

# Mecanismos procesales para el acceso de los consumidores a la justicia

Miguel Angel LARROSA AMANTE

## I. INTRODUCCION

El artículo 51 CE establece, dentro de los principios rectores de la política social y económica, que “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”. No se trata por tanto de un derecho fundamental, pero sí de un criterio que debe orientar la función del legislador al diseñar los mecanismos de política económica. Nunca la protección del consumidor ha alcanzado en nuestro Derecho un nivel tan importante como el derivado del actual desarrollo, a lo largo de toda la vigencia de la Constitución, de los diversos mecanismos de protección del consumidor que derivan de los diversos textos legales sobre esta materia y que en cumplimiento del mandato constitucional han supuesto una superación de la tradicional vigencia del Código Civil en la regulación de las relaciones entre particulares, incorporando nuevos criterios más acordes con el actual tipo de contratación entre empresa y consumidor, así como la limitación de la autonomía de la voluntad que ha supuesto la llamada “contratación en masa”.

Dentro de la genérica expresión “procedimientos eficaces” a la que alude el texto constitucional, obviamente pueden entenderse diversos tipos de procedimientos, tanto administrativos como contractuales como judiciales. Vamos a centrar la atención directamente en los procedimientos judiciales que permiten el acceso del consumidor a la Administración de Justicia, a los efectos de proteger sus derechos como tal y reclamar por los daños sufridos en tal condición. Por acceso de los consumidores a la justicia se debe entender el conjunto de mecanismos que el consumidor tiene a su disposición para hacer efectivos los derechos materiales que le reconoce el ordenamiento jurídico.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional se hace necesario contar con una protección jurisdiccional eficaz de los derechos de los consumidores, que permita a éstos un acceso real y no meramente formal, pues resulta obvio que carece de sentido alguno dotar a través de leyes materiales de una amplia protección al consumidor y sin embargo no establecer los adecuados mecanismos procesales para los consumidores que permitan la efectividad de tales derechos que le han sido reconocidos, afectando ello a derechos constitucionales básicos como la tutela judicial efectiva, reconocida en el artículo 24.1 CE. Pues bien, a pesar de lógica de tales argumentos, la situación anterior a la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no podía calificarse como la más adecuada para tal protección efectiva y real.

## II. LA SITUACION ANTERIOR A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL

En desarrollo de la previsión constitucional del artículo 51 CE, se habían dictado diversas leyes tanto específicas de protección al consumidor como generales en las que se había abordado los mecanismos de defensa del mismo ante las situaciones derivadas de los contratos celebrados por los consumidores. En tal sentido se pueden destacar las siguientes normas, todas ellas vigentes todavía:

1. Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) de 19 de julio de 1984.

Esta ley, de contenido fundamentalmente administrativo, si prevé en los artículos 25 a 28 un régimen de garantías y responsabilidades, en el que se reconocen diversos derechos a los consumidores derivadas de las relaciones de consumo, en especial derecho a indemnización por los daños sufridos, regulando un régimen de responsabilidad de las empresas mucho más favorable al consumidor que el que derivaría de la simple aplicación de las normas del Código Civil sobre obligaciones y contratos. Incorpora esta norma un primer mecanismo de protección real, eso sí de carácter extrajudicial, al regular en el artículo 31 la previsión de un sistema de arbitraje de consumo específico y diferente del sistema general de arbitraje.

2. Ley General de Publicidad de 11 de noviembre de 1988.

Regula en los artículos 25 a 33 el ejercicio de las acciones de cesación y rectificación, así como los procedimientos para el ejercicio de tales acciones por los consumidores o sus asociaciones, en relación a la cesación o rectificación de la publicidad ilícita.

3. Ley de Competencia Desleal de 10 de enero de 1991.

Establece en sus artículos 18 a 21 las acciones derivadas de la competencia desleal, concediendo legitimación a las asociaciones de consumidores (art. 19.2.b) y regulando una serie de normas de contenido procesal en los artículos 22 a 26.

4. Ley de Condiciones Generales de la Contratación de 13 de abril de 1998.

En la misma se regula, en los artículos 12 a 22, el ejercicio de las acciones de cesación y retractación y sus consecuencias procesales, norma en la que también se reconoce legitimación por parte de las asociaciones de consumidores en el ejercicio de tales acciones.

Como la lectura de tales normas deja claro, en la situación anterior a la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil vigente, la protección del consumidor fue ampliándose de forma nítida en sus

aspectos materiales, pero sin unificar el tratamiento procesal, lo que resulta imprescindible en esta materia dada la confluencia de intereses particulares y colectivos de los consumidores, de tal forma que el reconocimiento de la legitimación a las asociaciones de consumidores en modo alguno solucionaba los problemas generales derivados de la legitimación individual del consumidor, de los efectos del proceso y de la cosa juzgada, de la posible acumulación de autos o del alcance de la ejecución de la sentencia, cuestiones todas ellas que limitaban los efectos positivos del ejercicio de tales acciones por parte de los consumidores o sus asociaciones.

### III. LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL 1/2000

Ante esta situación era necesaria una reforma procesal que intentase resolver los problemas señalados y pusiese un cierto orden en la dispersa normativa procesal. Y dicha reforma ha tenido lugar a través de la Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que ha supuesto un claro avance, pese a que no ha llegado a ofrecer un tratamiento propio y específico a los litigios de consumo que sigue siendo tratados, no como un proceso especial, sino como un proceso ordinario, si bien con ciertas especialidades en materia de legitimación, diligencias preliminares, contenido de la sentencia, efectos del proceso y alcance de la ejecución de la sentencia dictada.

Quizás la principal novedad, tal como es resalta por la mayor parte de la doctrina, es la atribución de legitimación que se hace a los grupos de consumidores, lo que es tanto como decir que se ha abierto la puerta en el derecho español al ejercicio de las acciones de clase ("class actions") tan comunes en el derecho anglosajón, configurando a tales grupos de consumidores o afectados (art. 6.1.7<sup>º</sup>) como entidad diferenciada tanto de los sujetos individuales que lo integran, como de las asociaciones de consumidores tradicionales.

El problema de la necesidad de la tutela de los derechos de los grupos es producto de la estructuración de las sociedades que conocemos como avanzadas. El origen del problema está en dos ideas. De una parte la contratación en masa, fenómeno relativamente moderno pero muy generalizado y de otra la conveniencia, convertida en verdadera necesidad, de tutelar los derechos de los individuos en cuanto consumidores frente a las grandes empresas que suministran bienes y servicios.

Las razones por las que resulta necesaria una tutela de los intereses supraindividuales son diversas. La principal radica en el hecho de que desde una perspectiva individual no puede darse una respuesta satisfactoria a los abundantes casos de fraude al consumo; la lesión que con ellos se causa al individuo puede ser escasa, pero evaluada en su conjunto en relación al total de los consumidores afectados, puede tener una gran trascendencia económica y social, lo que determinaría que el in-

dividuo no tendría interés en iniciar un proceso por sí solo, mientras que como integrante del grupo sí se puede tener dicho interés en accionar. Un segundo motivo es el propio desequilibrio de medios entre el individuo y la gran sociedad que suministra bienes y servicios que dificultará el éxito de determinadas acciones de tutela. Por último también existen razones de tipo procesal, tales como evitar la multiplicidad de procesos y evitar resoluciones contradictorias en los mismos que mermen no sólo la seguridad jurídica sino también la propia eficacia del sistema de protección del consumidor.

### IV. LOS DIFERENTES TIPOS DE INTERESES DE LOS CONSUMIDORES

En la protección procesal del consumidor no puede considerarse la existencia de un único interés que sea defendible, sino que al contrario dichos intereses se encuentran nítidamente separados, de tal manera que incluso en los presupuestos y efectos procesales el régimen jurídico no es el mismo para cada uno de estos intereses. Por ello procede diferenciar entre los siguientes tipos de interés, todos los cuales se pueden considerar incluidos en el artículo 11 Ley de Enjuiciamiento Civil, para posteriormente examinar de manera individualizada los mecanismos de acceso a la justicia vigentes para cada uno de ellos.

1. Existe en primer término un *interés individual* del consumidor o usuario para el ejercicio de las acciones indemnizatorias por los daños ocasionados por el consumo de un producto o la utilización de un servicio. Entiéndase bien, que la catalogación del citado interés como "individual" atiende a la viabilidad o procedencia de la reclamación judicial entablada aisladamente por el consumidor, pero ello no significa que el interés como tal desaparezca o esté en contradicción con el interés de otros consumidores, si bien la reclamación conjunta de varios afectados "absorbe" los múltiples intereses individuales traduciéndolos en un "interés colectivo" o "de grupo".

2. En segundo término el artículo 11 de la LEC legitima a las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas para la defensa de los *intereses generales* de éstos, inscribiéndose dicha legitimación en el marco de la representación de una generalidad absolutamente indeterminada de consumidores; esta "legitimación por representación" se distingue de la legitimación "por sustitución" que corresponde a las mismas asociaciones para la defensa de los derechos e intereses de sus asociados, así como de la genuina legitimación institucional para la defensa de los intereses de la asociación. A su vez, como una subcategoría de los intereses generales y bajo el prisma de los perjuicios derivados de un "hecho dañoso", el artículo 11 de la LEC distingue los intereses *colectivos* y *difusos* de los consumidores.

2 A. En relación a los *intereses difusos*, la doctrina concluye el carácter impreciso o indeterminado de este concepto, indeterminación que se

proyecta en tres planos: el subjetivo, por cuanto tales intereses se refieren a colectivos poco precisos en su composición, generalmente anónimos e indeterminados; el objetivo, porque el alcance de las prestaciones debidas y la determinación del sujeto que tiene a su cargo la liberación del deber correspondiente para la satisfacción del interés no están determinados; y el formal, en cuanto la ambigüedad subjetiva y objetiva de los derechos que nuclean en torno a los intereses difusos influyen en una "accionabilidad" o justicialidad también difusa o imprecisa.

La nueva LEC asumiendo la interrelación que existe entre los intereses colectivos y difusos —en cuanto exceden el interés individual de un sujeto—, los distingue atendiendo a la determinación —inmediata o mediata— o, a la absoluta indeterminación de los sujetos afectados, al ser éste un criterio relevante, a efectos procesales, de la extensión de la tutela judicial que pueda otorgarse en la sentencia (art. 221.1.a). Así cuando los perjudicados por un hecho dañoso derivado del consumo de un bien, o de la utilización de un servicio, "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.

2 B. Por su parte, los *intereses colectivos* vendrán a ser una modalidad dentro de la categoría de los intereses difusos que es un concepto más amplio. La legitimación colectiva supone la superación de la doctrina del litisconsorcio necesario en el sentido de que cuando se pretenda en juicio la tutela de estos intereses generales, podrá actuar el representante del grupo sin que se precise la concurrencia de todas las personas interesadas en la relación jurídica.

Así pues, cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios "cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables", la ley confiere una legitimación plural para la defensa de los "intereses colectivos" a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades que legalmente se constituyan para su defensa o protección y a los grupos de afectados.

## V. LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES INDIVIDUALES

La Ley de Enjuiciamiento Civil no contiene ninguna especialidad en esta sede con respecto al régimen anterior para la protección de los intereses individuales. Como cualquier otra persona física, el consumidor individualmente considerado tiene capacidad para ser parte de acuerdo con el artículo 6.1.1ª Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que cualquier conflicto de consumo de carácter individual se resolverá a través de las normas generales de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dado que la misma no

ha ofrecido a los litigios de consumo un tratamiento específico a través de un proceso diferente de los ordinarios.

Sin embargo, no puede considerarse que la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil carezca de todo tipo de referencias a la protección del consumidor que tenga una directa incidencia en su estatuto procesal. Como tales se pueden señalar:

1. Legitimación. El artículo 11.1 expresamente reconoce legitimación activa individual a los consumidores en los procesos en materia de consumo, pues expresamente señala: "*sin perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados*" para ampliar posteriormente la legitimación a las asociaciones de consumidores o grupos de afectados. Aunque en principio pueda resultar obvia esta referencia legal, debe ser considerada la misma como positiva, al salvaguardar de forma expresa la acción individual y eliminar cualquier tipo de discusión sobre la ausencia de legitimación de los consumidores individuales en sede de consumo.

2. Procesos. La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil simplifica el número de procesos, regulando dos procesos declarativos, el ordinario y el verbal, de manera que el ejercicio individual por el consumidor de los derechos que las diferentes leyes sustantivas le reconocen (no sólo los derivados de la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios), se ejercitarán de acuerdo con las normas generales lo que implica que deberá interponerse la correspondiente demanda por el declarativo que corresponda en función de la cuantía del interés económico del proceso (art. 248) o bien a través del juicio ordinario en los supuestos específicos de demandas sobre competencia desleal, publicidad o condiciones generales de contratación (art. 249.1.4ª y 5ª), dado que la Ley de Enjuiciamiento Civil ha derogado las previsiones procesales de las citadas leyes especiales, unificando de esta forma la tramitación dentro del ámbito objetivo único de la ley procesal.

Por su parte el proceso verbal tiene un trámite rápido y efectivo y muy sencillo, siendo el más habitual en los casos de reclamaciones individuales de consumidores, pudiendo ser interpuesto por el propio consumidor sin necesidad de abogado y procurador en todos aquellos casos en los que la reclamación sea inferior a 900 €. Podrá formular el consumidor su demanda en unos impresos normalizados que se encuentran en los Decanatos de los Juzgados, siempre que su reclamación sea inferior a los citados 900 €, tal como indica el artículo 437.2 Ley de Enjuiciamiento Civil, facilitando de esta forma el acceso del consumidor a la justicia, al contener tales impresos el contenido necesario para la admisión a trámite de la demanda planteada.

3. Competencia territorial. La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil establece una positiva regulación de la competencia territorial en sede de procesos relacionados con el consumo, que beneficia al consumidor en sus litigios individuales. En tal sentido el artículo 54.1 Ley de Enjuiciamiento Civil prohíbe la sumisión expresa en todos los procesos que deban resolverse por los trámites del juicio verbal, lo que implica que tal previsión será la más normal

en sede de reclamaciones individuales de consumidores. En el mismo sentido el artículo 54.2 proclama de forma tajante la falta de validez de la sumisión expresa contenida en los contratos de adhesión, o con condiciones generales impuestas a una de las partes, o que se hayan celebrado con consumidores y usuarios, lo que implica la extensión al ámbito del juicio ordinario de la prohibición de la sumisión expresa en todos aquellos procesos en los que la parte actora o demandada sea consumidor, con lo que se elimina legislativamente el problema habitual planteado por las abusivas cláusulas de sumisión que se contenían en la mayor parte de contratos celebrados por los consumidores en todas las ramas de la actividad mercantil (contratos bancarios, seguros, prestación de servicios, etc.).

En consecuencia el fuero territorial habitual en los procesos de consumo será el del domicilio del consumidor, pues en los casos en los que ejercite acciones como demandante, del juego conjunto de los artículos 51, 52.1.14º, 51.2 y 54, el fuero territorial corresponderá al domicilio del consumidor. En aquellos supuestos en los que el consumidor sea demandado, el fuero general de las personas físicas establecido en el artículo 50.1, junto con la prohibición de sumisión expresa ya señalada, no dejan lugar a dudas de que la competencia territorial será también el domicilio del consumidor, con lo que ello implica de facilidad para el ejercicio de las acciones o de su defensa, evitando costosos desplazamientos o incluso la utilización de servicios de abogado y procurador aún cuando no fuese preceptiva su intervención.

4. Ejecución de sentencia. En esta materia no existe especialidad alguna en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, pero sí es conveniente reflexionar sobre la situación de la misma en los casos de reclamación individual del consumidor. En tal sentido es preciso señalar que es en este concreto punto donde se echa en falta la existencia de un proceso propio para los pleitos de consumo, pues no tiene sentido la falta de especialidad al menos en sede de ejecución de sentencia. Ello determina que rige en estas reclamaciones individuales el principio de ejecución a instancia de parte, lo que veda al órgano judicial de cualquier posibilidad de proceder de oficio a la ejecución de la sentencia firme. Y precisamente esta es la parte más sensible del proceso, pues de nada sirve al consumidor tener a su favor una sentencia favorable, si la misma no se llega a ejecutar.

En los procesos de consumo existe un evidente interés público, pues tales procesos vienen a garantizar al consumidor sus derechos como tal. La propia Constitución en su artículo 51 eleva su protección a la categoría de principio rector de la política económica y social. Sin embargo no se puede exigir al consumidor que sea un conocedor de las leyes y de los complicados mecanismos de ejecución que la nueva regulación contiene, y ello con independencia de que efectivamente se lleve a cabo una simplificación con respecto a la situación anterior. Es cierto que no sería exigible la interven-

ción de abogado y procurador en los procesos de reclamación de cantidad por importe inferior a 900 € (art. 539.1), pero los problemas más comunes que un consumidor se puede encontrar derivan precisamente del desconocimiento de los trámites de la ejecución, pudiéndose destacar:

a. No existen, a diferencia de las demandas, impresos normalizados para la demanda ejecutiva.

b. El auto despachando ejecución exige la designación de bienes para su embargo, y tales bienes pueden ser desconocidos por el consumidor o ser más costosa su búsqueda a través de los registros públicos que el propio importe de lo reclamado.

c. Tras el embargo, el impulso de la ejecución solo se dará a instancia de la parte ejecutante, en este caso el consumidor, sin que el tribunal pueda llevar a cabo actuación alguna de oficio para dicho impulso.

d. Los costes que se vayan desarrollando en la ejecución son a cargo del ejecutante (peritaciones, publicaciones, etc.).

Como se puede apreciar se han establecido una serie de problemas, los principales pero obviamente no los únicos, con los que se va a encontrar el consumidor ante la ejecución de la sentencia firme obtenida a su favor en la defensa de sus derechos individuales como consumidor, que pueden hacer inútil el esfuerzo realizado para acceder a la justicia. En consecuencia, y mientras no llegue una reforma legislativa que determine, al igual que ocurre con la ejecución en el orden social o penal, en función del interés público indudable de los procesos de consumo, la ejecución con impulso de oficio por parte del propio tribunal, el principal mecanismo de protección del mismo vendrá determinado por la adecuada información al consumidor, bien por las oficinas de consumo de los Ayuntamientos o Comunidades Autónomas, bien en las propias sedes judiciales, y la creación de modelos al servicio del consumidor en los que se concreten los principales pasos a dar por el mismo para la ejecución de la sentencia dictada a su favor.

## VI. LA PROTECCION DE LOS INTERESES COLECTIVOS

Ya se destacó anteriormente dentro de los intereses generales de los consumidores, la diferenciación entre intereses colectivos e intereses difusos. La Ley de Enjuiciamiento Civil no es sistemática en el tratamiento de ambos tipos de intereses, pero sin embargo, a lo largo de todo su articulado se establecen profundas diferencias que afectan a la forma y los efectos de las acciones según cual sea el tipo de interés defendido por los legitimados activamente. Consecuencia de ello es la necesidad de sistematizar dicho tratamiento, no en función de la institución procesal, sino del propio interés defendido por la acción ejercitada, mostrando de la manera más unitaria posible el régimen independiente de cada uno de este tipo de acciones, resaltando la diferencia entre su origen y sus consecuencias.

En tal sentido, en todos aquellos supuestos en los

que existe un grupo de personas que se encuentran de forma común y simultánea en una misma situación jurídica con respecto a un bien o servicio y siempre que dicho grupo sea determinado o fácilmente determinable, las acciones que se ejerciten buscarán el amparo de intereses colectivos. Los principales problemas procesales (que no los únicos) que derivan de este tipo de acciones se pueden sintetizar en los siguientes:

1. Legitimación activa. El tema de la legitimación, que constituye uno de los temas centrales de las acciones de clase, supone en esta sede una ampliación del concepto tradicional de legitimación, que pasa del individuo a grupos de consumidores, extendiendo el régimen de tal legitimación como consecuencia del carácter e interés público de la defensa de los consumidores. En tal sentido ya existían antecedentes de dicha extensión en las previsiones del artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero el actual artículo 11 Ley de Enjuiciamiento Civil resuelve de forma definitiva dicha cuestión.

El artículo 11.1 reconoce en general la legitimación de las asociaciones de consumidores para la defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios. Ya dentro del tipo de acciones de protección de los intereses colectivos el artículo 11.2, extiende la legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa y protección de éstos y a los grupos de afectados, lo que supone una importante extensión de la legitimación para la defensa de intereses colectivos.

A. *Asociaciones de consumidores y usuarios.* Dada la pluralidad de asociaciones de este tipo, tanto de ámbito estatal como autonómico e incluso local, puede surgir dudas sobre cual de ellas estaría legitimada para el ejercicio de las acciones. Para que exista tal legitimación hay que considerar preciso que al menos alguno de los asociados a la misma se encuentre entre los afectados, pues en otro caso no tendría sentido concederle legitimación. Lógicamente, una vez cumplida esta exigencia, no prevista legalmente pero que se debe entender deducida de los propios fines de las asociaciones de consumidores, el ejercicio de la acción colectiva podrá extender sus efectos no sólo a los asociados sino también a todos aquellos afectados que no lo sean. Hay que tener claro que una asociación de consumidores no es un grupo de afectados y por ello no le son exigibles los requisitos que la norma procesal impone a los mismos, en especial la previa determinación y la integración de la mayoría de los afectados, pues la asociación, a diferencia del grupo, tiene personalidad jurídica propia, lo que determina su capacidad para ser parte (artículo 6.1.3<sup>º</sup> Ley de Enjuiciamiento Civil) y tienen su propia legitimación que es atribuida por ley (art. 11.1).

B. *Entidades legalmente constituidas que tengan por finalidad la defensa o protección de los consumidores y usuarios.* La primera cuestión que es preciso resaltar es que estas entidades sólo tienen legitimación para la defensa de intereses colectivos y no de intereses difusos, tal como la dicción de los

párrafos 2 y 3 del artículo 11 permite establecer. Ello implica que tales entidades comparten una serie de puntos en común con los grupos de afectados, pero con un elemento nítido de separación. En efecto, estas entidades no dejan de ser agrupaciones de afectados pero legalmente constituidas como asociaciones al amparo de la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964, lo que lógicamente implica la correspondiente inscripción y una cierta finalidad de permanencia en el tiempo hasta el fin del objeto por el cual se constituyeron. Ejemplos de ellas podrían ser las asociaciones creadas por los daños causados por la presa de Tous o por el caso del aceite de colza.

El principal problema que se puede plantear, sobre todo en supuestos con múltiples afectados, es la existencia de varias entidades que representen a los afectados, lo que puede determinar la coexistencia de diversas acciones de protección de estos intereses colectivos. Hay que considerar que no debe existir problema alguno para aceptar como partes legitimadas a todas y cada una de las asociaciones que puedan haberse creado a tal fin, pues no se olvide que su capacidad para ser parte deriva de su propia personalidad jurídica (art. 6.1.3<sup>º</sup>) por lo que no se le puede exigir el requisito de la mayoría de afectados que impone el artículo 6.1.7<sup>º</sup> a los grupos de afectados, carentes de personalidad jurídica.

C. *Grupos de afectados.* Este es uno de los puntos más innovadores de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en esta sede de acceso de los consumidores, dado que tal legitimación no era admitida anteriormente. Este es el punto más cercano a las "class actions" anglosajonas, puesto que las mismas se articulan en torno a la idea básica de la clase o grupo de afectados. Se trata de meras agrupaciones de afectados por un mismo evento dañoso y por ello carentes de personalidad jurídica propia. Son grupos que surgen transitoriamente, con relación a un concreto de hecho, y en consecuencia, con relación a un concreto proceso, que es el iniciado en relación con el bien, producto o servicio que da origen al litigio.

La duda principal surge de la necesidad, ante la falta de personalidad jurídica, de justificar la legitimación que le concede el artículo 11.2. En tal sentido, el artículo 6.1.7<sup>º</sup> Ley de Enjuiciamiento Civil determina la capacidad para ser parte en un proceso de "*los grupos de consumidores y usuarios afectados por un hecho dañoso cuando los individuos que lo compongan estén determinados o sean fácilmente determinables. Para demandar en juicio será necesario que el grupo se constituya con la mayoría de los afectados*". Por tanto para poder considerar a un grupo de afectados como legitimado para intervenir en un proceso es preciso que se cumplan dos requisitos: a) que los componentes sean determinados o fácilmente determinables y b) que el grupo constituya la mayoría de los afectados.

El principal problema deriva de la forma como se pueden concretar ambos requisitos, de gran trascendencia pues en caso de que no se llegue a su

determinación, no podrá apreciarse si se cumple el segundo de los requisitos exigidos en el artículo 6.1.7º para poder ser parte en el proceso. A tal fin la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé una específica diligencia preliminar para obtener la composición del grupo de afectados. El artículo 256.1.6º permite preparar todo juicio *“por petición de quien pretenda iniciar un proceso para la defensa de los intereses colectivos de consumidores y usuarios al objeto de concretar a los integrantes del grupo de afectados cuando, no estando determinados, sean fácilmente determinables. A tal efecto el tribunal adoptará las medidas oportunas para la averiguación de los integrantes del grupo, de acuerdo con las circunstancias del caso y conforme a los datos suministrados por el solicitante, incluyendo el requerimiento al demandado para que colabore en dicha determinación”*.

Esta diligencia preliminar tiene gran trascendencia y es coherente con la ampliación de la legitimación a grupos de afectados. La diligencia en los términos establecidos es suficientemente amplia como para permitir la realización de cualquier actividad que conduzca a la determinación de los integrantes del grupo de afectados. La primera consecuencia de esta amplitud de la diligencia preliminar es que el juez no queda vinculado por el principio dispositivo, de tal manera que tiene libertad investigadora a los efectos de concretar qué medidas son las apropiadas para obtener el conocimiento de todos los afectados. El interés público que deriva de la protección de los consumidores se hace aquí palpable, al alterar los criterios de aportación de parte propios del proceso civil y conceder al juez un amplio arbitrio en las medidas a adoptar que no queda constreñido a las solicitadas por el que insta las diligencias preliminares. De hecho, tal incremento de facultades judiciales se hace igualmente patente en la previsión del artículo 261.5º Ley de Enjuiciamiento Civil que permite ante la falta de colaboración del futuro demandado, la adopción de oficio por el tribunal de todas las medidas necesarias para encontrar los datos precisos, incluida la entrada y registro en las dependencias del futuro demandado que se niega a colaborar.

No puede menos que destacarse la especial complejidad que tiene esta diligencia preliminar. Su finalidad última no es otra que el conocimiento de los sujetos que deben de formar parte del grupo de afectados que pretende accionar, lo que implica que el procedimiento no se agotará con el conocimiento de quienes son los afectados, sino que deberá extenderse hasta que se concrete cual de los afectados está interesado en participar en el grupo, pues no se olvide que el artículo 6.1.7º concede capacidad para ser parte únicamente al grupo de afectados determinado que reúna a la mayoría de afectados. De nada servirán las diligencias preliminares si después no se pasa a concretar si los determinados a través de este proceso son el número suficiente para el inicio de la acción, por lo que habrá que extender el ámbito de las diligencias preliminares a la determinación de los dos requisitos necesarios para ser parte en el proceso. A su vez,

el proceso estará integrado por actuaciones múltiples y sucesivas que necesariamente lo harán especialmente largo y dificultoso en su tramitación. Lo cierto es que no será posible concretar el contenido concreto de las diligencias preliminares, de tal manera que habrá que estar a cada caso concreto a los efectos de su tramitación y medidas.

2. Publicidad e intervención en el proceso. El artículo 15 Ley de Enjuiciamiento Civil regula la publicidad y el régimen de intervención en el proceso de consumo iniciado al amparo del artículo 11.1 del mismo texto legal. En tal sentido el artículo 15.1 impone la llamada al proceso de *“quien tenga la condición de perjudicados por haber sido consumidores del producto o usuarios del servicio que dio origen al proceso, para que hagan valer su derecho o interés individual”*. Con esta publicidad se intenta llegar al mayor número posible de afectados para que estos puedan hacer valer sus derechos.

En los casos de acciones de protección de intereses colectivos, la ley impone una doble publicidad. Por un lado el artículo 15.1 impone la publicación de la admisión de la demanda en medios de comunicación del ámbito territorial en el que se haya manifestado la lesión de aquellos derechos e intereses. A su vez el artículo 15.2 obliga al instante de la acción a haber comunicado previamente la interposición de la demanda a todos los interesados, antes de su presentación. Son dos formas de publicidad complementarias que buscan que no quede ningún afectado sin conocer la existencia del proceso y por tanto que no quede ningún afectado sin indemnización por los daños sufridos.

Una de las cuestiones que más se ha discutido en la doctrina es si la exigencia del artículo 15.2 Ley de Enjuiciamiento Civil se configura como un auténtico presupuesto de admisibilidad de la demanda. Ciertamente la cuestión no es clara en la ley, pues el citado artículo señala que el actor deberá comunicar previamente la presentación de la demanda. La dicción del texto legal parece reflejar que se trata de un requisito previo, sin cuyo cumplimiento no podría ser admitida a trámite la demanda interpuesta. Sin embargo no puede ser aceptable tal posición, pues la comunicación que se pretende no es una simple puesta en conocimiento, sino que debe facilitar la información necesaria para que el consumidor individual pueda comparecer en las actuaciones, lo que implica la necesidad de especificar la efectiva presentación, su objeto, la condición del destinatario como perjudicado, el Juzgado que conoce de la misma, el número del procedimiento y la posibilidad de intervenir en el proceso por parte del afectado. En consecuencia hay que considerar que la admisión quedará en suspenso tras la presentación de la demanda, concediendo a la parte actora un plazo prudencial para que proceda, previamente al trámite ordinario de la demanda, a comunicar la existencia del proceso de forma personal a los afectados. Sólo de esta manera se podrá compaginar el requisito del artículo 15.2 con la efectiva tutela del consumidor individual y la posibilidad de una real personación en las actuaciones.

En todo caso es preciso señalar que no puede ser exigido de forma absoluta el cumplimiento de este requisito, de tal manera que los casos en los que no sea posible tal comunicación supongan una paralización del proceso o la posterior inadmisión por motivos estrictamente formales. Bastará que se lleve a cabo tal notificación en términos razonables de acuerdo con las circunstancias del caso, por lo que la simple comunicación por correo certificado con acuse de recibo será suficiente, en los domicilios que consten de los afectados que integran el grupo, y ello con independencia de que efectivamente se haya producido o no la recepción de la comunicación.

3. Contenido de la sentencia. El artículo 221 Ley de Enjuiciamiento Civil, partiendo de las especiales características de los procesos de consumidores y usuarios, regula el alcance de la sentencia que se dicte, reglas que van dirigidas al juez pero que tienen una especial trascendencia en los posteriores efectos de la misma.

La primera cuestión que surge del examen de la misma es la relativa a la única referencia a las demandas interpuestas por asociaciones de consumidores y usuarios, lo que implica, como se ha visto una duda sobre la extensión de tales reglas a las demandas interpuestas por los otros entes legitimados de acuerdo con el artículo 11.2 Ley de Enjuiciamiento Civil para ejercitar acciones colectivas. Dicha cuestión, que puede generar importantes dudas en la fase más delicada del proceso, la ejecución de la sentencia, considero que debe ser resuelta en base a una interpretación amplia e integradora de la norma, de tal manera que la expresión "asociaciones de consumidores y usuarios", debe entenderse como mera expresión genérica que abarca a todos los legitimados por el artículo 11.2 para el ejercicio de acciones colectivas.

La segunda cuestión, mejor resuelta, es la relativa a las reclamaciones individuales de los afectados, al prever el artículo 221.3ª, la necesidad de pronunciamiento expreso por parte del tribunal sobre cada una de las pretensiones individuales que hayan quedado acumuladas a la demanda presentada como consecuencia de la publicidad y llamada al proceso de los afectados por las acciones de intereses colectivos.

En citado artículo plantea un diferente trato según el tipo de acción ejercitada y el objeto del proceso. Por lo que respecta al primer punto, y en lo que interesa en este apartado, en las acciones por intereses colectivos la sentencia deberá determinar individualmente los consumidores y usuarios que han de entenderse beneficiarios de la condena. Ello es absolutamente lógico dada la necesidad de las propias acciones colectivas de concretar el grupo de personas afectadas, siempre determinado o fácilmente determinable.

En el segundo aspecto, el objeto del proceso, el artículo 221 distingue entre las sentencias de condena de cualquier tipo y las declarativas de ilicitud de una actividad o conducta. En las sentencias de condena en acciones por intereses colectivos, hay que considerar que la sentencia no debe limitarse a

la identificación de los afectados, sino que deberá concretar con la mayor precisión posible el perjuicio de cada uno de los afectados en función de las pruebas practicadas en las actuaciones. El problema se plantea no con respecto a aquellos afectados que han probado, bien individualmente bien dentro de las pruebas generales planteadas por la asociación actora, el alcance de dicho daño, sino con relación a los afectados que no han participado en el proceso y no han podido ser oídos en el mismo; en estos casos, un mínimo principio de tutela debe llevar a no cuantificar el importe de la indemnización o de la obligación de hacer o no hacer que corresponda a dicho afectado, por lo que procederá fijar las bases de cálculo o de ejecución en la propia sentencia y en fase de ejecución, tras oír al afectado y al propio demandado, concretar el alcance de la condena para dicho afectado.

La previsión de la regla 2ª del artículo 221 sobre las acciones declarativas de ilicitud hay que destacar que afecta tanto a las acciones por intereses colectivos como por intereses difusos, y la única especialidad radica en la necesidad de concretar en la sentencia si los efectos de la misma sólo afectan a los afectados representados por los actores o bien alcanzan dichos efectos a todos los afectados con independencia de que hayan o no comparecido o incluso si no son conocidos, lo que puede suponer la extensión de los efectos de la cosa juzgada a personas que no han sido parte en el proceso y ni siquiera han podido ser oídas en juicio. No puede predicarse una solución unitaria a esta cuestión, dado que la propia regla 2ª del artículo 221 se remite a la "legislación de protección de consumidores y usuarios", lo que implica que tal extensión a terceros tendrá lugar en todos aquellos supuestos en los que las normas materiales reguladoras de dicha protección permitan tal extensión, mientras que en el resto de los casos no será posible, dado que el Tribunal Constitucional ha centrado el principio de audiencia como la base de todas las garantías procesales a las que se refiere el artículo 24.1 CE.

4. Ejecución de la sentencia. En sede de protección de intereses colectivos no existe especialidad alguna con respecto a la ejecución de sentencia, pues la previsión del artículo 519 Ley de Enjuiciamiento Civil va referida fundamentalmente a la protección de intereses difusos. Al exigirse en la regla 1ª en las acciones colectivas la identificación de todos y cada uno de los beneficiarios, así como su llamamiento previo al proceso, resulta evidente que serán los mismos fácilmente identificables en la sentencia y los únicos problemas vendrán determinados en el caso de que no sea posible cuantificar el importe de los daños y perjuicios, en cuyo caso habrá que acudir al incidente de los artículos 712 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

## VII. PROTECCION DE LOS INTERESES DIFUSOS

Examinados los principales problemas derivadas de las acciones de protección de intereses

colectivos, corresponde entrar a examinar el tratamiento procesal del ejercicio de acciones en protección de intereses difusos. Baste recordar, que por tales se entienden aquellas acciones en los que los afectados no están determinados o son de difícil determinación, lo que justifica un diferente tratamiento legal para alguna de las cuestiones básicas desde el punto de vista procesal. Siguiendo el mismo esquema del apartado anterior se pueden destacar las siguientes notas en su regulación.

1. Legitimación. Frente a la amplia legitimación propia de las acciones colectivas, el artículo 11.3 Ley de Enjuiciamiento Civil limita la misma, de tal manera que *"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"*.

Como puede apreciarse de la simple lectura del texto legal, la primera consecuencia es la limitación de la capacidad de accionar a las asociaciones de consumidores, lo que excluye expresamente de la posibilidad del ejercicio de acciones de protección de intereses difusos tanto a los entidades legalmente constituidas para la protección de los derechos de los consumidores así como a los propios grupos de afectados, que sólo podrán ejercitar la protección de intereses colectivos.

El problema que puede plantearse es si cabe la posibilidad de protección de tales intereses difusos por parte de los consumidores de forma individual. Y la respuesta a tal cuestión tiene que ser necesariamente negativa. No cabe duda alguna que cualquier consumidor tiene legitimación individual para la defensa de sus derechos en todo tipo de reclamaciones de consumo, tal como el artículo 11.1 le concede de forma genérica. Por tanto ante una situación como la amparada en un supuesto de intereses difusos, nunca ejercerá dicha acción de forma individual, pues el consumidor en sí mismo está perfectamente identificado y determinado, defendiendo su derecho individual a la indemnización, pero sin posibilidad de extender los efectos de la sentencia que se dicte a otros afectados. Por tanto los intereses difusos solo pueden ser defendidos por las asociaciones de consumidores y usuarios.

Pero no todas las asociaciones constituidas tienen dicha legitimación. El texto del artículo 11.3 limita la misma únicamente a las asociaciones representativas según la ley, utilizando un concepto jurídico indeterminado que podría generar no pocos problemas prácticos. La pregunta obvia que surge es cuáles son estas asociaciones representativas según ley, y más cuando no existe norma con rango de ley alguna que concrete los requisitos para poder ser considerada como representativa. La única norma que regula esta cuestión es el RD 825/1990 de 22 de junio sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones (modificado por el RD 2211/1995 de 28 de diciembre), si bien esta

norma tiene una finalidad distinta a la previsión de la Ley de Enjuiciamiento Civil. No obstante puede servir de base para entender qué se debe considerar como asociación de consumidores representativa. El artículo 18 del Real Decreto señala que únicamente las asociaciones, federaciones, confederaciones y cooperativas representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios podrán ejercitar las correspondientes acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores.

Existe por tanto un importante vacío legal que de forma analógica puede ser rellenado por las previsiones del RD 825/1990, por lo que habrá que considerar como asociaciones representativas aquellas que estén representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios, para lo cual tales asociaciones deberán cumplir los requisitos exigidos en el Real Decreto citado. No obstante, esta es una cuestión abierta que habrá que analizar caso por caso en función de las propias pruebas de la representatividad que la asociación presente junto con su demanda, pudiendo acudir a criterios tales como el número de afiliados, extensión territorial, aceptación de la legitimación en procesos anteriores, pero siempre teniendo en cuenta que el establecimiento de ciertos requisitos en la asociaciones que restrinjan su legitimación parece adecuado a la entidad de los intereses difusos que se trata de proteger, intentando evitar un ejercicio abusivo del derecho de acción.

2. Publicidad e intervención en el proceso. En el ejercicio de acciones amparadas en la protección de intereses difusos, dada la indefinición de principio de los propios afectados, no se sigue el mismo régimen que es propio de las acciones colectivas. En tal sentido la exigencia de publicidad en los medios de comunicación con difusión en el ámbito territorial en el que se haya manifestado la lesión de aquellos derechos o intereses que exige el artículo 15.1 es común tanto para los intereses colectivos como para los intereses difusos. Lo que varía son los efectos de dicha publicidad.

El artículo 15.3 Ley de Enjuiciamiento Civil establece como consecuencia directa del llamamiento al que hace referencia el artículo 15.1, la suspensión del curso del proceso por un plazo que no excederá de dos meses. Dicha publicidad se llevará a cabo tras la admisión de la demanda planteada por medio de un edicto que se publicará en medios de comunicación, quedando a la discrecionalidad del juez la concreción de en qué medios se llevará a cabo la publicidad, si bien hay que entender que no puede considerarse necesaria la publicación en los boletines oficiales, sino que la misma se llevará a cabo en periódicos privados de difusión nacional o regional en función de las características y la extensión del daño.

Esta publicidad no tiene más sentido que la simple puesta en conocimiento de todos los afectados del ejercicio de la acción, debiendo contener la adecuada identificación del proceso a los efectos de facilitar la personación en las actuaciones. La fijación del plazo de suspensión queda igualmente

al arbitrio del tribunal que lo fijará en función de las circunstancias o complejidad del caso y las dificultades de localización de los afectados.

El segundo aspecto en el que se diferencia la previsión del artículo 15.3 con respecto a las acciones por intereses colectivos es en los efectos del llamamiento. Mientras que el artículo 15.2 permite la intervención de los concretos consumidores previamente determinados en cualquier momento sin retroacción de las actuaciones, en el artículo 15.3 el plazo de personación queda limitado exclusivamente al período de suspensión del proceso tras la publicación de los edictos. Expresamente señala este artículo que no se admitirá personaciones individual de consumidores o usuarios en un momento posterior, desplazando tal intervención a la fase de ejecución de sentencia. Para algunos autores tal restricción la consideran como irrazonable y contraria a los derechos de defensa que reconoce el artículo 24.1 CE. Sin embargo es posible su aceptación sin vicio alguno de constitucionalidad, siempre que se lleve a cabo una lectura abierta de la posibilidad de intervención en la fase de ejecución de sentencia en los términos del artículo 519 Ley de Enjuiciamiento Civil, pues el incidente previsto en el mismo permite agotar las posibilidades de defensa, y sin perjuicio del posible ejercicio de acciones individuales por el consumidor. Realmente el artículo 15.3 es más un expediente preliminar dirigido a la simple acumulación de pretensiones que una propia intervención procesal.

Por lo que respecta a la forma como se debe producir la intervención, hay que defender que la misma no tiene porque estar sujeta al incidente de intervención previsto en el artículo 13.2 Ley de Enjuiciamiento Civil. Sin embargo es un tema que queda abierto, al no contener previsión alguna el artículo 15.3, por lo que el abanico de posibilidades se abre desde la simple personación en las actuaciones acreditando su condición de perjudicado que se aceptará sin más, a la realización de un incidente de intervención por cada uno de los personados. Sin embargo considero que la propuesta más razonable, pues no se olvide que el juez tiene que examinar la condición de perjudicado a los efectos de poder aceptar tal personación, vendrá determinada por la necesidad de un único incidente de intervención que se llevaría a cabo al final del plazo, en el que, antes de alzar la suspensión, se daría traslado a las partes personadas (también la demandada) por diez días, resolviendo posteriormente el juez en un solo auto sobre cada una de las personaciones.

3. Contenido de la sentencia. De nuevo la regulación del artículo 221 Ley de Enjuiciamiento Civil fija un régimen separado para las acciones de protección de intereses difusos. A las mismas será de aplicación la previsión del segundo párrafo del artículo 221.1ª cuando señala que *"cuando la determinación individual no sea posible, la sentencia establecerá los datos, características y requisitos necesarios para poder exigir el pago, y en su caso*

*instar la ejecución o intervenir en ella, si la instara la asociación demandante"*.

Esta previsión supone una excepción al régimen general y en concreto a la prohibición de sentencias con reserva de liquidación que establece el artículo 219.3 Ley de Enjuiciamiento Civil. Tal excepción es absolutamente lógica, pues dada la indeterminación del grupo de afectados que por definición constituye la esencia de las acciones de protección de intereses difusos, así como la limitación a la intervención en estos casos a la que se refiere el artículo 15.3, hace imposible que se pueda llegar a determinar en sentencia la identificación de todos los afectados, de ahí que sea preciso fijar las bases para una posterior personación en la fase de ejecución de sentencia. Obviamente, aquellos que han sido aceptados como intervinientes por haber comparecido tras el llamamiento sí obtendrán un pronunciamiento concreto sobre sus reclamaciones, pues la previsión del artículo 221.3ª es también aplicable en sede de intereses difusos.

4. Ejecución de la sentencia. El incidente del artículo 519 Ley de Enjuiciamiento Civil tiene su máxima expresión dentro de los procesos de protección de intereses difusos, pues parte precisamente de la falta de identificación de los afectados en la sentencia que se dicte. Este es el segundo momento procesal en el que la parte afectada puede personarse en las actuaciones e intervenir directamente en el proceso, tal como igualmente remite el artículo 15.3.

El artículo 519 prevé un sencillo incidente de determinación de la condición de beneficiarios de los consumidores o usuarios individuales. Para el mismo se parte de las bases fijadas en la sentencia para la identificación de los beneficiarios de la misma, lo que determina un necesario examen previo del cumplimiento de tales exigencias por parte del consumidor que solicita su reconocimiento como beneficiario. Tal como señala el propio artículo, no es posible la actuación de oficio del órgano judicial, sino que será necesario la solicitud expresa de parte. Tras la solicitud se concede audiencia al condenado (nada dice la ley sobre audiencia al actor aunque hay que considerar que también deberá ser oído) y directamente se resuelve sin más trámite por medio de auto, que lógicamente será apelable sin efectos suspensivos conforme al artículo 567 Ley de Enjuiciamiento Civil. Con el testimonio de dicho auto, podrá el interesado instar su propia ejecución individual de la sentencia dictada.

Es un trámite en principio sencillo, pero que deja abiertas múltiples interrogantes. Se desconoce el plazo durante el cual podrá el beneficiario solicitar su reconocimiento, sin que pueda aplicarse el plazo de caducidad del artículo 518 dado que éste sólo se contará desde que se dicte el auto en el que se le reconoce su condición de beneficiario de la sentencia. Nada se indica sobre el trámite si debe darse dentro de una concreta ejecutoria o en los autos principales o en tantas piezas separadas como consumidores se

personas tras la sentencia, siendo quizás esta última la posición más beneficiosa para el tribunal a los efectos de una ordenada tramitación. Tampoco existe previsión alguna sobre el alcance de las ejecuciones individuales, pareciendo en principio que cada uno de los beneficiarios podrá solicitar la ejecución de forma individual, con todos

los problemas de prioridades que ello conlleva, coexistiendo además con la ejecución que puede instar la propia asociación de consumidores actora, problema que se solventaría (aun con evidente retraso en la propia ejecución) a través del mecanismo de acumulación de ejecuciones previsto en el artículo 555 Ley de Enjuiciamiento Civil.