazo razonable (art. 11(1) de la RAD).

El tribunal o la autoridad administrativa debe examinar las propuestas de acuerdo de conciliación acordadas por las partes (art. 11 (2) de la LDR). En particular, verificará si el acuerdo de conciliación es contrario a las disposiciones obligatorias de la legislación nacional (por ejemplo, un acuerdo de conciliación que deje sin modificar las cláusulas contractuales abusivas). Además, si los Estados miembros prevén esta posibilidad, el tribunal/la autoridad administrativa también revisará la equidad del acuerdo. Al hacerlo, el tribunal/la autoridad administrativa deberá tener muy en cuenta el interés de los consumidores representados. La revisión del acuerdo de transacción tendrá dos resultados posibles (art. 11(3) de la RAD)

- el tribunal/la autoridad administrativa rechaza el acuerdo propuesto. En este caso, la acción de representación seguirá adelante.
- el tribunal/la autoridad administrativa aprueba la propuesta de acuerdo. En este caso, será vinculante para la entidad habilitada, los comerciantes y los consumidores individuales afectados. Los Estados miembros podrán establecer normas que den a los consumidores individuales afectados la posibilidad de aceptar o rechazar quedar vinculados por el acuerdo de resolución.

- ***Mecanismos nacionales de demanda colectiva***

A nivel nacional, ya son 10 los Estados miembros que han adoptado normas aplicables a las liquidaciones colectivas de reclamaciones de masas, y la mayoría de ellos otorgan un papel importante a los jueces a la hora de garantizar la equidad de los acuerdos de liquidación propuestos.

El control judicial de los convenios colectivos

En los Países Bajos, el tribunal debe evaluar si el importe de la indemnización concedida a los consumidores es razonable y si los intereses de las partes representadas están suficientemente protegidos. Para ello, el tribunal puede solicitar la asistencia de expertos que ayuden a revisar el contenido del acuerdo de conciliación.

Según los casos, evaluar la equidad del acuerdo de conciliación puede ser una tarea compleja para los jueces. En EE.UU., la "Guía de bolsillo para jueces" que gestiona los litigios de demandas colectivas enumera varios "indicadores candentes" que pueden mostrar la posible falta de equidad de los acuerdos colectivos y a los que los jueces deben prestar especial atención.

10. EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS Y DE LOS IMPORTES PENDIENTES

La Directiva sobre acciones representativas establece que los Estados miembros deben garantizar que el recurso permita a los consumidores beneficiarse de las soluciones previstas por él sin necesidad de interponer una acción separada. Los Estados miembros deben establecer normas sobre los plazos para que los consumidores individuales se beneficien de esas medidas. (art. 9 (6) y (7) de la Directiva).

La Directiva no se pronuncia sobre la forma en que deben ejecutarse las medidas. Por lo tanto, las normas pueden diferir a nivel nacional en función de las opciones de procedimiento adoptadas por los Estados miembros. Por ejemplo, en algunos Estados miembros (Bélgica y Francia), el tribunal puede nombrar liquidadores para facilitar la distribución de los daños a los consumidores individuales. Los conflictos que surjan durante el reparto de la indemnización deben ser resueltos por el tribunal.

Si quedan importes no cobrados por los consumidores al final del plazo establecido, los Estados miembros tienen derecho a decidir su destino. (Art. 9(7) RAD). Pueden, por ejemplo, decidir que el dinero se destine a un fondo específico creado para financiar futuras acciones de representación o para financiar otras actividades.

Uso de las cantidades no recaudadas: el ejemplo de la provincia canadiense de British Columbia

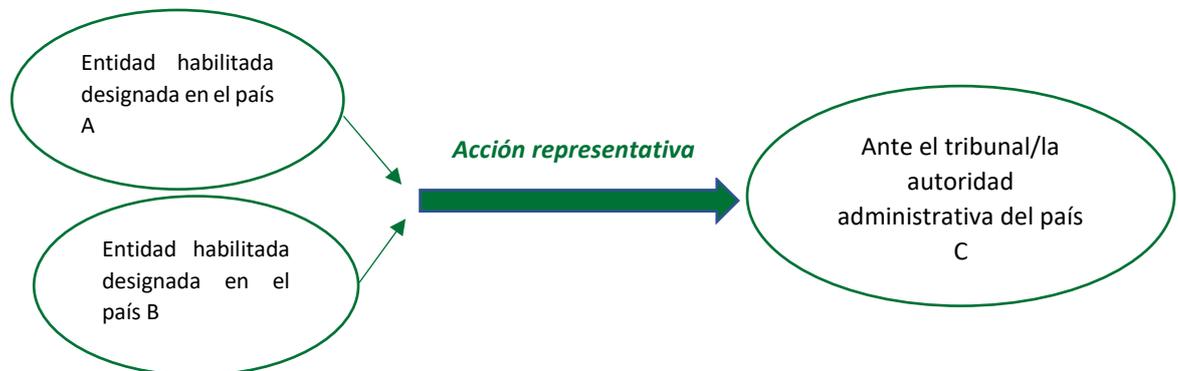
De acuerdo con las normas que regulan las acciones colectivas en la provincia canadiense de Columbia Británica, en caso de que haya cantidades no distribuidas, el tribunal debe ordenar que el 50% de las mismas se destine a la Law Foundation of British Columbia, una organización sin ánimo de lucro que apoya proyectos relacionados con el acceso a la justicia.

11. PRESENTACIÓN DE ACCIONES DE DEMANDA COLECTIVA TRANSFRONTERIZO

11.1. Entidades habilitadas que interponen acciones colectivas de representación

De acuerdo con el principio de reconocimiento mutuo, las entidades habilitadas designadas de antemano en un Estado miembro determinado para interponer acciones de representación transfronterizas deben poder interponer acciones en otros Estados miembros (art. 6(1), 6(3) de la Directiva sobre recursos humanos). Además, las entidades habilitadas de

diferentes Estados miembros pueden unir sus fuerzas en el marco de una única acción de representación en un único foro (art. 6(2) RAD).



11.2. Normas internacionales privadas aplicables a las acciones de reparación colectiva

Con la creciente internacionalización de los bienes y servicios, cada vez más situaciones de daños de masas tienen un elemento internacional. Esto puede deberse a que el grupo de consumidores afectados está repartido por diferentes países (por ejemplo, el Dieselgate), a que el daño se ha materializado en varios lugares, etc.

La UE ha establecido un complejo marco de Derecho internacional privado, que incluye en particular:

- El Reglamento 1215/2012 ("Bruselas I bis") relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.
- El Reglamento 593/2008 ("Roma I") sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales.
- El Reglamento 864/2007 ("Roma II") sobre la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales.

Sin embargo, las normas internacionales privadas de la UE se redactaron con vistas a los procedimientos individuales y se basan en el modelo de litigio "uno a uno". Por lo tanto, su aplicación plantea muchas cuestiones en el contexto de las demandas colectivas, que son policéntricas y pueden implicar a miles de partes situadas en varios países.

La Directiva sobre la acción representativa se entiende sin perjuicio del marco de Derecho internacional privado existente. Esto significa que actualmente no existen normas internacionales privadas específicas que se apliquen a las demandas colectivas transfronterizas. Por lo tanto, las entidades habilitadas deben seguir recurriendo al

reglamento Bruselas I bis para identificar la jurisdicción competente ante la que debe presentarse su acción.

El Tribunal de Justicia de la UE y la aplicación de las normas internacionales privadas de la UE en las demandas colectivas.

En varias decisiones, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea proporcionó algunas guías sobre la aplicación de las normas internacionales privadas de la UE en el contexto de las demandas colectivas. Por ejemplo, en una decisión C-343/19 de 9 de julio de 2020, el TJUE interpretó el art. 7(2) del Reglamento Bruselas I bis en el contexto del litigio Dieselgate y permitió a los consumidores perjudicados por el Dieselgate de Volkswagen presentar demandas ante la jurisdicción de su país de residencia.

12. OTROS RECURSOS Y REFERENCIAS

- [La Directiva sobre acciones representativas](#)
- [Paquete "New Deal for Consumers"](#)
- [Sesión informativa del Parlamento Europeo sobre la adopción de la Directiva de Acciones Representativas \(2020\)](#)
- [Informe sobre la aplicación de los mecanismos de demanda colectiva por parte de los Estados miembros \(2018\)](#)
- [Estudio sobre el estado de la demanda colectiva en la UE en el contexto de la aplicación de la Recomendación de la Comisión \(2017\)](#)
- [Estudio sobre la demanda colectiva en los Estados miembros de la Unión Europea \(2018\)](#)
- [Recomendación de la Comisión sobre la demanda colectiva y su aplicación \(2013\)](#)
- <https://www.beuc.eu/general/consumer-justice-enforcement-forum-cojef> [Foro sobre la aplicación de la justicia de los consumidores \(CoJEF\)](#)
- Documentos de referencia, documentos de debate e informes elaborados por los servicios de la Comisión Europea en el contexto del [Taller sobre la Directiva de Acción Representativa](#) que tuvo lugar en noviembre de 2021.



This document has been produced under a service contract with the European Commission. The content of it represents the views of the author only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.