



Bruselas, 11.4.2018  
COM(2018) 184 final

2018/0089 (COD)

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2018) 96 final} - {SWD(2018) 98 final}

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA**

#### **• Motivación y objetivos de la propuesta**

El cumplimiento efectivo de las normas de la UE es importante para los europeos y afecta a su vida cotidiana. Esta es la razón por la que es necesario un sistema de aplicación estricto, eficiente y eficaz para garantizar que los Estados miembros apliquen, ejecuten y cumplan el Derecho de la UE y para proporcionar a los ciudadanos unos mecanismos de reparación adecuados.

En este contexto, el objetivo de la presente propuesta es modernizar y sustituir la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores<sup>1</sup> (en lo sucesivo, «la Directiva sobre acciones de cesación»). Se presenta junto con la propuesta de modificaciones específicas de cuatro directivas en materia de Derecho de los consumidores de la UE<sup>2</sup> en el marco del «Nuevo marco para los consumidores»<sup>3</sup>, incluido en el Programa de trabajo de la Comisión para 2018<sup>4</sup>, con el fin de mejorar la eficacia del procedimiento de cesación y contribuir a la eliminación de las consecuencias de las infracciones del Derecho de la Unión que afectan a los intereses colectivos de los consumidores.

La presente propuesta es consecuencia del control de adecuación REFIT de la legislación de la UE sobre consumidores y comercialización, publicado el 23 de mayo de 2017 (en lo sucesivo, «control de adecuación»)<sup>5</sup>, que abarcó también la Directiva sobre acciones de cesación, y del Informe de la Comisión, de 25 de enero de 2018, sobre la aplicación de la Recomendación 2013/396/UE de la Comisión<sup>6</sup> sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (en lo sucesivo, «Informe sobre recurso colectivo»)<sup>7</sup>.

Estas evaluaciones demostraron que el riesgo de infracciones del Derecho de la Unión que afectan a los intereses colectivos de los consumidores aumenta debido a la globalización y la digitalización de la economía. Los comerciantes que infringen el Derecho de la UE pueden afectar a miles o incluso a millones de consumidores con la misma publicidad engañosa o con condiciones contractuales tipo desleales en diferentes sectores económicos. Visto el aumento

---

<sup>1</sup> DO L 110 de 1.5.2009, p. 30.

<sup>2</sup> COM(2018) 185, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la UE.

<sup>3</sup> Véase el Discurso del estado de la Unión y la Carta de intenciones dirigida a los presidentes del Consejo y del PE, disponibles en: [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_es](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_es).

<sup>4</sup> COM(2017) 650 final.

<sup>5</sup> El control de adecuación abarcó la Directiva 93/13/CEE sobre las cláusulas abusivas en los contratos, la Directiva 1999/44/CE relativa a la venta y las garantías de los bienes de consumo, la Directiva 98/6/CE relativa a la indicación de los precios, la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales y la Directiva 2009/22/CE sobre acciones de cesación. Véanse los resultados en SWD(2017) 208 final y SWD(2017) 209 final, de 23.5.2017, disponibles en: [http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=59332](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332).

<sup>6</sup> DO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

<sup>7</sup> COM(2018) 40 final.

del comercio transfronterizo y de las estrategias comerciales a escala de la UE, estas infracciones afectan cada vez más a consumidores en más de un Estado miembro. Por otra parte, el Informe sobre recurso colectivo reveló que varios Estados miembros todavía no disponen de mecanismos de recurso colectivo de indemnización adaptados a situaciones de daños masivos. Recogía la intención de la Comisión de dar continuidad a la evaluación de la Recomendación de 2013, haciendo especial hincapié en reforzar los aspectos de la Directiva sobre acciones de cesación relativos a la reparación para los consumidores y a la aplicación.

Desde 1998, cuando se adoptó por primera vez la Directiva sobre acciones de cesación<sup>8</sup>, este instrumento de la UE permite que entidades habilitadas designadas por los Estados miembros, como, por ejemplo, organizaciones de consumidores u organismos públicos independientes, interpongan acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores con el objetivo principal de poner fin a las infracciones tanto nacionales como transfronterizas del Derecho de la UE en materia de consumo enumeradas en su anexo I. La Directiva sobre acciones de cesación ha sido codificada por la Directiva 2009/22/CE, actualmente en vigor. Se modificó por última vez con la inclusión en el anexo I del Reglamento (UE) 2018/302 sobre el bloqueo geográfico<sup>9</sup>.

Los informes de la Comisión de 2008 y 2012 relativos a la aplicación de la Directiva sobre acciones de cesación y el control de adecuación 2016-2017 confirmaron la importancia de la Directiva. Sin embargo, el control de adecuación llegó a la conclusión de que la Directiva presentaba deficiencias considerables, que, de no abordarse, seguirían obstaculizando su plena eficacia y darían lugar a un uso no óptimo de la misma. Incluso en Estados miembros en los que las acciones de cesación se consideran eficaces y se utilizan de manera generalizada, el potencial de la Directiva no se explota plenamente debido a una serie de elementos que la Directiva no aborda suficientemente. Las principales deficiencias son su ámbito de aplicación limitado, los efectos limitados de las resoluciones de cesación de compensación para consumidores perjudicados y el coste y la duración del procedimiento (véase la sección 3 para obtener una visión general de los resultados).

El Parlamento Europeo ha señalado también la necesidad de que la UE adopte medidas en materia de recurso colectivo. En su Resolución de 2012 «Hacia un planteamiento europeo coherente del recurso colectivo»<sup>10</sup>, el Parlamento Europeo destacaba la necesidad de un marco horizontal de la UE respecto al recurso colectivo, centrándose en la vulneración de los derechos de los consumidores, sobre la base de un conjunto común de principios que respeten las tradiciones jurídicas nacionales y ofreciendo salvaguardias para evitar litigios abusivos. Subrayaba los posibles beneficios de las acciones judiciales colectivas en términos de menores costes y mayor seguridad jurídica para los demandantes, los demandados y el sistema judicial, al evitar litigios independientes por reclamaciones similares. En su Recomendación de 2017 al Consejo y a la Comisión a raíz de la investigación sobre la medición de emisiones en el sector del automóvil<sup>11</sup>, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a proponer legislación sobre un sistema armonizado de recurso colectivo para los consumidores de la UE, basado en las buenas prácticas dentro y fuera de la UE. Esto pondría fin a la situación actual en la que los consumidores carecen de protección en muchos Estados

<sup>8</sup> DO L 166 de 11.6.1998, p. 51.

<sup>9</sup> Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE (DO L 60 de 2.3.2018, p. 1).

<sup>10</sup> 2011/2089(INI).

<sup>11</sup> 2016/2908(RSP).

miembros, que impiden que hagan valer colectivamente sus derechos. El Comité Económico y Social Europeo también ha apoyado, durante décadas, la acción de la UE en materia de recurso colectivo y solicitó la elaboración de una legislación en su dictamen sobre la Recomendación de la Comisión de 2013, subrayando la importancia del recurso colectivo de cesación o de indemnización.

La presente propuesta aborda los problemas detectados que dificultan la aplicación eficaz y eficiente de la actual Directiva sobre acciones de cesación.

En resumen, la propuesta persigue lo siguiente:

- **Ámbito de aplicación** - El ámbito de aplicación de la Directiva se ampliará para abarcar otros instrumentos de la UE pertinentes, horizontales y sectoriales, para la protección de los intereses colectivos de los consumidores en diferentes sectores económicos, como pueden ser los servicios financieros, la energía, las telecomunicaciones, la salud y el medio ambiente. Esta modificación permitiría que el procedimiento tenga mayor capacidad de reacción ante el amplio espectro de infracciones en los sectores económicos en los que las prácticas ilícitas de los comerciantes pueden afectar a un gran número de consumidores.
- **Acciones de representación por parte de entidades habilitadas** – La propuesta se basa en el planteamiento de la actual Directiva sobre acciones de cesación, que permite que las «entidades habilitadas» designadas por los Estados miembros interpongan acciones de representación. En virtud de la propuesta, estas entidades habilitadas deberán cumplir los criterios mínimos de reputación (estar debidamente establecidas; ser entidades sin ánimo de lucro y tener un interés legítimo en garantizar el cumplimiento de la legislación pertinente de la UE). En el caso de las acciones colectivas de indemnización, las entidades habilitadas también tendrían que revelar a los órganos jurisdiccionales o a las autoridades administrativas su capacidad financiera y el origen de los fondos que apoyen la acción. Los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas estarán facultados para evaluar los acuerdos de financiación por parte de terceros.
- **Eficiencia del procedimiento** – La propuesta exigirá a los Estados miembros que garanticen la «diligencia debida» de los procedimientos y que eviten que las costas procesales se conviertan en un obstáculo económico para interponer acciones de representación. Se informará adecuadamente a los consumidores del resultado de las acciones de representación y de cómo se beneficiarán de estas. La propuesta también favorece los acuerdos colectivos extrajudiciales, sin perjuicio del control del órgano jurisdiccional o de la autoridad administrativa. Las resoluciones definitivas de un órgano jurisdiccional o de una autoridad que determinen que un comerciante ha infringido la ley constituirán una prueba irrefutable en las acciones de reparación (dentro del mismo Estado miembro) o una presunción refutable de que se ha producido la infracción (para los casos presentados en otro Estado miembro).
- **Acciones de cesación y de indemnización** – La propuesta permitirá a las entidades habilitadas interponer acciones de representación para obtener diferentes tipos de medidas, según corresponda, dependiendo de las circunstancias del caso. Estas medidas incluyen medidas cautelares o definitivas para que cese o se prohíba la práctica de un comerciante, si se considera una infracción de la ley, y medidas que eliminen los efectos continuados de la infracción. Estas últimas podrían incluir órdenes de reparación y resoluciones declarativas que determinen la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por las infracciones.

Por regla general, las entidades habilitadas deben tener derecho a interponer acciones de representación para obtener una orden de reparación que obligue al comerciante a ofrecer,

entre otras cosas, indemnización, arreglo, sustitución, reducción de precios, resolución del contrato o reembolso del precio pagado, según proceda.

No obstante, también es necesario ofrecer a los Estados miembros flexibilidad en los casos en los que la cuantificación del perjuicio a los consumidores afectados por la acción de representación resulte compleja debido a las características del perjuicio individual. En esos casos, los Estados miembros tendrán la posibilidad de facultar a los órganos jurisdiccionales o a las autoridades administrativas para decidir si, en lugar de una orden de reparación, dictan una resolución declarativa en relación con la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por una infracción del Derecho de la Unión, en la que podrán basarse directamente acciones de reparación subsiguientes.

No obstante, no debería disponerse de esta flexibilidad en tipos específicos de casos especialmente frecuentes en situaciones de daños masivos de empresa a consumidor (B2C). El primer tipo incluye los casos en los que los consumidores afectados por una misma práctica son determinables y han sufrido perjuicios comparables en relación con un período de tiempo o una compra, como en el caso de los contratos de consumo a largo plazo. El segundo tipo se refiere a los «casos de escasa cuantía» en los que varios consumidores han sufrido una pérdida de cuantía tan baja que resultaría desproporcionado o impracticable distribuir la reparación entre los consumidores. No obstante, el comerciante que ha cometido la infracción debe indemnizar por los perjuicios causados. Por consiguiente, la reparación debe destinarse a un objetivo público que esté al servicio de los intereses colectivos de los consumidores.

- La presente propuesta consigue el **equilibrio entre facilitar el acceso a la justicia para proteger los intereses de los consumidores y garantizar las salvaguardias adecuadas frente a litigios abusivos**. El modelo de acción de representación propuesto, en el que las entidades habilitadas deben ser designadas por los Estados miembros respetando criterios mínimos de reputación, constituye una salvaguardia sólida frente a acciones frívolas. Otros Estados miembros o la Comisión podrán plantear dudas respecto de entidades habilitadas legitimadas en otros Estados miembros. En las acciones de reparación, las entidades habilitadas deben ser transparentes acerca de su fuente de financiación con el fin de permitir que el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa se cerciore de que no existen conflictos de intereses ni riesgos de abuso en un caso determinado. Por otra parte, si la acción de representación concluye con un acuerdo, el órgano jurisdiccional o la autoridad examinará la legalidad y la equidad del resultado para garantizar que tenga en cuenta los intereses de todas las partes implicadas.
- **Coherencia con las disposiciones vigentes en el ámbito en cuestión**

La presente propuesta tiene en cuenta la Recomendación de la Comisión, de 11 de junio de 2013, sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión (2013/396/UE)<sup>12</sup>. Dicha Recomendación establece un conjunto de principios comunes para los mecanismos de recurso colectivo, incluidas acciones de representación de cesación y de indemnización, que deben aplicarse a todos los incumplimientos del Derecho de la Unión en todos los ámbitos políticos. Los principios de la Recomendación son independientes y la propuesta no reproduce todos los elementos procesales abordados por ellos. Regula únicamente determinados aspectos esenciales que son necesarios para el establecimiento de un marco, que debe complementarse con normas procesales específicas a escala nacional. Algunos elementos procesales de la Recomendación

---

<sup>12</sup> DO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

no se reproducen en la presente propuesta debido a su alcance más específico, que se limita a las infracciones que pueden afectar a los intereses colectivos de los consumidores, y a las características preexistentes del modelo de acción de representación en la actual Directiva sobre acciones de cesación.

La presente propuesta tiene en cuenta la revisión recientemente adoptada del Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores (CPC).<sup>13</sup> Si bien el Reglamento CPC revisado respalda que la responsabilidad de la aplicación recaiga en las autoridades públicas, la propuesta refuerza la actuación de los particulares para exigir el cumplimiento de sus derechos. Según una posición mantenida por la Comisión desde hace tiempo y apoyada por el Parlamento Europeo<sup>14</sup>, el ejercicio privado de los derechos debe ser independiente y complementario de la aplicación por las autoridades públicas. Por lo que respecta a la aplicación por las autoridades públicas, el Reglamento CPC establece la base para el trabajo conjunto de las autoridades nacionales de protección de los consumidores a la hora de hacer frente a infracciones transfronterizas. Su revisión reforzará la eficacia de la aplicación transfronteriza por parte de las autoridades públicas y otorgará a las autoridades nacionales pertinentes un conjunto uniforme de competencias para cooperar de manera más eficaz contra infracciones generalizadas, incluida la adopción de medidas cautelares para evitar el riesgo de perjuicios graves a los intereses colectivos de los consumidores y obtener el cese o la prohibición de las infracciones contempladas en el Reglamento. También permite a la Comisión Europea poner en marcha y coordinar acciones de ejecución comunes para abordar las infracciones a escala de la UE. Es importante señalar que el Reglamento revisado no ha introducido un derecho de reparación en beneficio de los consumidores perjudicados por infracciones transfronterizas o incluso a escala de la UE. Las autoridades públicas competentes solo pueden obtener del comerciante, o intentar obtener de este, compromisos voluntarios de medidas correctoras para reparar el perjuicio causado a los consumidores por las infracciones cubiertas por el Reglamento, sin perjuicio del derecho de los consumidores a buscar resarcimiento por los medios apropiados<sup>15</sup>. No obstante, durante las negociaciones del Reglamento, se reconoció la necesidad de adoptar medidas contundentes de aplicación por particulares que complementen la aplicación por las autoridades públicas. La presente propuesta introduce medidas específicas relacionadas con la reparación individual y colectiva de los consumidores.

La presente propuesta tiene en cuenta las medidas existentes a escala de la UE relativas a la reparación individual, en particular la Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo<sup>16</sup>, que garantiza que los consumidores de la UE tengan acceso a sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos con garantía de calidad para litigios contractuales nacionales y transfronterizos. Se alienta asimismo a los Estados miembros para que garanticen la disponibilidad de sistemas de resolución alternativa de litigios colectivos.

---

<sup>13</sup> Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO L 345 de 27.12.2017).

<sup>14</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de febrero de 2012, «Hacia un planteamiento europeo coherente del recurso colectivo» [2011/2089(INI)]; Recomendación del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2017, al Consejo y a la Comisión a raíz de la investigación sobre la medición de las emisiones en el sector del automóvil [2016/2908(RSP)].

<sup>15</sup> Reglamento (UE) 2017/2394, considerando 46 y artículo 9, apartado 4, letra c).

<sup>16</sup> Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Una plataforma de resolución de litigios en línea creada por la Comisión<sup>17</sup> ayuda también a los consumidores y comerciantes a resolver sus litigios nacionales y transfronterizos en relación con compras en línea de bienes y servicios con la ayuda de las entidades de resolución alternativa de litigios. La legislación de 2013 en materia de resolución alternativa de litigios y de resolución de litigios en línea se adapta a las acciones de reparación individual, mientras que la Directiva sobre acciones de cesación está dirigida a acciones de reparación interpuestas por entidades habilitadas designadas por los Estados miembros para actuar en aras del interés colectivo de los consumidores. La Directiva de 2013 relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo establece en su considerando 27 que la Directiva no debe constituir un obstáculo para que los Estados miembros mantengan o introduzcan procedimientos de resolución alternativa por los que se tramiten conjuntamente litigios idénticos o similares entre un comerciante y varios consumidores, y que la existencia de un sistema eficaz de reclamaciones colectivas y un recurso fácil a la resolución alternativa de litigios deben ser complementarios y ambos procedimientos no deben ser excluyentes. En otros instrumentos, como el Reglamento (UE) 2015/2421 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2015, por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 861/2007 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y el Reglamento (CE) n.º 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo<sup>18</sup> y en la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles<sup>19</sup>, también se establecen mecanismos del Derecho de la Unión que pueden utilizar los consumidores individuales para hacer valer sus derechos.

Junto con las modificaciones contenidas en la otra propuesta adoptada en relación con el paquete «Nuevo marco para los consumidores», en particular las normas que refuerzan las sanciones e introducen medidas correctoras individuales para los consumidores perjudicados por prácticas comerciales desleales, la combinación de las modificaciones de la presente propuesta reforzará el cumplimiento por parte de los comerciantes de las normas aplicables en materia de protección de los consumidores, mejorará las posibilidades de reparación de los consumidores y, por tanto, reducirá el perjuicio al consumidor.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La propuesta es también plenamente coherente y compatible con las actuales políticas de la Unión. Complementa los procedimientos de cesación y reparación disponibles en los instrumentos sectoriales mediante la introducción de un mecanismo de acción de representación específico en el supuesto de que los intereses colectivos de los consumidores se hayan visto o puedan verse perjudicados. La mejor aplicación de los instrumentos legislativos de la Unión incluidos en el ámbito de aplicación apoyará especialmente las estrategias sobre el mercado único digital, la Unión de los Mercados de Capitales, la Unión de la Energía y la Economía Circular. En consonancia con el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la propuesta integra exigencias de protección medioambiental y es coherente con el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información,

---

<sup>17</sup> Disponible desde el 15 de febrero de 2016, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo.

<sup>18</sup> DO L 341 de 24.12.2015, p. 1.

<sup>19</sup> DO L 136 de 24.5.2008, p. 3.

la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente<sup>20</sup>.

Por ejemplo, en un escenario como el del «Dieselgate», las víctimas de prácticas comerciales desleales, como la publicidad engañosa por parte de los fabricantes de coches, podrán obtener medidas correctoras colectivamente a través de una acción de representación en el marco de la presente propuesta, aunque el marco regulatorio de la Unión para la homologación de vehículos no esté regulado como tal por el anexo I. Este recurso colectivo no estaba previsto antes en el Derecho de la Unión.

La presente propuesta debe tenerse en cuenta en otras políticas de la Unión. En 2015, la Comisión presentó una propuesta de Acta Europea de Accesibilidad en la que se exige a los Estados miembros que garanticen que los organismos públicos y las entidades privadas que tengan un interés legítimo puedan interponer acciones en nombre de los consumidores. Una vez que los legisladores hayan adoptado la propuesta, la Comisión presentará, según proceda, una propuesta para incluir el Acta en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Cuando se decida que futuros actos legislativos de la Unión son pertinentes para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, la presente Directiva debe modificarse para incluir una referencia en su anexo I. La Comisión deberá supervisar el proceso anterior y evaluarlo en el marco de su primer ejercicio de información, que deberá evaluar el ámbito de aplicación de la presente Directiva a la luz de la evolución continuada de los mercados y las políticas de consumo.

La propuesta no duplica las normas sectoriales existentes anteriormente referidas ni afecta a las normas que establecen medidas correctoras contractuales y no contractuales para infracciones del Derecho de la Unión incluidas en el ámbito de aplicación.

La propuesta no afecta tampoco a los actuales instrumentos de Derecho internacional privado de la UE, en particular las normas relativas a la competencia judicial y al Derecho aplicable.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **• Base jurídica**

Al igual que ocurre con la actual Directiva sobre acciones de cesación, la base jurídica de la propuesta es el artículo 114 del TFUE al que se refiere el artículo 169 de TFUE. El objetivo de la propuesta es contribuir, mediante la consecución de un elevado nivel de protección de los consumidores, al buen funcionamiento del mercado interior, garantizando que las entidades habilitadas puedan interponer acciones de representación destinadas a proteger los intereses colectivos de los consumidores en caso de infracción del Derecho de la Unión.

### **• Subsidiariedad**

El desarrollo de un mecanismo de acción de representación eficaz para la protección de los intereses colectivos de los consumidores del conjunto de la Unión, que se basa en las características de la Directiva sobre acciones de cesación y respeta las tradiciones jurídicas de los Estados miembros, reforzará la confianza de los consumidores en el mercado interior minorista, incluido el ámbito del comercio electrónico, y alentará a las empresas a cumplir la

---

<sup>20</sup> Ratificado por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124 de 17.5.2005, p. 1).

legislación de la Unión. La acción de los Estados miembros por sí solos podría derivar en una mayor fragmentación, lo que, a su vez, contribuiría a un trato desigual de los consumidores y de los comerciantes en el mercado interior y crearía niveles divergentes de reparación para los consumidores en la Unión. La acción a escala de la Unión, como se propone, debe brindar a todos los consumidores europeos una mayor protección a través de acciones de representación encabezadas por entidades habilitadas y promover el cumplimiento entre las empresas, incrementando de este modo el intercambio transfronterizo de productos o servicios.

En el ámbito de la aplicación por las autoridades públicas, las infracciones generalizadas se abordaron en el Reglamento CPC revisado, que establece un marco de procedimiento para la cooperación entre las autoridades competentes nacionales. No obstante, en el ámbito del ejercicio privado de los derechos, los consumidores de todos los Estados miembros aún no tienen acceso a posibilidades eficaces de reparación. Las importantes disparidades identificadas entre los Estados miembros en relación con la eficacia de la actual Directiva sobre acciones de cesación exigen la intervención de la UE, en particular a la luz de sus repercusiones transfronterizas. Por otra parte, los actuales mecanismos compensatorios nacionales de recurso colectivo varían significativamente en términos de eficacia y de modalidades, y nueve Estados miembros todavía no contemplan este tipo de mecanismos. Definir a escala de la Unión un marco común para las acciones de representación de cesación y reparación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores garantizará un tratamiento eficaz y eficiente de las infracciones del Derecho de la Unión derivadas de transacciones nacionales o transfronterizas. El aumento del uso por parte de los comerciantes que operan dentro de la UE de estrategias comerciales a escala de la UE refuerza el carácter europeo del problema, debido a un mayor riesgo de situaciones de daños masivos que afectan a consumidores en varios Estados miembros al mismo tiempo.

- **Proporcionalidad**

La propuesta no excede de lo estrictamente necesario para alcanzar sus objetivos. No regula todos los aspectos de las acciones de representación, sino que se centra únicamente en determinados aspectos esenciales que son necesarios para el establecimiento de un marco, que debe complementarse con normas procesales específicas a escala nacional. La acción propuesta respetaría las tradiciones jurídicas de los Estados miembros, ya que no sustituye a los mecanismos nacionales existentes, sino que, por el contrario, establece un mecanismo de acción de representación específico, garantizando así que los consumidores de todos los Estados miembros dispongan de al menos un mecanismo con las mismas modalidades procesales principales.

- **Elección del instrumento**

De forma similar a la Directiva sobre acciones de cesación, el único instrumento adecuado para abordar el Derecho procesal con los objetivos anteriores es una Directiva.

### 3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, LAS CONSULTAS A LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* y controles de adecuación de la legislación existente**

El Informe de 2008<sup>21</sup> sobre la aplicación de la Directiva sobre acciones de cesación llegaba a la conclusión de que el procedimiento de cesación se había utilizado con cierto éxito en casos de infracciones nacionales, pero que era menos eficaz para poner fin a infracciones transfronterizas, principalmente porque las entidades habilitadas carecían de recursos en términos de fondos y conocimientos técnicos especializados necesarios para abordar los diferentes procedimientos en los distintos Estados miembros. El Informe de 2012<sup>22</sup> concluyó que, a pesar de sus limitaciones, las acciones de cesación resultaban útiles para proteger los intereses de los consumidores de la UE y tenían un considerable potencial si las deficiencias identificadas pudieran subsanarse, en particular los elevados costes y la duración del procedimiento, la complejidad de los procedimientos, los efectos relativamente limitados de las resoluciones de cesación y la dificultad de aplicarlas. Estas dificultades se acentuaban en las acciones de cesación con una dimensión transfronteriza.

La evaluación exhaustiva de la Directiva sobre acciones de cesación en el marco del control de adecuación de la legislación de la UE en materia de consumo y comercialización llevado a cabo por la Comisión en 2017<sup>23</sup> examinó su eficacia, eficiencia, coherencia, pertinencia y valor añadido de la UE, tal y como se expone a continuación.

- **Eficacia**

El control de adecuación confirmó que la Directiva sobre acciones de cesación constituye una parte necesaria del conjunto de instrumentos de la UE que tratan sobre la aplicación de la legislación en materia de consumo. Sigue siendo adecuada para sus objetivos como herramienta de ejecución para poner fin a infracciones cometidas por los comerciantes que perjudican los intereses colectivos de los consumidores, en particular a la luz de la digitalización y la globalización de las economías, que aumentan el riesgo de perjuicios graves en el conjunto de la UE. No obstante, el procedimiento de cesación sigue estando infrutilizado; su eficacia se ve obstaculizada por deficiencias como sus costes y complejidad, mientras que los resultados obtenidos para los consumidores perjudicados pueden ser limitados. La evaluación puso de manifiesto que debería reforzarse la eficacia de la Directiva, por ejemplo, mediante una mayor armonización del procedimiento de cesación y la ampliación de su ámbito de aplicación a más instrumentos de la UE pertinentes para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. Cualquier modificación que se introduzca debe facilitar el acceso a la justicia, reducir los costes para las entidades habilitadas que protegen los intereses colectivos de los consumidores y reforzar el efecto disuasorio de las medidas de cesación. La Directiva sobre acciones de cesación también debe modificarse para tener un impacto más útil en los consumidores perjudicados por una infracción, incluso si, actualmente, los Estados miembros ya deben ofrecer, en su caso, medidas destinadas a eliminar los efectos continuados de las infracciones a las que se aplica. No siempre está claro si la Directiva también cubre la reparación de los consumidores como medida destinada a

---

<sup>21</sup> COM(2008) 756 final, Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

<sup>22</sup> COM(2012) 635 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.

<sup>23</sup> SWD(2017) 209 final.

eliminar los efectos continuados de la infracción. Esta incertidumbre se considera de manera generalizada una razón fundamental de su insuficiente eficacia. Los consumidores no pueden utilizar la orden de cesación para obtener una reparación, sino que deben interponer una demanda de reparación por los mismos motivos, demostrando de nuevo la infracción.

El control de adecuación puso de manifiesto que los consumidores europeos se enfrentan actualmente a los mismos obstáculos a la hora de obtener una reparación individual que hace diez años; esos obstáculos incluyen la duración excesiva de los procedimientos, la percepción de la escasa probabilidad de obtener una reparación, la experiencia previa de reclamar sin éxito, la incertidumbre en cuanto a sus derechos, el desconocimiento sobre dónde o cómo reclamar y la reticencia psicológica. No existe ninguna obligación de publicar el resultado del caso, por lo que no se informa a los consumidores de la infracción y los comerciantes que han cometido la infracción no se ven disuadidos por el efecto de escarnio público de la publicidad. Por otra parte, las acciones de cesación no suelen utilizarse para las infracciones transfronterizas y las entidades habilitadas de distintos Estados miembros no cooperan suficientemente para intercambiar buenas prácticas o desarrollar estrategias comunes para hacer frente a infracciones generalizadas.

- **Eficiencia**

La Directiva sobre acciones de cesación no impone ninguna obligación específica a los comerciantes que no cometen infracciones, ya que su objetivo es detener las infracciones del Derecho sustantivo de la UE por parte de los comerciantes. Asimismo, la acción no genera ningún coste para los consumidores individuales, ya que no son parte de los procedimientos interpuestos por la entidad habilitada. Por el contrario, en los casos en los que la infracción tiene efectos extendidos y los consumidores individuales no interponen acciones legales por diversos motivos, como el desconocimiento de sus derechos, la falta de financiación o la reticencia psicológica, la acción colectiva interpuesta por una entidad para poner fin a la infracción, y prohibirla en el futuro, beneficia a todos los consumidores afectados. El control de adecuación concluyó que los comerciantes cumplidores no incurrieron en costes derivados de la Directiva, al margen de los vinculados con las normas sustantivas. Los únicos costes adicionales provendrían de la interposición de reclamaciones infundadas. Sin embargo, el control de adecuación no encontró evidencia alguna de entidades habilitadas que interpongan reclamaciones infundadas en la UE en virtud de la Directiva.

- **Coherencia**

El control de adecuación confirmó que el ámbito de aplicación de la Directiva sobre acciones de cesación debería ampliarse para cubrir más legislación de la UE pertinente para la protección de los consumidores, al menos alineándola con el ámbito de aplicación del Reglamento CPC, lo que dotaría a la Directiva de una mayor coherencia respecto de otros procedimientos de cesación prescritos a escala de la UE.

- **Pertinencia**

Los datos recopilados y las consultas a las partes interesadas confirman la pertinencia continuada de la Directiva sobre acciones de cesación. Sus objetivos y su contenido son coherentes con la evolución del mercado y las necesidades y tendencias actuales del comportamiento de los consumidores. La evaluación puso de relieve que los objetivos de protección del consumidor y de integración del mercado interior siguen siendo muy pertinentes.

- **Valor añadido de la UE**

El control de adecuación determinó que el nivel de protección de los consumidores sería menor en varios Estados miembros si la UE no hubiera establecido el deber de proteger los intereses colectivos de los consumidores mediante un mecanismo de aplicación colectiva en forma de procedimiento de cesación. Las partes interesadas han confirmado el valor añadido de la Directiva sobre acciones de cesación en los Estados miembros, tanto en los casos en los que se introdujeron procedimientos de cesación por primera vez como en los que se mejoraron los mecanismos existentes tras la adopción de la Directiva. Aunque algunos Estados miembros ya habían establecido procedimientos de cesación en relación con tipos específicos de infracciones, como la legislación sobre prácticas comerciales desleales o las condiciones contractuales abusivas, su legislación, en ese momento, no abarcaba todas las áreas de Derecho de consumo que ahora se enumeran en el anexo I de la Directiva.

Por otra parte, el Informe sobre recurso colectivo concluyó que la Recomendación de la Comisión de 2013 constituía una referencia para los principios de un modelo europeo de recurso colectivo. Sin embargo, también constató que, en el plano legislativo, el seguimiento de la Recomendación había sido limitado<sup>24</sup>, de modo que todavía se está lejos de aprovechar plenamente el potencial para facilitar el acceso a la justicia. Aunque la Recomendación tiene una dimensión horizontal, dadas las diferentes áreas en las que pueden producirse daños masivos, la ausencia de un mecanismo de recurso colectivo a escala de la UE reviste especial importancia práctica para la protección de los consumidores, tal y como se ha puesto de manifiesto en casos concretos, incluido el caso de las emisiones diésel. La Comisión Europea anunció, como seguimiento de esta evaluación, que se centraría en reforzar los aspectos de aplicación y reparación de la Directiva sobre acciones de cesación.

- **Consultas a las partes interesadas**

La propuesta de Directiva se basa en el extenso trabajo de consulta realizado para el control de adecuación en 2016-2017, en la convocatoria de datos sobre recurso colectivo de 2017 y en consultas específicas adicionales a las redes pertinentes de autoridades de los Estados miembros, profesionales del Derecho, organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales, que se llevaron a cabo en el marco de la evaluación de impacto para la presente iniciativa.

En las consultas específicas, la mayoría de las partes interesadas, con la excepción de las organizaciones empresariales, mostraron su apoyo general a las modificaciones propuestas para impulsar la eficacia de las acciones para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. En particular, las autoridades de los Estados miembros y las organizaciones de consumidores apoyaron las posibilidades adicionales de reparación en el marco de la Directiva sobre acciones de cesación. Hubo divergencia de opiniones sobre la posible función de las organizaciones empresariales como entidades habilitadas. La mayoría de las partes interesadas indicaron que las modificaciones propuestas contribuirían a disuadir del incumplimiento del Derecho de la UE y a reducir el perjuicio a los consumidores en situaciones de daños masivos. En comentarios a la evaluación inicial de impacto, los representantes empresariales y las autoridades públicas consultados manifestaron su preocupación por la introducción de posibilidades de reparación a escala de la UE, mientras

---

<sup>24</sup> La disponibilidad de mecanismos de recurso colectivo, así como la aplicación de garantías contra el posible abuso de tales mecanismos, siguen siendo muy desiguales en el conjunto de la UE. El impacto de la Recomendación es visible en los dos Estados miembros en los que se ha adoptado nueva legislación después de su adopción (BE y LT) y en SI, donde la nueva legislación está pendiente de adopción, así como, hasta cierto punto, en los Estados miembros que han modificado su legislación después de 2013 (FR y UK).

que las organizaciones de consumidores, las instituciones académicas y de investigación y los ciudadanos expresaron su apoyo general. La mayoría de los consultados convinieron en que cualquier acción a escala de la UE debe respetar las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y ofrecer salvaguardias contra posibles riesgos de abuso.

- **Obtención y uso de asesoramiento técnico**

Entre 2007 y 2017, la Comisión y contratistas externos llevaron a cabo varias encuestas, consultas y estudios sobre la aplicación de la Directiva sobre acciones de cesación, sobre la protección procesal de los consumidores en el marco del Derecho de la UE en materia de consumo y sobre el estado del recurso colectivo en la UE, más recientemente al aplicar la Recomendación de 2013.

Los resultados se han tenido en cuenta en la presente propuesta legislativa con el fin de potenciar la protección de los intereses colectivos de los consumidores y mejorar las posibilidades de reparación.

- **Evaluación de impacto**

Se ha realizado una evaluación de impacto en relación con la presente propuesta<sup>25</sup>. El Comité de Control Reglamentario (CCR) emitió primero un dictamen negativo con comentarios exhaustivos el 12 de enero de 2018. El 9 de febrero de 2018, el CCR emitió un dictamen positivo<sup>26</sup> con comentarios adicionales sobre la evaluación de impacto nuevamente presentada, tras una revisión significativa del proyecto inicial. El anexo I de la evaluación de impacto explica cómo se tuvieron en cuenta los comentarios del CCR. En particular, el primer comentario del CCR consideraba que la evaluación de impacto no demostraba suficientemente la necesidad de una acción legislativa a escala de la UE en materia de recurso colectivo. Se revisaron varias secciones para demostrar mejor la necesidad de actuar a la luz de varias situaciones de daños masivos en las que los consumidores europeos no pudieron recibir una reparación. Las pruebas recabadas por la Comisión a lo largo de quince años, en particular durante la elaboración del Libro Verde de 2008 sobre recurso colectivo de los consumidores y el Libro Blanco de 2008 relativo a las acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia, han demostrado la falta de protección eficaz en ausencia de mecanismos de recurso colectivo. Se hizo mayor hincapié en las conclusiones del Informe de la Comisión de 2018 sobre la Recomendación de 2013, en particular su limitado impacto en la mejora de la situación en muchos Estados miembros, y la Recomendación del Parlamento Europeo de 2017 a raíz de la investigación sobre las mediciones de emisiones en el sector del automóvil. Se añadió información adicional sobre el número de autoridades de los Estados miembros (21) que apoyaban que se incluyeran mecanismos de reparación en la Directiva sobre acciones de cesación en las consultas específicas y se desarrollaron las descripciones del grado de cambio legal requerido en los Estados miembros.

Para mejorar el cumplimiento, la evaluación de impacto consideró tres opciones además del escenario de referencia: 1) la opción de aumentar solo el efecto disuasorio y la proporcionalidad de la aplicación por las autoridades públicas mediante normas más estrictas en materia de sanciones y un procedimiento de cesación más eficaz; 2) la opción de sumar a estas medidas el derecho de los consumidores a medidas correctoras individuales; y 3) la opción de sumar nuevas medidas de reparación colectiva para los consumidores. La opción

---

<sup>25</sup> SWD(2018) 96.

<sup>26</sup> SEC(2018) 185.

preferida fue la opción 3, que combina todas las medidas. La presente propuesta aborda la opción 3 relativa a un procedimiento de cesación más eficaz con la incorporación de un recurso colectivo de los consumidores.

La opción 1 incluía una serie de modificaciones del procedimiento de cesación que se abordan en la presente propuesta. La evaluación de impacto concluyó que no existen alternativas viables a la revisión de la Directiva, ya que de este modo se abordarían problemas comunes relativos al coste, la duración y la complejidad del procedimiento actual que se plantearon en todas las consultas pertinentes. La opción 3 preferida mantiene todas las modificaciones de la opción 1 e incluye, además, mecanismos más contundentes para el recurso colectivo, lo que se aborda en la presente propuesta. La evaluación de impacto concluyó que la opción 3 ofrecería más incentivos que la opción 1 para que los comerciantes cumplieran el Derecho de la UE en materia de consumo. Por ejemplo, el efecto disuasorio de las medidas correctoras para las víctimas de prácticas comerciales desleales será mayor con la opción 3 ya que, como confirmaba el Cuadro de Indicadores sobre Condiciones de Consumo 2017<sup>27</sup>, los consumidores serían más propensos a utilizar las medidas correctoras de la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales si también se les diera acceso a un mecanismo colectivo práctico para que una entidad habilitada se encargara de su caso en su nombre. El mismo razonamiento se aplica a los objetivos generales de proteger los intereses de los consumidores y garantizar un alto nivel de protección de estos. La opción 3 permitiría alcanzar mejor estos objetivos, ya que esta opción tendría el mayor impacto en términos de mejora del cumplimiento del Derecho de la UE en materia de consumo. Unos mecanismos más contundentes de recurso colectivo garantizarían un mayor nivel de protección de los consumidores en situaciones de daños masivos y reducirían el perjuicio al consumidor. Por lo que respecta al objetivo general de promover el funcionamiento correcto del mercado interior, las tres opciones contribuirían a una competencia más leal al no crear una ventaja indebida para los comerciantes que cometan infracciones en relación con los que no las cometan. Sin embargo, los mejores resultados globales para los comerciantes que no cometan infracciones se lograrían con la opción 3, ya que la introducción de mecanismos más contundentes de recurso colectivo contribuirá aún más a la competencia leal en beneficio de los comerciantes cumplidores.

Por lo que respecta a la eficiencia, todas las opciones pueden dar lugar a costes iniciales de familiarización, pero también a ahorros para los comerciantes que no cometan infracciones. Se recogieron datos sobre costes y ahorros a través de las consultas para la evaluación de impacto, pero fueron relativamente pocos los consultados que facilitaron estimaciones cuantitativas. En el caso de la opción 1, la mayoría de las asociaciones empresariales consideraron que la revisión del procedimiento de cesación podría aumentar las primas de seguros para la cobertura frente a reclamaciones en situaciones de daños masivos y podría dar lugar a una mayor utilización de la Directiva. La opción 3 incluye los costes de la opción 1 y los costes relacionados con el recurso colectivo. Las autoridades nacionales se mostraron divididas en su evaluación de los costes de aplicación y funcionamiento para los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas, pero no consideraron significativos estos costes. Las entidades habilitadas mantuvieron puntos de vista contrastados con cifras similares, prediciendo mayores o menores costes. En el caso de los comerciantes que no

<sup>27</sup>

El Cuadro de Indicadores de 2017 determinó que las principales razones por las que los consumidores no actúan en caso de problemas son las siguientes: procedimientos excesivamente prolongados (para el 32,5 % de los que no emprendieron acciones); percepción de que es improbable obtener una reparación (19,6 %); experiencia previa de reclamación sin éxito (16,3 %); incertidumbre sobre los derechos de los consumidores (15,5 %); no saber dónde o cómo reclamar (15,1 %); reticencia psicológica (13,3 %).

cometen infracciones, los costes de la introducción de la opción 3 serían insignificantes y se reducirían en el caso de los comerciantes que realizan operaciones transfronterizas, debido a una mayor armonización entre los procedimientos nacionales.

Habida cuenta de que la opción 3 es la más amplia, también implica más costes que las otras opciones. Por otra parte, en todas las opciones se producirían ahorros para los comerciantes que realizan operaciones transfronterizas debido a una mayor armonización de las normas. En particular, las posibles consecuencias para los comerciantes en caso de incumplimiento estarían más claras, lo que daría lugar a unos costes de evaluación de riesgos más bajos y precisos. Estos ahorros serían mayores con la opción 3, ya que tiene un alcance más amplio que las otras opciones. Los costes para las autoridades competentes y los órganos jurisdiccionales en todas las opciones incluirían un posible aumento del número de casos de ejecución y judiciales. Sin embargo, es probable que estos costes se compensen con una reducción general de las infracciones del Derecho de la UE en materia de consumo y con los efectos de racionalización y las eficiencias procesales que introducen todas las opciones. Este ahorro sería mayor en la opción 3 debido a su alcance más amplio y a un mayor efecto disuasorio.

- **Adecuación y simplificación de la reglamentación**

Al tratarse de una revisión de un texto legislativo existente, se encuadra en el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión (REFIT). La Comisión ha examinado por tanto las posibilidades de simplificar y reducir las cargas. El principal objetivo de la propuesta es el fortalecimiento de las acciones de representación disponibles para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. Teniendo en cuenta que la legislación de la Unión cubierta por la presente propuesta se aplica a todos los comerciantes, incluidas las microempresas, no se introduce ninguna exención para estas en el marco de la propuesta.

Dada la falta de datos, no se han cuantificado los elementos de simplificación. Sin embargo, el análisis reveló que, a la luz de las salvaguardias incorporadas y del control de las entidades habilitadas para interponer acciones de representación, no se espera que la legislación propuesta aumente significativamente los costes para los comerciantes que no cometan infracciones. Además, en caso de infracción, los comerciantes también se beneficiarían de una mayor seguridad jurídica y de la capacidad de resolver cuestiones de hecho y de derecho comunes a los consumidores afectados por una infracción mediante una única acción de representación. Los costes para los comerciantes que realizan operaciones comerciales transfronterizas se reducirían debido a una mayor armonización entre los procedimientos nacionales que protegen los intereses colectivos de los consumidores. Por último, reforzar las acciones de representación tiene el potencial de crear igualdad de condiciones para los comerciantes.

- **Derechos fundamentales**

La propuesta de Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y debe interpretarse y aplicarse de conformidad con estos derechos y principios.

En particular, la propuesta contribuye a garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores (artículo 38 de la Carta).

La propuesta facilita asimismo el ejercicio por parte de los consumidores de su derecho a una tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 de la Carta, ya que el modelo de acción de representación propuesto contribuye a proteger y hacer que se cumplan sus intereses. El

modelo de acción colectiva puede, en particular, obviar aquellas situaciones en las que podría disuadirse a los consumidores individuales de intentar obtener reparación ante un órgano jurisdiccional, debido, por ejemplo, al elevado coste de los litigios, especialmente en el caso de reclamaciones de escasa cuantía. Al mismo tiempo, el modelo propuesto no impide ni obstaculiza el acceso de los consumidores individuales a la justicia, de conformidad con los requisitos del artículo 47. Además, la propuesta impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que la interposición de una acción de representación tenga como efecto la suspensión o la interrupción de los períodos de prescripción aplicables a cualquier acción de reparación para los consumidores afectados, si los derechos pertinentes están sujetos a un período de prescripción con arreglo a la legislación de la Unión o nacional.

La propuesta establece un equilibrio entre los intereses colectivos de los consumidores y los derechos de los comerciantes en las acciones de representación, teniendo plenamente en cuenta los requisitos relacionados con la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta).

#### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

La propuesta de Directiva establece que los Estados miembros y la Comisión apoyarán y facilitarán la cooperación de las entidades habilitadas y el intercambio y la difusión de sus buenas prácticas y experiencias en materia de resolución de infracciones transfronterizas y nacionales. Esto generará una carga de trabajo adicional para la Comisión, que se estima requerirá un funcionario a tiempo completo. Estos recursos se obtendrán de la redistribución y reorientación del personal existente.

Los costes adicionales para el desarrollo de las capacidades de las entidades habilitadas y las actividades de coordinación pueden sufragarse a través del Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» 2014-2020 y también pueden incluirse posibilidades de financiación similares en el programa posterior dentro del próximo marco financiero plurianual. Los detalles figuran en la ficha financiera adjunta a la presente propuesta.

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de aplicación y medidas de seguimiento, evaluación e información**

La propuesta de Directiva dispone que la Comisión efectuará revisiones periódicas del impacto de la Directiva. La Comisión supervisará el modo en que las entidades habilitadas del conjunto de la Unión utilizan las acciones de representación previstas en la Directiva.

- **Documentos explicativos**

La transposición efectiva de la propuesta de Directiva exigirá modificaciones específicas y concretas de las normas nacionales pertinentes. La propuesta de Directiva establece determinados aspectos esenciales, que deben complementarse con varias normas procesales a escala nacional. Para que la Comisión pueda supervisar la transposición correcta, no es por tanto suficiente con que los Estados miembros transmitan el texto de las disposiciones de aplicación, ya que puede ser necesaria una evaluación global del sistema resultante con arreglo a la legislación nacional. Por estos motivos, los Estados miembros también deben transmitir a la Comisión los documentos explicativos que indiquen qué disposiciones existentes o nuevas con arreglo a la legislación nacional pretenden aplicar las medidas individuales establecidas en la propuesta de Directiva.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El **artículo 1** especifica el objeto de la Directiva. El objeto de la Directiva (como su predecesora, la Directiva 2009/22/CE) es garantizar que las entidades habilitadas puedan interponer acciones de representación destinadas a proteger los intereses colectivos de los consumidores. Deja claro que los Estados miembros pueden establecer otros medios procesales cuyo objetivo sea proteger los intereses colectivos de los consumidores a escala nacional.

El **artículo 2** especifica el ámbito de aplicación de la Directiva remitiendo a la legislación de la Unión mencionada en el anexo I, que contiene disposiciones específicas que regulan la relación entre un comerciante y un consumidor y, por tanto, pertinentes para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. En este sentido, el ámbito de aplicación abarca todas las infracciones de la legislación de la Unión enumeradas en el anexo I cometidas por comerciantes que perjudiquen o puedan perjudicar los intereses colectivos de los consumidores en diversos sectores, como los servicios financieros, la energía, las telecomunicaciones, la salud y el medio ambiente. En particular, el ámbito de aplicación incluye la legislación de la Unión amparada por la actual Directiva sobre acciones de cesación y está en consonancia con el ámbito de aplicación del Reglamento CPC (UE) 2017/2394. Dicho Reglamento refuerza la aplicación transfronteriza por las autoridades públicas y permite a la Comisión poner en marcha y coordinar acciones de aplicación comunes para abordar infracciones a escala de la UE, sin introducir, no obstante, un derecho a reparación en beneficio de los consumidores perjudicados por tales infracciones transfronterizas. Por consiguiente, las medidas específicas relativas a la reparación individual y colectiva de los consumidores introducidas por la presente Directiva complementan el Reglamento revisado con el fin de reforzar su eficacia. Para garantizar que el ámbito de aplicación de la Directiva se mantenga actualizado, la Comisión prestará especial atención a la posible necesidad de incluir disposiciones que modifiquen el anexo I en cualquier nuevo texto legislativo de la Unión que regule la relación entre comerciantes y consumidores. También se prestará especial atención a la cuestión del ámbito de aplicación de la Directiva cuando la Comisión lleve a cabo la evaluación de la misma.

El **artículo 3** contiene las definiciones pertinentes a efectos de la Directiva, a saber, la definición de «consumidor», «comerciante», «interés colectivo de los consumidores», «acción de representación», «práctica» y «resolución definitiva».

El **artículo 4** establece los criterios que deben cumplir las entidades habilitadas para poder interponer acciones de representación en el marco de la Directiva, así como las obligaciones de los Estados miembros en relación con la designación de entidades habilitadas. Las entidades habilitadas tendrán que cumplir determinados criterios, en particular ser entidades sin ánimo de lucro y tener un interés legítimo por garantizar que se cumplan las disposiciones del Derecho de la Unión pertinente. Puesto que, en particular, las organizaciones de consumidores y los organismos públicos independientes podrán optar a la condición de entidad habilitada, esta disposición contempla asimismo la posibilidad de que los Estados miembros decidan sobre el tipo de medidas que puede solicitar, en virtud de la Directiva, un tipo específico de entidades habilitadas o una entidad habilitada concreta.

El **artículo 5** establece las medidas que pueden solicitarse en virtud de la Directiva en el marco de las acciones de representación. Estas medidas pueden consistir en una orden de cesación como medida cautelar, una orden de cesación que establezca una infracción y

medidas destinadas a eliminar los efectos continuados de las infracciones, incluidas órdenes de reparación. Las entidades habilitadas podrán solicitar las medidas anteriores en una única acción de representación.

El **artículo 6** establece modalidades de procedimiento para las acciones de representación en las que se solicite una orden de reparación disponible en el marco de la Directiva como medida para eliminar los efectos continuados de las infracciones. Como norma general, la orden de reparación debe estar disponible. Excepcionalmente, en casos complejos, los Estados miembros pueden facultar a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades administrativas para que dicten, en lugar de una orden de reparación, una resolución declarativa sobre la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por una infracción. No obstante, en dos tipos de casos no debe disponerse de la posibilidad de dictar una resolución declarativa, sino que el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa debe dictar una orden de reparación. Así ocurrirá, en primer lugar, cuando los consumidores afectados por una misma práctica sean determinables y los consumidores hayan sufrido perjuicios comparables en relación con un período de tiempo o una compra, como en el caso de los contratos de consumo a largo plazo. El segundo caso se refiere a los denominados «casos de escasa cuantía», en los que varios consumidores han sufrido una pérdida de cuantía tan baja que sería desproporcionado distribuir la reparación entre ellos. En estos dos casos, también son necesarias modalidades procesales específicas. En particular, en el segundo tipo de casos, los Estados miembros no deben exigir el mandato de los consumidores afectados en la acción de representación y los fondos concedidos como reparación deben destinarse a un fin público que esté al servicio de los intereses colectivos de los consumidores, como pueden ser campañas de sensibilización.

El **artículo 7** requiere que las entidades habilitadas sean totalmente transparentes respecto de la fuente de financiación de su actividad en general y específicamente en relación con los fondos que apoyen una acción concreta de representación para obtener reparación, a fin de permitir que los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas evalúen si puede existir un conflicto de intereses entre el financiador tercero y la entidad habilitada y de evitar el riesgo de litigio abusivo, por ejemplo entre competidores, así como de evaluar si el financiador tercero cuenta con recursos suficientes para hacer frente a sus compromisos financieros ante la entidad habilitada en caso de que la acción no prospere.

El **artículo 8** establece las normas sobre acuerdos colectivos en el marco de la Directiva. Los Estados miembros tienen la posibilidad de establecer el procedimiento mediante el cual el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa puedan aprobar un acuerdo colectivo alcanzado por una entidad habilitada y el presunto autor de la infracción antes de que la acción de representación relativa a dicha práctica del mismo comerciante comience ante el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa de dicho Estado miembro. En el caso de una acción de representación en curso, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa que supervise la acción debe poder invitar siempre a las partes a llegar a un acuerdo sobre la reparación. En los Estados miembros que, en casos complejos que no estén incluidos en los dos tipos de asuntos previstos específicamente en el artículo 6, apartado 3, opten por permitir resoluciones declarativas relativas a la responsabilidad del comerciante infractor frente a los consumidores afectados, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa que dicte tal resolución siempre tendrá la oportunidad de solicitar a las partes de la acción de representación que lleguen a un acuerdo sobre la reparación. Los acuerdos colectivos alcanzados en todas las circunstancias anteriores estarán sujetos a un control del órgano jurisdiccional o de la autoridad administrativa para garantizar su legalidad y equidad. Los

consumidores afectados por un acuerdo colectivo aprobado siempre tendrán la posibilidad de aceptar o rechazar la reparación ofrecida en el mismo.

El **artículo 9** establece las normas que exigen que el comerciante infractor informe adecuadamente a los consumidores afectados sobre las órdenes de cesación definitivas, las resoluciones definitivas sobre medidas que eliminen los efectos continuados de las infracciones, incluidas las órdenes de reparación definitivas y, en su caso, las resoluciones declarativas relativas a la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores, así como las resoluciones definitivas que aprueben los acuerdos colectivos disponibles en virtud de la presente Directiva. Esta disposición garantiza que los consumidores tengan conocimiento del incumplimiento de la ley y sus posibilidades de reparación.

El **artículo 10** expone los efectos de las resoluciones definitivas por las que se establece la infracción del Derecho de la Unión en el marco de la Directiva en las acciones de reparación nacionales y transfronterizas. De acuerdo con esta disposición, las resoluciones definitivas adoptadas por un órgano jurisdiccional o por una autoridad administrativa en el marco de procedimientos de aplicación por las autoridades públicas, las órdenes de cesación definitivas que establezcan un incumplimiento del Derecho de la Unión o las resoluciones declarativas definitivas sobre la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores afectados por una infracción dictadas en la acción de representación en virtud de la presente Directiva tendrán un efecto probatorio en acciones de reparación subsiguientes. Estas acciones de reparación pueden ser interpuestas individualmente por los consumidores, en el marco de una acción de representación en virtud de la presente Directiva, o, de estar disponible, en el marco de otro mecanismo de recurso colectivo con arreglo a las normas nacionales. Si una resolución por la que se establece una infracción se ha convertido en definitiva, debe constituir prueba irrefutable en cualquier acción de reparación subsiguiente en el mismo Estado miembro. Esto evitará la incertidumbre jurídica y costes innecesarios para todas las partes implicadas, incluida la judicatura. Por los mismos motivos, en casos transfronterizos, las resoluciones definitivas adoptadas por el órgano jurisdiccional o por una autoridad administrativa en el marco de los procedimientos de ejecución pública y las órdenes de cesación definitivas que establezcan un incumplimiento del Derecho de la Unión en virtud de la presente Directiva establecerán una presunción refutable de que se ha producido una infracción del Derecho de la Unión. Este efecto no está previsto para las resoluciones declarativas sobre la responsabilidad del comerciante frente a consumidores afectados por una infracción, ya que las normas nacionales relativas a la responsabilidad pueden variar significativamente en el conjunto de la UE.

El **artículo 11** prevé los efectos de suspensión de una acción de representación en relación con los períodos de prescripción aplicables a las acciones de reparación. Complementa las disposiciones sobre los efectos de las órdenes de cesación definitivas por las que se establece una infracción dictadas en el marco de las acciones de representación contempladas en la Directiva y ofrece a los consumidores perjudicados por una infracción una oportunidad razonable para iniciar acciones de reparación, ya sea en el marco de las acciones de representación interpuestas en su nombre en virtud de la presente Directiva o en acciones individuales.

El **artículo 12** garantiza la diligencia procesal a lo largo de todo el procedimiento. Impone a los Estados miembros la obligación de velar por que todas las acciones de representación se tramiten con la diligencia debida y que las acciones de representación que soliciten una orden de cesación provisional se tramiten mediante un procedimiento acelerado. Garantiza que

cualquier perjuicio adicional que pueda causar la práctica de un comerciante sujeto a la acción de representación pueda evitarse lo antes posible.

El **artículo 13** establece la posibilidad de que el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa que supervise la acción de representación ordene al comerciante demandado, a petición de la entidad habilitada que haya interpuesto la acción de representación, que proporcione las pruebas pertinentes para el caso que se encuentren bajo su control. El establecimiento de una infracción, la causalidad entre la infracción y el perjuicio a los consumidores y la cuantificación de los daños reales a los consumidores afectados requieren un análisis fáctico y económico. Algunas de las pruebas pertinentes que una entidad habilitada deberá aportar para demostrar su caso estarán en poder del demandado y la entidad habilitada no tendrá acceso a las mismas. Puede ocurrir lo mismo con los datos necesarios para informar adecuadamente a los consumidores afectados sobre la acción de representación en curso. Esta disposición garantizará que en todos los Estados miembros exista un nivel mínimo de acceso efectivo a la información que necesitan las entidades habilitadas para acreditar su reclamación e informar adecuadamente a los consumidores afectados sobre la acción de representación en curso. Al mismo tiempo, la Directiva evita imponer obligaciones de divulgación demasiado amplias y costosas que pudieran suponer una carga excesiva para las partes demandadas y entrañar riesgos de abuso. Dicha divulgación estará siempre sujeta a un estricto control judicial o administrativo para determinar su necesidad, alcance y proporcionalidad.

El **artículo 14** garantiza sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas en caso de que el comerciante demandado no cumpla una resolución definitiva dictada por un órgano jurisdiccional o autoridad administrativa en el marco de una acción de representación. Estas sanciones estarán disponibles en forma de multas en todos los Estados miembros. Establece un incentivo importante para que los comerciantes demandados cumplan rápidamente las órdenes de cesación y de reparación definitivas, así como los acuerdos aprobados.

El **artículo 15** establece las normas sobre asistencia aplicables a las entidades habilitadas. Garantiza que los costes asociados a los procedimientos no sean un obstáculo para que las entidades habilitadas interpongan acciones de representación en virtud de la presente Directiva. Los costes de los procedimientos no deberían crear obstáculos excesivos para que las entidades habilitadas ejerzan su derecho a actuar en aras del interés público de proteger los intereses colectivos de los consumidores. La disposición también impone a los Estados miembros y a la Comisión la obligación de apoyar y facilitar la cooperación y el intercambio de experiencias entre entidades habilitadas con el fin aumentar el recurso a acciones de representación contra infracciones con implicaciones transfronterizas.

El **artículo 16** establece las normas pertinentes para las acciones de representación transfronterizas. Garantiza el reconocimiento mutuo de la legitimación de las entidades habilitadas designadas en un Estado miembro para interponer una acción de representación en otro Estado miembro. Asimismo, permite a las entidades habilitadas de distintos Estados miembros actuar conjuntamente en una acción de representación única frente a un único foro competente en virtud de las normas nacionales y de la Unión pertinentes.

Los **artículos 17 a 22** establecen las disposiciones relativas a la derogación de la Directiva 2009/22/CE, la evaluación y la elaboración de informes por parte de la Comisión, la transposición, las disposiciones transitorias y la entrada en vigor, la aplicación temporal y los destinatarios de la propuesta de Directiva.

Propuesta de

**DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>28</sup>,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) La finalidad de la presente Directiva es permitir a entidades habilitadas, que representen el interés colectivo de los consumidores, intentar obtener medidas correctoras a través de acciones de representación contra infracciones de las disposiciones del Derecho de la Unión. Las entidades habilitadas deben poder solicitar el cese o la prohibición de una infracción, y la confirmación de que se ha producido una infracción, y tratar de obtener reparación, como una indemnización, arreglo o reducción del precio, conforme a las leyes nacionales.
- (2) La Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>29</sup> permitía a las entidades habilitadas interponer acciones de representación destinadas principalmente a poner fin y prohibir infracciones del Derecho de la Unión perjudiciales para los intereses colectivos de los consumidores. No obstante, esa Directiva no abordaba suficientemente las dificultades a la hora de aplicar la legislación en materia de consumo. Para mejorar la disuasión de las prácticas ilícitas y reducir el perjuicio al consumidor, es necesario reforzar el mecanismo de protección de los intereses colectivos de los consumidores. Habida cuenta de los numerosos cambios introducidos, en aras de la claridad procede la sustitución de la Directiva 2009/22/CE.
- (3) Una acción de representación debe ofrecer una forma eficaz y eficiente de proteger los intereses colectivos de los consumidores. Debe permitir a las entidades habilitadas actuar con el fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión y superar los obstáculos a los que se enfrentan los consumidores en el marco de acciones individuales, como la incertidumbre acerca de sus derechos y los mecanismos procesales disponibles, la reticencia psicológica a emprender acciones y el saldo negativo de los costes y beneficios previstos de la acción individual.

---

<sup>28</sup> DO C [...] de [...], p. [...].

<sup>29</sup> DO L 110 de 1.5.2009, p. 30.

- (4) Es importante garantizar el equilibrio necesario entre el acceso a la justicia y las salvaguardias procesales frente a litigios abusivos, que podrían obstaculizar injustificadamente la capacidad de las empresas para operar en el mercado único. Para evitar el uso indebido de las acciones de representación, deben evitarse elementos como indemnizaciones punitivas y la ausencia de limitaciones respecto del derecho a interponer una acción en nombre de los consumidores perjudicados, y deben establecerse normas claras en relación con diversos aspectos procesales, como la designación de las entidades habilitadas, el origen de sus fondos y la naturaleza de la información necesaria para apoyar la acción de representación. La presente Directiva no debería afectar a las normas nacionales relativas a la atribución de costas procesales.
- (5) Las infracciones que afectan a los intereses colectivos de los consumidores suelen tener implicaciones transfronterizas. La disponibilidad de unas acciones de representación más eficaces y eficientes en el conjunto de la Unión debería potenciar la confianza de los consumidores en el mercado interior y capacitarlos para que ejerzan sus derechos.
- (6) La presente Directiva debe abarcar una serie de ámbitos, como la protección de datos, los servicios financieros, los viajes y el turismo, la energía, las telecomunicaciones y el medio ambiente. Debe abarcar infracciones de las disposiciones del Derecho de la Unión que protegen los intereses de los consumidores, independientemente de si se hace referencia a ellos como consumidores o como viajeros, usuarios, clientes, inversores minoristas, clientes minoristas u otros términos de la legislación pertinente de la Unión. Para garantizar una respuesta adecuada a la infracción del Derecho de la Unión, cuya forma y escala evolucionan rápidamente, cada vez que se adopte un nuevo acto pertinente de la Unión para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, debe considerarse si es necesario modificar el anexo de la presente Directiva, con el fin de incluirlo en su ámbito de aplicación.
- (7) La Comisión ha adoptado una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 261/2004 por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y el Reglamento (CE) n.º 2027/97 relativo a la responsabilidad de las compañías aéreas respecto al transporte aéreo de los pasajeros y su equipaje<sup>30</sup>, y otra propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril<sup>31</sup>. Resulta por tanto apropiado establecer que, un año después de la entrada en vigor de la presente Directiva, la Comisión valore si las normas de la Unión en el ámbito de los derechos de los pasajeros aéreos y ferroviarios ofrecen un nivel de protección adecuado para los consumidores, comparable al que se ofrece en la presente Directiva, y extraiga las conclusiones necesarias en cuanto al ámbito de aplicación de la misma.
- (8) Sobre la base de la Directiva 2009/22/CE, la presente Directiva debe abarcar infracciones tanto nacionales como transfronterizas, en particular cuando los consumidores afectados por una infracción residen en uno o varios Estados miembros distintos del Estado miembro en el que está establecido el comerciante que ha cometido la infracción. También debe abarcar las infracciones que hayan cesado antes

---

<sup>30</sup> COM(2013) 130 final.

<sup>31</sup> COM(2017) 548 final.

de que se haya interpuesto o haya concluido la acción de representación, ya que puede ser necesario prevenir la repetición de la práctica, establecer que una determinada práctica constituye una infracción y facilitar la reparación para los consumidores.

- (9) La presente Directiva no debe establecer normas de Derecho internacional privado en materia de jurisdicción, reconocimiento y ejecución de sentencias o legislación aplicable. Los actuales instrumentos legislativos de la Unión se aplican a las acciones de representación establecidas por la presente Directiva.
- (10) Puesto que únicamente las entidades habilitadas pueden interponer las acciones de representación, para garantizar que los intereses colectivos de los consumidores estén debidamente representados, las entidades habilitadas deben cumplir los criterios establecidos en la presente Directiva. En particular, deben estar debidamente constituidas conforme a la legislación de un Estado miembro, lo que puede incluir, por ejemplo, requisitos en relación con el número de miembros o el grado de permanencia, o requisitos de transparencia en aspectos relevantes de su estructura, como sus estatutos sociales, su estructura de gobierno, sus objetivos y sus métodos de trabajo. Debe tratarse asimismo de entidades sin ánimo de lucro y deben tener un interés legítimo en garantizar el cumplimiento de la legislación pertinente de la Unión. Estos criterios deben aplicarse tanto a entidades habilitadas designadas previamente como a entidades habilitadas específicamente que se constituyan para una acción concreta.
- (11) Los organismos públicos independientes y las asociaciones de consumidores, en particular, deben desempeñar un papel activo a la hora de garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión y se encuentran en una buena posición para actuar como entidades habilitadas. Puesto que estas entidades tienen acceso a diferentes fuentes de información acerca de las prácticas de los comerciantes en relación con los consumidores y tienen prioridades diferentes para sus actividades, los Estados miembros deben decidir libremente sobre los tipos de medidas que puede solicitar cada una de estas entidades habilitadas en acciones de representación.
- (12) Puesto que tanto los procedimientos judiciales como los administrativos pueden estar, de forma eficaz y eficiente, al servicio de la protección de los intereses colectivos de los consumidores, se deja a criterio de los Estados miembros si la acción de representación puede interponerse en procedimientos judiciales o administrativos, o ambos, dependiendo del ámbito de aplicación de la ley o del sector económico en cuestión. Esto se entenderá sin perjuicio del derecho a una tutela judicial efectiva conforme al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en virtud del cual los Estados miembros velarán por que los consumidores y las empresas tengan derecho a una tutela judicial efectiva, frente a cualquier decisión administrativa adoptada de conformidad con las disposiciones nacionales por las que se aplica la presente Directiva. Esto incluirá la posibilidad de que las partes obtengan una resolución de suspensión de la decisión impugnada, de conformidad con la legislación nacional.
- (13) Para reforzar la eficacia procesal de las acciones de representación, las entidades habilitadas deben tener la posibilidad de solicitar medidas diferentes en una única acción de representación o en acciones de representación separadas. Estas medidas deben incluir medidas cautelares para detener una práctica en curso o prohibir una práctica en caso de que no se haya llevado a cabo pero exista el riesgo de que cause perjuicios graves o irreversibles a los consumidores, medidas que establezcan que una determinada práctica constituye una infracción de la ley y, en caso necesario, que pongan fin o prohíban la práctica en el futuro, así como medidas que eliminen los

efectos continuados de la infracción, incluida la reparación. Si se solicita en una única acción, las entidades habilitadas deben poder solicitar todas las medidas pertinentes en el momento de interponer la acción o solicitar primero una orden de cesación pertinente y, posteriormente, y si procede, una orden de reparación.

- (14) Las órdenes de cesación tienen por objeto la protección de los intereses colectivos de los consumidores independientemente de cualquier pérdida o perjuicio real sufrido por cada consumidor. Las órdenes de cesación pueden exigir que los comerciantes tomen medidas específicas, como proporcionar a los consumidores la información previamente omitida infringiendo las obligaciones legales. Las decisiones por las que se establezca que una práctica constituye una infracción no deben depender de si la práctica se ha cometido de forma deliberada o por negligencia.
- (15) La entidad habilitada que inicie la acción de representación en virtud de la presente Directiva debe ser parte en el procedimiento. Los consumidores afectados por la infracción deben tener posibilidades adecuadas de beneficiarse de los resultados pertinentes de la acción de representación. Las órdenes de cesación dictadas en virtud de la presente Directiva deben entenderse sin perjuicio de las acciones individuales interpuestas por consumidores perjudicados por la práctica objeto de la orden de cesación.
- (16) Las entidades habilitadas deben poder solicitar medidas destinadas a eliminar los efectos continuados de la infracción. Estas medidas deben adoptar la forma de una orden de reparación que obligue al comerciante a ofrecer, entre otras cosas, indemnización, arreglo, sustitución, reducción del precio, resolución del contrato o reembolso del precio pagado, según proceda y conforme a las leyes nacionales.
- (17) La indemnización concedida a los consumidores perjudicados en una situación de daños masivos no debe exceder del importe que deba pagar el comerciante para cubrir el perjuicio real sufrido con arreglo a la legislación nacional o de la Unión aplicable. En particular, deben evitarse las indemnizaciones punitivas que concedan a la parte demandante una indemnización superior al daño sufrido.
- (18) Los Estados miembros podrán exigir a las entidades habilitadas que faciliten información suficiente para apoyar una acción de representación para obtener reparación, incluida una descripción del grupo de consumidores afectados por una infracción y las cuestiones de hecho y de derecho que deben resolverse en el marco de la acción de representación. Para iniciar la acción, no debe exigirse a la entidad habilitada que identifique individualmente a todos los consumidores afectados por una infracción. En acciones de representación para obtener reparación, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa debe verificar en la fase más temprana posible del procedimiento la idoneidad del caso para la interposición de una acción de representación, teniendo en cuenta la naturaleza de la infracción y las características de los perjuicios sufridos por los consumidores afectados.
- (19) Debe permitirse a los Estados miembros decidir si sus órganos jurisdiccionales o autoridades nacionales ante los que se haya interpuesto una acción de representación para obtener reparación pueden dictar, de manera excepcional, en lugar de una orden de reparación, una resolución declarativa relativa a la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por una infracción en la que podrían basarse directamente acciones de reparación subsiguientes por parte de cada consumidor. Esta posibilidad debe reservarse a los casos debidamente justificados en los que la cuantificación de la reparación individual que corresponda atribuir a cada uno de los consumidores afectados por la acción de representación sea compleja y resulte

ineficiente llevarla a cabo en el marco de la acción de representación. Las resoluciones declarativas no deben dictarse en situaciones que no sean complejas y, en particular, cuando los consumidores en cuestión sean determinables y cuando hayan sufrido un perjuicio comparable en relación con un período de tiempo o una compra. Del mismo modo, no deberían dictarse resoluciones declarativas cuando la cuantía de la pérdida sufrida por cada uno de los consumidores sea tan escasa que resulte improbable que los consumidores individuales reclamen una reparación individual. El órgano jurisdiccional o la autoridad nacional debe motivar debidamente el recurso a una resolución declarativa en lugar de a una orden de reparación en un caso concreto.

- (20) Cuando los consumidores afectados por la misma práctica sean determinables y hayan sufrido daños comparables en relación con un período de tiempo o una compra, como en el caso de los contratos de consumo a largo plazo, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa podrá definir claramente el grupo de consumidores afectados por la infracción en el curso de la acción de representación. En particular, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa podría solicitar al comerciante que haya cometido la infracción que facilite información pertinente, como la identidad de los consumidores afectados y la duración de la práctica. Por motivos de premura y eficiencia, en esos casos los Estados miembros, con arreglo a su legislación nacional, podrían considerar ofrecer a los consumidores la posibilidad de beneficiarse directamente de una orden de reparación después de que haya sido dictada sin necesidad de otorgar un mandato individual antes de que se dicte la orden de reparación.
- (21) En asuntos de escasa cuantía, es poco probable que la mayoría de los consumidores interpongan acciones para hacer valer sus derechos, porque los esfuerzos superarían a los beneficios individuales. Sin embargo, si la misma práctica afecta a varios consumidores, la pérdida agregada puede ser significativa. En tales casos, un órgano jurisdiccional o una autoridad puede considerar que resulta desproporcionado distribuir los fondos entre los consumidores afectados, por ejemplo porque es demasiado oneroso o impracticable. Por tanto, los fondos recibidos como reparación a través de acciones de representación tendrán mayor utilidad para la protección de los intereses colectivos de los consumidores y deben destinarse a un objetivo público pertinente, como un fondo de asistencia jurídica gratuita para los consumidores, campañas de sensibilización o asociaciones de consumidores.
- (22) Solo podrán solicitarse medidas destinadas a eliminar los efectos continuados de la infracción sobre la base de una resolución definitiva, que establezca una infracción del Derecho de la Unión amparada por el ámbito de aplicación de la presente Directiva que perjudique el interés colectivo de los consumidores, incluida una orden de cesación definitiva dictada en el marco de la acción de representación. En particular, podrán solicitarse medidas que eliminen los efectos continuados de la infracción sobre la base de resoluciones definitivas de un órgano jurisdiccional o una autoridad administrativa en el contexto de las actividades de aplicación reguladas por el Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>

DO L 345 de 27.12.2017.

- (23) La presente Directiva contempla un mecanismo procesal, lo que no afecta a las normas que establecen derechos sustantivos de los consumidores a medidas correctoras contractuales y no contractuales en caso de que sus intereses se hayan visto perjudicados por una infracción, como el derecho a una indemnización por daños y perjuicios, resolución del contrato, reembolso, sustitución, arreglo o reducción del precio. Una acción de representación que solicite reparación en virtud de la presente Directiva solo podrá interponerse cuando el Derecho de la Unión o la legislación nacional prevea dichos derechos sustantivos.
- (24) La presente Directiva no sustituye los mecanismos nacionales de recurso colectivo existentes. Teniendo en cuenta sus tradiciones jurídicas, deja a criterio de los Estados miembros la posibilidad de diseñar la acción de representación establecida por la presente Directiva en el marco de un mecanismo de recurso colectivo existente o futuro o como alternativa a estos mecanismos, en la medida en que el mecanismo nacional cumpla las modalidades previstas en la presente Directiva.
- (25) Las entidades habilitadas deben ser totalmente transparentes respecto de la fuente de financiación de su actividad en general y en relación con los fondos que apoyen una acción de representación concreta para obtener reparación, a fin de permitir que los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas evalúen si puede existir un conflicto de intereses entre el financiador tercero y la entidad habilitada y de evitar riesgos de litigio abusivo, así como de evaluar si el financiador tercero cuenta con recursos suficientes para hacer frente a sus compromisos financieros ante la entidad habilitada. La información facilitada por la entidad habilitada al órgano jurisdiccional o a la autoridad administrativa que supervise la acción de representación debe permitir evaluar si el tercero puede influir en las decisiones de procedimiento de la entidad habilitada en el contexto de la acción de representación, incluidos los acuerdos, y si proporciona financiación para una acción de representación para obtener reparación contra un demandado que es competidor del financiador o contra un demandado del que depende el financiador. Si se confirma alguna de estas circunstancias, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa debe estar facultado para exigir a la entidad habilitada que rechace la financiación en cuestión y, en caso necesario, para no admitir la legitimación de la entidad habilitada en un caso concreto.
- (26) Deben fomentarse los acuerdos colectivos extrajudiciales destinados a proporcionar una reparación a los consumidores perjudicados antes de interponer la acción de representación y en cualquier fase de la acción de representación.
- (27) Los Estados miembros pueden establecer que una entidad habilitada y un comerciante que hayan llegado a un acuerdo relativo a la reparación ofrecida a los consumidores afectados por una práctica presuntamente ilegal de ese comerciante puedan solicitar conjuntamente a un órgano jurisdiccional o a una autoridad administrativa que lo apruebe. Esta solicitud debe ser admitida por el órgano jurisdiccional o por la autoridad administrativa únicamente si no existe ninguna otra acción de representación en curso en relación con la misma práctica. El órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa competente que apruebe dicho acuerdo colectivo debe tener en cuenta los intereses y los derechos de todas las partes interesadas, incluidos los consumidores individuales. Se dará a los consumidores individuales afectados la posibilidad de aceptar o rechazar someterse a dicho acuerdo.
- (28) El órgano jurisdiccional y la autoridad administrativa deben estar facultados para invitar al comerciante infractor y a la entidad habilitada que haya interpuesto la acción de representación a que entablen negociaciones destinadas a alcanzar un acuerdo sobre

la reparación que se ofrecerá a los consumidores afectados. La decisión de invitar a las partes a resolver un conflicto extrajudicialmente debe tener en cuenta el tipo de infracción a la que se refiere la acción, las características de los consumidores afectados, el posible tipo de reparación que se va a ofrecer, la disposición de las partes a llegar a un acuerdo y la diligencia del procedimiento.

- (29) Con el fin de facilitar la reparación solicitada por consumidores individuales sobre la base de resoluciones declarativas definitivas en relación con la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por una infracción dictadas en el marco de acciones de representación, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa que haya dictado la resolución debe estar facultado para solicitar a la entidad habilitada y al comerciante que alcancen un acuerdo colectivo.
- (30) Cualquier acuerdo extrajudicial alcanzado en el marco de una acción de representación o basado en una resolución declarativa definitiva debe ser aprobado por el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa pertinente para garantizar su legalidad y su equidad, teniendo en cuenta los intereses y los derechos de todas las partes interesadas. Se dará a los consumidores individuales afectados la posibilidad de aceptar o rechazar someterse a dicho acuerdo.
- (31) Garantizar que los consumidores reciban información sobre una acción de representación es esencial para su éxito. Debe informarse a los consumidores de la acción de representación en curso, del hecho de que la práctica de un comerciante se ha considerado un incumplimiento de la ley, de sus derechos derivados del establecimiento de una infracción y de las medidas que deben adoptar posteriormente los consumidores afectados, especialmente para obtener una reparación. Los riesgos reputacionales asociados a la divulgación de información sobre la infracción también son importantes a la hora de disuadir a los comerciantes de vulnerar los derechos de los consumidores.
- (32) Para que sea eficaz, la información debe ser adecuada y proporcionada a las circunstancias del caso. El comerciante que haya cometido la infracción debe informar adecuadamente a todos los consumidores afectados de las órdenes de cesación y reparación definitivas dictadas en el marco de la acción de representación, así como de un acuerdo aprobado por un órgano jurisdiccional o una autoridad administrativa. Esta información puede facilitarse, por ejemplo, en el sitio web del comerciante, en las redes sociales, en los mercados en línea o en periódicos populares, incluidos los distribuidos exclusivamente por medios de comunicación electrónicos. Si es posible, se debe informar a los consumidores individualmente mediante el envío de comunicaciones electrónicas o cartas impresas. Esta información debe facilitarse, previa solicitud, en formatos accesibles para personas con discapacidad.
- (33) Para reforzar la seguridad jurídica, evitar la incoherencia en la aplicación del Derecho de la Unión y aumentar la eficacia y la eficiencia procesal de las acciones de representación y de las posibles acciones consecutivas para obtener reparación, la constatación de una infracción establecida en una resolución definitiva, incluida una orden de cesación definitiva en virtud de la presente Directiva, dictada por una autoridad administrativa o por un órgano jurisdiccional, no debe ser objeto de un nuevo litigio en acciones legales subsiguientes relacionadas con la misma infracción cometida por el mismo comerciante, por lo que respecta a la naturaleza de la infracción y su alcance material, personal, temporal y territorial, según se determine en esa resolución definitiva. Cuando una acción que solicite que se eliminen los efectos continuados de la infracción, incluida una acción de reparación, se interponga en un

Estado miembro distinto de aquel en el que se haya dictado una resolución definitiva por la que se establezca dicha infracción, la resolución debe constituir una presunción refutable de que se ha producido la infracción.

- (34) Los Estados miembros deben velar por que las acciones de reparación individuales se basen en una resolución declarativa definitiva dictada en el marco de una acción de representación. Esas acciones deben estar disponibles mediante procedimientos ágiles y simplificados.
- (35) Las acciones de reparación basadas en el establecimiento de una infracción mediante una orden de cesación definitiva o mediante una resolución declarativa definitiva relativa a la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados, en virtud de la presente Directiva, no deben verse obstaculizadas por las normas nacionales sobre períodos de prescripción. La interposición de una acción de representación debe tener el efecto de suspender o interrumpir los periodos de prescripción aplicables a cualquier acción de reparación de los consumidores afectados por esa acción.
- (36) Las acciones de representación para órdenes de cesación deben tratarse con la debida diligencia procesal. Las órdenes de cesación con efecto provisional deben tratarse siempre mediante un procedimiento acelerado para evitar que la infracción cause más perjuicio.
- (37) Las pruebas son un elemento importante para establecer si una práctica determinada constituye una infracción de la ley y si existe riesgo de reiteración, determinar los consumidores afectados por una infracción, decidir sobre la reparación e informar adecuadamente a los consumidores concernidos por una acción de representación del procedimiento en curso y sus resultados finales. Sin embargo, las relaciones de empresa a consumidor se caracterizan por la asimetría de la información y la información necesaria puede estar exclusivamente en poder del comerciante, de manera que sea inaccesible para la entidad habilitada. Por tanto, las entidades habilitadas deben tener derecho a solicitar al órgano jurisdiccional o a la autoridad administrativa competente que el comerciante comunique las pruebas pertinentes para su reclamación o necesarias para informar adecuadamente a los consumidores afectados por la acción de representación, sin que sea necesario que especifiquen elementos de prueba individuales. La necesidad, el alcance y la proporcionalidad de dicha comunicación deben ser evaluados detenidamente por el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa que supervise la acción de representación, teniendo en cuenta la protección de intereses legítimos de terceros y sin perjuicio de las normas de la Unión y nacionales aplicables en materia de confidencialidad.
- (38) Con el fin de garantizar la eficacia de las acciones de representación, los comerciantes que hayan cometido una infracción deben enfrentarse a sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas por incumplimiento de una resolución definitiva emitida en el marco de la acción de representación.
- (39) Teniendo en cuenta que las acciones de representación persiguen un interés público mediante la protección de los intereses colectivos de los consumidores, los Estados miembros deben velar por que los costes asociados a los procedimientos no sean un obstáculo para que las entidades habilitadas interpongan acciones de representación en el marco de la presente Directiva.
- (40) La cooperación y el intercambio de información entre entidades habilitadas de diferentes Estados miembros han demostrado ser útiles a la hora de abordar

infracciones transfronterizas. Es necesario mantener las medidas de desarrollo de las capacidades y cooperación y ampliarlas a un mayor número de entidades habilitadas en el conjunto de la Unión, con el fin de aumentar el recurso a acciones de representación con implicaciones transfronterizas.

- (41) Con el fin de hacer frente de manera eficaz a infracciones con implicaciones transfronterizas, debe garantizarse el reconocimiento mutuo de la legitimación de las entidades habilitadas previamente designadas en un Estado miembro para interponer acciones de representación en otro Estado miembro. Por otra parte, las entidades habilitadas de distintos Estados miembros deberían ser capaces de unir fuerzas en una única acción de representación ante un único foro, sin perjuicio de las normas pertinentes en materia de jurisdicción competente. Por razones de eficiencia y de eficacia, una entidad habilitada debe poder interponer una acción de representación en nombre de otras entidades habilitadas que representen a consumidores de distintos Estados miembros.
- (42) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios establecidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por consiguiente, la presente Directiva debe interpretarse y aplicarse de conformidad con dichos derechos y principios, incluidos los relativos al derecho a una tutela judicial efectiva y a un juicio equitativo, así como al derecho de defensa.
- (43) Por lo que respecta a la legislación medioambiental, la presente Directiva tiene en cuenta el Convenio de la CEPE sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente («el Convenio de Aarhus»).
- (44) Los objetivos de la presente Directiva, a saber, el establecimiento de un mecanismo de acción de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, con el fin de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores en el conjunto de la Unión y el correcto funcionamiento del mercado interior, no pueden lograrse de manera suficiente mediante acciones adoptadas exclusivamente por los Estados miembros, sino que, debido a las implicaciones transfronterizas de las acciones de representación, pueden lograrse mejor a escala de la Unión. La Unión puede, por tanto, adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en ese mismo artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar tal objetivo.
- (45) De conformidad con la Declaración política conjunta, de 28 de septiembre de 2011, de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos<sup>33</sup>, los Estados miembros se han comprometido a adjuntar a la notificación de sus medidas de transposición, en aquellos casos en que esté justificado, uno o varios documentos que expliquen la relación entre los elementos de una directiva y las partes correspondientes de los instrumentos nacionales de transposición. Por lo que respecta a la presente Directiva, el legislador considera que la transmisión de tales documentos está justificada.
- (46) Es conveniente establecer normas para la aplicación temporal de la presente Directiva.
- (47) Por consiguiente, debe derogarse la Directiva 2009/22/CE.

---

<sup>33</sup> DO C 369 de 17.12.2011, p. 14.

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:

## Capítulo 1

### Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

#### *Artículo 1*

##### **Objeto**

1. La presente Directiva establece normas que permiten que las entidades habilitadas interpongan acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, garantizando, al mismo tiempo, salvaguardias apropiadas para evitar litigios abusivos.
2. La presente Directiva no impedirá que los Estados miembros adopten o mantengan en vigor disposiciones destinadas a conceder a las entidades habilitadas o a cualquier otra persona otros medios procesales para interponer acciones destinadas a proteger los intereses colectivos de los consumidores a escala nacional.

#### *Artículo 2*

##### **Ámbito de aplicación**

1. La presente Directiva se aplicará a las acciones de representación interpuestas contra infracciones por parte de los comerciantes de las disposiciones del Derecho de la Unión enumeradas en el anexo I que perjudiquen o puedan perjudicar los intereses colectivos de los consumidores. Se aplicará a las infracciones nacionales y transfronterizas, incluidas aquellas que hayan cesado antes de que se haya iniciado la acción de representación o antes de la conclusión de la acción de representación.
2. La presente Directiva no afectará a las normas que establezcan medidas correctoras contractuales y no contractuales a disposición de los consumidores para estas infracciones con arreglo a la legislación de la Unión o nacional.
3. La presente Directiva se entenderá sin perjuicio de las normas de Derecho internacional privado de la Unión, en particular las normas relativas a la competencia judicial y al Derecho aplicable.

#### *Artículo 3*

##### **Definiciones**

A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- 1) «consumidor»: toda persona física que actúe con fines ajenos a su actividad comercial, negocio, oficio o profesión;
- 2) «comerciante»: toda persona física o jurídica, ya sea privada o pública, que actúe, incluso a través de otra persona que actúe en su nombre o en su representación, con fines relacionados con su actividad comercial, negocio, oficio o profesión;
- 3) «intereses colectivos de los consumidores»: los intereses de varios consumidores;
- 4) «acción de representación»: toda acción para la protección de los intereses colectivos de los consumidores en la que los consumidores afectados no son parte;

- 5) «práctica»: cualquier acto u omisión de un comerciante;
- 6) «resolución definitiva»: toda resolución adoptada por el órgano jurisdiccional de un Estado miembro que no puede ser objeto de recurso o ya no puede ser objeto de recurso o una resolución de una autoridad administrativa que ya no puede someterse a una revisión judicial.

## Capítulo 2

### Acciones de representación

#### *Artículo 4*

##### **Entidades habilitadas**

1. Los Estados miembros garantizarán que puedan interponer acciones de representación las entidades habilitadas previamente designadas por los Estados miembros, a petición suya, para tal fin e incluidas en una lista a disposición pública.

Los Estados miembros designarán a una entidad como entidad habilitada si cumple los siguientes criterios:

- a) está debidamente constituida de conformidad con la legislación de un Estado miembro;
- b) tiene un interés legítimo en garantizar que se cumplan las disposiciones del Derecho de la Unión cubiertas por la presente Directiva;
- c) es una entidad sin ánimo de lucro.

Los Estados miembros evaluarán periódicamente si una entidad habilitada sigue cumpliendo estos criterios. Los Estados miembros velarán por que la entidad habilitada pierda esta condición en virtud de la presente Directiva si deja de cumplir uno o varios de los criterios enumerados en el párrafo primero.

2. Los Estados miembros designarán a una entidad habilitada específicamente para una acción de representación concreta, a petición suya, si cumple los criterios recogidos en el apartado 1.
3. Los Estados miembros velarán por que, en particular, las organizaciones de consumidores y los organismos públicos independientes sean admisibles como entidades habilitadas. Los Estados miembros podrán designar como entidades habilitadas a organizaciones de consumidores que representen a miembros de más de un Estado miembro.
4. Los Estados miembros podrán establecer normas que especifiquen qué entidades habilitadas pueden solicitar todas las medidas mencionadas en los artículos 5 y 6, y qué entidades habilitadas pueden solicitar solo una o varias de estas medidas.
5. El cumplimiento por una entidad habilitada de los criterios mencionados en el apartado 1 se entenderá sin perjuicio del derecho del órgano jurisdiccional o de la autoridad administrativa a examinar si el objeto de la entidad habilitada justifica su actuación en un caso concreto, de conformidad con el artículo 5, apartado 1.

## *Artículo 5*

### **Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores**

1. Los Estados miembros velarán por que las entidades habilitadas puedan interponer acciones de representación ante órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas nacionales, siempre y cuando exista una relación directa entre los objetivos principales de la entidad y los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión que la acción que se interpone considera violados.
2. Los Estados miembros velarán por que las entidades habilitadas puedan interponer acciones de representación que persigan las siguientes medidas:
  - a) una orden de cesación como medida cautelar para detener la práctica o, si la práctica todavía no se ha llevado a cabo pero es inminente, para prohibir la práctica;
  - b) una orden de cesación que establezca que la práctica constituye una infracción de la ley y, en caso necesario, ponga fin a la práctica o, si la práctica todavía no se ha llevado a cabo pero es inminente, prohíba la práctica.

Con el fin de solicitar órdenes de cesación, las entidades habilitadas no tendrán que obtener el mandato de los consumidores individuales afectados ni proporcionar pruebas de pérdidas o perjuicios reales por parte de los consumidores afectados o de la intención o negligencia por parte del comerciante.

3. Los Estados miembros velarán por que las entidades habilitadas puedan interponer acciones de representación para solicitar medidas que eliminen los efectos continuados de la infracción. Estas medidas se solicitarán sobre la base de una resolución definitiva por la que se determine que una práctica constituye una infracción de la legislación de la Unión enumerada en el anexo I que perjudica los intereses colectivos de los consumidores, incluida la orden de cesación definitiva mencionada en el apartado 2, letra b).
4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, los Estados miembros velarán por que las entidades habilitadas puedan solicitar medidas que eliminen los efectos continuados de la infracción, junto con las medidas mencionadas en el apartado 2, en el marco de una única acción de representación.

## *Artículo 6*

### **Medidas de reparación**

1. A efectos del artículo 5, apartado 3, los Estados miembros velarán por que las entidades habilitadas puedan interponer acciones de representación solicitando una orden de reparación, que obligue al comerciante a ofrecer, entre otras cosas, indemnización, arreglo, sustitución, reducción del precio, resolución de contrato o reembolso del precio pagado, según proceda. Un Estado miembro podrá requerir el mandato de los consumidores individuales afectados antes de que se dicte una resolución declarativa o una orden de reparación.

La entidad habilitada facilitará información suficiente según se requiera en la legislación nacional para apoyar la acción, incluida una descripción de los consumidores afectados por la acción y las cuestiones de hecho y de derecho que deben resolverse.

2. Como excepción al apartado 1, los Estados miembros podrán facultar a un órgano jurisdiccional o a una autoridad administrativa para que dicte, en lugar de una orden de reparación, una resolución declarativa relativa a la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por una infracción de la legislación de la Unión enumerada en el anexo I, en casos debidamente justificados en los que, debido a las características del perjuicio individual a los consumidores afectados, la cuantificación de la reparación individual resulte compleja.
3. El apartado 2 no se aplicará en los casos siguientes:
  - a) Cuando los consumidores afectados por la infracción sean determinables y hayan sufrido perjuicios comparables causados por la misma práctica en relación con un período de tiempo o una compra. En tal caso, la exigencia de mandato de los consumidores individuales afectados no constituirá una condición para iniciar la acción. La reparación se destinará a los consumidores afectados.
  - b) Cuando los consumidores hayan sufrido una pérdida de escasa cuantía y sería desproporcionado distribuir la reparación. En tales casos, los Estados miembros velarán por que no se requiera el mandato de los consumidores individuales afectados. La reparación se destinará a un objetivo público al servicio de los intereses colectivos de los consumidores.
4. La reparación obtenida por medio de una resolución definitiva de conformidad con los apartados 1, 2 y 3 se entenderá sin perjuicio de ningún derecho adicional a reparación que los consumidores afectados puedan tener con arreglo a la legislación de la Unión o nacional.

#### *Artículo 7*

#### **Financiación**

1. La entidad habilitada que solicite la orden de reparación mencionada en el artículo 6, apartado 1, declarará en una fase inicial de la acción la fuente de los fondos utilizados para su actividad en general y los fondos que utiliza para respaldar la acción. Deberá demostrar que dispone de recursos financieros suficientes para representar los intereses de los consumidores afectados y para hacer frente a cualquier coste adverso en caso de que la acción no prospere.
2. Los Estados miembros velarán por que, en los casos en los que una acción de representación para obtener reparación esté financiada por un tercero, este tenga prohibido:
  - a) influir en las decisiones de la entidad habilitada en el contexto de una acción de representación, incluidos los acuerdos;
  - b) financiar una acción colectiva contra un demandado que sea un competidor del proveedor de fondos o contra un demandado del que dependa el proveedor de fondos.
3. Los Estados miembros velarán por que los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas estén facultados para evaluar las circunstancias mencionadas en el apartado 2 y exigir, en consecuencia, a la entidad habilitada que rechace la financiación pertinente y, en caso necesario, para no admitir la legitimación de la entidad habilitada en un caso concreto.

## *Artículo 8*

### **Acuerdos**

1. Los Estados miembros podrán establecer que una entidad habilitada y un comerciante que hayan llegado a un acuerdo relativo a la reparación de los consumidores afectados por una práctica presuntamente ilegal de ese comerciante puedan solicitar conjuntamente a un órgano jurisdiccional o a una autoridad administrativa que lo apruebe. Esta solicitud debe ser admitida por el órgano jurisdiccional o por la autoridad administrativa únicamente si no existe ninguna otra acción de representación en curso ante el órgano jurisdiccional o ante la autoridad administrativa del mismo Estado miembro en relación con el mismo comerciante y con respecto a la misma práctica.
2. Los Estados miembros velarán por que, en cualquier momento en el marco de las acciones de representación, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa pueda invitar a la entidad habilitada y al demandado, tras haberlos consultado, a llegar a un acuerdo relativo a la reparación en un plazo razonable.
3. Los Estados miembros velarán por que el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa que haya dictado la resolución declarativa definitiva mencionada en el artículo 6, apartado 2, esté capacitado para solicitar a las partes de la acción de representación que, en un plazo razonable, lleguen a un acuerdo en relación con la reparación que debe concederse a los consumidores sobre la base de esta resolución definitiva.
4. Los acuerdos mencionados en los apartados 1, 2 y 3 estarán sujetos al control del órgano jurisdiccional o de la autoridad administrativa. El órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa evaluará la legalidad y la equidad del acuerdo, teniendo en cuenta los derechos y los intereses de todas las partes, incluidos los consumidores afectados.
5. Si el acuerdo mencionado en el apartado 2 no se alcanza dentro de los plazos establecidos o si no se aprueba el acuerdo alcanzado, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa proseguirá con la acción de representación.
6. Se dará a los consumidores individuales afectados la posibilidad de aceptar o rechazar someterse a los acuerdos referidos en los apartados 1, 2 y 3. La reparación obtenida a través de un acuerdo aprobado de conformidad con el apartado 4 se entenderá sin perjuicio de ningún derecho adicional a reparación que los consumidores en cuestión puedan tener conforme a la legislación de la Unión o nacional.

## *Artículo 9*

### **Información sobre las acciones de representación**

1. Los Estados miembros velarán por que el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa exija al comerciante que ha cometido la infracción que informe a los consumidores afectados de las resoluciones definitivas que contemplen las medidas mencionadas en los artículos 5 y 6, así como de los acuerdos aprobados mencionados en el artículo 8, a través de medios adecuados a las circunstancias del caso y dentro de los plazos especificados, incluso, si procede, mediante notificación a todos los consumidores afectados individualmente.

2. La información mencionada en el apartado 1 incluirá, en lenguaje inteligible, una explicación del objeto de la acción de representación, sus consecuencias legales y, si procede, las medidas que deberán adoptar posteriormente los consumidores afectados.

#### *Artículo 10*

##### **Efectos de las resoluciones definitivas**

1. Los Estados miembros velarán por que se considere que una infracción que perjudique los intereses colectivos de los consumidores establecida en una resolución definitiva de una autoridad administrativa o de un órgano jurisdiccional, incluida la orden de cesación definitiva que se menciona en el artículo 5, apartado 2, letra b), establece de manera irrefutable la existencia de tal infracción a efectos de cualquier otra acción para solicitar una reparación por la misma infracción ante sus órganos jurisdiccionales nacionales.
2. Los Estados miembros velarán por que la resolución definitiva mencionada en el apartado 1, adoptada en otro Estado miembro, sea considerada por sus órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas nacionales una presunción refutable de que se ha producido una infracción.
3. Los Estados miembros velarán por que se considere que la resolución declarativa definitiva mencionada en el artículo 6, apartado 2, establece de manera irrefutable la responsabilidad del comerciante frente a los consumidores perjudicados por una infracción a los efectos de cualquier acción que solicite una reparación contra el mismo comerciante por esa infracción ante sus órganos jurisdiccionales nacionales. Los Estados miembros velarán por que tales acciones de reparación interpuestas individualmente por los consumidores estén disponibles mediante procedimientos ágiles y simplificados.

#### *Artículo 11*

##### **Suspensión del periodo de prescripción**

Los Estados miembros velarán por que la interposición de la acción de representación contemplada en los artículos 5 y 6 tenga el efecto de suspender o interrumpir los periodos de prescripción a los que esté sujeta cualquier acción de reparación para los consumidores afectados, si los derechos en cuestión están sujetos a un período de prescripción con arreglo a la legislación de la Unión o nacional.

#### *Artículo 12*

##### **Diligencia procesal**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las acciones de representación mencionadas en los artículos 5 y 6 se tramiten con la debida diligencia.
2. Las acciones de representación para una orden de cesación en forma de medida cautelar contemplada en el artículo 5, apartado 2, letra a), se tramitarán mediante un procedimiento acelerado.

### *Artículo 13*

#### **Pruebas**

Los Estados miembros velarán por que, a petición de una entidad habilitada que haya presentado hechos y pruebas razonablemente disponibles, suficientes para respaldar la acción de representación, y haya indicado otras pruebas que estén en manos del demandado, el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa pueda ordenar, de conformidad con las normas procesales nacionales, que el demandado presente dichas pruebas, sin perjuicio de las normas de la Unión y nacionales aplicables en materia de confidencialidad.

### *Artículo 14*

#### **Sanciones**

1. Los Estados miembros establecerán las normas sobre las sanciones aplicables por el incumplimiento de las resoluciones definitivas dictadas en el marco de la acción de representación y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Estas sanciones serán eficaces, proporcionadas y disuasorias.
2. Los Estados miembros velarán por que las sanciones puedan adoptar la forma de multas.
3. A la hora de decidir sobre la asignación de ingresos procedentes de multas, los Estados miembros tendrán en cuenta los intereses colectivos de los consumidores.
4. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión las disposiciones mencionadas en el apartado 1 a más tardar el [*fecha de transposición de la Directiva*] y le comunicarán sin dilación cualquier modificación posterior que afecte a estas.

### *Artículo 15*

#### **Asistencia para entidades habilitadas**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para evitar que los costes procesales relacionados con las acciones de representación constituyan obstáculos económicos para que las entidades habilitadas puedan ejercer de manera efectiva el derecho a solicitar las medidas mencionadas en los artículos 5 y 6, como limitar las tasas judiciales o administrativas aplicables, concederles acceso a asistencia jurídica gratuita cuando sea necesario o facilitarles financiación pública para tal fin.
2. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, en los casos en que las entidades habilitadas estén obligadas a informar a los consumidores sobre la acción de representación en curso, el coste asociado pueda repercutirse al comerciante si la acción prospera.
3. Los Estados miembros y la Comisión apoyarán y facilitarán la cooperación de las entidades habilitadas y el intercambio y la difusión de sus buenas prácticas y experiencias en relación con la resolución de infracciones transfronterizas y nacionales.

### *Artículo 16*

#### **Acciones de representación transfronterizas**

1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que cualquier entidad habilitada designada previamente en un Estado miembro, con

arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, pueda acudir a los órganos jurisdiccionales o a las autoridades administrativas de otro Estado miembro previa presentación de la lista pública a la que se hace referencia en ese artículo. Los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas aceptarán dicha lista como prueba de la legitimación de la entidad habilitada sin perjuicio de su derecho a examinar si la finalidad de la entidad habilitada justifica que ejerce acciones en un caso concreto.

2. Los Estados miembros velarán por que, cuando la infracción afecte o pueda afectar a los consumidores de distintos Estados miembros, la acción de representación pueda ser ejercitada ante el órgano jurisdiccional o la autoridad administrativa competente de un Estado miembro por varias entidades habilitadas de distintos Estados miembros que actúen conjuntamente o representadas por una única entidad habilitada para la protección del interés colectivo de los consumidores de distintos Estados miembros.
3. A los efectos de las acciones de representación transfronterizas, y sin perjuicio de los derechos concedidos a otras entidades con arreglo a la legislación nacional, los Estados miembros comunicarán a la Comisión la lista de entidades habilitadas previamente designadas. Los Estados miembros informarán a la Comisión de la denominación y finalidad de dichas entidades habilitadas. La Comisión pondrá a disposición del público esta información y la mantendrá actualizada.
4. Si un Estado miembro o la Comisión planteara dudas respecto al cumplimiento por parte de una entidad habilitada de los criterios establecidos en el artículo 4, apartado 1, el Estado miembro que hubiera designado a esa entidad investigará dichas dudas y, si procede, revocará la designación si no se cumplen uno o varios criterios.

## Capítulo 3

### Disposiciones finales

#### *Artículo 17*

##### **Derogación**

La Directiva 2009/22/UE queda derogada a partir del [fecha de aplicación de la presente Directiva] sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20, apartado 2.

Las referencias a la Directiva derogada se entenderán hechas a la presente Directiva con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo II.

#### *Artículo 18*

##### **Control y evaluación**

1. Cuando hayan transcurrido como mínimo cinco años a partir de la fecha de aplicación de la presente Directiva, la Comisión llevará a cabo una evaluación de la presente Directiva y presentará un informe sobre las principales conclusiones al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo. La evaluación se llevará a cabo de conformidad con las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación. En el informe, la Comisión evaluará, en particular, el ámbito de aplicación de la presente Directiva definido en el artículo 2 y en el anexo I.

2. A más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente Directiva, la Comisión evaluará si las normas sobre los derechos de los pasajeros aéreos y ferroviarios ofrecen un nivel de protección de los derechos de los consumidores comparable al previsto en la presente Directiva. De ser así, la Comisión tiene la intención de hacer propuestas apropiadas, que podrán consistir, en particular, en excluir los actos mencionados en los puntos 10 y 15 del anexo I del ámbito de aplicación de la presente Directiva, tal y como se define en el artículo 2.
3. Los Estados miembros facilitarán anualmente a la Comisión, por primera vez, a más tardar, cuatro años después de la fecha de aplicación de la presente Directiva, la siguiente información necesaria para la elaboración del informe mencionado en el apartado 1:
  - a) el número de acciones de representación interpuestas en virtud de la presente Directiva ante las autoridades administrativas y judiciales;
  - b) el tipo de entidad habilitada que ejercita las acciones;
  - c) el tipo de infracción a la que se hace frente en el marco de las acciones de representación, las partes de las acciones de representación y el sector económico afectado por las acciones de representación;
  - d) la duración de los procedimientos desde que se inicia una acción hasta la adopción de la orden de cesación definitiva mencionada en el artículo 5, las órdenes de reparación o las decisiones declarativas mencionadas en el artículo 6 o la aprobación definitiva del acuerdo mencionado en el artículo 8;
  - e) los resultados de las acciones de representación;
  - f) el número de entidades habilitadas que participan en el mecanismo de cooperación e intercambio de buenas prácticas a que se refiere el artículo 15, apartado 3.

#### *Artículo 19*

#### **Transposición**

1. Los Estados miembros adoptarán y publicarán, a más tardar el [18 meses después de la entrada en vigor de esta Directiva], las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Los Estados miembros aplicarán dichas disposiciones a partir del [6 meses después del plazo de transposición].

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.
2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.

#### *Artículo 20*

#### **Disposiciones transitorias**

1. Los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de transposición de la presente Directiva a las infracciones que hayan comenzado después del *[fecha de aplicación de la presente Directiva]*.
2. Los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de transposición de la Directiva 2009/22/CE a las infracciones que hayan comenzado antes de *[fecha de aplicación de la presente Directiva]*.

#### *Artículo 21*

#### **Entrada en vigor**

La presente Directiva entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

#### *Artículo 22*

#### **Destinatarios**

Los destinatarios de la presente Directiva son los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Parlamento Europeo*  
*El Presidente*

*Por el Consejo*  
*El Presidente*

## **FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA**

### **1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA**

- 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa
- 1.2. Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA
- 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa
- 1.4. Objetivo(s)
- 1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa
- 1.6. Duración e incidencia financiera
- 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)

### **2. MEDIDAS DE GESTIÓN**

- 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes
- 2.2. Sistema de gestión y de control
- 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

### **3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA**

- 3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)
- 3.2. Incidencia estimada en los gastos
  - 3.2.1. *Resumen de la incidencia estimada en los gastos*
  - 3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos de operaciones*
  - 3.2.3. *Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo*
  - 3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*
  - 3.2.5. *Contribución de terceros*
- 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

## FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

### 1. MARCO DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

#### 1.1. Denominación de la propuesta/iniciativa

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores

#### 1.2. **Ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA**<sup>34</sup>

Título 33 – Justicia y consumidores - Capítulo 33 02 01 - Programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» (REC)

Ámbito de aplicación de otras áreas políticas afectadas - Véase el anexo I de la propuesta

#### 1.3. Naturaleza de la propuesta/iniciativa

La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva**

La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción nueva a raíz de un proyecto piloto / una acción preparatoria**<sup>35</sup>

La propuesta/iniciativa se refiere a **la prolongación de una acción existente**

La propuesta/iniciativa se refiere a **una acción reorientada hacia una nueva acción**

#### 1.4. Objetivo(s)

##### 1.4.1. *Objetivo(s) estratégico(s) plurianual(es) de la Comisión contemplado(s) en la propuesta/iniciativa*

Mercado interior más justo y más profundo; mercado único digital

DG JUST - Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía (REC), objetivo específico n.º 9 relativo a la política de consumidores:

– Permitir a las personas, en su condición de consumidores en el mercado interior, ejercer sus derechos derivados del Derecho de la Unión.

Objetivo específico de la propuesta:

– Mediante la mejora de las acciones de representación, el objetivo es reducir el número de infracciones del Derecho de la Unión que afectan a los intereses colectivos de los consumidores y, por tanto, mejorar el cumplimiento y eliminar el perjuicio al consumidor.

Objetivo específico de la acción presupuestada propuesta:

– Continuar las medidas en materia de educación y cooperación y ampliarlas a un mayor número de entidades habilitadas en el conjunto de la UE, con el fin de

<sup>34</sup>

GPA: gestión por actividades; PPA: presupuestación por actividades;

<sup>35</sup>

Tal como se contempla en el artículo 54, apartado 2, letras a) o b), del Reglamento Financiero.

potenciar el uso de acciones de representación para infracciones con repercusiones transfronterizas.

1.4.2. *Objetivo(s) específico(s) y actividad(es) GPA/PPA afectada(s)*

Actividad(es) GPA/PPA afectada(s)

Actividades analíticas (recogida de datos y estadísticas)

Aprendizaje mutuo y cooperación (eventos, plataforma de intercambio electrónico, medios de comunicación a distancia)

1.4.3. *Resultado(s) e incidencia esperados*

*Especifíquense los efectos que la propuesta/iniciativa debería tener sobre los beneficiarios / la población destinataria.*

En los consumidores: un mayor nivel de protección de los consumidores y un menor perjuicio a los consumidores, al disponerse de mecanismos reforzados de recurso colectivo en situaciones de daños masivos y, por tanto, de mayores incentivos para que los comerciantes cumplan la legislación de la UE en materia de consumo.

En el caso de las entidades habilitadas: nuevas medidas y normas más claras para las entidades habilitadas facultadas para ejercitar acciones de representación, especialmente en casos transfronterizos.

En el caso de los comerciantes: los comerciantes se beneficiarán de una competencia más equitativa y un aumento de la competencia leal.

1.4.4. *Indicadores de resultados e incidencia*

*Especifíquense los indicadores que permiten realizar el seguimiento de la ejecución de la propuesta/iniciativa.*

El artículo 18 (Control y evaluación) de la presente propuesta requiere que los Estados miembros faciliten información estadística en relación con los siguientes indicadores:

- el número y los tipos de acciones de representación interpuestas en virtud de la presente Directiva ante las autoridades administrativas y judiciales;
- el tipo de entidad habilitada que ejercita las acciones;
- el tipo de infracción que se aborda en las acciones de representación, las partes de las acciones de representación y el sector económico afectado por las acciones de representación;
- la duración de los procedimientos desde que se inicia una acción hasta la adopción de la orden de cesación mencionada en el artículo 5, las órdenes de reparación o las decisiones declarativas mencionadas en el artículo 6 o la aprobación definitiva del acuerdo mencionado en el artículo 8 de la Directiva;
- los resultados finales de las acciones de representación (por ejemplo, acuerdos, órdenes de reparación);
- el número de entidades habilitadas que participan en el mecanismo de cooperación e intercambio de buenas prácticas a que se refiere el artículo 15, apartado 3, de la Directiva.

## **1.5. Justificación de la propuesta/iniciativa**

### *1.5.1. Necesidad(es) que debe(n) satisfacerse a corto o largo plazo*

La propuesta pretende mejorar la eficacia del procedimiento de cesación e introducir medidas para la eliminación de las consecuencias de las violaciones de los derechos de los consumidores. Mediante la mejora de las acciones de representación, el objetivo es reducir el número de infracciones del Derecho de la Unión que afectan a los intereses colectivos de los consumidores y, por tanto, mejorar el cumplimiento y eliminar el perjuicio al consumidor.

### *1.5.2. Valor añadido de la intervención de la UE*

Los consumidores no tienen aún acceso a posibilidades eficaces de reparación en todos los Estados miembros. Las importantes disparidades detectadas entre los Estados miembros en relación con la eficacia de la actual Directiva sobre acciones de cesación exigen la intervención de la UE, en particular a la luz de sus repercusiones transfronterizas. La acción de los Estados miembros por sí solos podría derivar en una mayor fragmentación, lo que a su vez mantendría un trato desigual de los consumidores y comerciantes en el mercado interior y niveles divergentes de reparación para los consumidores en la Unión y debilitaría, en última instancia, el mercado único para los consumidores.

### *1.5.3. Principales conclusiones extraídas de experiencias similares anteriores*

El Informe de la Comisión de 2008 sobre la aplicación de la Directiva sobre acciones de cesación concluyó que el procedimiento de cesación se utilizaba con cierto éxito en las infracciones nacionales, pero en menor grado en las infracciones transfronterizas, principalmente debido a la falta de recursos de las entidades habilitadas para abordar los diferentes procedimientos en los distintos Estados miembros. El Informe de la Comisión de 2012 concluyó que el procedimiento de cesación tenía un potencial considerable si las deficiencias pudieran subsanarse, en particular los elevados costes vinculados al procedimiento, la duración y la complejidad de los procedimientos, los efectos relativamente limitados de las resoluciones de cesación en los consumidores y la dificultad de aplicarlas. La evaluación exhaustiva de la Directiva sobre acciones de cesación en el marco del control de adecuación de la legislación en materia de consumo y comercialización de la Comisión de 2017 identificó muchos de estos obstáculos, en particular la falta de una reparación suficiente para los consumidores.

### *1.5.4. Compatibilidad y posibles sinergias con otros instrumentos adecuados*

La propuesta es también plenamente coherente y compatible con las actuales políticas de la Unión. Complementa los procedimientos de cesación y reparación disponibles en los instrumentos sectoriales mediante la introducción de un mecanismo de acción de representación específico en el supuesto de que los intereses colectivos de los consumidores se hayan visto o puedan verse perjudicados. La mejor ejecución de los instrumentos legislativos de la Unión incluidos en el ámbito de aplicación apoyará especialmente las estrategias sobre el mercado único digital, la Unión de los Mercados de Capitales, la Unión de la Energía y la Economía Circular.

## 1.6. Duración e incidencia financiera

Propuesta/iniciativa de **duración limitada**

- Propuesta/iniciativa en vigor desde [el] [DD.MM]AAAA hasta [el] [DD.MM]AAAA
- Incidencia financiera desde AAAA hasta AAAA

Propuesta/iniciativa de **duración ilimitada**

- Ejecución: fase de puesta en marcha desde AAAA hasta AAAA
- y pleno funcionamiento a partir de la última fecha.

## 1.7. Modo(s) de gestión previsto(s)<sup>36</sup>

**Gestión directa** a cargo de la Comisión

- por sus servicios, incluido su personal en las Delegaciones de la Unión;
- por las agencias ejecutivas.

**Gestión compartida** con los Estados miembros

**Gestión indirecta** mediante delegación de tareas de ejecución presupuestaria en:

- terceros países o los organismos que estos hayan designado;
  - organizaciones internacionales y sus agencias (especifíquense);
  - el BEI y el Fondo Europeo de Inversiones;
  - los organismos a que se hace referencia en los artículos 208 y 209 del Reglamento Financiero;
  - organismos de Derecho público;
  - organismos de Derecho privado investidos de una misión de servicio público, en la medida en que presenten garantías financieras suficientes;
  - organismos de Derecho privado de un Estado miembro a los que se haya encomendado la ejecución de una colaboración público-privada y que presenten garantías financieras suficientes;
  - personas a quienes se haya encomendado la ejecución de acciones específicas en el marco de la PESC, de conformidad con el título V del Tratado de la Unión Europea, y que estén identificadas en el acto de base correspondiente.
- *Si se indica más de un modo de gestión, facilítense los detalles en el recuadro de observaciones.*

Observaciones

Tanto los Estados miembros como la Comisión Europea deben apoyar y facilitar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre las entidades habilitadas (artículo 15, apartado 3, de la propuesta).

<sup>36</sup> Las explicaciones sobre los modos de gestión y las referencias al Reglamento Financiero pueden consultarse en el sitio BudgWeb: [http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag\\_en.html](http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html)

## 2. MEDIDAS DE GESTIÓN

### 2.1. Disposiciones en materia de seguimiento e informes

*Especifíquense la frecuencia y las condiciones de dichas disposiciones.*

El artículo 18 (Control y evaluación) requiere que la Comisión lleve a cabo una evaluación cuando hayan transcurrido como mínimo cinco años a partir de la fecha de aplicación. La Comisión establecerá un programa detallado para el seguimiento de los resultados y las repercusiones de la presente Directiva, los indicadores y la frecuencia de recogida. El papel de los Estados miembros en este ejercicio consistirá, en particular, en facilitar la información estadística pertinente prevista en el artículo 18.

Los ejemplos de indicadores enumerados en el apartado 1.4.4. de la presente ficha financiera pueden utilizarse para apoyar la evaluación.

Por lo que respecta al seguimiento de los gastos financieros, se aplican las disposiciones del Reglamento (UE) n.º 1381/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establece el programa «Derechos, Igualdad y Ciudadanía» para el período de 2014 a 2020.

### 2.2. Sistema de gestión y de control

#### 2.2.1. Riesgo(s) definido(s)

No se han definido riesgos.

#### 2.2.2. Información relativa al sistema de control interno establecido

No procede

#### 2.2.3. Estimación de los costes y beneficios de los controles y evaluación del nivel de riesgo de error esperado

No procede

### 2.3. Medidas de prevención del fraude y de las irregularidades

*Especifíquense las medidas de prevención y protección existentes o previstas.*

Además de la aplicación del Reglamento Financiero para prevenir el fraude y las irregularidades, se llevará a cabo el control de calidad y la verificación de los datos presentados para subsanar las lagunas o irregularidades.

### 3. INCIDENCIA FINANCIERA ESTIMADA DE LA PROPUESTA/INICIATIVA

#### 3.1. Rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s)

- Líneas presupuestarias existentes

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
			de países de la AELC <sup>38</sup>	de países candidatos <sup>39</sup>	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero
	Número 3. Seguridad y ciudadanía	CD / CND <sup>37</sup> .				
	33 02 01	CD	SÍ	NO	NO	NO

- Nuevas líneas presupuestarias solicitadas - no procede

En el orden de las rúbricas del marco financiero plurianual y las líneas presupuestarias.

Rúbrica del marco financiero plurianual	Línea presupuestaria	Tipo de gasto	Contribución			
			de países de la AELC	de países candidatos	de terceros países	a efectos de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero
	Número [Rúbrica.....]	CD/CND				

<sup>37</sup> CD = créditos disociados / CND = créditos no disociados.

<sup>38</sup> AELC: Asociación Europea de Libre Comercio.

<sup>39</sup> Países candidatos y, en su caso, países candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales.

### 3.2. Incidencia estimada en los gastos

#### 3.2.1. Resumen de la incidencia estimada en los gastos

En millones EUR (al tercer decimal)

<b>Rúbrica del marco financiero plurianual</b>	3	Seguridad y ciudadanía
--	---	------------------------

DG JUST			Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	TOTAL
• Créditos de operaciones									
Número de línea presupuestaria 33 02 01	Compromisos	(1)	0,700						<b>0,700</b>
	Pagos	(2)	0,560						<b>0,560</b>
Número de línea presupuestaria	Compromisos	(1a)							
	Pagos	(2 a)							
Créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos <sup>40</sup>									
Número de línea presupuestaria 33.01 04 01		(3)	0,125	0,125					<b>0,250</b>
<b>TOTAL de créditos para la DG JUST (en el marco del programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía)</b>	Compromisos	=1+1a +3	0,825	0,125					<b>0,950</b>
	Pagos	=2 + 2.a +3	<b>0,685</b>	<b>0,125</b>					<b>0,810</b>

<sup>40</sup> Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

• TOTAL de los créditos de operaciones	Compromisos	(4)	0,700						<b>0,700</b>
	Pagos	(5)	0,560						<b>0,560</b>
• TOTAL de los créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos		(6)	0,125	0,125					<b>0,250</b>
<b>TOTAL de créditos para la RÚBRICA n.º 5 Seguridad y ciudadanía del marco financiero plurianual</b>	Compromisos	=4+ 6	0,825	0,125					<b>0,950</b>
	Pagos	=5+ 6	0,685	0,125					<b>0,810</b>

**Si la propuesta/iniciativa afecta a más de una rúbrica:**

• TOTAL de los créditos de operaciones	Compromisos	(4)							
	Pagos	(5)							
• TOTAL de los créditos de carácter administrativo financiados mediante la dotación de programas específicos		(6)							
<b>TOTAL de créditos para las RÚBRICAS 1 a 4 del marco financiero plurianual (Importe de referencia)</b>	Compromisos	=4+ 6							
	Pagos	=5+ 6							

<b>Rúbrica del marco financiero plurianual</b>	<b>5</b>	«Gastos administrativos»
--	----------	--------------------------

En millones EUR (al tercer decimal)

	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	<b>TOTAL</b>
DG: JUST							
• Recursos humanos	0,143	0,143					<b>0,286</b>
• Otros gastos administrativos							
<b>TOTAL para la DG JUST</b>	<b>0,143</b>	<b>0,143</b>					<b>0,286</b>

<b>TOTAL de créditos Para la RÚBRICA 5 del marco financiero plurianual</b>	(Total de los compromisos = total de los pagos)	<b>0,143</b>	<b>0,143</b>					<b>0,286</b>
--	---	--------------	--------------	--	--	--	--	--------------

En millones EUR (al tercer decimal)

		Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	<b>TOTAL</b>
<b>TOTAL de créditos para las RÚBRICAS 1 a 5 del marco financiero plurianual</b>	Compromisos	<b>0,968</b>	<b>0,268</b>					<b>1,236</b>
	Pagos	<b>0,828</b>	<b>0,268</b>					<b>1,096</b>

3.2.2. *Incidencia estimada en los créditos de operaciones*

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos de operaciones.
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos de operaciones, tal como se explica a continuación:

Créditos de compromiso en millones EUR (al tercer decimal)

Indíquense los objetivos y los resultados ↓			Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Año 2023	Año 2024	TOTAL								
	RESULTADOS																
	Tipo	Coste medio	º. Z.	Coste	º. Z.	Coste	º. Z.	Coste	º. Z.	Coste	º. Z.	Coste	º. Z.	Coste	Número total	Coste total	
OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 1			Continuación y ampliación de las medidas de educación y cooperación a un mayor número de entidades habilitadas en el conjunto de la UE, con el fin de potenciar el uso de acciones de representación para infracciones con repercusiones transfronterizas.														
- Resultado - Aprendizaje mutuo, cooperación (eventos, plataforma de intercambio electrónico, medios de comunicación a distancia)			2	0,825	1	0,125										<b>3</b>	<b>0,950</b>
Subtotal del objetivo específico n.º 1			<b>2</b>	<b>0,825</b>	<b>1</b>	<b>0,125</b>										<b>3</b>	<b>0,950</b>

OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 2

Reducir el número de infracciones del Derecho de la Unión que afectan a los intereses colectivos de los consumidores y, por tanto, mejorar el cumplimiento y eliminar el perjuicio al consumidor.

- Actividades analíticas resultantes - recopilación de datos y estadísticas															0	0
Subtotal del objetivo específico n.º 2																0
<b>COSTE TOTAL</b>			<b>2</b>	<b>0,825</b>	<b>1</b>	<b>0,125</b>									<b>3</b>	<b>0,950</b>

### 3.2.3. Incidencia estimada en los créditos de carácter administrativo

#### 3.2.3.1. Resumen

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de créditos administrativos.
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de créditos administrativos, tal como se explica a continuación:

En millones EUR (al tercer decimal)

	Año2019	Año2020	Año2021	Año2022	Año2023	Año2024	TOTAL
--	---------	---------	---------	---------	---------	---------	-------

<b>RÚBRICA 5</b> del marco financiero plurianual							
Recursos humanos	0,143	0,143					<b>0,286</b>
Otros gastos administrativos							
<b>Subtotal para la RÚBRICA 5</b> del marco financiero plurianual	<b>0,143</b>	<b>0,143</b>					<b>0,286</b>

<b>Al margen de la RÚBRICA 5<sup>41</sup></b> del marco financiero plurianual							
Recursos humanos							
Otros gastos de carácter administrativo (1 intra muros)	0,125	0,125					<b>0,250</b>
<b>Subtotal al margen de la RÚBRICA 5</b> del marco financiero plurianual	<b>0,125</b>	<b>0,125</b>					<b>0,250</b>

<b>TOTAL</b>	<b>0,268</b>	<b>0,268</b>					<b>0,536</b>
--------------	--------------	--------------	--	--	--	--	--------------

Los créditos necesarios para recursos humanos y otros gastos de carácter administrativo se cubrirán mediante créditos de la DG ya asignados a la gestión de la acción y/o reasignados dentro de la DG, que se complementarán, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

<sup>41</sup> Asistencia técnica y/o administrativa y gastos de apoyo a la ejecución de programas y/o acciones de la UE (antiguas líneas «BA»), investigación indirecta, investigación directa.

### 3.2.3.2. Necesidades estimadas de recursos humanos

- La propuesta/iniciativa no exige la utilización de recursos humanos.
- La propuesta/iniciativa exige la utilización de recursos humanos, tal como se explica a continuación:

*Estimación que debe expresarse en unidades de equivalente a jornada completa*

	Año2019	Año2020	Año2021	Año2022	Año2023	Año2024
<b>• Empleos de plantilla (funcionarios y personal temporal)</b>						
33. 01 01 01 (Sede y Oficinas de Representación de la Comisión)	1	1				
XX 01 01 02 (Delegaciones)						
XX 01 05 01 (Investigación indirecta)						
10 01 05 01 (Investigación directa)						
<b>• Personal externo (en unidades de equivalente a jornada completa: EJC)<sup>42</sup></b>						
33. 01 02 01 (AC, END, INT de la dotación global)						
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT y JED en las Delegaciones)						
<b>XX 01 04 yy<sup>43</sup></b>	- en la sede					
	- en delegaciones					
XX 01 05 02 (AC, END, INT - investigación indirecta)						
10 01 05 02 (AC, END, INT - investigación directa)						
Otras líneas presupuestarias (especificuense)						
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>				

Las necesidades en materia de recursos humanos las cubrirá el personal de la DG ya destinado a la gestión de la acción y/o reasignado dentro de la DG, que se complementará, en caso necesario, con cualquier dotación adicional que pudiera asignarse a la DG gestora en el marco del procedimiento de asignación anual y a la luz de los imperativos presupuestarios existentes.

Descripción de las tareas que deben llevarse a cabo:

Funcionarios y agentes temporales	Lanzar la convocatoria de manifestaciones de interés y coordinar la iniciativa
Personal externo	

<sup>42</sup> AC = Personal contratado; AL = Personal local; END = Experto nacional en comisión de servicio; INT = personal de la agencia; JED = Expertos junior en delegaciones

<sup>43</sup> Por debajo del límite de personal externo con cargo a créditos de operaciones (antiguas líneas «BA»).

3.2.4. *Compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente*

- La propuesta/iniciativa es compatible con el marco financiero plurianual vigente.
- La propuesta/iniciativa implicará la reprogramación de la rúbrica correspondiente del marco financiero plurianual.

Explíquese la reprogramación requerida, precisando las líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes.

- La propuesta/iniciativa requiere la aplicación del Instrumento de Flexibilidad o la revisión del marco financiero plurianual.

Explíquese qué es lo que se requiere, precisando las rúbricas y líneas presupuestarias afectadas y los importes correspondientes.

3.2.5. *Contribución de terceros*

- La propuesta/iniciativa no prevé la cofinanciación por terceros.
- La propuesta/iniciativa prevé la cofinanciación que se estima a continuación:

Créditos en millones EUR (al tercer decimal)

	Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	Insértense tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)			Total
Especifíquese el organismo de cofinanciación								
TOTAL de los créditos cofinanciados								

### 3.3. Incidencia estimada en los ingresos

- X La propuesta/iniciativa no tiene incidencia financiera en los ingresos.
- La propuesta/iniciativa tiene la incidencia financiera que se indica a continuación:
  - en los recursos propios
  - en ingresos diversos

En millones EUR (al tercer decimal)

Línea presupuestaria de ingresos:	Créditos disponibles para el ejercicio presupuestario en curso	Incidencia de la propuesta/iniciativa <sup>44</sup>					
		Año N	Año N+1	Año N+2	Año N+3	Insértense tantos años como sea necesario para reflejar la duración de la incidencia (véase el punto 1.6)	
Artículo .....							

En el caso de los ingresos diversos «asignados», especifíquese la línea o líneas presupuestarias de gasto en la(s) que repercutan.

Especifíquese el método de cálculo de la incidencia en los ingresos.

<sup>44</sup> Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales (derechos de aduana, cotizaciones sobre el azúcar), los importes indicados deben ser importes netos, es decir, importes brutos tras la deducción del 25 % de los gastos de recaudación.