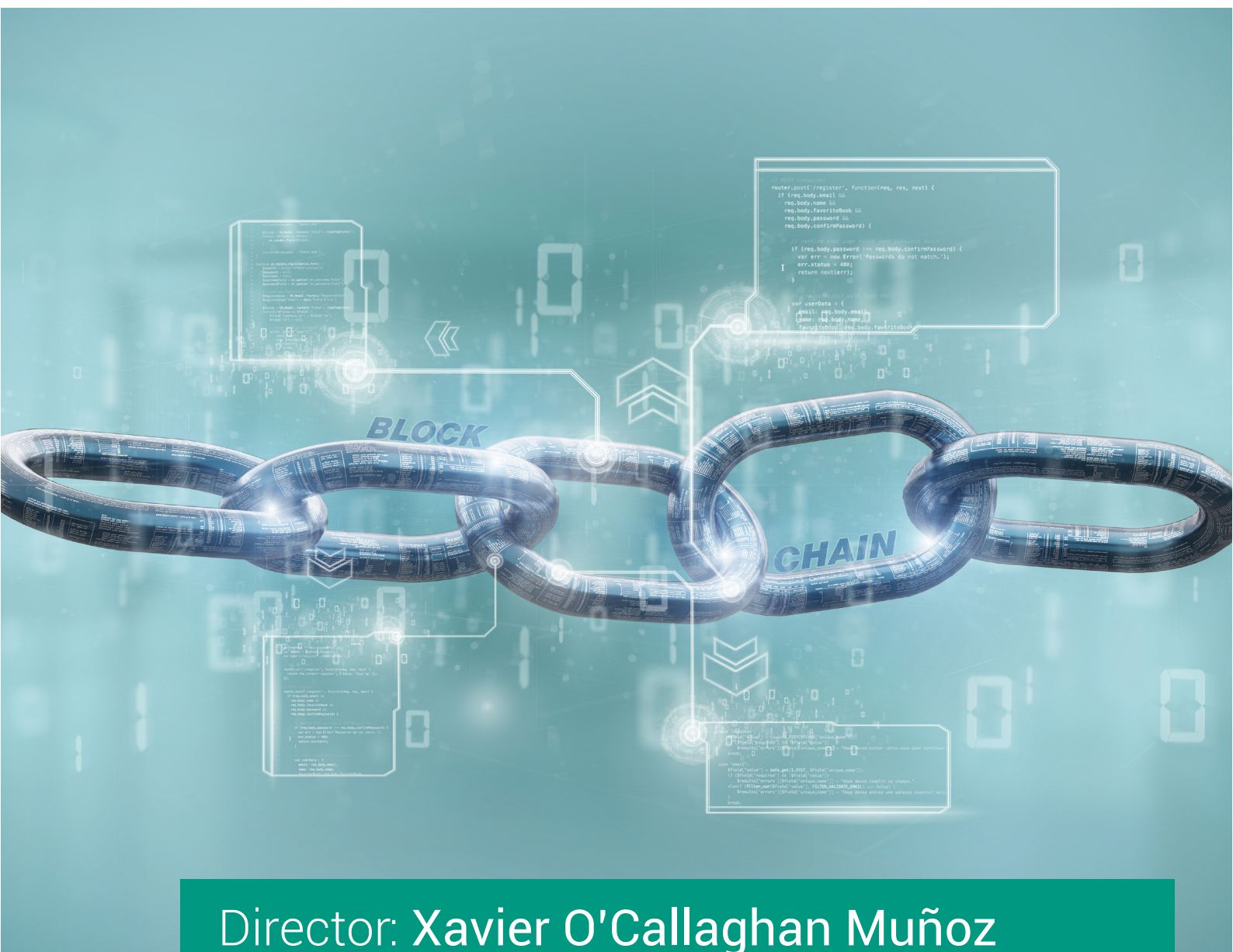


LA LEY

# ACTUALIDAD Civil

NÚM. 2 • FEBRERO 2023



Director: Xavier O'Callaghan Muñoz  
Codirectora: Sonia Calaza López

LA LEY

# C onsumidores y Usuarios

## Opinión legal

### Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley de acciones de representación para los intereses colectivos de los consumidores

**Miguel Ángel Hortelano Anguita**

*Abogado. Socio Procesal ANDERSEN*

**Resumen:** *Las acciones colectivas en materia de Consumo. Luces y sombras de un proyecto de reforma muy anhelado y necesario para la defensa de los consumidores y usuarios en España.*

**Palabras clave:** Consumidores y usuarios, acciones colectivas.

**Abstract:** *Collective actions in the area of consumer affairs. Good and bad points of a long-awaited and necessary reform project for the defence of consumers and users in Spain.*

**Keywords:** Consumers and users, collective actions.

No sólo por la ineludible exigencia de trasposición a nuestro derecho interno de una Directiva europea que así lo exige, sino también por la necesidad de abordar por fin en España la materia, una reforma tan esperada y del calado de la que nos ocupa debiera de primeras recibirse con bastante satisfacción. Ello por más que, para empezar, en el ámbito de sus destinatarios haya parecido omitirse a la mitad del colectivo, dado que en la denominación del anteproyecto sólo se menciona a los consumidores, sin referencia a los usuarios. En realidad, a tenor de su texto, la reforma sí que se dirige a todos esos destinatarios, en un sentido amplio, algo que debe entenderse que incluye a los usuarios de bienes, productos o servicios. Por ello tal omisión en el título de la ley que ahora se proyecta podríamos atribuirlo a un simple «*lost in traslation*» si bien en buena técnica legislativa convendría explicitarlo, en coherencia con nuestro ordenamiento interno en materia de «*consumidores y usuarios*».

Al margen de esto y de algunos otros defectos de técnica legislativa de mayor o menor relevancia que ya han puesto de manifiesto diversos autores, es innegable que la reforma es bienintencionada y desde luego muy novedosa en numerosos aspectos. Atendiendo en buena medida a lo que es un clamor creciente cuanto menos desde la antepenúltima crisis —nos referimos a la financiera de 2008, a riesgo de errar la cuenta de todas las que llevamos vividas en los últimos años— la reforma proyectada trata de facilitar la vía judicial y la resolución colectiva de asuntos que afectan a los derechos de los consumidores y usuarios que por razones económicas u otras puedan ver limitado o vedado su acceso a la Justicia. Pretende evitar también una excesiva y antieconómica proliferación de asuntos de la misma clase, priorizando su resolución unificada en un solo proceso, frente a las acciones individuales que en gran medida limita, con mayor o menor acierto, según luego analizaremos de una forma somera. Introduce también herramientas novedosas como es un registro público de acciones de representación en materia de Consumo, la implantación de plataformas electrónicas de información y acceso de los interesados, el impulso de oficio de la ejecución de las sentencias y hasta un cierto tratamiento en el plano procesal de la financiación externa de los procesos, sobre todo en el ámbito del posible conflicto de intereses entre los financiadores y los derechos de los afectados.

Son sin duda innovaciones relevantes que cuanto menos han de abrir un debate más amplio sobre algunas de las cuestiones que se abordan y que incluso insinúan también la vía de un cambio de paradigma que en la opinión de algunos, entre los que nos encontramos, deberían llevar a plantear cuestiones de más trascendencia.

Por ejemplo, la de la regulación material y no sólo procesal de la financiación de los procesos, como instrumento legítimo para posibilitar acciones colectivas que de otro modo serían implantables; o incluso hasta la de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la introducción de una jurisdicción específica en materia de Consumo. Esto último lo sugerimos porque el propio anteproyecto reconoce que el «*encaje de las piezas*» —apartado II de la Exposición de Motivos— no resulta fácil dentro del esquema procesal civil vigente, algunos de cuyos principios generales como los de justicia rogada, la cosa juzgada, la legitimación activa o la intervención en el proceso se ven bastante forzados y hasta tensionados en el proyecto de reforma, hasta el punto de hacerlos difícilmente reconocibles en el contexto de nuestra justicia civil ordinaria.

En especial, el tratamiento tuitivo del consumidor y usuario que inexorablemente debe inspirar tanto el ordenamiento adjetivo, como el material, comporta el que la reforma atribuya al órgano judicial unas facultades a veces exorbitantes, en el contexto de las normas procesales comunes que regulan las controversias «entre particulares» en nuestra justicia civil. Nos referimos, por ejemplo, a la facultad de inadmisión de plano de demandas manifiestamente infundadas; a la rigurosa delimitación del alcance objetivo y subjetivo de las controversias; a las amplias facultades judiciales para la homologación de acuerdos, con vinculación a los mismos de terceros no intervinientes; al impulso de oficio de las ejecuciones y el recurrente mandato legal de imposición de multas coercitivas, en beneficio del Estado; al control jurisdiccional de la financiación de los procesos, a práctico arbitrio judicial y sin una norma sustantiva que lo regule, etc.

Son todas estas innegables novedades en nuestro sistema de justicia civil lo que, más que un encaje forzado de tantas *piezas* heterogéneas, mejor parece aconsejar es el diseño de todo un sistema nuevo y específico para las materias que nos ocupan. Ello reabre el debate, según sostenemos, sobre la necesidad de una nueva jurisdicción autónoma y especializada en materia de consumo, en cuyos principios rectores estén ya ínsitas a origen todas esas *piezas* que tanto cuesta encajar en el proceso civil ordinario y que incluso lo desnaturalizan en diversos aspectos, llegando a plantearnos incluso algunas dudas no solo de legalidad ordinaria, sino hasta de constitucionalidad.

Nos referimos a este respecto a la decidida apuesta por la *colectivización* obligatoria o cuasi obligatoria sobre la que expresamente se concibe el sistema. La regla general expresa es la de la vinculación de todos los afectados al resultado de estos procesos colectivos, incluso a los acuerdos de terminación convencional, concibiéndose la desvinculación como algo más bien excepcional. A ello se le añade la prohibición de

participación individual de los interesados, que choca con principios generales de la propia ley adjetiva en materia de intervención procesal; la paralización o sobreseimiento de las acciones individuales; los efectos extensivos de la cosa juzgada; y hasta la posibilidad de conflictos o controversias entre los perjudicados individuales y las entidades habilitadas demandantes, a las que incluso se confía la liquidación y pago de las indemnizaciones. A la vista de todo ello, la conclusión no puede ser otra que la de un planteamiento claro del anteproyecto de colectivización prácticamente obligatoria de todos estos casos.

No decimos, desde luego, que la idea de representación de los intereses colectivos sobre la que se asienta el proyecto de reforma sea de por sí ni mucho menos inconveniente o perjudicial. Todo lo contrario: ya hemos dicho que responde atinadamente a un clamor en el sector de la defensa de los consumidores y usuarios, y que ha de servir eficazmente para mitigar y combatir el lamentable colapso judicial al que tanto la regulación actual como muchas veces la postura de los demandados, nos vienen llevando en los últimos tiempos cada vez que un nuevo escándalo en materia de Consumo nos alcanza en nuestro país. Los ejemplos son numerosísimos y los podemos contar cuanto menos desde el drama del aceite de colza, hasta los más actuales fraudes por internet, ello por no hablar de los productos financieros tóxicos de todos los colores y tipologías, los cárteles de producción y venta de bienes de consumo, los fraudes en materia de vivienda u otros.

Al tiempo que se concibe y se impulsa un sistema tan novedoso y anhelado como el que preconizan las Directivas europeas, en aras de una más eficaz agrupación y representación de los intereses colectivos de los ciudadanos, no puede desdeñarse tampoco con ello ni la libertad individual, ni el derecho a la libre elección de abogado, ni el propio derecho a la defensa que consagra la Constitución. Nos referimos a que no siempre los intereses individuales están debidamente cubiertos y representados en el contexto de un colectivo que además viene predefinido e impuesto por la propia ley.

En este sentido, y en el plano de la legitimación activa, el anteproyecto incluye entre las entidades habilitadas para demandar e intervenir en estos procesos al Ministerio Fiscal e incluso a la autoridades de Consumo estatales, autonómicas y locales, pero no se ha ampliado ese espectro a otras entidades o colectivos como pudieran ser por ejemplo los Colegios Profesionales, cuando la ley les atribuye de forma expresa y desde hace bastantes años la defensa de los intereses de los usuarios de los servicios de sus colegiados. Tampoco habría que excluir, por concepto, según nuestro criterio, a otros colectivos más o menos organizados, desde asociaciones de vecinos, a plataformas organizadas de afectados por asuntos específicos, fundaciones, comunidades de vecinos o cualesquiera otras agrupaciones de perjudicados que puedan acreditar con seriedad un interés legítimo, con los requisitos y condiciones que en cada caso se les puedan exigir, entre ellos el de la ausencia de intereses contrapuestos a los de los consumidores y usuarios o la prohibición expresa de un ánimo de lucro.

Frente a ello, la propuesta de reforma apuesta claramente por la institucionalización de los legitimados activos para estos procesos, al tiempo que prohíbe la intervención de afectados individuales o de otras personas físicas, jurídicas o colectividades, a los que deja fuera del sistema. Insistimos al respecto en que esa fórmula institucionalizada de la legitimación activa no es desdeñable que pudiera ser la indicada o la más preferente en el seno de una jurisdicción especializada en la que se abordasen y se resolviesen así los conflictos sobre intereses netamente colectivos o difusos de los consumidores y usuarios.

Sin embargo, el anteproyecto se adentra también en la resolución de los casos individuales, que pretende imponer de una forma un tanto indiscriminada, y además se hace forzando algunos principios básicos de nuestro sistema procesal civil, para ajustar unas *piezas* que la propia Exposición de Motivos admite que son de difícil encaje.

Junto a ello advertimos en el anteproyecto algunas deficiencias y contradicciones que por su alcance más técnico no es objeto el abordarlas con profundidad en estas breves notas y comentarios generales. Mencionaremos únicamente la también forzada reducción que vemos de las «acciones» aparentemente ejercitables, al ámbito exclusivo de las llamadas acciones de «cesación» y de las de «resarcimiento», a cada

una de las cuales se le da un tratamiento procesal muy diferenciado. Ese reduccionismo terminológico no parece impedir sin embargo la posibilidad de ejercitar en estos procesos las pretensiones clásicas en el orden civil, ya sean declarativas, constitutivas o de condena, y dentro de estas últimas, tanto de las de hacer, como las de no hacer y las de entregar una cantidad de dinero. Tampoco descartamos *a priori* el que incluso puedan ejercitarse en estos procesos las de emitir una declaración de voluntad. Sin embargo el encaje de todas estas acciones clásicas en el reducido y farragoso esquema procesal que se propone puede plantear dudas, dado su reduccionismo a los dos conceptos reseñados.

Este y otros aspectos cuestionables de técnica legislativa deberían depurarse y corregirse en sede parlamentaria. Sin embargo debemos descartar, lamentablemente, el que este trance legislativo se vaya a aprovechar también para plantear cuestiones de mayor calado, como las que sugerimos, en especial la de la creación de una jurisdicción especializada de Consumo o la de la regulación material de la financiación de los procesos. No obstante todo ello, el balance general del que se haya abordado esta reforma consideramos que debe ser positivo, en cuanto a que se ha acometido por fin una materia de tan necesaria regulación positiva y procesal como es la de las llamadas acciones colectivas de Consumo. Esto además puede abrir el debate sobre materias conexas que todavía requieren de una mayor reflexión y de una regulación más adecuada y específica, no sólo en lo procesal.

LA LEY adquiere todos los derechos de explotación de la obra y tendrá plena libertad para ejercerlos, incluyendo hacerlo por si misma o a través de otras personas físicas o jurídicas o entidades. También tendrá plena libertad para decidir las formas de reproducción de dicha obra, que podrá efectuar tanto en forma de libro (de hojas intercambiables o no), como en soporte informático, electrónico o magnético, tanto en CD ROM, como en sistema on line, DVD o Internet, etc. Asimismo, tendrá derecho a decidir la presentación de la obra (formato, tamaño, etc.), su posible reproducción en forma resumida, abreviada, comprendida o integrada en otras obras o colecciones, total o parcialmente. LA LEY está facultada para decidir la edición, publicación y venta de la obra y sus actualizaciones a todo el mundo, a traducirla a cualquier idioma, así como a realizar cuantas ediciones considere convenientes. Lo anterior no será de aplicación en los casos en los que se haya firmado con el autor un contrato específico de edición.

La difusión pública por cualquier medio (páginas webs, blogs, newsletter, repositorios universitarios, redes sociales...) de los trabajos publicados en *Actualidad Civil* deberá ser autorizada expresamente por LA LEY.