

LIMITACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PARA EJERCITAR ACCIONES DE REPRESENTACIÓN A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES MÁS REPRESENTATIVAS

Miryam Vivar Gómez

Abogada ICAM

Sumario

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LA REPRESENTATIVIDAD COMO CARACTERÍSTICA HISTÓRICA DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES. 3.- EVOLUCIÓN LEGISLATIVA. 4.- IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA y 5.- CONCLUSIÓN

1. Introducción

El Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores¹ ha apostado por ampliar el criterio en la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios para el ejercicio de acciones colectivas a fin de que sean designadas como entidades habilitadas por el actual Ministerio de Consumo (o por el futuro Ministerio que tenga competencias en este ámbito), aquellas que cumplan los requisitos establecidos a tal efecto y se encuentren inscritas en el correspondiente registro, abandonando así la tradición histórica, legislativa y práctica implementada y desarrollada en nuestro país, que legitimaba solo a las asociaciones más representativas, para ejercer en juicio la defensa por intereses difusos, a saber, cuando los perjudicados por un hecho dañoso son una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación)².

A lo largo de este artículo procederemos a analizar la idoneidad de mantener la representatividad de toda asociación de consumidores que se preste a este menester como

¹

<https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Anteproyecto%20de%20Ley%20acciones%20representativas.pdf>

² Artículo 11.3 de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil: “3. Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas.”

requisito indispensable para asegurar el éxito procedimental de la acción y la seguridad jurídica de todas las partes implicadas.

2. La representatividad como característica histórica de las asociaciones de consumidores³

La actividad de las asociaciones de consumidores, en general y la judicial en particular, no puede concebirse si la misma no es representativa de los intereses de los consumidores que se benefician de la misma.

Solo por esta característica nacieron y gracias a ella desarrollan su labor.

Resulta necesario hacer un ejercicio de retrospectiva histórica para comprender de dónde venimos y dónde estamos, ver la evolución de las acciones individuales a las acciones colectivas, y entender cuál es el interés legítimo protegido para llegar así a la conclusión que anunciábamos al comienzo de este apartado: la legitimación de una organización de consumidores no puede concebirse si la misma no es representativa de sus asociados y por ende de todos los consumidores y usuarios.

Como decimos, surge la necesidad de retroceder hasta finales del siglo XIX, momento en el que el ejercicio de la acción judicial comienza a percibirse como un derecho público del ciudadano exigible al Estado. Hasta ese momento, el derecho a la defensa en juicio era entendido como parte del derecho subjetivo de las personas, y, por tanto, de su propiedad privada, donde el acceso a la jurisdicción era un derecho natural, anterior e independiente al Estado y que, por consiguiente, no requería intervención alguna por parte de este.

Es por tanto en el siglo XX, cuando el Neoconstitucionalismo⁴ se posiciona como el instrumento de protección y garantía de los derechos fundamentales en su interpretación constitucional y estableció el derecho a buscar el amparo jurisdiccional de los derechos sustantivos como garantía fundamental que han de proteger los Estados constitucionales.

Así las cosas, el derecho a ejercitar una acción judicial se convirtió en sinónimo del derecho a acceder a la justicia para favorecer la tutela judicial efectiva y equitativa.

³ Cfr. Sergi Corominas Bach. Tesis doctoral sobre la Legitimación activa de las acciones colectivas. Universitat de Girona. Departament de Dret Públic. <http://hdl.handle.net/10803/361116>

⁴ Cfr. Luis Prieto Sanchís. Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-A-2001-10020100228

Sin embargo, las exigencias de libertad e igualdad de los sectores sociales y económicamente más deprimidos, junto con las nuevas condiciones comerciales en las que empieza a desarrollarse el capitalismo propiciaron la aparición del Estado Social de Derecho⁵.

Ese carácter social del derecho desencadenó que el Estado pasara de ser un mero observador a un garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, hasta el punto de que los citados derechos no se concebían si no era el Estado el que los promulgaba, garantizaba y protegía.

Por tanto, a partir del Estado Social de Derecho, los derechos fundamentales se entienden como todos los derechos subjetivos⁶ cuyos titulares son universalmente todos los seres humanos en cuanto se les dota de capacidad de obrar y se conforma así una soberanía popular que a su vez impone límites y reivindica una serie de derechos a las instituciones que emanan de ella.

Si bien, por aquel entonces apareció en escena una nueva forma de entender el ordenamiento económico y social: el capitalismo. Este novedoso sistema trajo consigo la masificación de las relaciones comerciales, y con ello, el aumento en masa de la producción y del consumo, que, en consecuencia, generó daños de las mismas características (masivos). Daños que, por su carácter supraindividual, sacaron a la luz una nueva tipología de intereses dignos de protección por el Estado: los intereses masivos o colectivos.

Para poder llevar a cabo una protección efectiva de estos derechos, en el momento en que cambió la forma de concebir el comercio (del trueque por lo necesario al capitalismo de lo innecesario) resultó imperativo modificar asimismo el ordenamiento jurídico para que contemplara, junto con el carácter individual de los citados derechos, su vertiente colectiva.

Dicho de otro modo, si bien el ciudadano no dejó de ser visto como un sujeto individual que establecía determinadas relaciones jurídicamente relevantes y, por ende, dignas de tutela, los diferentes ordenamientos jurídicos empezaron a encontrarse con situaciones cuya tutela requería un tratamiento diferenciado por afectar a un colectivo.

⁵ La Real Academia Española define el Estado social y democrático de derecho como el *"Estado democrático de derecho en que los poderes públicos asumen una posición activa prestacional con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos con independencia de la distinta situación económica y social de cada uno"*: <https://dpej.rae.es/lema/estado-social-y-democr%C3%A1tico-de-derecho> y así se recoge en artículo 1.1 de la Constitución Española: *"1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político."*: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&p=20110927&tn=1#a1>

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981 de 8 de abril, en su Fundamento Jurídico Quinto, indica: *"(...) son derechos subjetivos, derechos de los individuos. Al mismo tiempo son elementos esenciales del orden jurídico objetivo de la comunidad nacional, cuando esta se configura como el marco de una forma de vida en común humana, justa y pacífica."*

Como decimos, el carácter novedoso de los derechos o intereses colectivos evidenció el consiguiente problema en cuanto al encaje de estos en un ordenamiento jurídico configurado a partir del derecho subjetivo individual. Concretamente y en lo que al derecho procesal se refiere, la dificultad principal residía en el concepto de la legitimación, ya que, hasta entonces, la relación procesal de los sujetos con el objeto litigioso partía de la existencia de un titular individual y un objeto divisible y valorable económicamente; los intereses colectivos, por el contrario, se caracterizaban por presentar una titularidad supraindividual y muchas veces plural, así como un objeto indivisible e incuantificable.

En pocas palabras, por resumir lo indicado hasta el momento, pasamos de tener un Estado observador a un Estado protector, y de unas relaciones individuales a unas relaciones masivas, por lo tanto, el Estado se vio en la obligación de proteger un interés colectivo, sin tener herramientas jurídicas para ello pues los citados intereses colectivos requerían, en lo que a este artículo concierne, de una concepción diferente de la legitimación.

Por aquel entonces, el litisconsorcio era la figura utilizada cuando concurrían al proceso más de un sujeto cuyos intereses análogos se habían visto afectados, si bien, no tardaron en percatarse que no resultaba operativa, por imposibilidad manifiesta de que concurrieran físicamente al proceso todos y cada uno los sujetos cuyos derechos se habían visto lesionados.

Ante la necesidad de adaptar el proceso civil tradicional surgió como posible solución la elección de un representante del interés colectivo por parte de los afectados, un ente con personalidad jurídica propia si bien capaz de sentir las lesiones de sus representados como suyas propias y con la que los afectados se sintieran como Fuenteovejuna, todos a una.

Y así es como la historia, en su vertiente económica y social, dio a luz a las organizaciones de consumidores, que nacieron con la representatividad como sello de identidad para cubrir con su manto el agujero que el capitalismo había perforado sobre un ordenamiento jurídico y una legislación procesal concebidos para solucionar conflictos personales, individuales y de reducida circunscripción geográfica.

3. Evolución legislativa

De una manera que podríamos calificar como revolucionaria, nuestra Constitución Española, fue de las primeras de su entorno que amparó en la Carta Magna, la protección de los consumidores⁷. Así en el artículo 51 se recoge lo siguiente:

“Artículo 51

- 1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*
- 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.*
- 3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.”*

Por lo tanto, se consagró la protección jurídica del denominado «*principio pro consummatore*», de manera que el derecho de consumo será siempre interpretado de la forma más favorable para el consumidor debiendo ser objeto de interpretación estricta las excepciones a dicho principio.

De este artículo, y por lo que a este trabajo se refiere, destacamos los dos primeros apartados. En el apartado 1 se impone a los poderes públicos la obligación de garantizar los derechos básicos o sustantivos de los consumidores y usuarios, a saber, la seguridad, la salud y los intereses económicos.

Por su parte, en el apartado 2, se establecen los derechos instrumentales, a saber, la información, la educación y las organizaciones de consumidores, entendidas por tanto como medios para alcanzar la consecución de los derechos indicados en el apartado primero.

⁷ <https://blog.sepin.es/2018/12/derecho-consumo-40-aniversario-constitucion-espanola>

La primera norma que desarrolló este precepto constitucional fue la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios⁸, cuyo nacimiento vino marcado precisamente por la tragedia del envenenamiento masivo de la colza.

En la Ley 26/1984 se establecía como objetivo de la propia norma, disponer del marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo.

En este sentido, el Artículo Vigésimo recogía que:

“1. Las Asociaciones de consumidores y usuarios se constituirán con arreglo a la Ley de Asociaciones y tendrán como finalidad la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación de los consumidores y usuarios, bien sea con carácter general, bien en relación con productos o servicios determinados podrán ser declaradas de utilidad pública, integrarse en agrupaciones y federaciones de idénticos fines, percibir ayudas y subvenciones, representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios, y disfrutaran del beneficio de justicia gratuita en los casos a que se refiere el artículo 2., 2. Su organización y funcionamiento serán democráticos.

2. También se considerarán Asociaciones de consumidores y usuarios las Entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación cooperativa, entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios y estén obligados a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica.

3. Para poder gozar de cualquier beneficio que les otorgue la presente Ley y disposiciones reglamentarias y concordantes deberán figurar inscritas en un libro registro, que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo, y reunir las condiciones y requisitos que reglamentariamente se establezcan para cada tipo de beneficio.

En la determinación reglamentaria de las condiciones y requisitos se tendrán en cuenta, entre otros, criterios de implantación territorial, número de asociados y programas de actividades a desarrollar.”

⁸ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-16737#:~:text=El%20art%C3%ADculo%2051%20de%20la,Intereses%20econ%C3%B3micos%20de%20los%20mismos.>

Como hemos dicho, puede que al ser su “*ocassio legis*” el desgraciado asunto del aceite de colza, lo que influyó en una redacción apresurada, origen probablemente de sus importantes defectos de técnica legislativa, hemos de destacar que ya en el año 1984 se entendía que para que las organizaciones de consumidores pudieran beneficiarse de los privilegios legislativos, era necesario que acreditaran su representatividad, mediante la justificación de su implantación territorial, su número de asociados y su programa de actividades.

Posteriormente, la dispersión normativa en la materia obligó a promulgar el texto refundido de 2007⁹, en cuyo Artículo 24 se establece que la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios, para las acciones por intereses difusos, es decir, las que regula el artículo 11.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, solo podrá ser otorgada a las asociaciones más representativas, teniendo por tanto tal consideración legal las que formen parte del Consejo de Consumidores y Usuarios, salvo que el ámbito territorial del conflicto afecte fundamentalmente a una comunidad autónoma, en cuyo caso se estará a su legislación específica.

Por último, y contraviniendo todo el acervo normativo expuesto, el actual Ministerio de Consumo nos presenta un Anteproyecto de Ley de Acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, en el que haciendo caso omiso no solo a la tradición legislativa expuesta, sino también a los dictámenes de valoración de la norma tanto del Consejo Económico y Social¹⁰ como del Ministerio Fiscal¹¹ y del Consejo General del Poder Judicial¹², que extractamos a continuación, prescinde de la representatividad como requisito de legitimación activa de las organizaciones de consumidores.

Así, el Consejo Económico y Social, en su apartado “Sobre la legitimación activa en las acciones de representación y las entidades habilitadas” (página 19) mira con recelo la modificación propuesta de los artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil y advierte lo siguiente: “*En todo caso, la norma debe evitar que terceros con intereses distintos a la defensa de los derechos de las personas consumidoras o usuarias obtengan un lucro derivado del ejercicio de estas acciones procesales*”. Lo que apreciamos que solo se evitaría cerrando el círculo entre las organizaciones más representativas.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-20555>

¹⁰ <https://www.ces.es/documents/10180/5301494/Dic012023.pdf>

¹¹ https://www.fiscal.es/documents/20142/290789/INFORME+CF+APL+Acciones+consumidores_firmado.pdf/bc3fe63e-8d1f-be84-02a5-5566fb3c5460?t=1681115101053

¹² <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-de-acciones-de-representacion-para-la-proteccion-de-los-intereses-colectivos-de-los-consumidores>

Por su parte, el Ministerio Fiscal indica expresamente en su apartado 4.3. “Modificación de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios”, página 41, que: “...con el fin de evitar la desnaturalización de las acciones de representación colectiva, se encuentra más adecuada la habilitación exclusiva de las asociaciones que conforman el Consejo de Consumidores y Usuarios, tal como se recoge en el art. 24 LGDCU, relativo a la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios, como garantía del cumplimiento de las exigencias recogidas en el APL.”.

Por último, el informe del Consejo General del Poder Judicial expresa en su página 33 que: “...un diseño del modelo procesal plenamente respetuoso con la Constitución y con la CDFUE pasa por atribuir la legitimación para el ejercicio de las acciones colectivas resarcitorias en defensa de intereses difusos de consumidores y usuarios -es decir, indeterminados o de difícil indeterminación- [aclaración del autor, como las elegidas por el borrador del Anteproyecto] a las asociaciones de consumidores suficientemente representativas, en términos de la legislación vigente, o a entidades habilitadas que cumplan los requisitos de representatividad, por sus fines, naturaleza e incluso por sus fuentes de financiación, legalmente establecidos.”. Reiterando su preocupación en el apartado 201.- del citado Informe, página 79: “Puede entenderse, en consecuencia, que el prelegislador ha considerado que el rasgo de la representatividad puede suplirse por la concurrencia, cumulativa, de los requisitos exigidos para la habilitación. A este respecto, cabe incidir, por un lado, en la loable preocupación por evitar que las asociaciones que aspiran a la habilitación sirvan a la estrategia de los financiadores orientada a crear vehículos de litigación bajo el revestimiento formal de la asociación constituida y que acredite haber desempeñado de manera efectiva y pública una actividad en el ámbito de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios durante el periodo de tiempo exigido. Pero al mismo tiempo, y por otro lado, existen aspectos en la norma que, al transponerse, requieren mayor grado de precisión, como la comprobación de la independencia de la entidad y la ausencia de influencia de personas distintas de los consumidores, y en especial de terceros financiadores, o sobre qué debe entenderse por “fuentes de financiación en general”.

Por lo expuesto en este apartado, todo el desarrollo legislativo conduce al mantenimiento de la representatividad como requisito de inexcusable cumplimiento, acatando así las disposiciones del artículo 4.3¹³ de la Directiva 2020/1828 del Parlamento Europeo y del

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L1828>

Consejo, relativo a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, que establece que sean cual fueren los requisitos que eligen los Estados Miembro para designar una entidad como entidad habilitada para ejercitar acciones de representación, el objetivo a conseguir es que el funcionamiento de dichas acciones de representación sea eficaz y eficiente.

4. Implementación práctica

La citada Directiva 2020/1828 propone en su artículo 4 una serie de requisitos que ha de cumplir toda entidad habilitada para ser designada como tal por los Estados miembros, a saber, haber sido constituida como persona jurídica según la legislación nacional, tener como finalidad estatutaria la defensa de los consumidores, ser una entidad sin ánimo de lucro, no estar incurso en un procedimiento de insolvencia, ser independiente, publicar en la página web toda esta información y demostrar que durante los últimos doce meses se han llevado a cabo actividades destinadas a proteger los intereses de los consumidores.

Dichos requisitos, que han sido reproducidos prácticamente tal cual por nuestro Anteproyecto, con todos nuestros respetos, sirven para habilitar tanto a una organización de consumidores que quiera ejercitar acciones colectivas como para una organización sin ánimo de lucro que quiera llevar ayuda humanitaria a uno de los tantos lugares que por desgracia hay ahora en el mundo necesitada de la misma.

El único requisito que podría servir para discernir si se trata efectivamente de una organización de consumidores con vocación de entidad habilitada o una entidad creada ad hoc para desvirtuar el ejercicio de acciones colectivas, es la justificación de sus actividades unido al criterio temporal, si bien, en este caso, solo se ha establecido en doce meses.

Para esta autora, la clave está en demostrar que la asociación nace (y no se hace) con la finalidad de defender los intereses de los consumidores, por encima de los suyos propios, y para ello, es totalmente insuficiente un periodo de tiempo tan corto.

Pensemos en cualquier proyecto que ponemos en marcha, personal (caminar, hablar, estudios, una boda...) o profesional (un procedimiento judicial, una mediación, un libro...) y después hemos de preguntarnos: ¿cuánto tiempo ha durado? ¿sería justo que nos juzgasen a mitad de camino de esas actividades? Si la respuesta a la primera pregunta es: más de un año y a la segunda: no, el desenlace cae por su propio peso, el criterio temporal de doce meses es a todas luces insuficiente para separar el polvo de la paja.

Y como no puede ser de otro modo, el único requisito de inexcusable cumplimiento para evitar que el Anteproyecto se convierta en un coladero de pancistas dispuestos a poner en juego los intereses de los consumidores por encima de los suyos propios es la representatividad, porque son precisamente las asociaciones que sin tener que demostrar nada, ya que es público y notorio, cumplen con este requisito la representatividad, con el requisito temporal y con todos los que indica la Directiva.

Resultando además que la representatividad sirve al éxito de la acción, porque nos aseguramos que la publicidad previa puede llegar a oídos de la gran mayoría de afectados, que la gestión a través de plataformas y otras herramientas informáticas se va a realizar sin problemas porque lo tienen trillado, que la defensa en tribunales no va a ser algo novedoso y que el contrario, tanto de manera judicial o extrajudicial nos va a mirar con respeto, porque conoce a la organización en cuestión, al menos de oídas y sabe que su acción es meritoria y por tanto respetable.

5. Conclusión

Por lo expuesto, la limitación de la legitimación para ejercer acciones de representación a las asociaciones de consumidores más representativas, amén de las razones históricas, legislativas y prácticas expuestas en este trabajo, pretende, además, entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Garantizar que las mismas sean efectivas. Solo las organizaciones que nacen, no se hacen con esa vocación de representatividad, pueden llevar al grado máximo de efectividad las acciones de representación;
- b) Evitar que se frivolicen este instrumento procesal con demandas que defienden intereses ajenos a los de los consumidores representados, por lo tanto, asegurar un enfoque legítimo para prevenir abusos del sistema legal; y
- c) Ayudar a reducir la carga de trabajo de los tribunales al canalizar las demandas colectivas a través de organizaciones probadas y confiables.

Al imponer requisitos más estrictos para la legitimación, se promueve la responsabilidad y la confianza en el sistema de representación colectiva, en particular, y del sistema judicial, en general.

En definitiva, la limitación de la legitimación para ejercer acciones de representación a las asociaciones de consumidores más representativas es una medida destinada a proteger los

derechos y los intereses de los consumidores y garantizar que las acciones colectivas sean legítimas y efectivas, encontrando así un equilibrio entre el acceso a la justicia y la protección de los consumidores en un sistema legal, justo y transparente.