

Cambios relevantes se avecinan en las acciones colectivas y en materia de eficiencia procesal civil

El Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia procesal y de acciones colectivas para la protección de los consumidores y usuarios, aprobado el 12 de marzo, proyecta una nueva reforma relevante en el proceso civil. En el marco de las acciones colectivas, se consagra el cambio de paradigma que ya anunciaba el Anteproyecto, con el que se pretende potenciar el ejercicio de estas acciones y que el mayor número de consumidores posible pueda beneficiarse de su estimación. En materia de eficiencia procesal, se introducen determinadas medidas de calado que no se incluyeron en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, entre las que destacan la potenciación de los métodos alternativos o adecuados de solución de conflictos, que serán requisito previo para la interposición de una demanda en asuntos civiles y mercantiles, o la posibilidad de dictar sentencias orales en juicios verbales. Se crean también los tribunales de instancia. Puede consultarse el texto completo en el siguiente [enlace](#).

El 22 de marzo se ha publicado el Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios (el “**Proyecto de Ley**”), que fue aprobado en la sesión del Consejo de Ministros del 12 de marzo y se ha remitido a las Cortes para su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia. Este Proyecto de Ley tiene tres pilares fundamentales.

El primer pilar se refiere a la **novedosa y completa regulación de las acciones colectivas**, que supone una profunda reforma de la litigación colectiva en España. Su objetivo declarado es potenciar el ejercicio de estas acciones, dotarlas de un procedimiento especial y que los consumidores puedan beneficiarse de forma fácil y ágil del resultado del proceso colectivo. Con ello, se prevé transponer la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

El segundo pilar son **medidas de eficiencia procesal** que persiguen contribuir a la reducción de la litigiosidad y a la agilización de los procedimientos. El Proyecto de Ley recupera varias de las medidas de eficiencia procesal que se quedaron fuera del articulado del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre (cuyas novedades se pueden repasar en este [enlace](#)), y que provienen de los proyectos de ley en esta materia cuya tramitación quedó interrumpida con la disolución de las Cortes Generales en mayo de 2023. La principal novedad es la **potenciación de los denominados MASC** (métodos alternativos o adecuados para la solución de controversias) mediante la exigencia de haber acudido a

uno de esos métodos con carácter previo a la interposición de la demanda en asuntos civiles y mercantiles y con reglas específicas en materia de costas con el fin de incentivar un acuerdo extrajudicial.

El tercer pilar es la **reforma del modelo de organización judicial** con la creación de los Tribunales de Instancia que implica un sistema de organización colegiada.

1. CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS ACCIONES COLECTIVAS

El Proyecto de Ley mantiene la esencia de lo previsto en el Anteproyecto de Ley para la protección colectiva de los consumidores que se aprobó en enero de 2023, con algunas modificaciones que derivan de las observaciones formuladas en la fase de consulta pública, entre ellas, la denominación de las acciones, que pasan de llamarse acciones de representación (que es el término empleado en la Directiva 2020/1828) a acciones colectivas. Para un análisis detallado del Anteproyecto puede consultar este [enlace](#).

Las principales claves de la proyectada regulación de las acciones colectivas, junto con las novedades que presenta el Proyecto de Ley respecto del Anteproyecto, son las siguientes:

- (i) Hay **dos clases de acciones colectivas**: las acciones de cesación y las resarcitorias, que incluyen las indemnizatorias, las de reparación y sustitución de bienes, el reembolso o reducción del precio y la resolución del contrato.

Estas acciones pueden ejercitarse respecto de cualquier tipo de infracción que haya perjudicado los intereses colectivos de los consumidores y usuarios y podrán ser nacionales o transfronterizas en función del Estado ante el que se halle la entidad demandante.

- (ii) La **legitimación activa** corresponderá a las asociaciones inscritas en el Registro Estatal de Asociaciones y Usuarios o en los registros autonómicos, el Ministerio Fiscal, la Dirección General de Consumo, los órganos autonómicos y locales competentes y las entidades habilitadas designadas en otros Estados miembros.

- (iii) La **competencia** recaerá en los **Juzgados de Primera Instancia** del lugar del domicilio del demandado y, a falta de este, de un establecimiento.

- (iv) El Proyecto de Ley mantiene el **mecanismo opt-out** como regla general para determinar los efectos de las acciones resarcitorias sobre los consumidores. Este sistema implica que estas acciones vincularán a todos los consumidores, salvo que soliciten expresamente su desvinculación durante el plazo que determine el juez.

Con carácter excepcional, el tribunal podrá seguir el sistema *opt-in*, esto es, que el resultado del proceso solo vincule a aquellos consumidores que manifiesten su voluntad de vinculación, siempre que lo aconseje una buena administración de justicia y que la cantidad reclamada para cada beneficiario sea superior a 3.000 euros. Con esta cantidad, se amplía el posible ámbito de aplicación del sistema *opt-in* que, con el Anteproyecto, quedaba limitado a asuntos con cuantía por beneficiario superior a 5.000 euros.

- (v) La pieza clave del procedimiento especial de las acciones resarcitorias será la **fase de certificación**, en la que se discutirá si concurren las condiciones de legitimidad de la acción (la necesaria homogeneidad y que la acción no sea manifiestamente infundada) y se verificará que la financiación del proceso por terceros no origina conflictos de interés.

En relación con la financiación, el Proyecto de Ley es más exigente que el Anteproyecto al prever que la demanda debe contener una **exposición completa de las fuentes de financiación** y que **el juez podrá solicitar la aportación del contrato de financiación** para comprobar si sus términos afectan a los consumidores, en cuyo caso se celebraría una **comparecencia** a la que acudirían las partes y el financiador.

- (vi) El **auto de certificación** debe determinar la conducta y los consumidores afectados por el proceso. El Proyecto de Ley amplía el plazo (entre dos y seis meses) que los consumidores tienen para manifestar su desvinculación (o vinculación en casos de *opt-in*) a la acción colectiva a través de una plataforma electrónica. Se mantiene la previsión de que, tras el transcurso de ese plazo, ya no se admitirán las acciones resarcitorias individuales.
- (vii) Se **amplían con carácter general los plazos procesales** que incluía el Anteproyecto. Por ejemplo, en las acciones resarcitorias, el plazo para contestar a la demanda será de dos meses y el plazo para proponer la prueba por escrito será de veinte días. En las acciones de cesación (que se registrarán por los cauces del juicio verbal), el plazo para contestar la demanda será de un mes.
- (viii) El Proyecto de Ley mantiene la posibilidad de solicitar el **acceso a fuentes de pruebas**, que, en esencia, se regirá por las reglas aplicables a los procedimientos de reclamación de daños por infracción del derecho de competencia.
- (ix) Se regulan los **acuerdos de resarcimiento**, que, tras ser homologados judicialmente, vincularán a los consumidores que no se desvinculen del proceso colectivo. No cabrá la homologación si el acuerdo lesiona indebidamente los derechos de los consumidores, vulnera normas imperativas o está sujeto a condiciones que no puedan cumplirse.
- (x) A diferencia del Anteproyecto, se prevé expresamente que la sentencia deberá pronunciarse sobre las **costas**, con remisión al régimen general del art. 394 de la LEC.
- (xi) En el ámbito del **cumplimiento y ejecución de la sentencia** estimatoria de la acción resarcitoria, el Proyecto de Ley contiene una **novedad relevante** respecto del Anteproyecto. Las tareas de distribución a los consumidores del importe a tanto alzado fijado en la sentencia se encomendarán a un **liquidador** (y no a la entidad demandante, como se preveía en el Anteproyecto), que será un profesional experto en materia contable con una experiencia mínima de diez años en el ejercicio de su profesión, elegido por acuerdo de las partes o, en su defecto, por el colegio profesional correspondiente. El liquidador deberá tener vigente un seguro de responsabilidad civil y le serán de aplicación de forma supletoria las previsiones aplicables al administrador concursal.

Se mantienen, en esencia, el resto de reglas relativas al cumplimiento y ejecución de sentencias, incluida la previsión de que, tras la realización de las labores de distribución, el eventual remanente se entregará al demandado.

- (xii) El Proyecto de Ley aclara que el plazo de prescripción de las acciones individuales que queda suspendido por el ejercicio de la acción colectiva se reanudará a partir del momento en que el consumidor exprese su voluntad de desvincularse del proceso.
- (xiii) El Proyecto de Ley no creará el nuevo registro público de acciones de representación que se preveía en el Anteproyecto, sino que este quedará integrado en el ya existente registro público sobre condiciones generales de la contratación.

2. MEDIDAS DE EFICIENCIA PROCESAL EN LOS PROCEDIMIENTOS CIVILES

2.1. Medios adecuados de solución de controversias

El Proyecto de Ley tiene el propósito de potenciar los mecanismos alternativos o adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional con el fin de afrontar el «excepcional aumento de la litigiosidad» habido durante los últimos años.

Las principales notas características del régimen de estos medios de solución de controversias son las siguientes:

- (i) **Concepto:** cualquier tipo de actividad negociadora tipificada en el Proyecto de Ley (conciliación privada, oferta vinculante confidencial u opinión de experto independiente) o en otras leyes (la mediación, la conciliación judicial o la conciliación ante notario o registrador).
- (ii) **Ámbito de aplicación:** asuntos civiles y mercantiles, incluidos los asuntos transfronterizos, con exclusión de las materias laboral, penal y concursal, así como los asuntos de cualquier naturaleza en que una de las partes sea una entidad perteneciente al sector público.
- (iii) **Requisito de procedibilidad:** para que sea admisible una demanda en el orden jurisdiccional civil será necesario acudir previamente a algún medio adecuado de solución de controversias, a excepción de determinados procedimientos, como los relativos a la tutela de derechos fundamentales, la tutela sumaria de la posesión o los expedientes de jurisdicción voluntaria.
- (iv) **Acreditación del intento de negociación:** la actividad negociadora deberá ser recogida documentalmente y se podrá acreditar mediante cualquier documento firmado por las partes (o por el tercero neutral) en el que se deje constancia de su identidad, su fecha, el objeto de la controversia y la determinación de la parte o partes que formularon las propuestas iniciales.

La negociación se entenderá finalizada (i) si transcurren treinta días a contar desde la recepción de la propuesta por la parte requerida y no se mantuviera la primera reunión o contacto dirigido a alcanzar un acuerdo o no se obtenga respuesta por escrito; (ii) si transcurren tres meses desde la celebración de la primera reunión sin que se haya alcanzado un acuerdo; y (iii) si cualquiera de las partes se dirige a la otra dando por terminadas las negociaciones, siempre que quede constancia de que esa es su voluntad.

- (v) **Asistencia letrada:** únicamente será necesaria cuando el medio adecuado de resolución de controversias elegido sea la formulación de una oferta vinculante (salvo en asuntos de cuantía inferior a 2.000 euros).

- (vi) **Efectos:** la solicitud de una parte de iniciar un procedimiento de negociación a través de estos medios tendrá el efecto de interrumpir la prescripción y suspender los plazos de caducidad hasta que el proceso de negociación finalice sin acuerdo. Las partes dispondrán de un año para formular su demanda desde la fecha de recepción de la propuesta por la parte requerida o, en su caso, desde la finalización de la negociación sin acuerdo.
- (vii) **Confidencialidad:** el proceso de negociación y la documentación que se aporte durante el proceso será confidencial y no podrá ser aportada en un procedimiento judicial o arbitral, salvo (i) que exista un acuerdo por escrito entre las partes; (ii) en la impugnación de la pieza de tasación de costas; (iii) cuando sea solicitada de manera motivada por un juez penal; y (iv) cuando sea necesario por razones de orden público.
- (viii) **Reglas sobre la condena en costas:** se privará de las costas a la parte vencedora del litigio que hubiera rehusado expresamente, sin justa causa, participar en el medio adecuado de solución de controversias al que se le hubiere requerido —exonerando de la condena en costas a la parte requirente—. En ese mismo supuesto, se impondrán las costas en caso de estimación, desestimación parcial o allanamiento a la demanda.

En la fase de la impugnación de la tasación de costas, la parte condenada podrá solicitar la exoneración o moderación de las costas cuando hubiera formulado una propuesta a la contraparte en cualquiera de los medios adecuados de solución de controversias y el contenido de esa propuesta sea sustancialmente coincidente con el de la resolución que ponga término al litigio. Lo mismo se prevé si la propuesta fue formulada por un tercero neutral.

2.2. Otras modificaciones relevantes en el proceso civil

- (i) Se introduce la posibilidad de dictar **sentencias orales en los juicios verbales**, sin perjuicio de su ulterior redacción. En estos casos, el plazo para recurrir estas sentencias orales comenzará desde que se notifique a la parte la resolución dictada oralmente mediante el traslado del soporte audiovisual que la haya registrado junto con el testimonio del texto que sea redactado tras la conclusión de la vista. Estas normas se aplicarían a los juicios verbales en los que no se haya celebrado vista a la entrada en vigor de la ley.
- (ii) En relación con la **celebración de la subasta en el procedimiento de ejecución**, se elimina la posibilidad de que el acreedor ejecutante solicite la adjudicación del bien embargado en caso de que la mejor postura sea inferior al 70 % del tipo de subasta (art. 670 LEC) y también se elimina la posibilidad de que el acreedor ejecutante solicite la adjudicación del bien embargado en supuestos de subasta desierta (art. 671 LEC).

3. REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL: LOS TRIBUNALES DE INSTANCIA

El Proyecto de Ley modifica la estructura de la organización de los tribunales de todos los órdenes jurisdiccionales con el fin de simplificar el acceso a la justicia. La principal novedad es la creación de los **Tribunales de Instancia**, de tal manera que todos los juzgados de cada partido judicial quedarán integrados dentro de un tribunal de instancia, con sede en su capital, que tendrá una sección única civil y de instrucción (en determinados casos la sección civil será independiente, y podrán añadirse una sección mercantil y otra de familia), y estarán asistidos por una única organización que le dará soporte (la Oficina Judicial).

Las plazas de los Tribunales de Instancia, que serán cubiertas por los jueces y magistrados de los Juzgados de Primera Instancia, Primera Instancia e Instrucción y de lo Mercantil, se designarán por numeración cardinal dentro de la Sección que les corresponda, utilizando la misma numeración del Juzgado de procedencia. En el Tribunal de Instancia se podrá nombrar a dos de sus jueces o magistrados, conforme a un turno anual preestablecido y público, para que, junto con aquel a quien le hubiese sido turnado el asunto inicialmente, conozcan en primera instancia de un procedimiento civil. Actuará como ponente el juez o magistrado al que le fue turnado el asunto inicialmente.

La transformación de los actuales Juzgados en las secciones correspondientes de los Tribunales de Instancia se producirá, de manera escalonada, a lo largo de 2025.