

## DENUNCIA ANTE LA COMISIÓN POR INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN CONTRA EL REINO DE ESPAÑA, PARA ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

### Retraso en la transposición de la Directiva 2020/1828

#### RESUMEN DE LA DENUNCIA

ASUFIN, con el apoyo del BEUC denuncia al Reino de España por el retraso en la transposición de la Directiva 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE.

**La Directiva debía haberse transpuesto hace 24 meses, concretamente en diciembre de 2022.**

Por su parte, el Gobierno ha permitido que se paralice su tramitación en el Congreso lo que implica que se reinicie el procedimiento lo que tiene como consecuencia un incremento en el retraso que hace imprevisible la fecha definitiva de su transposición.

#### 1. DENUNCIANTE

**ASOCIACIÓN DE USUARIOS FINANCIEROS (ASUFIN).**

**Representante Legal:** Patricia Suárez Ramírez. Fundadora y Presidenta de ASUFIN.

**Dirección:** Valderribas, 59, 3º 1, 28007, Madrid.

**Correo electrónico:** [presidencia@asufin.com](mailto:presidencia@asufin.com).

#### 1. AMBITO Y LUGAR DE ACTIVIDAD

La Asociación de Usuarios Financieros (ASUFIN) fue fundada en julio de 2009 y está inscrita en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU) desde el 15 diciembre de 2011 con el número 21. NIF G85769743.

**ASUFIN es miembro de las organizaciones europeas BEUC - The European Consumer Organisation (2020) y Finance Watch (2018).**

ASUFIN representa a más de 50.000 asociados y tiene su ámbito de actividad en España y tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios financieros.

ASUFIN lleva a cabo actividades de educación financiera y forma parte del Plan de Educación Financiera "Finanzas para todos" promovido por el Banco de España y la Comisión Nacional de los Mercados de Valores (CNMV).

## 2. ESTADO MIEMBRO Y ORGANISMO PUBLICO QUE HAN INCUMPLIDO EL DERECHO COMUNITARIO

Reino de España

## 3. DENUNCIA

La transposición de la Directiva 2020/ 1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE al derecho nacional, es de gran trascendencia para los consumidores españoles.

Tal y como consta a la propia Comisión Europea:

- El plazo de transposición expiró en **diciembre de 2022**
- España, junto a Francia, Estonia y Bulgaria, no ha transpuesto la misma a fecha de esta comunicación, **diciembre 2024**.
- En España, la regulación actual de las acciones colectivas es deficitaria y ha dado lugar a la mayor diversidad de pronunciamientos judiciales; incluso el Tribunal Supremo se ha visto en la tesitura de consultar vía cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, sobre si su propia interpretación de este medio de litigación con efectos sobre determinados consumidores afectados por cláusulas abusivas, a raíz de una demanda colectiva interpuesta por otra asociación de consumidores hace más de 13 años ( asunto C-450/22, sentencia 4 de julio 2024).
- Esta lentitud en la tramitación de acciones colectivas, su deficiente marco legislativo en especial en lo que se refiere al efecto de las sentencias dictadas en ejercicio de este tipo de acciones y los propios pronunciamientos al respecto de nuestro Tribunal Supremo, han producido el efecto de disparar el número de litigios individuales sobre una misma cláusula abusiva, lo que sin duda alguna supone un enorme perjuicio sobre el propio consumidor ( litigios que se demoran más de 5 años en la primera instancia), pero también sobre la propia administración de justicia y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Además del perjuicio para los consumidores españoles, hemos de señalar el daño para las asociaciones de consumidores que pueden aspirar a ser entidades habilitadas. En concreto, ASUFIN cuenta con los requisitos necesarios conforme a la directiva, para ostentar la cualificación de entidad habilitada y contar con legitimación para el ejercicio de acciones de representación, conforme a la directiva. De

hecho, y conforme a la regulación actual, hemos interpuesto varias acciones colectivas, con toda clase de resultados en función del tribunal que ha conocido de cada una de ellas, incluso en el mismo partido judicial.

Para dar satisfacción a los derechos de los consumidores, ASUFIN se ha visto obligada, no obstante tener en curso procedimientos por abusividad de cláusulas en hipotecas en procedimientos de acciones colectivas, interponer demandas individuales para que los consumidores obtuvieran satisfacción de su derecho con mayor celeridad y efectividad, y aun así algunos de ellos han esperado incluso 10 años para ver terminado su procedimiento.

Por otro lado, como miembro del BEUC, ASUFIN junto con otras asociaciones está llevando a cabo un seguimiento intenso sobre la transposición de la directiva en los países UE, quien en su última publicación al respecto de 14 de noviembre 2024, ha puesto precisamente el foco en la ausencia de desarrollo legislativo de esta directiva en España. Dicho documento puede consultarse aquí:

<https://www.beuc.eu/tools/collective-redress-two-years>

En este sentido, ponemos de manifiesto que **el BEUC ha manifestado su firme apoyo a la presentación de esta denuncia.**

### **3.1.- ACTUACIONES DEL GOBIERNO DE ESPAÑA PARA TRANSPONER LA DIRECTIVA**

La transposición de la referida Directiva se incluyó en un proyecto de ley la transposición de esta directiva tal y como se observa en su denominación:

Proyecto de ley orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. A propuesta del Gobierno. (Número de expediente 121/000016)

Es decir, en el mismo proyecto se proponían modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) y se incorporaban las previsiones necesarias para transponer la Directiva de acciones de representación.

Este proyecto ha pasado por un sinfín de enmiendas y aplazamientos desde su elaboración en **marzo de 2024 hasta noviembre de 2024** <sup>1</sup>:

- Hasta: 04/04/2024 (18:00) De enmiendas
- Hasta: 10/04/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 17/04/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 24/04/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 03/05/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 08/05/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 16/05/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 22/05/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 29/05/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 05/06/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 12/06/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 19/06/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas
- Hasta: 26/06/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas al articulado
- Hasta: 04/09/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas al articulado
- Hasta: 12/07/2024 (18:00) Reducción de enmiendas al articulado
- Hasta: 26/07/2024 (18:00) Ampliación de enmiendas al articulado
- Hasta: 05/11/2024 (18:15) Para mantener enmiendas y votos particulares en Pleno

Y su tramitación ha sido la siguiente:

- Comisión de Justicia *Publicación* desde 19/03/2024 hasta 22/03/2024
- Comisión de Justicia *Enmiendas* desde 22/03/2024 hasta 27/07/2024
- Comisión de Justicia *Mesa - Calificación* desde 20/06/2024 hasta 20/06/2024
- Comisión de Justicia *Debate de totalidad* desde 20/06/2024 hasta 11/07/2024
- Comisión de Justicia *Informe* desde 27/07/2024 hasta 30/10/2024
- Comisión de Justicia *Dictamen* desde 30/10/2024 hasta 04/11/2024
- Pleno *Aprobación* desde 04/11/2024 hasta 14/11/2024
- Senado desde 14/11/2024

<sup>1</sup> Fuente: congreso.es/ proyectos de ley <https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?ppid=iniciativas&pplifecycle=0&ppstate=normal&ppmode=view&iniciativasmode=mostrarDetalle&iniciativaslegislatura=XV&iniciativasid=121%2F000016>

### 3.2.- CONCRETO INCUMPLIMIENTO QUE SE IMPUTA AL REINO DE ESPAÑA

De esta manera, aunque con notable retraso, España tenía listo un proyecto de ley que incluía la transposición de la Directiva pendiente para aprobar en las Cortes Generales. Así, el **4 de noviembre de 2024** se debate el Informe de la Ponencia de dicho Anteproyecto de Ley.

En el Acta de la sesión de la comisión de justicia<sup>2</sup> y el Informe de la Ponencia<sup>3</sup>, ambos publicados en el Boletín de las Cortes el 9 de noviembre de 2024. Para facilitar su lectura, incorporamos sendos pantallazos en los que se puede observar que la transposición de la Directiva de Acciones de Representación estaba incluida en la tramitación hasta el mismo 4 de noviembre que tuvo lugar en debate de las enmiendas.

<b>JUSTICIA</b>	
<b>PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. FRANCISCO LUCAS AYALA</b>	
<b>Sesión núm. 9</b>	
<b>celebrada el lunes 4 de noviembre de 2024</b>	
	<u>Página</u>
<b>ORDEN DEL DÍA:</b>	
<b>Ratificación de la ponencia designada para informar la siguiente iniciativa legislativa:</b>	
— Proyecto de ley orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. A propuesta del Gobierno. (Número de expediente 121/000016) .....	2
Minuto de silencio .....	2
Ratificación de la ponencia designada. (Votación) .....	2
<b>Emitir dictamen a la vista del informe elaborado por la ponencia sobre:</b>	
— Proyecto de ley orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios. A propuesta del Gobierno. (Número de expediente 121/000016) .....	3
Emitir dictamen. (Votación) .....	16

*Pantallazo del documento 1 – Acta de la sesión celebrada el 4 de noviembre – el resaltado es nuestro.*

<sup>2</sup> DS. Congreso de los Diputados Núm.205 de 04/11/2024 Pág: 2  
Comisión de Justicia. Ratificación de la Ponencia y dictamen -  
[https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/DS/CO/DSCD-15-CO-205.PDF#page=2](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/DS/CO/DSCD-15-CO-205.PDF#page=2)

<sup>3</sup> BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-16-4 de 11/11/2024 Pág.: 1  
Informe de la Ponencia - [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-16-4.PDF#page=1](https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-16-4.PDF#page=1)



BOLETÍN OFICIAL  
DE LAS CORTES GENERALES

**CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

XV LEGISLATURA

Serie A:

PROYECTOS DE LEY

11 de noviembre de 2024

Núm. 16-4

Pág. 1

**INFORME DE LA PONENCIA**

**121/000016 Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del informe emitido por la Ponencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia y de acciones colectivas para la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

Palacio del Congreso de los Diputados, 5 de noviembre de 2024.–P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

*Pantallazo del documento 2 – Informe de la Ponencia – el resaltado es nuestro.*

Es en este debate cuando, sorpresivamente, la diputada del Grupo Parlamentario Republicano (ERC), Doña Pilar Vallugera, pone de manifiesto que ha llegado a un acuerdo con Gobierno para **excluir de la tramitación todo el articulado referido a las acciones colectivas**, cuyo objeto es impedir la transposición de la Directiva. En efecto, en el Acta se puede leer:

*Buenas tardes, diputadas y diputados.*

*Efectivamente, este punto legislativo, que viene de la antigua, aparece con un añadido importante y un añadido que no estaba en la previsión de la anterior legislatura: todo lo referente a **acciones colectivas**.*

*Antes hablábamos de líneas rojas; nosotros teníamos claro que había unas cuatro. Primero, **desaparición de todo lo relacionado con las acciones colectivas de usuarios y consumidores**, porque, a pesar de que la explicación de que provenía de la trasposición de una directiva y que esta ley era un tema que hemos hablado, que hemos debatido, que conocemos y hemos podido prever correctamente las consecuencias que puede tener una implementación de un*

*modelo ajeno desde la perspectiva del derecho europeo continental, pues bien, además, teniendo en cuenta que la comisión no daba ningún elemento fundamental de la solución a buscar. Por lo tanto, para nosotros línea roja es que **no hubiera este contenido dentro de esta ley**. Lo hemos conseguido. **A través de la negociación se ha visto que este no era el espacio adecuado.***

Así mismo, en el Informe de la Ponencia se puede leer que el Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR y el Grupo Parlamentario Socialista, que son los que forman actualmente el Gobierno de España, acordaron con el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), el Grupo Parlamentario Mixto y el Grupo Parlamentario Republicano, una **enmienda transaccional para suprimir todo lo referente a las acciones colectivas en el Proyecto de Ley.**

— **Transaccional número 50** a las enmiendas 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 147, 148 y 150 a 160 del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR, 352, 353, 354, 355 del Grupo Parlamentario Socialista, 635, 636, 637, 638, 639 y 658 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), 778, 779, 780, 781, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794 del Grupo Parlamentario Mixto y 870 del Grupo Parlamentario Republicano, a todo el Proyecto de ley, de **supresión de las referencias a acciones colectivas.**

*(víd. página 5 del documento 2 - Informe de la Ponencia)*

En efecto, si se consulta en el momento en el que redactamos la presente denuncia la página del Congreso de los Diputados, todo lo relativo a esta Directiva ha quedado eliminado, incluso en el título del Proyecto de Ley (Número de expediente 121/000016):

## XV Legislatura

### Proyecto de ley.

Proyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. (121/000016)

📅 Presentado el 14/03/2024 , calificado el 19/03/2024

De esta manera, la transposición podría haber quedado aprobada en nuestro país el pasado 4 de noviembre en el Congreso y el 4 de diciembre en el Senado, pero con dicho acuerdo, quedó totalmente excluida del proyecto y anulada toda posibilidad que quedar aprobada en 2024.

Así las cosas, ASUFIN imputa al Reino de España no solo la falta de transposición ya totalmente fuera del plazo de la Directiva, sino la decisión del Gobierno de retirarla de la tramitación parlamentaria por acuerdo con otros partidos políticos.

Este aplazamiento supone en la práctica que es materialmente imposible que se tramite y apruebe la transposición de la Directiva en este año 2024 y que, salvo que se tomen medidas de urgencia, podría demorarse un año más.

Dado que es función de la Comisión, garantizar un cumplimiento homogéneo del derecho de la UE en todo el territorio de la Unión y que la falta de transposición es plazo, conculca el ordenamiento jurídico europeo, nos dirigimos a la misma con el fin de que recabe información del Estado español relativo a:

- el estado del proceso de transposición
- las medidas adoptadas para la vuelta a su tramitación parlamentaria y sus plazos estimados.

De modo que, en su caso, la Comisión pueda **iniciar el procedimiento por incumplimiento ante el TJUE**, mediante la comprobación por sí misma de los incumplimientos relatados en la presente denuncia, conforme a su procedimiento de actuación.

Y como resultado de esta información, remita informe motivado al Estado español, por el que le requiera a la **transposición de la Directiva con carácter inmediato** y en todo caso en el plazo previsto de 2 meses, bajo apercibimiento de incoarse procedimiento de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión.

Quedamos a disposición de la Comisión, para cualquier información adicional que pudiera requerir además de solicitar que nos mantenga informados de las medidas que adopte para asegurar el cumplimiento de la Directiva.

## CONFIDENCIALIDAD

**AUTORIZO** a la Comisión a revelar mi identidad en sus gestiones ante las autoridades del Estado miembro contra el que se dirige la presente denuncia.

En Madrid, a 4 de diciembre de 2024

Asociación de Usuarios Financieros



Dña. Patricia Suárez Ramírez