

Los intereses colectivos y su tutela

Ma. del Rosario Huerta Lara*

RESUMEN: En la Unión Europea algunos intereses de grupo, colectivos y difusos, como la protección a los consumidores, se encuentran reconocidos y tutelados jurisdiccionalmente por el derecho comunitario y las instituciones de justicia. La Constitución Europea, al incluir el derecho del consumo en su Carta Social, como uno de los enmarcados en los sociales y económicos, este derecho tutelar adquiere rango constitucional, con efectos vinculatorios a todos los estados miembros de la Unión. En España, debido a una renovada legislación, se ha legitimando la acción colectiva de los consumidores ante los tribunales jurisdiccionales, en defensa de un interés general.

Palabras claves: Derecho comunitario europeo del consumo. Intereses de grupo, colectivos o difusos. Tutela jurisdiccional y Legitimación procesal colectivas.

ABSTRACT: *In the European Union some collective and diffused group interests, such as the protection to consumers, are recognized and jurisdictionally protected by the communitarian law and the justice institutions. The European Constitution, when including the right to consume in its Social Bill, as one of those embraced among the social and economical, this tutelary right acquires a constitutional rank, with linking effects to all the member states of the Union. In Spain, due to a renewed legislation, the collective action of consumers before the jurisdictional court has been legitimated, defending a general interest.*

Key Words: *European communitarian right to consume. Group, collective and diffuse interests. Jurisdictional tutelage and Collective legal legitimation.*

SUMARIO: Introducción, 1. La Constitución Europea y los consumidores, Derecho comunitario, Hacia un nivel elevado de protección, 2. El marco jurídico en España. Bibliografía.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

Introducción

En los países de sistema románico, la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses de grupo, ha brindado una pluralidad de soluciones legislativas, desarrolladas, primero por algunos estados europeos, más tarde, en América Latina, el caso notable es Brasil y su Código de Defensa del Consumidor; Argentina, Colombia, Venezuela entre otros. Sin embargo, en España, las reformas al sistema procesal, operadas desde la Constitución de 1978, cobran un interés acentuado en la actualidad jurídica. Tras la reciente reforma al sistema procesal civil, codificado en la nueva Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil (LEC), se añadieron nuevas reglas a favor de un régimen de tutela jurisdiccional legitimante para las acciones civiles de las colectividades, como los grupos de consumidores.

Ha sido un acto relevante, en el marco de la normativa constitucional del *estado social de derecho*, que España incluyera en su actual ordenamiento procesal civil, nuevas categorías como la *legitimación colectiva*, a la par de la reconocida *legitimación ordinaria*, en un régimen procesal de claro corte liberal que ha conferido, exclusiva y tenazmente a la legitimación individualista, la llave de acceso a la justicia jurisdiccional. Por demás, consagrada a la persona humana, por excelencia al individuo, en tanto persona física o persona jurídica. Sin embargo, impedida a litigar, a nombre propio, por un derecho del que por no ser su titular, no podrá actuar en defensa de un interés que en apariencia es de todos y de ninguno, como pueden ser la salud y el medio ambiente, el patrimonio histórico, el derecho a la información, el consumo, cuyos portadores son la población y la pluralidad de colectividades que comparten los espacios comunes del interés general

Este hecho es revelador de la compatibilidad entre normas procesales tutelares de intereses, sean individuales o colectivas y, en consecuencia, ocurrir en muchos ordenamientos procesales semejantes. Por otro lado, debe mencionarse que su inscripción al derecho comunitario de la Unión Europea, y su posterior transposición al derecho nacional español, ha sido un anticipo de la conformación de un sistema de protección jurisdiccional de intereses colectivos.

Debe enfatizarse que de todas las colectividades portadores de intereses de grupo, han sido los consumidores, quienes mayor grado de tutela jurisdiccional han adquirido. En contraparte, los grupos y la población afectada por daños al ambiente y la salud, carecen de la legitimación procesal que ostentan los consumidores para accionar ante las tribunales civiles en defensa de un interés colectivo lesionado.

Lo anterior, es razón para dedicar a la Constitución Europea, la primera parte de este reporte, a fin de acentuar el estado de protección que se le otorga al consumo en el derecho comunitario; en tanto derecho económico y social a favor de la población de los países de la Unión Europea; y la última, al desarrollo que ha tenido esta tutela en el sistema de enjuiciamiento español, de acuerdo a las nuevas normas procesales en materia de controversias judiciales de consumidores y usuarios.

La doctrina jurídica europea -especialmente la italiana de los años 60s del pasado siglo y posteriormente la española- ha sido fecunda en el debate, respecto a las modalidades y retos que plantea la tutela jurisdiccional y el otorgamiento de legitimación a lo que bajo diversas denominaciones se conoce como *intereses de grupo*. En la doctrina de este periodo, se trazan los primeros contornos, las primeras nociones que posteriormente

servirán de sustento para legitimar las acciones colectivas, como medio jurisdiccional para resolver controversias de esta clase de intereses.

En España, este proceso tiene sus momentos estelares con la consagración del *interés legítimo* al plano constitucional, colocando a colectividades y grupos en la disposición de obtener capacidad procesal para accionar ante los tribunales a favor de su derecho, preceptuado en el artículo 51 de la Constitución Española (1978), que reconoce y protege el derecho de consumo.

Estas nuevas categorías de carácter sustantivo y procesal, una vez establecidas en la Constitución, tuvieron su desarrollo en la Ley General de Consumidores y Usuarios.

Posteriormente, fueron arraigando en diversas leyes y normas procesales. Así, el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, hasta la promulgación de una nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (2000); seguidamente, la Ley de Transposición al Ordenamiento Español de diversas Directivas comunitarias (2002), y por último, la Constitución Europea, recientemente ratificada, corresponden a los momentos más notables del desarrollo legislativo de la tutela jurisdiccional, que hasta ahora, a ningún otro grupo ha sido otorgada en España, que al de los consumidores y otras entidades sin personalidad jurídica.

En la actualidad algunos intereses colectivos y difusos, como la protección a los consumidores, se encuentran reconocidos y tutelados jurisdiccionalmente por el derecho comunitario y las instituciones de justicia de la Unión Europea. En España, debido a esta renovada legislación, se ha legitimando la acción colectiva de los consumidores ante los tribunales jurisdiccionales, en defensa de un interés colectivo o difuso.

1. La Constitución europea y los consumidores

La Constitución europea recoge los principios inspiradores de la política comunitaria de protección de los consumidores y reconoce que es uno de los derechos, principios y libertades que integran la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.¹ En su Preámbulo lo reafirma “... *los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros...*”.

Derecho comunitario

En la actualidad, el Derecho comunitario del Consumo se fragmenta en casi veinte directivas comunitarias, además de la jurisprudencia en el ámbito de la Unión y de las diferentes normas de los Estados miembros,² debido a que la competencia para establecer normas en esta materia, la comparten la Unión y los Estados miembros, jugado un papel relevante el *principio de subsidiariedad*, como se explicará adelante. Otra evidencia de la

¹ Parte II de la Constitución europea

² De hecho, el Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea, señala que uno de sus principales objetivos es armonizar y simplificar la protección de los consumidores, superando su caracterización tan fragmentaria.

desconexión entre la normativa comunitaria y la estatal, es la ausencia de un concepto jurídico general y uniforme de “consumidor” en el Derecho comunitario.³

La Constitución Europea efectúa varias menciones a la protección de los consumidores en el territorio de la Unión. La primera se encuentra en el artículo I-14, en el que se establece que esta materia entra en el ámbito de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Con esta previsión, se consolida la base competencial de la Unión para legislar en esta materia, ya que hasta el Tratado de Maastricht de 1992, no podía invocarse una base jurídica explícita que soportase la actuación de la Unión en este ámbito (recurriéndose como soporte competencial a diversos artículos dispersos vinculados al desarrollo del Mercado Interior). Sin embargo, hasta ahora, el ámbito de actuación de la Unión en esta materia siempre se ha entendido como una armonización de mínimos, que no impedía la actuación limitada de los Estados miembros.

La calificación de competencia compartida supone la aplicación, a la política de protección del consumidor, de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. De acuerdo con el contenido del artículo I-11 de la Constitución Europea, que regula los citados principios, la Unión sólo podrá intervenir en la medida en que los fines perseguidos no puedan ser alcanzados por los Estados miembros de manera suficiente, y puedan conseguirse mejor por la Unión, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida (subsidiariedad).

Así mismo, el contenido y la forma de la acción no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos (proporcionalidad). Este esquema competencial ha sido señalado por la doctrina, como una eventual fuente de conflictos, ya que si los niveles de protección por parte de los Estados miembros son demasiado elevados puedan afectar a la libertad de circulación de mercancías y servicios.

Hacia un nivel elevado de protección

La siguiente referencia se encuentra en el artículo II-98, en el que se establece: "En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección a los consumidores". Quizá, lo más llamativo de este precepto sea su ubicación sistemática, dentro del Título IV (Solidaridad) de la Parte II de la Constitución Europea, que contiene la denominada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión⁴

Con esta regulación se refuerza la protección del consumidor a la categoría de principio reconocido y garantizado por la propia Carta, como ocurre en otros textos constitucionales, v. gr. la Constitución española de 1978, que lo contempla como uno de los principios rectores de la política social y económica), frente a la redacción del artículo 95 del Tratado Constitutivo (que aludía al nivel elevado de protección de los consumidores

³ El Derecho comunitario del Consumo se ha ido configurando de forma lenta, sucesiva y fragmentada. El Tratado de Roma de 1957 no contenía previsiones sobre esta materia. La primera manifestación de voluntad política para su articulación se encuentra en la Cumbre de París de 1972. A partir de dicha fecha, han sido varios los hitos que han ido impulsando su regulación, si bien de forma asistemática. El más significativo fue la suscripción del Tratado de Ámsterdam en 1997.

⁴ En este punto se recoge lo ya establecido en el artículo 38 de la Carta de Niza el 7 de diciembre de 2000, en la línea de las tradiciones constitucionales y los principios internacionales comunes.

únicamente como criterio sobre el que debía basarse la Comisión en sus propuestas referentes a la aproximación de las legislaciones en la materia).

Su aplicación podrá realizarse, por tanto, mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión y por actos de los Estados miembros cuando apliquen derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas.

Finalmente, esta materia también se norma en el artículo III-235, que se contiene en la Parte III de la Constitución, donde se regulan las políticas y el funcionamiento de la Unión. En él, se contienen los objetivos de la política comunitaria, disponiendo que, para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un nivel elevado de protección, la Unión contribuya a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de éstos, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para defender sus intereses.

Se fijan dos cauces para la consecución de estos objetivos por la Unión: de una parte, mediante las medidas adoptadas en aplicación del artículo III-172 en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior; y, de otra, a través de medidas que apoyen, complementen o supervisen la política llevada a cabo por los Estados Miembros.

2. El marco jurídico en España

Abierto este panorama, se aprecia en el sistema procesal civil de la España de hoy, la formación y desarrollo de un procedimiento amplio de tutela jurisdiccional para el tratamiento de intereses colectivos y difusos, no solo en materia de consumidores y usuarios.

La transposición al derecho nacional, de diversas directivas de la Unión Europea (Ley 39/2002), reformó y mejoró la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), al incorporar la *acción de cesación* para la defensa de intereses colectivos y difusos de consumidores y brindar un cauce procesal para su ejercicio.

Con la acción de cesación, también agregada a diversas leyes sustantivas⁵, es posible que consumidores y usuarios, puedan obtener una condena judicial contra un proveedor de bienes y servicios, a cesar en un comportamiento lesivo, y la prohibición judicial de reiteración futura de ese comportamiento. Esta acción es ejercitable, aún cuando la conducta lesiva hubiere finalizado, sin embargo, existan indicios suficientes que hagan temer su reiteración.

Aunque no existe un proceso especial para la tutela de intereses colectivos o difusos de consumidores y usuarios, la LEC dispone del proceso ordinario para la sustanciación de

⁵ A saber, Ley 7/1998, de Condiciones Generales de Contratación; Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; Ley 26/1991, sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales; Ley 21/1995, reguladora de los viajes combinados; Ley 42/1998, sobre los derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias; Ley 25/1990, del Medicamento; Ley 25/1994, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552 CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, administrativas y reglamentarias de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

las pretensiones de esta clase de intereses. Por ejemplo, el artículo 249 de la misma, expedita la vía del juicio ordinario para conocer pretensiones en materia de competencia desleal, propiedad industrial y publicidad.

Se admiten especialidades procesales, como la capacidad para ser parte y la capacidad procesal para grupos de consumidores y usuarios afectados por un hecho dañoso (artículo 6.1.7º y 7.7); publicidad e intervención en procesos para la protección de derechos de intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios (artículo 15); reglas especiales de competencia territorial en los juicios sobre competencia desleal, patentes, marcas y condiciones generales de la contratación (artículo 52.1 números 12, 13 y 14); acumulación de procesos (artículo 78.4), sentencias dictadas en procesos promovidos por asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 221); límites subjetivos de la cosa juzgada (artículo 222.3); diligencia preliminar para concretar el grupo de consumidores o usuarios afectados (artículo 256.1 6ª); y acción ejecutiva de consumidores y usuarios fundada en sentencia de condena sin determinación individual de beneficiados (artículo 519).

Cuando un grupo determinado o determinable de consumidores o usuarios es afectado en sus derechos e intereses, en cuanto a tales consumidores o usuarios individuales, podrá iniciar el proceso para la tutela de los derechos colectivos una asociación de consumidores y usuarios o el grupo de afectados, casos en que la asociación o el grupo de afectados por el hecho dañoso serán las partes del proceso.

Respecto al grupo, ente sin capacidad jurídica, el artículo 6.1.7º LEC, le reconoce capacidad para ser parte, debiendo comparecer en proceso, por medio de las personas que de hecho o en virtud de pactos internos del propio grupo, actúen en su nombre frente a terceros (artículo 7.7 LEC).

En los procesos concretos en los que estas asociaciones o grupos se constituyan en parte demandante, el artículo 11 LEC reconoce una legitimación extraordinaria, sin perjuicio de la legitimación ordinaria de los perjudicados individuales; los cuales, además de haber podido iniciar un proceso para la tutela de su derecho individual, podrán también intervenir en el proceso iniciado por aquellos antes con legitimación extraordinaria.

El artículo 15 LEC, dicta las medidas que han de cumplirse para garantizarles un efectivo ejercicio de su derecho de “intervención procesal” a fin de que el conocimiento que los consumidores o usuarios individuales tengan de la existencia de estos procesos iniciados, por los legitimados extraordinarios, es una condición necesaria para poder decidir si les interesa participar en el proceso.⁶

Con la expedición de la citada Ley de Transposición 39/2002 se modificaron varios artículos de la enumerada LEC. Por ejemplo, el Art. 6, relativo a la capacidad para ser parte, añadiéndose un punto 8º al apartado primero de dicho precepto. Con esta adición, ahora es posible determinar correctamente, no solamente los grupos de consumidores y usuarios previstos en el apartado 7º del artículo in comento, quedando legitimadas para el ejercicio de la acción de cesación, las entidades habilitadas a tal fin por la normativa comunitaria Directiva 98/27/CE de 19 de mayo de 1998.

Como se expresa en la exposición de motivos de la citada ley procesal, los legitimados para el ejercicio de dicha acción serán, con carácter general, los órganos o entidades públicas competentes en materia de defensa de los consumidores, las

⁶ López Fragoso, *Manual de Derecho Civil*, España, 2001.

asociaciones de consumidores y usuarios que reúnan los requisitos establecidos en la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios (LGCU) y disposiciones de desarrollo, así como las entidades de otros Estados miembros de la Comunidad Europea constituidas para la protección de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios.

Bibliografía:

LÓPEZ FRAGOSO, *Manual de Derecho Civil*, España, 2001.

Legisgrafía:

Constitución Española, Ed. Colex, Madrid, 2002.

Constitución Europea, en <http://www.constitucioneuropea.es/>

Diversas Directivas Comunitarias, *Boletín Oficial Español* del 28 de octubre del 2002, Madrid, 2002

Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, Ed. Colex, Madrid, 2000

Ley Orgánica del Poder Judicial, Ed. Colex, Madrid, 2002

Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, Ed. Colex, Madrid, 2002

Ley 39/2002 de Transposición al Ordenamiento Español. Tratado de Maastricht de 1992