

## La protección de los consumidores a través de sus asociaciones

M.<sup>a</sup> TERESA CARRANCHO HERRERO

*Profesora Titular de Derecho civil. Facultad de Derecho de Burgos*

Actualidad Civil, Nº 9, Sección Doctrina, Semana del 24 Feb. al 2 Mar. 2003, Ref. XIV, pág. 213, tomo 1,  
Editorial LA LEY

LA LEY 92/2003

### I. LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES. REGULACIÓN BÁSICA

Una adecuada protección de los consumidores y usuarios pasa necesariamente por la actividad de las que han venido en denominarse Asociaciones de Consumidores. Aunque en nuestro país no puede decirse que hayan alcanzado un desarrollo equiparable al que estas entidades tienen en otros países de nuestro entorno --Alemania, Reino Unido, por ejemplo-- , creo que puede afirmarse que van creciendo no sólo en número, sino en calidad en sus intervenciones en el mercado, para lograr su objetivo prioritario, cual es, la defensa de los consumidores y usuarios, a través de la información y educación de los consumidores, la vigilancia del mercado y la representatividad ante los poderes públicos.

Son los arts. 20 a 22 de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LA LEY 1734/1984) (1) los que regulan la figura, en desarrollo del mandato constitucional que establece la obligación de los poderes públicos de fomentar las organizaciones de consumidores (2) .

El primero de ellos se dedica a la determinación de su función principal, que no es otra que la defensa del colectivo de consumidores, y lo hace de una forma que cabe considerar como novedosa, puesto que entre las facultades que les asigna se encuentra la de ejercitar acciones en defensa de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios, siendo ésta una de las primeras normas que contemplan la posibilidad de ejercicio de las denominadas acciones colectivas, si bien, como más adelante veremos, no tuvo incidencia práctica, dado que esta regulación sustantiva no tenía reflejo en la ley procesal (3) , ni lo ha tenido hasta la aprobación de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley 1/2000, de 7 de enero, que como todos sabemos entró en vigor el día 8 de enero de 2001.

El precepto contempla algunas cuestiones básicas, como la constitución de estas asociaciones, la posibilidad de declaración de utilidad pública, federación, percibo de ayudas o subvenciones, establece el fin a perseguir, y contempla las acciones que las asociaciones de consumidores pueden ejercitar en defensa de este colectivo, agrupándolas en tres ámbitos, a saber, en defensa de la asociación, de sus asociados y de los intereses generales de los consumidores, estableciendo asimismo que pueden representar a sus asociados.

Al contenido del art. 20 (LA LEY 1734/1984) hay que añadir el del art. 2 (LA LEY 1734/1984) de la Ley, en el que se recogen los derechos básicos de los consumidores y usuarios, para completar la enumeración de las funciones que corresponde desempeñar a las asociaciones de consumidores, puesto que en su letra e) se establece como uno de esos derechos básicos el de «La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas». Este trámite de audiencia se desarrolla en el art. 22 de la Ley (LA LEY 1734/1984), en el que también se contempla la audiencia de las asociaciones de empresarios en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter

general relativas a materias que les afecten directamente. En ambos casos, al trámite de audiencia se le otorga el carácter de preceptivo cuando estemos en presencia de lo supuestos que enumera el precepto.

Esta normativa se completa con una serie de disposiciones específicas en materia de asociaciones de consumidores, cuales son, 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 (LA LEY 1727/1990), modificado por RD 2211/1995, de 28 de diciembre (LA LEY 346/1996), y otras de carácter general, entre las que cabe destacar, además de lo dispuesto en el Código Civil respecto a las personas jurídicas, la reciente Ley de Asociaciones (4) , que recoge la declaración de utilidad pública de estas entidades, hasta ahora contenida en la disposición adicional decimotercera de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre de Fundaciones (LA LEY 4107/1994), por la que se modificó el art. 4 (LA LEY 497/2002) de la hoy ya derogada Ley de Asociaciones, relativo a la declaración de utilidad pública de estas entidades. En relación con esta declaración cabe señalar que el RD 1786/1996, de 19 de julio (LA LEY 3000/1996), sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública no ha sido expresamente derogado, por lo que se puede entender que seguirá en vigor hasta tanto no se apruebe el reglamento que establezca el procedimiento de declaración y revocación de dicha declaración, al que alude el art. 35.3 (LA LEY 497/2002) de la Ley (5) . Por último, citar la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la Ley de Asistencia jurídica gratuita (LA LEY 106/1996).

Todas estas normas de carácter estatal se completan con las dictadas en el ámbito de las Comunidades Autónomas, ya se trate de normas relativas al derecho de asociación general, en su caso (6) , ya de normas sobre defensa de los consumidores y usuarios, dado que estas últimas contienen también previsiones relativas a las asociaciones de consumidores.

## II. CONSTITUCIÓN DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

La constitución de estas asociaciones no presenta en principio ninguna particularidad, puesto que el art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) dispone que se constituirán con arreglo a la Ley de Asociaciones (7) , con lo que viene a señalar que no exige ningún requisito específico en este aspecto.

Esta remisión permite afirmar que la especialidad en este tipo de asociaciones viene dada por su objeto, del que derivan una serie de derechos y atribuciones específicos, pero en cuestiones como constitución, extinción, responsabilidad, etc., resulta aplicable la normativa general.

Por lo que hace a su constitución, la aprobación de la Ley de Asociaciones termina con la polémica suscitada con anterioridad en torno a la normativa a aplicar para este trámite, derivada del hecho de que la derogada Ley de Asociaciones no resultaba plenamente aplicable, en particular no lo era respecto a la constitución de estas entidades, dado que disponía que una asociación sólo puede constituirse si media resolución favorable de la autoridad gubernativa (8) , y como tal intervencionismo no era admisible tras la entrada en vigor de la Constitución, la cuestión se centraba en determinar qué norma se debía aplicar a estos efectos, siendo, sin duda, el art. 22 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) el primero a considerar.

Como cuestión previa creo conveniente señalar que el tema de la constitución de asociaciones, en particular la forma en que se constituyen, tiene especial importancia, pues es necesario determinar con precisión, al igual que ocurre con cualquier otra persona jurídica, el momento a partir del cual adquiere personalidad jurídica, y ello por dos razones, en primer término porque la asociación, en nuestro caso, va a actuar en el tráfico jurídico como sujeto independiente distinto de las personas que la componen y es necesario precisar en qué momento puede actuar como tal asociación, y en segundo término porque la constitución determina el cambio de sujeto responsable (9) , es decir, antes de la creación de la persona jurídica responden los socios fundadores, después de la constitución se produce la separación de patrimonios y se traslada la responsabilidad a la asociación.

Por otra parte, la asociación se puede definir como una unión de personas para la consecución de un fin, más o menos duradero, sin ánimo de lucro (10) . Este último elemento es el que viene utilizándose para distinguir a la asociación de las sociedades mercantiles (11) . Como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional en sentencia de 23 de febrero de 1987, en estas últimas predomina la unión de capitales frente a la unión de personas, mientras que en la asociación el elemento económico tiene un carácter secundario, dado que lo que prima son las relaciones derivadas de la unión de personas, no en vano una de las características de estas entidades es que la existencia de una pluralidad de personas se constituye como elemento esencial de las mismas, siendo denominadas como *universitas personarum* (12) .

En cuanto al fin perseguido por una asociación puede ser, como luego veremos, de interés general o particular, sin que ello sea determinante para afirmar que nos encontramos ante esta figura, pues los elementos esenciales son la unión de personas, la organización y la ausencia de ánimo de lucro.

Esta breve referencia al concepto de asociación y al fin sirve para fijar los dos primeros pasos que deben darse en la constitución de estas entidades, cuales son, la reunión de los socios fundadores, y la elaboración del acta fundacional y los estatutos, en los que se harán constar, entre otras cosas, el fin de la asociación y la organización y forma de funcionamiento. Y éste es el criterio seguido por la Ley de Asociaciones, tal como se desprende del contenido de su art. 5 (LA LEY 497/2002), en el que se establece que las asociaciones se constituyen mediante acuerdo de 3 (13) o más personas físicas o jurídicas, precisando que el acuerdo de constitución comprenderá la aprobación de los estatutos. Por otra parte, se exige que este acuerdo se formalice mediante acta fundacional, en documento público o privado, es decir, la forma escrita se erige en requisito esencial, aunque no se exige forma pública en todo caso.

Este precepto resuelve, por otra parte, la anterior polémica sobre el carácter constitutivo o no de la inscripción registral del negocio de creación de una asociación (14) , puesto que establece en el inciso segundo de su número 2 que «Con el otorgamiento del acta adquirirá la asociación su personalidad jurídica y la plena capacidad de obrar, sin perjuicio de la necesidad de su inscripción a los efectos del art. 10». Parece, a la vista de este precepto, que la adquisición de la personalidad jurídica y la consiguiente capacidad de obrar, no dependen de la inscripción registral, y en consonancia con esta previsión el art. 10 (LA LEY 497/2002), dedicado a la Inscripción en el Registro, empieza por disponer que «las asociaciones reguladas en la presente ley deberán inscribirse en el correspondiente Registro, a los solos efectos de publicidad». La inscripción se contempla con carácter obligatorio, y ello hace que se imponga a los promotores de la asociación la realización de las actuaciones precisas en orden a la inscripción, e, incluso, les hace responsables de las consecuencias que se deriven de su falta.

En principio, esta normativa parece respetar el contenido del art. 22.3 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), en el que, como todos sabemos, se establece que las asociaciones deberán inscribirse en un Registro a los solos efectos de publicidad, si estamos a la categórica afirmación contenida en el art. 5.2 (LA LEY 497/2002) y en el primer número del art. 10 (LA LEY 497/2002) ya citados, que se completa con lo dispuesto en el número dos de este último precepto que viene a especificar esa función de publicidad que cumple la inscripción, al señalar que «La inscripción registral hace pública la constitución --es decir la asociación ya está constituida-- y los Estatutos de las asociaciones y es garantía, tanto para los terceros que con ellas se relacionan, como para sus propios miembros». Sin embargo, el número 4 del art. 10 (LA LEY 497/2002) viene a perturbar esta primera impresión, dado que, sin perjuicio de la responsabilidad de la propia asociación, establece la de los promotores de asociaciones no inscritas, que dice será personal y solidaria, respecto de las obligaciones contraídas con terceros. Es decir, contempla una responsabilidad mayor que la derivada de la falta de inscripción, puesto que ésta ya está regulada en el número 3 del precepto, y esto no se comprende bien si partimos, como debe hacerse a la vista de lo

dispuesto en el art. 5 (LA LEY 497/2002) y en el propio artículo 10, de la premisa de que la asociación queda constituida y adquiere personalidad jurídica y capacidad de obrar --no perdamos esto de vista-- desde que se otorga el acta fundacional, luego la responsabilidad de los promotores de asociaciones no inscritas debe provenir, dado el carácter obligatorio de la inscripción, de aquellos daños o perjuicios que se deriven directamente de la falta de inscripción, nada más, y su responsabilidad general será la que corresponda como gestores de la persona jurídica, en su caso, cuando incurran en alguna conducta generadora de responsabilidad, pero en otro caso, dado que la asociación ostenta personalidad jurídica propia con independencia de la inscripción, la falta de ésta no puede servir de criterio para imputar responsabilidad a los socios promotores respecto de todas las obligaciones contraídas con terceros.

El segundo párrafo de este número cuatro añade que «En tal caso, los asociados responderán solidariamente por las obligaciones contraídas por cualquiera de ellos frente a terceros, siempre que hubieran manifestado actuar en nombre de la asociación». Esta previsión pone nuevamente de manifiesto que, pese a lo dispuesto en el art. 5.2 (LA LEY 497/2002) y en el propio art. 10.1 (LA LEY 497/2002), la ley considera la inscripción constitutiva. Además, hay otro dato que confirma esta impresión y es que en este artículo 10 (LA LEY 497/2002) no se menciona a los órganos de gobierno, como si no existieran, cuando lo cierto es que al regular en el art. 15 (LA LEY 497/2002) la responsabilidad de las asociaciones inscritas se refiere a los miembros de los órganos de gobierno y a las personas que obren en nombre y representación de la asociación, es decir, está pensando en una asociación constituida, cosa que no hace en el artículo 10 (LA LEY 497/2002). De todos modos ya resulta bastante revelador que la misma ley esté contemplando de forma diversa la responsabilidad de las asociaciones inscritas y la de las no inscritas, pese a haber afirmado que desde el otorgamiento del acta fundacional adquieren la personalidad jurídica y la capacidad de obrar.

No voy a insistir en esta cuestión dado que no se trata aquí de analizar la nueva ley de asociaciones, pero sí quería señalar brevemente, por lo que importa a la constitución de asociaciones de consumidores, cuál es el régimen establecido en la nueva ley, que no sé si queda del todo claro. No obstante, resulta necesaria una lectura meditada de la nueva ley para extraer conclusiones definitivas.

Por otra parte, la exigencia de inscripción en el Libro Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo, a la que alude el número 3 del art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), debe entenderse como requisito que afecta, tal como el propio precepto dispone, a la posibilidad de gozar de cualquier beneficio que les otorgue esta ley u otras normas, pero no se exige para la válida constitución de la asociación que tendrá lugar cuando se cumplan los requisitos que al efecto establece la normativa general sobre asociaciones, a la que me acabo de referir. En este sentido se ha pronunciado la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de octubre de 1992, en la que se discutía, entre otras cuestiones, la constitucionalidad de la exigencia de inscripción en el Libro Registro citado, y que no fue apreciada por el Tribunal dado que consideró que la inscripción es un requisito que no afecta a la constitución de estas entidades, sino que únicamente se exige para poder optar a ayudas y subvenciones. E, igualmente, las sentencias del Tribunal Supremo, sala 3ª, de 16 de octubre de 1995 y de 18 de julio de 1997.

### III. EL FIN EN LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

Para determinar el fin de toda asociación hemos de considerar en primer término que, con carácter general, del art. 22 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) se extrae una primera exigencia, cual es, la licitud del fin, dado que en su número primero declara la ilegalidad de las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito. En consonancia con este principio, el art. 2.1. de la Ley de Asociaciones (LA LEY 497/2002) establece que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, exigencia que se repite en el artículo 5.1 de la Ley de Asociaciones (LA LEY 497/2002).

Este requisito en lo que hace al fin concurrirá siempre, al menos en principio, en una asociación cuya finalidad sea la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, puesto que la protección de este colectivo se encuentra constitucionalmente reconocida, y, por tanto, no plantea mayor problema.

Ahora bien, en relación con el fin de las asociaciones de consumidores y usuarios se plantea la cuestión de si debe ser su finalidad exclusiva la protección de los consumidores o si, por el contrario, cabe que persigan otras finalidades. *A priori* se deben excluir todas aquellas actividades que comprometan su finalidad básica.

Sobre esta cuestión hay que traer a colación el contenido del art. 21 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), en el que se contemplan una serie de circunstancias cuya concurrencia implica que las asociaciones de consumidores queden excluidas de los beneficios reconocidos por esta norma, entre las que se encuentra la de dedicarse a actividades distintas de la defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios (15) . Y ello lleva a precisar el alcance exacto de esta limitación, de modo que se concluya si pueden o no estas entidades dedicarse a finalidades diversas de la protección de los consumidores, aunque no sean contrarias a ella.

En este sentido considero acertado el criterio que mantiene MARÍN LÓPEZ sobre la cuestión, pues entiende que no es merecedora de la calificación de asociación de consumidores aquella que, junto a la protección de este particular colectivo, realiza actividades de otra índole, pues si bien es cierto que el precepto citado no parece que contenga un requisito que impida a las asociaciones ser calificadas como de consumidores y usuarios, sino que tan sólo contiene un criterio de exclusión en el acceso a subvenciones, no lo es menos, como el citado autor expone, que carece de sentido calificar como de consumidores y usuarios a una asociación que sólo dedica a esta finalidad una mínima parte de sus esfuerzos (16) . En consecuencia, y aunque en algunos casos la realidad sea otra, considero que la única finalidad que estas asociaciones deben perseguir es la defensa de los consumidores y usuarios, de modo que no quepa ninguna duda sobre cuáles son sus verdaderos intereses y no se contamine su actividad principal.

Por otra parte, en relación con el fin, hemos de señalar que el art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), alude a que la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios debe incluir la información y educación de este colectivo, ya sea con carácter general, ya en relación con productos o servicios determinados. Considero que estas dos actividades ya quedan incluidas en el concepto amplio de defensa de los consumidores, que, como resulta obvio, en muchos casos implica una información adecuada (17) , y en cuanto a la educación, me consta que es una de las prioridades de estas asociaciones, constituye lo que podríamos denominar defensa preventiva.

#### IV. DERECHOS Y FACULTADES RECONOCIDOS A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

##### 1. Derechos comunes a toda asociación

El art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), al enumerar los derechos y facultades de las asociaciones de consumidores, incluye algunos que podemos considerar comunes a toda asociación, como por ejemplo la declaración de utilidad pública, y la posibilidad de integrarse en agrupaciones y federaciones de idénticos fines, por lo que tal referencia resulta casi innecesaria.

La posibilidad de declaración de utilidad pública se reconocía con carácter general por el artículo 4 de la Ley de Asociaciones de 1964 (LA LEY 79/1964), cuyo contenido se modificó por la disposición adicional decimotercera de la Ley de Fundaciones (18) , y se encuentra hoy regulada en los arts. 32 a 35 de la Ley de Asociaciones, (LA LEY 497/2002) en los que se recogen los requisitos que se deben cumplir para poder obtener esta declaración, los derechos y obligaciones que tienen las asociaciones que han conseguido la declaración de utilidad pública, el órgano competente para emitir la declaración y la posibilidad de revocación. El procedimiento para la declaración de

utilidad pública se encuentra desarrollado en el RD 1786/1996, de 19 de julio, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública. (LA LEY 3000/1996) Esta norma no ha sido expresamente derogada, por lo que cabe entender que seguirá vigente en lo que no se oponga a la nueva ley, en tanto no se elabore el desarrollo reglamentario de esta materia.

Sobre este aspecto únicamente quiero destacar el hecho de que, conforme se establece en el art. 41 de la Ley de Fundaciones (LA LEY 4107/1994), primero de los dedicados al «Régimen tributario de las entidades sin fines lucrativos», sólo las asociaciones declaradas de utilidad pública tendrán la consideración de entidades sin fines lucrativos a efectos del Título II de esta norma, en el que se recogen los Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, o, dicho de otro modo, sólo las asociaciones que hayan obtenido esta declaración podrán disfrutar de los beneficios fiscales reconocidos en la ley.

Por lo que respecta a la segunda cuestión apuntada, esto es, la posibilidad de federación (19) , no plantea ninguna duda (20) , puesto que el art. 3 f) de la Ley de Asociaciones (LA LEY 497/2002) dispone que las asociaciones podrán constituir federaciones, confederaciones o uniones, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para la constitución de asociaciones, con acuerdo expreso de sus órganos competentes. En este punto la solución legal no podía ser otra, dado que el Tribunal Constitucional ya había señalado que la libertad de asociación contenida en el art. 22 del texto constitucional (LA LEY 2500/1978) afecta tanto a personas físicas como jurídicas, en sentencia núm. 64/1988, de 12 de abril (LA LEY 977-TC/1988).

Este precepto de la Ley de Asociaciones resuelve también la cuestión relativa al procedimiento para crear la federación o confederación, puesto que si bien se contemplaba la posibilidad de constituir federaciones, como he expuesto en nota, se planteaba también el problema práctico del intervencionismo en el proceso de creación de la federación que no podía considerarse admisible tras la entrada en vigor de la Constitución.

## 2. Derechos específicos de las asociaciones de consumidores

Junto a los dos derechos expuestos, comunes a toda asociación, encontramos en el art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) otras facultades reconocidas a las asociaciones de consumidores y usuarios que, en principio, cabe considerar específicas de estas entidades, cuales son la representación de sus asociados y el ejercicio de acciones judiciales en defensa de sus asociados y en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

El precepto también alude a la posibilidad de ejercicio de acciones en defensa de los intereses de la asociación, sin embargo, de forma consciente excluyo esta facultad del elenco de derechos reconocidos a las asociaciones de consumidores y usuarios, por considerar que éste es un derecho que corresponde a toda persona jurídica por el hecho de ostentar personalidad jurídica, y así se desprende con carácter general para toda asociación del contenido del art. 38 del CC (LA LEY 1/1889). Es decir, las acciones en defensa de la asociación serán aquellas que se entablen para defender los intereses de la entidad, los derechos de los que ella es titular, como sujeto de derecho que es y los que se deriven de los actos y contratos que realice, y para esto se encuentra ya legitimada.

Esta cuestión, que a mi juicio no admite duda, se ha vuelto a repetir sorprendentemente en el art. 11 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil (LA LEY 58/2000), dedicado a la legitimación para la defensa de derechos e intereses de consumidores y usuarios, pues en su párrafo 1º establece que las asociaciones de consumidores y usuarios estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación..., es decir, viene a reproducir de forma casi literal parte del art. 20.1 de la LDCU (LA LEY 1734/1984). En este error no debió incurrir la Ley de Enjuiciamiento, sobre todo si consideramos que la legitimación propia u ordinaria de las personas jurídicas para ser parte se contempla con carácter general en el artículo 6 de la ley, y conforme al artículo 10 tendrán la consideración de parte legítima cuando comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación



jurídica u objeto litigioso, lo cual tendrá lugar cuando actúen en defensa de sus propios intereses.

Procede ahora analizar lo que sí cabe considerar como facultades específicas reconocidas a las asociaciones de consumidores y usuarios. Respecto a ellas conviene tener siempre presente que su concesión obedece a la necesidad de dotar a estas instituciones de mecanismos eficaces para que puedan llevar a cabo la finalidad básica que asumen, que es, como sabemos, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios en todos los ámbitos. Creo que esta óptica es la que nos permite contemplar adecuadamente el alcance y contenido de los derechos y facultades que la ley otorga a estas asociaciones.

#### *A) Representación de sus asociados*

La doctrina ha señalado que el término representar utilizado en el precepto no debe entenderse en sentido técnico-jurídico, de modo que estemos ante la representación --legal o convencional-- que permite a un sujeto actuar en nombre de otro, sino que el sentido de tal expresión hay que buscarlo en la posibilidad de que las asociaciones ejerciten acciones judiciales en nombre de los consumidores asociados, esto es, estaríamos ante una representación de carácter procesal (21) .

Además, las asociaciones de consumidores tienen encomendada la que podríamos denominar representación institucional, dado que el art. 2.1 e) de la LDCU (LA LEY 1734/1984) recoge, como ya sabemos, entre los derechos básicos de los consumidores la audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, que harán efectivos precisamente a través de las asociaciones, confederaciones o agrupaciones de consumidores.

Este derecho viene a desarrollarse en los arts. 20 a 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), que integran el Capítulo VI de la misma, y que no en vano lleva por rúbrica «Derecho de representación, consulta y participación». El último de estos preceptos se dedica al trámite de audiencia, cuyo contenido se concreta en una disposición de carácter general mediante la que se establece el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios a ser oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios; y otra particular, que regula el carácter preceptivo de esta audiencia en determinados casos, todos ellos de singular relevancia, recogidos en el número 2 del citado precepto (22) .

El art. 22 (LA LEY 1734/1984) establece, asimismo, la forma en que debe cumplirse el trámite de audiencia, que varía en función de que las asociaciones se encuentren, o no, representadas en los órganos que participen en la elaboración de la disposición. Si lo están, el trámite de audiencia se entiende cumplido por este hecho --siempre que sean debidamente convocadas--, en otro caso, la notificación se dirigirá al Consejo de Consumidores y Usuarios, que es el órgano de participación y consulta de ámbito nacional de los consumidores y usuarios (23) , integrado por una representación de las asociaciones de consumidores.

Es el RD 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación consulta y participación de los consumidores y usuarios (LA LEY 1727/1990), el que desarrolla este derecho, como su denominación indica. Al regular el Consejo de Consumidores y Usuarios, preceptos que fueron modificados por el RD 2211/1995, de 28 de diciembre, lo define en su art. 5.1 (LA LEY 346/1996), en desarrollo del art. 22.5 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), como el órgano de representación y consulta de ámbito nacional de los consumidores y usuarios, y añade en el número 2 que el Consejo ostentará la representación institucional de la organización de éstos --se refiere a los consumidores y usuarios-- ante la Administración del Estado y otras Entidades y Organismos de carácter estatal.

Esta norma está haciendo efectivo el derecho de los consumidores y usuarios a ser oídos, proclamado por el art. 2.1 e) de la LDCU (LA LEY 1734/1984) como uno de sus derechos básicos, lo que induce a pensar, junto a la

imperatividad del mandato contenido en el art. 22 (LA LEY 1734/1984), que el incumplimiento del trámite preceptivo de audiencia traerá como consecuencia la nulidad de la norma de que se trate. De otro modo quedaría vacío de contenido tal derecho.

Ahora bien, la práctica dista mucho de ser respetuosa con el contenido de esta norma, y así encontramos que si bien en un primer momento la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo no dudó en declarar la nulidad de las disposiciones reglamentarias dictadas vulnerando este derecho, que lo es en definitiva de los consumidores, considerando el contenido del art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) (24), con posterioridad el Tribunal modifica su anterior doctrina (25), absolutamente correcta a mi juicio, y mantiene que la no citación de las asociaciones a través del Consejo, es decir, el incumplimiento del preceptivo trámite de audiencia, no afecta a la validez de la norma, puesto que, sostiene, las asociaciones de consumidores y usuarios tienen carácter voluntario y la audiencia sólo cabe exigirla cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario, tal como establece el art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LA LEY 102/1958); de modo que el Tribunal modificó la interpretación que con carácter general había venido manteniendo en relación con este precepto, en el sentido expuesto de que sólo debe llevarse a cabo el trámite de audiencia cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter privado.

Esta argumentación sorprende, no sólo porque deja en papel mojado uno de los derechos básicos de los consumidores, sino porque ni siquiera considera la existencia del art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), dado que únicamente alude al art. 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo (LA LEY 102/1958), que es el que le sirve para justificar su postura.

No se entiende bien este cambio de doctrina, cuando ello implica obviar la aplicación de una norma en vigor, que no hace sino dar cumplimiento al mandato constitucional que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios y a fomentar sus organizaciones y a oírlos en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca, y estos términos son los que regula el art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) y las normas que lo desarrollan. Sin que pueda admitirse, entiendo, que el art. 130.4 de la LPA (LA LEY 102/1958), que ha tenido la misma redacción desde 1958, pueda dejar sin efecto esta normativa, que en relación a él es posterior y especial; es más, para negar la audiencia a las asociaciones de consumidores y usuarios habría que afirmar también, lo cual es imposible, que deja sin contenido el art. 51 de la Constitución (LA LEY 2500/1978); además, dada la eficacia normativa directa que se predica del texto constitucional, podría exigirse la aplicación de este último precepto aún sin que se hubiera producido el desarrollo normativo del mismo (26). Por otra parte, hemos de considerar la posibilidad de aplicar el contenido del art. 53.3 de la CE (LA LEY 2500/1978), tal como señala entre otros CAZORLA PRIETO (27), en el que se establece, con todo lo que ello implica, que «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos...». Es decir, los Tribunales deben tomar en consideración el contenido del art. 51, y por lo que respecta a la audiencia sin duda tiene carácter preceptivo, aunque desde luego no será vinculante, y, por tanto, su falta determinará la nulidad de la disposición aprobada, tal como el Tribunal Supremo dispuso en un principio.

Por otra parte, de la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo se extrae que no considera que las asociaciones de consumidores tengan encomendada la defensa de intereses de carácter general, lo cual no es correcto, dado que la defensa de los intereses de los consumidores es un derecho constitucionalmente reconocido, como ya se ha expuesto, cuya defensa se encomienda, entre otros, a las asociaciones de consumidores, y, por tanto, ni aún obviando el art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), cabe excluir a estas entidades del trámite de audiencia, cumplido en la forma que establece su normativa específica.



Además, el Tribunal emplea los términos «voluntario» y «privado» para referirse al carácter de las asociaciones de consumidores y usuarios, cuando estos conceptos acompañan a toda asociación, no hay asociaciones en sentido estricto de carácter público, y todas las asociaciones son voluntarias tanto en el aspecto de su constitución, como en el de pertenencia a las mismas. Respecto al carácter privado de toda asociación basta con tomar como referencia la definición que propone DELGADO ECHEVERRÍA, para quien, cito textualmente, en sentido genérico son asociaciones todas aquellas personas jurídicas privadas constituidas por un grupo de personas para la realización de un fin duradero (28) . Y por lo que hace a la voluntariedad se deriva sin duda del derecho de asociación, pues el Tribunal Constitucional ha señalado de forma reiterada que el derecho de asociación implica la libertad de asociarse, que se traduce en la libertad de constituir asociaciones o de adscribirse a las ya existentes y en la libertad de no asociarse o de dejar de pertenecer a una asociación (29) .

En otro orden de cosas hay que señalar que el art. 130.4 de la LPA (LA LEY 102/1958) ha sido derogado, como he expuesto en nota, por la Ley del Gobierno. El art. 24 de esta norma regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos, y en su letra c) dispone que *Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición...*, y el párrafo segundo de este apartado añade: *Sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo deberán explicitarse, lo exijan*. En este precepto se recoge con carácter general el trámite de audiencia a los ciudadanos, con igual carácter que recoge el art. 105 a) de la Constitución (LA LEY 2500/1978), en la elaboración de disposiciones reglamentarias que afecten a los derechos e intereses legítimos de aquéllos, precepto este último en el que se regula la participación de los ciudadanos. En este sentido GARRIDO FALLA, al comentar el precepto, señala que la idea común a los tres supuestos, aparentemente diversos, que en él se recogen es, precisamente, la de participación, enunciada de forma más general por el art. 23.1 (30) .

Este trámite de audiencia, tal como el precepto establece, puede cumplirse a través de la consulta directa, lo cual por razones obvias no será posible en la mayoría de los casos, salvo que se recurra al sistema de información pública, o bien a través de las asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen al colectivo afectado y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.

En relación con las asociaciones, el precepto no distingue, como tampoco lo hacía el art. 130.4 de la LPA (LA LEY 102/1958), entre asociaciones privadas o entidades de derecho público (31) , ni cabe identificar asociaciones privadas con asociaciones de interés particular (32) , por lo que no se entiende la razón por la cual el Tribunal Supremo excluye a las asociaciones privadas. No cabe admitir, por otra parte, que la limitación se funde en la finalidad perseguida por la asociación, puesto que, por lo que atañe a las de consumidores y usuarios, cumplen el otro requisito exigido por el derogado art. 130, esto es, que por ley ostenten la representación y defensa de intereses de carácter general, pues, ninguna duda cabe de que la LDCU ha considerado la existencia de las asociaciones de consumidores precisamente para que ostenten la representación y defensa de los intereses de este particular colectivo (33) , y esta finalidad persigue, sin duda, un interés general en virtud del reconocimiento constitucional.

En este punto hay que señalar que la redacción del vigente art. 24 de la Ley del Gobierno modifica los términos empleados en relación con los intereses que dan lugar al derecho de audiencia, y ahora no habla de intereses de carácter general sino de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, con lo que se adecua el texto al mandato contenido en el art. 105 a) de la CE (LA LEY 2500/1978), y permite realizar una interpretación mucho más amplia que la que cabía extraer del derogado art. 130.4 de la LPA (LA LEY 102/1958), aunque esta interpretación

amplia debió llevarse a cabo antes, dado que así lo exigía la interpretación de este último precepto a la luz del mandato constitucional.

Por otra parte, la actual redacción pone el acento en la protección de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos a través de las asociaciones que los representen o agrupen, cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, sin exigir, aunque así será seguramente en todos los casos, que la entidad -- asociación-- ostente la defensa de intereses de carácter general, por lo que la interpretación que viene aplicando el Tribunal Supremo debería modificarse.

De todos modos, con independencia de que las anteriores argumentaciones justifiquen sobradamente lo inadecuado de la actual interpretación jurisprudencial que rechaza el derecho de las asociaciones de consumidores, de los consumidores en definitiva, a ser oídas con carácter preceptivo en la elaboración de disposiciones de carácter general, insisto en que no se entiende que el Tribunal Supremo no considere el contenido del art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) en sus resoluciones.

### *B) Ejercicio de acciones por las asociaciones de consumidores y usuarios*

Como ya he señalado, el art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) faculta a las asociaciones de consumidores para ejercer las correspondientes acciones en defensa de sus asociados, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios, por lo que procede realizar una breve referencia a cada uno de estos tres supuestos.

#### *a) Acciones en defensa de los intereses de la asociación*

En primer término conviene recordar, como ya he adelantado, que las asociaciones, incluidas las de consumidores, que hayan sido válidamente constituidas están legitimadas para ejercitar acciones en defensa de sus intereses con carácter general, puesto que así lo establece el Código Civil en su art. 38 (LA LEY 1/1889) (34) . Esta previsión podría ser alterada por la ley o por los estatutos de la asociación, dado que el citado precepto del Código Civil dispone que la ejercerán conforme a las leyes y reglas de constitución, ahora bien, puesto que la legitimación del precepto es total, el contenido de las modificaciones legales o estatutarias debe necesariamente ir referido a la introducción de límites, debiendo entender, si no se dice nada, que la capacidad de obrar es plena, por lo que en este punto el art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) nada añade a la capacidad general de toda asociación.

#### *b) Acciones en defensa de sus asociados*

En cuanto al ejercicio de acciones en defensa de sus asociados, es una posibilidad interesante que beneficiará sin duda a éstos, puesto que en muchos casos las reclamaciones, ya sean judiciales o extrajudiciales, no se llevan a cabo por falta de medios, por desconocimiento, o sencillamente porque no compensa.

Aunque resulte obvio, conviene señalar que esta posibilidad redundará en beneficio de quienes se encuentren asociados. Puesto que la ley no impone ninguna otra condición, debemos entender, en beneficio del consumidor, que basta con estar asociado sin que se exija ningún periodo de carencia, u otros requisitos, que es tanto como decir que cabría darse de alta como socio incluso después de haberse producido el hecho que da lugar a la reclamación.

Por otra parte, y en cuanto a los demás requisitos para el ejercicio de estas acciones, hay que destacar, como ya ha hecho la doctrina, que se precisa la autorización expresa del asociado para que la asociación pueda ejercitar acciones en su nombre, y que este consentimiento, para que pueda considerarse válido, ha de ser posterior al nacimiento de la acción (35) . Esto implica que carecen de validez las disposiciones estatutarias en cuya virtud la asociación asuma con carácter general, y sin otro requisito, el ejercicio de acciones en defensa de sus asociados.

c) Acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios

El tercer supuesto de legitimación citado es el relativo a la defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios. Esta previsión fue considerada novedosa, puesto que no existían otras normas en nuestro ordenamiento que contemplaran el ejercicio de las denominadas acciones colectivas (36) , y necesaria, porque se entiende que una efectiva protección de los intereses de los consumidores y usuarios pasa porque las asociaciones creadas precisamente para la defensa de esos intereses puedan ejercitar acciones que redunden en beneficio de este colectivo indeterminado. Ahora bien, hasta la aprobación de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, esta posibilidad existía sólo en el papel, dado que la ley rituaría no recogía la legitimación para el ejercicio de acciones colectivas.

En la actualidad, sin embargo, la situación ha cambiado, ya que la defensa de los denominados intereses colectivos o difusos plasmada en normas de derecho sustantivo desde la década de los ochenta, de la que es un ejemplo la LDCU, ha encontrado finalmente reflejo en la norma procesal, y precisamente para la defensa de los intereses de los consumidores (37) . En efecto, el art. 11 de la LEC (LA LEY 58/2000) regula la legitimación para la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, cuyo número uno contiene lo que podemos considerar como regla de carácter general ya que dispone que *Sin perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios*. Esta previsión de carácter general se especifica en los números 2 y 3 del precepto, adoptando un criterio distinto en atención a que los perjudicados estén determinados o sean fácilmente determinables o bien se trate de un conjunto de difícil determinación; de modo que en el primer caso legitima para la defensa de los intereses colectivos a las asociaciones de consumidores, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, y a los propios grupos de afectados, y en el segundo tan sólo quedan legitimadas para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas.

Llama la atención, como ya he dicho, que el número 1 del art. 11 (LA LEY 58/2000) haya transcrito de forma casi literal una de las frases del art. 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LA LEY 1734/1984), en concreto, la que alude a la posibilidad de que las asociaciones de consumidores y usuarios ejerzan las correspondientes acciones en defensa de sus asociados, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores, y con ello se produce cierta incorrección jurídica en la que no debería haber incurrido la Ley de Enjuiciamiento Civil, pues el art. 11 (LA LEY 58/2000) no parece el adecuado para que se vuelva a legitimar a las asociaciones para defender sus intereses, dado que tal legitimación, propia u ordinaria, la tienen porque al ser personas jurídicas ostentan capacidad para ser parte, tal como dispone el art. 6 LEC (LA LEY 58/2000), y tendrán la consideración de parte procesal legítima, estando a lo dispuesto por el art. 10 de la ley procesal (LA LEY 58/2000), cuando comparezcan y actúen en juicio como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso, lo cual tendrá lugar cuando actúen en defensa de sus propios intereses.

En otro orden de cosas, una cuestión básica y previa que debe abordarse en relación con el ejercicio de las acciones colectivas, es la relativa al concepto de consumidor que la ley rituaría vaya a acoger, dado que, como todos sabemos, se ha discutido sobre si el concepto de consumidor, a efectos jurídicos, merece una acepción amplia o estricta, y parece que cuando se trata de determinar quiénes son consumidores a los efectos de la LDCU se opta por la acepción estricta, de modo que únicamente tendrán la consideración de consumidores o usuarios los destinatarios finales de los productos o servicios (38) , y sólo éstos (39) , en principio, darán lugar al ejercicio de las denominadas acciones colectivas (40) .

Por otra parte, hay un aspecto que requiere una breve referencia, dado que planteará problemas de interpretación

en la práctica, me refiero al requisito exigido por el apartado tercero del art. 11 para que las asociaciones puedan defender los que el propio precepto denomina intereses difusos, cual es, que sean representativas conforme a la Ley.

Con esta previsión por una parte se limita el número de sujetos legitimados ya que excluye a los grupos y a otras entidades, y, por otra, se limita el número de asociaciones que puedan ejercitar la acción colectiva, dado que sólo las que sean representativas podrán presentar la correspondiente demanda.

No se entiende bien esta limitación por muchas razones, la primera de las cuales afecta al propio concepto de asociación representativa. En efecto, no existe una norma que con carácter general defina qué asociaciones son representativas, pero es que en materia de asociaciones de consumidores tampoco contamos con tal previsión, a no ser que entendamos que se debe acudir a la normativa que regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, cuya finalidad es la de determinar las asociaciones que deben formar parte del Consejo de Consumidores y Usuarios (41) , órgano de representación y consulta a nivel nacional, integrado por representantes de asociaciones de consumidores y usuarios, según dispone el art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), para dar cumplimiento al mandato constitucional en virtud del cual los poderes públicos deben promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentando sus organizaciones y oyéndolas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos (42) . Ahora bien, esta norma no establece en rigor qué asociaciones son representativas, por lo que tomarla como criterio rector plantea el problema de que no todos los Tribunales han de considerar que sea la solución, lo que dará lugar seguramente a resoluciones diversas.

En este sentido conviene recordar que también las Comunidades Autónomas que han dictado su propia normativa sobre protección de consumidores, han previsto la figura del Consejo de Consumo en su respectivo ámbito territorial, lo que obliga a considerar que, si se acoge este criterio para determinar qué asociaciones son representativas, las asociaciones incluidas en ellos deberán ser consideradas representativas al menos en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma, lo que, como es obvio, complica la determinación de las asociaciones que pueden defender los denominados por la ley de procedimiento intereses difusos.

La cuestión práctica a resolver es, por tanto, qué asociaciones y en qué ámbito se encuentran legitimadas para ejercitar la acción colectiva cuando los perjudicados o afectados estén indeterminados o sean de difícil determinación, lo cual resulta difícil al haber elegido la ley procesal un concepto jurídico que no se encuentra regulado como tal en la legislación sustantiva (43) , como requisito para determinar las asociaciones de consumidores que se encuentran legitimadas para ejercitar estas acciones.

A este respecto considero que hubiera resultado más útil establecer algún tipo de garantía o cautela objetiva, en orden a asegurar la continuidad y buen desarrollo de la acción entablada, recurriendo a criterios que no limiten injustificadamente la legitimación otorgada en principio a todas las asociaciones de consumidores, o al menos que resulten más claros que el elegido por la ley, puesto que supone, a mi juicio, una limitación incomprensible. En efecto, no acabo de entender el sentido de los párrafos segundo y tercero del art. 11, dado que en este punto comparto el criterio expuesto por SAMANES ARA (44) , en el sentido de que para hacer efectiva la defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios basta con la regla general contenida en el apartado primero del precepto, sin recurrir a más especificaciones que pueden generar, y de hecho generan, confusión. La actual regulación sin duda va a dificultar el ejercicio de las acciones colectivas por las asociaciones de consumidores, provocando una ineficaz defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, y, en definitiva, el incumplimiento del mandato constitucional contenido en el citado art. 51.

En otro orden de cosas, y en relación con el ejercicio de acciones colectivas, la Ley de Enjuiciamiento Civil del 2000 introduce una previsión de gran interés, cual es, la relativa a las pretensiones que cabe ejercitar a su amparo, pues se puede afirmar que en este punto la ley ha sido progresista en su planteamiento, dado que permite ejercitar tanto acciones de cese como de condena de resarcimiento de daños y perjuicios, y en este segundo caso puede dictarse sentencia condenatoria a favor tanto de sujetos individualmente considerados como de sujetos indeterminados (45) , lo que supone un claro avance en relación con la legislación anterior. Esta posibilidad no se encuentra expresamente prevista, pero se desprende sin ninguna duda de los arts. 221 (LA LEY 58/2000) y 519 (LA LEY 58/2000), relativos, respectivamente, a las sentencias dictadas en procesos promovidos por asociaciones de consumidores y usuarios y a la acción ejecutiva de consumidores y usuarios fundada en sentencia de condena sin determinación individual de los beneficiados.

El tiempo dirá si esta legitimación colectiva, básica a mi juicio para lograr una efectiva protección del colectivo de consumidores y usuarios, resulta eficaz y responde a las expectativas creadas desde que la LDCU introdujo esta posibilidad.

#### d) Acciones que pueden ejercitar las asociaciones de consumidores y usuarios

A este respecto la ley habla en el art. 20 (LA LEY 1734/1984) de «correspondientes acciones», expresión que ha venido a interpretarse por la doctrina en el sentido de que cabe ejercitar cuantas acciones resulten necesarias, tanto típicas (46) como atípicas (47) , para lograr la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.

El problema se planteaba con el ejercicio de acciones que pretendieran el resarcimiento de daños para sujetos indeterminados, cuestión que se ha resuelto, como acabo de exponer, en la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil.

### V. LÍMITES AL EJERCICIO DE LAS FACULTADES RECONOCIDAS A LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES

He querido denominar así este epígrafe porque, si bien el art. 20 de la LDCU (LA LEY 1734/1984) establece las facultades concedidas a las asociaciones de consumidores con el único requisito de que su organización y funcionamiento sean democráticos, y se les otorga, no lo olvidemos, para la protección de los consumidores, nos encontramos con que, sorprendentemente, el RD 825/1990, de 22 de junio (LA LEY 1727/1990), ya citado, limita injustificadamente estas facultades, con vulneración, a mi juicio, del principio de jerarquía normativa, puesto que contiene una serie de condiciones y requisitos que las asociaciones de consumidores deben de cumplir para acceder a los beneficios otorgados por la ley y por las disposiciones reglamentarias y concordantes --Capítulo III del Real Decreto (LA LEY 1727/1990)-- que, si bien deberían exigirse únicamente para gozar de beneficios, en cuyo caso su previsión es correcta dado que estaría desarrollando el número 3 del art. 20 (LA LEY 1734/1984), se extienden incomprensiblemente a las facultades reconocidas en el número 1 (LA LEY 1734/1984) de este último artículo, esto es, se exigen para representar a sus asociados y para ejercer acciones en defensa de los mismos o de la asociación, y aún se restringe más el ejercicio de acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios, como ahora veremos.

En efecto, esta norma de carácter reglamentario, exige la inscripción de las asociaciones en el Libro Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo para que éstas puedan representar a sus asociados y puedan ejercitar acciones en defensa de los intereses de éstos y de la asociación. Es decir, confunde lo que son facultades de la asociación, otorgadas para lograr una efectiva protección de los consumidores, con el concepto de beneficio, que es tanto como decir que confunde los derechos básicos de los consumidores --pues de tal cabe calificar la representación de los mismos que ostentan las asociaciones, por ejemplo--, con los beneficios que, en su caso, puedan reconocerse a estas entidades, como puede ser la concesión de subvenciones.

En segundo término, creo que en modo alguno cabe considerar como beneficio la posibilidad de que las asociaciones ejerzan acciones en defensa de sus propios intereses, cuando estamos, como ya ha quedado dicho, ante una facultad que deriva de la capacidad jurídica y de obrar que ostentan, que si la ley no ha limitado mucho que pueda limitar un Reglamento, y menos de forma injustificada.

Por último, el art. 17 de este Real Decreto (LA LEY 1727/1990) reserva el ejercicio de las acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios a las asociaciones, federaciones y confederaciones representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios, y dentro del ámbito territorial y funcional propio de la asociación. Nuevamente hemos de calificar esta limitación de improcedente, puesto que la ley establece con carácter general y sin ninguna limitación esta facultad que, insisto, no es un beneficio de las asociaciones de consumidores, sino más bien una obligación que asumen al constituirse como tales, y en todo caso es un medio para hacer efectiva la protección de los consumidores y usuarios, esto es, un mecanismo para hacer efectivo el mandato constitucional de proteger los intereses de los consumidores, contenido como reiteradamente he dicho en el art. 51 de la CE, que se encuentra limitado, y, por qué no decirlo, vulnerado por un Reglamento.

Si enlazamos este punto con el relativo a la inaplicación por el Tribunal Supremo del art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), y con la dificultad de interpretación que plantea el párrafo tercero del art. 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, se suscita la duda de a qué obedecen estas medidas que, sin duda alguna, dificultan la tarea que las asociaciones de consumidores, que han dado buena muestra de su eficacia, deben de cumplir. Desde luego, no se comprende bien que, por una parte, la LDCU haya regulado adecuadamente las facultades de estas entidades en consonancia con el mandato constitucional que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, mientras que, por otra, las normas dictadas con posterioridad a ella, incluso de rango inferior, introduzcan elementos que distorsionan su contenido, limitando la capacidad de actuación de estas asociaciones, que se encuentra limitada, incluso, a través de las resoluciones del Tribunal Supremo, que, como ya he expuesto, no aplica el vigente art. 22 de la LDCU (LA LEY 1734/1984), sin ofrecer una justificación suficiente para ello.

(1) En adelante LDCU.

[Ver Texto](#)

(2) Como todos sabemos, el número 2 del art. 51 de la CE dispone que «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». Este segundo número contiene lo que se ha venido en denominar derechos de carácter instrumental, en relación con el número uno del precepto que contiene lo que son derechos fundamentales en relación con la defensa de los consumidores. En este sentido CAZORLA PRIETO, L. M. «Comentario ex artículo 51», en *Comentarios a la Constitución Española*, 2ª edición, Madrid, 1985, pág. 854, recuerda que estando a la interpretación auténtica del precepto, derivada del debate parlamentario, se puede decir que el precepto que comentamos tiene una estructura doble: «en el apartado 1 se contienen lo que en el debate constitucional se llamó derechos fundamentales en la materia de la defensa de los consumidores, y el apartado 2 los denominados derechos de carácter instrumental»; según el autor, es evidente que este precepto en su apartado 1 persigue una idea principal: garantizar la defensa de los consumidores.

[Ver Texto](#)

(3) Y ello pese a que la Ley Orgánica del Poder Judicial desde 1985 ya contemplaba en su art. 7.3 la protección de los intereses colectivos al disponer: «Los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos



se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción».

[Ver Texto](#)

---

- (4) Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, que da por fin respuesta a la reiterada demanda de una regulación de este derecho actual y acorde con la Constitución.

[Ver Texto](#)

---

- (5) La declaración de utilidad pública es difícil de obtener, lo cual puede que resulte correcto, no obstante, hay algunos aspectos relacionados con el procedimiento que quizá deberían mejorarse, como por ejemplo en lo relativo a los preceptivos informes que deben recabarse, puesto que el número 9 del art. 2 del citado Reglamento establece que «recibidos los informes interesados, o transcurrido el plazo para su emisión, la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior formulará y someterá al titular del Departamento, dentro de otro plazo de un mes, propuesta de resolución, que podrá ser positiva únicamente en el caso de que sean favorables los informes a que se refiere el párrafo anterior», y, sin embargo, aunque admite la posibilidad de que se emita propuesta sin haber recibido todos los informes, no resuelve expresamente cómo deben considerarse los no emitidos, si positivos o negativos. Por otra parte, el número 12 del art. 2 establece un plazo de cuatro meses a contar desde la recepción de la solicitud, transcurrido el cual si no ha recaído resolución expresa debe entenderse desestimada la solicitud, y a la vista del procedimiento resulta muy breve.

[Ver Texto](#)

---

- (6) País Vasco y Cataluña han aprobado sendas leyes en las que se regula el derecho de asociación, aplicables a las asociaciones que sean de su competencia; son las Leyes 3/1988, de 12 de febrero, y 7/1997, de 18 de junio, respectivamente.

[Ver Texto](#)

---

- (7) Esta previsión suscitó en su momento ciertas críticas, debido a que se consideraba que hubiera sido más correcto no aludir a la entonces Ley de Asociaciones en materia de constitución de estas entidades, y en su lugar haber empleado, como hacen algunas normas autonómicas, una expresión comprensiva de las distintas normas aplicables, y ello porque esta ley cabía entenderla derogada por la Constitución precisamente en lo relativo al procedimiento de constitución de asociaciones, dado que preveía una intervención de la Administración que no se podía admitir tras la proclamación de la libertad de asociación por el art. 22 (LA LEY 2500/1978) del texto constitucional.

[Ver Texto](#)

---

- (8) Así se desprendía del artículo 3, números 4 y 5, de la Ley de Asociaciones de 1964, en los que se preveía una intervención de la autoridad gubernativa, Gobernador civil o Ministro de la Gobernación --hoy día equivaldría al Ministro de Interior--, en su caso, que sin duda cabía calificar de intervencionista y restrictiva del derecho de asociación.

[Ver Texto](#)

---

- (9) A esta cuestión, esencial a mi juicio, se refiere DE CASTRO, F. «Persona jurídica tipo asociación», en *La persona jurídica*, Madrid, 1984, pág. 275.

[Ver Texto](#)

---

- (10) LÓPEZ-NIETO y MALLO, *La ordenación legal de las asociaciones*, Madrid, 2000, pág. 48, propone como definición la de «... agrupación permanente de personas físicas que se unen para servir a un fin determinado, mediante una organización a la que el derecho otorga personalidad». En su reciente comentario del Código Civil O'CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Código Civil, Comentado y con jurisprudencia*, Madrid, 2001, pág. 83, define la asociación como «organización formada por un grupo de personas; éstas deciden su funcionamiento y su actuación; son soberanos de la misma; su esencia es, pues, la pluralidad de personas, *universitas personarum*».

[Ver Texto](#)

- (11) DELGADO ECHEVERRÍA, J., en LACRUZ, *Elementos de Derecho civil I, Parte General V 2, Personas*, Madrid, 1998, pág. 271, recuerda que el concepto genérico de asociación incluye a todas aquellas personas jurídicas privadas constituidas por un grupo de personas para la realización de un fin duradero, es decir, tanto sociedades mercantiles como asociaciones, pero en un sentido estricto sólo lo son aquellas que carecen de ánimo de lucro. Si bien no es éste el único criterio distintivo, e, incluso, hay autores, como PANTALEÓN PRIETO, F. «Asociación y sociedad (A propósito de una errata del Código Civil)», *ADC*, 1993, págs. 7 y ss. y 39 y ss., que cuestionan este criterio como el más adecuado, considerando que desde la aprobación de la Ley de Asociaciones de 1964... «es indudable que el correcto criterio de distinción entre asociación y sociedad no puede ser sino un criterio estructural: su estructura corporativa, organizada estatutariamente, caracteriza a las asociaciones frente a las sociedades, agrupaciones organizadas contractualmente, según esquemas personalistas».

[Ver Texto](#)

- (12) DE CASTRO, F. *Persona... cit.*, pág. 277, al analizar los elementos materiales de la persona jurídica tipo asociación se refiere en primer término a la pluralidad de personas diciendo que: «la esencia de la asociación, como dice el propio término empleado, es el tenerse entre sí como socios varias personas; es decir, la existencia de un grupo de personas unidas por un fin común. La pluralidad parece esencial...».

[Ver Texto](#)

- (13) Con esta previsión la ley resuelve también la polémica existente en relación con el número mínimo de personas exigido para constituir una asociación, dado que la ley anterior se limitaba a señalar que debían ser varias personas naturales. SALAS MURILLO, S., *Las asociaciones sin ánimo de lucro en el derecho español*, Madrid, 1999, dedica un epígrafe de su estudio precisamente al número de personas necesario para constituir una asociación, en el que se analiza esta cuestión respecto a la normativa anterior.

[Ver Texto](#)

- (14) No existía unanimidad en la doctrina sobre la necesidad de la inscripción para que la asociación naciera al mundo del derecho. La cuestión se centraba en si debíamos estar al tenor literal del art. 22.3 de la CE, que unido al principio de libertad de asociación, llevaba a afirmar que la inscripción no debía tener carácter constitutivo, o si, por el contrario, sólo la inscripción podía otorgar personalidad jurídica. Y aún cabía considerar, como hacía CAFFARENA, J. «Comentario ex artículo 35», en *Comentario del Código Civil*, T. II, Madrid, 1991, pág. 237, que quizá aquel precepto no se ocupa del otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones. Mantenían, por ejemplo, el carácter constitutivo de la inscripción con algunos matices en sus propuestas, FERNÁNDEZ FARRERES, *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987, págs. 96 y ss.; LÓPEZ-NIETO MALLO, *Las asociaciones y su normativa legal*, Madrid, 1980, pág. 49, y DÍEZ PICAZO, L., *Sistema de Derecho civil VI*, Madrid, 1990, pág. 651. Por el contrario otros autores sostenían que la personalidad jurídica se adquiere en el momento en que se lleva a cabo el acto formal de constitución --elaboración del acta fundacional, estatutos y determinación del fin--, entre otros MALUQUER DE MOTES, C., *Derecho de la persona y negocio jurídico*, Barcelona, 1993, pág. 163, y DELGADO ECHEVERRÍA, J., *Elementos... cit.*, pág. 271. En la jurisprudencia encontramos que ya en 1979 el Tribunal Supremo --sentencia de 3 de julio-- mantuvo que existía absoluta libertad de

constitución de asociaciones, y que la personalidad jurídica se ha adquirido en un momento anterior a la inscripción y vendrá determinada por la concurrencia de voluntades de los socios. En igual sentido tenemos las sentencias de 27 de octubre de 1981, la de la Sala 3.<sup>a</sup> de 18 de julio de 1997, que remite a la sentencia del Tribunal Constitucional 85/1986, y la de 16 de octubre de 1995 sobre asociaciones de consumidores.

[Ver Texto](#)

---

- (15) Se salva de esta sanción el supuesto contenido en el número 2 del art. 20 en el que se dispone que «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».

[Ver Texto](#)

---

- (16) *Vid.* MARÍN LÓPEZ, J. J., «Comentario ex artículo 20», en *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Madrid, 1992, pág. 522.

[Ver Texto](#)

---

- (17) La labor de información que las asociaciones de consumidores llevan a cabo es de gran importancia, y puede decirse que todas ellas la desarrollan con total seriedad. En este sentido hay que destacar el hecho de que en relación con la denominada crisis de las «vacas locas», se haya destacado la seriedad con la que las asociaciones de consumidores han afrontado la cuestión, no sacándola de contexto en ningún momento, y ofreciendo a los consumidores una información contrastada y en sus justos términos.

[Ver Texto](#)

---

- (18) Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General.

[Ver Texto](#)

---

- (19) Sobre la federación de asociaciones puede consultarse LÓPEZ-NIETO y MALLO, *La ordenación... cit.*, págs. 253 y ss., que estudia con detalle esta materia y los problemas que plantea, por lo que sigue siendo útil aún después de la aprobación de la nueva ley.

[Ver Texto](#)

---

- (20) Se encontraba prevista en la anterior Ley de Asociaciones. En el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, conteniendo normas complementarias de la Ley de Asociaciones, art. 4 y 5, se establecía la posibilidad de crear federaciones de asociaciones declaradas de utilidad pública y de aquellas que no ostentaran esta condición respectivamente; si bien estos preceptos adolecían de intervencionismo lo que les hacía inaplicables en la práctica.

[Ver Texto](#)

---

- (21) *Vid.* en este sentido MARÍN LÓPEZ, J., *Comentarios... cit.*, pág. 548.

[Ver Texto](#)

---

- (22) En efecto, el número 2 del artículo 22 dispone que será preceptiva su audiencia en los siguientes casos:

- Reglamentos de aplicación de esta Ley.
- Reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo.
- Ordenación del mercado interior y disciplina de mercado.

- Precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas.
- Condiciones generales de los contratos de Empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio.
- En los casos en que una ley así lo establezca.

Ver Texto

---

- (23) 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, regula en su capítulo II el Consejo de Consumidores y Usuarios, y fue modificado, atendida la experiencia acumulada, por el RD 2211/1995, de 28 de diciembre. Con posterioridad, la Orden de 20 de febrero de 1996, reguló el procedimiento de designación de los miembros del Consejo de Consumidores y Usuarios, en desarrollo de este último Real Decreto.

Ver Texto

---

- (24) Declararon la nulidad de disposiciones reglamentarias por haberse incumplido el trámite de audiencia, las sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3.<sup>a</sup>, de fecha 5 de febrero de 1992 y 2 de junio de 1997, en las que se alude a otras resoluciones en el mismo sentido. En estas resoluciones, por otra parte, no sólo se toma como base de su contenido el entonces vigente art. 130.4 de la LPA, sino también, como no puede ser de otro modo, el art. 22 de la LDCU.

Ver Texto

---

- (25) La sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.<sup>a</sup>, de 16 de octubre de 1997, en su fundamento de derecho cuarto, argumenta que la doctrina jurisprudencial anterior ha sido superada, con cita de varias sentencias, y afirma que solamente ha de exigirse la audiencia cuando se trate de asociaciones o colegios profesionales que no sean de carácter voluntario y representen intereses de alcance general o corporativo. Con posterioridad confirman esta tesis, entre otras, las sentencias de 27 de octubre de 1997 y de 18 de mayo de 1998.

Ver Texto

---

- (26) RUBIO TORRANO, E., «El derecho civil tras veinte años de Constitución», en *20 años de Ordenamiento constitucional*, Homenaje a Estanislao de Aranzadi, Navarra, 1999, pág. 452, alude a una cuestión que aquí puede resultar de interés a los efectos que nos ocupan, cual es, que en la resolución de recurso interpuesto por la Junta de Galicia contra el art. 1.1.2 de la LDCU, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de señalar que «Al establecer que la defensa de los consumidores y usuarios se configura como principio general informador del Ordenamiento Jurídico no está, sino reiterando, en otros términos, que esa defensa, constitucionalmente garantizada (art. 51.1 c) *informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos* (art. 53.3 c)...» sentencia de 26 de enero de 1989. *Vid.* también MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. «La defensa del consumidor: principio general del derecho», en *Estudios sobre la Constitución española*, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría II, Madrid, 1991, pág. 1906.

Ver Texto

---

- (27) *Vid.* CAZORLA PRIETO, L. M. *Comentario... cit.*, pág. 862.

Ver Texto

---

- (28) *Vid.* DELGADO ECHEVERRÍA, J. *Elementos... cit.*, pág. 271. También O'CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Código Civil... cit.*, pág. 92, recoge una clasificación de las personas jurídicas en públicas y privadas, encuadrando entre estas últimas a las asociaciones, que a su vez pueden ser de interés público o privado. Así viene a ser reconocido en estudios específicos sobre asociaciones, entre los que podemos citar la opinión de SALAS MURILLO, S., *Las asociaciones... cit.*, pág. 79, quien considera que la asociación «queda referida a los supuestos de persona jurídico-privada creada por los particulares y la segunda (se refiere a las corporaciones) a los de persona jurídica pública creada por ley o acto

público en el marco de una ley», para ilustrar su exposición en este sentido cita la opinión expuesta por CAPILLA RONCERO, quien niega el carácter de asociaciones a las corporaciones, pues considera que el concepto de asociación queda reservado para las personas jurídicas de derecho privado; este mismo criterio mantiene LÓPEZ-NIETO y MALLO, *La ordenación... cit.*, pág. 49, pues diferencia claramente las asociaciones de las corporaciones para afirmar que las segundas son siempre personas jurídicas de derecho público, tienen su origen en la ley que las crea o en un acto administrativo, y además la pertenencia de los miembros a la corporación tiene carácter forzoso. Apunta también una cuestión interesante, cual es, que «en la corporación los miembros siempre tienen intereses individuales y comunes que defender». A diferencia de las asociaciones que son privadas, y además no necesariamente de interés privado, pues muchas de ellas son de interés público.

[Ver Texto](#)

---

- (29) La sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de julio de 1998 hace referencia a estos dos aspectos de la libertad de asociación que completa con la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas.

[Ver Texto](#)

---

- (30) *Vid.* GARRIDO FALLA, F., «Comentario ex artículo 105», en *Comentarios a la Constitución*, 2ª Edición, Madrid, 1985, pág. 1451.

[Ver Texto](#)

---

- (31) Aunque el Tribunal Supremo sigue insistiendo en que tratándose de asociaciones voluntarias, que identifica con privadas como hemos visto, no es preciso el trámite de audiencia. En relación con el vigente art. 24 se mantiene al parecer este mismo criterio, puesto que la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de 16 de julio de 2001, en la que se resuelve la impugnación del RD 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, basada en la infracción del art. 105 ap. a) de la Constitución, entre otros motivos, establece en su FJ 2.º en relación con el trámite de audiencia recogido en el citado art. 24, que como se trataba de una asociación voluntaria, la audiencia no era precisa, y añade que «aún cabe decir que los efectos invalidantes de la falta de audiencia no derivan tanto de su sentido meramente formal como material, con efectiva indefensión, por lo que no puede sostenerse que --aunque la audiencia hubiese sido preceptiva o si la Administración no puede desconocer sus propios actos al conceder audiencia como sostiene la parte-- en el caso presente tal indefensión se produzca, pese a esa denuncia de cumplimentación defectuosa del trámite por no coincidir el art. 49.5 del texto del que se concedió audiencia con el que luego vio la luz... y, por fin, ha de tenerse en cuenta que ese trámite para audiencia no puede transformarse en una intervención en el proceso de elaboración reglamentaria que haga a quien se concede partícipe de una potestad que constitucionalmente sólo corresponde al Gobierno». Puede resultar razonable acotar el contenido de la audiencia, pero hay que tener cuidado con la aplicación del argumento relativo a la efectiva indefensión, porque se produce siempre que no se cumple el trámite de audiencia cuando es preceptivo, o se limita injustificadamente.

[Ver Texto](#)

---

- (32) El art. 35 del CC distingue entre asociaciones de interés público y asociaciones de interés particular, en el caso de que estas últimas tengan ánimo de lucro estaremos ante sociedades civiles, mercantiles o industriales. No obstante, como señala, entre otros muchos, CAFFARENA, J. *Comentario ex artículo 35... cit.*, pág. 236, no es del todo correcto identificar asociaciones de interés particular con asociaciones con fin de lucro, pues, en efecto, hay asociaciones que carecen de ánimo de lucro aunque su finalidad no puede ser calificada de interés público.

[Ver Texto](#)

---

- (33) CAPILLA, cuyo criterio se recoge por DELGADO ECHEVERRÍA, J. *Elementos... cit.*, pág. 273, pone de manifiesto la pluralidad de regímenes jurídicos especiales para asociaciones de todo tipo, y al clasificarlas habla de asociaciones de configuración legal, que son aquellas que desempeñan algunas funciones públicas de carácter administrativo, y como ejemplo cita las asociaciones de consumidores.

[Ver Texto](#)

---

- (34) GONZÁLEZ GRANDA, P. *La nueva Ley de Enjuiciamiento civil, T I, Sujetos y actuaciones del proceso. Las costas procesales*, Madrid, 2000, pág. 28, resume con claridad esta cuestión al analizar la capacidad para ser parte de las personas jurídicas, diciendo: «El concepto de persona jurídica es necesariamente legal, y viene establecido en el art. 35 CC. Y la capacidad para ser parte de dichas personas jurídicas se deriva automáticamente de su conceptualización como tales personas jurídicas.

En realidad, la atribución de capacidad para ser parte a las personas jurídicas (art. 6.1.3) no representa ninguna novedad, y a la vez es reflejo de lo dispuesto en el art. 38 del CC, que les reconoce la posibilidad de «ejercitar acciones civiles o criminales» (expresión por cierto esta que debe ser interpretada en atención al contexto histórico al que pertenece la norma, y que debe ser reconducida hoy a todos los órdenes jurisdiccionales sin excepción)».

[Ver Texto](#)

---

- (35) *Vid.* MARÍN LÓPEZ, J. J. *Comentario ex artículo 20... cit.*, pág. 564.

[Ver Texto](#)

---

- (36) Con posterioridad la LOPJ también recogió las acciones colectivas.

[Ver Texto](#)

---

- (37) Con la salvedad de la protección reconocida en la Ley de Condiciones Generales de la Contratación a todos los que tengan la condición de adherentes, que no sean consumidores o usuarios, dado que la disposición final sexta de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil introduce una disposición adicional en aquélla, en virtud de la cual las referencias contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil a los consumidores y usuarios se extienden a todo adherente para el ejercicio de acciones derivadas de la ley de condiciones generales, e, igualmente, las referencias hechas a las asociaciones de consumidores y usuarios en la ley procesal se consideran aplicables, en los litigios en que se ejerciten acciones colectivas contempladas en la ley de condiciones generales, a las demás personas y entes legitimados activamente para su ejercicio.

[Ver Texto](#)

---

- (38) Sobre este tema pueden consultarse, entre otros, MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. *La defensa... cit.*, pág. 1905, quien señala que si bien el planteamiento constitucional apunta hacia un concepto amplio, la realidad legislativa ha optado por identificar consumidor con adquirente; VATTIER FUENZALIDA, C., *Introducción y noción jurídica de consumidor*, en Jornadas sobre problemática jurídica de consumo, Valladolid, 1992; BERCOVITZ, A., *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, coordinado por Rodrigo Bercovitz y Javier Salas, Madrid, 1992, págs. 25 y ss., y *Nociones básicas sobre la protección de los consumidores en el ordenamiento jurídico español*, en Reforma del derecho privado y protección del consumidor, Salamanca, 1994, pág. 19; ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., *Tutela procesal de los consumidores*, Barcelona, 1995, págs. 53 y ss., quien concluye que a pesar de que la noción de consumidor es amplia, pues comprende no solo a los consumidores de productos sino también a los usuarios, es restrictiva pues queda excluida la esfera profesional.

[Ver Texto](#)

---



(39) En este punto creo que conviene recordar que habrá de tenerse en cuenta el concepto de consumidor acogido por las normas dictadas en las CC.AA., pues si bien es cierto que coincide con el adoptado por la LDCU en casi todos los casos, no lo es menos que alguna introduce variaciones que deberán ser tenidas en cuenta. Así ocurre, por ejemplo, en la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los consumidores y usuarios en Andalucía, que considera como sujetos protegidos a los destinatarios finales, pero al definir lo que se entiende por destinatario final a los efectos de la ley en su art. 3.3 b), incluye a «Las personas jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes, productos o servicios destinados de forma desinteresada, gratuita, o sin ánimo de lucro a sus trabajadores, socios o miembros o para ellas mismas», es decir, quedan incluidas las empresas entre los destinatarios finales cuando concurren los requisitos a los que alude el precepto.

[Ver Texto](#)

---

(40) Aunque quizá exceda del contenido de este trabajo, sí quiero destacar que de ser ésta la solución que se adopte, es decir, que se acoja el concepto estricto de consumidor, cuando nos encontremos ante el caso de adherentes no consumidores hay que tener en cuenta que sus intereses seguramente no podrán ser defendidos por las asociaciones de consumidores, sobre todo si se trata de empresarios o profesionales, puesto que estas entidades deben de tener como único fin la defensa de los consumidores y usuarios, pues podría verse cuestionada la imparcialidad y objetividad que se supone debe presidir el ejercicio de su finalidad esencial.

[Ver Texto](#)

---

(41) La composición y el funcionamiento de este Consejo se reguló por el RD 825/1990, de 22 de junio, modificado por el Real Decreto, de 28 de diciembre, en el que el sistema adoptado para determinar las asociaciones, federaciones o confederaciones que formarán parte del Consejo, así como el número de representantes que corresponde a cada una, se basa en un criterio mixto que combina el ámbito territorial con el número de asociados.

[Ver Texto](#)

---

(42) Art. 51.2 de la Constitución como ya hemos visto.

[Ver Texto](#)

---

(43) DE LA OLIVA SANTOS, A., *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, Madrid, 2001, pág. 99, recuerda que en lo relativo al concepto de asociaciones representativas el art. 11.3 remite a «la legislación sustantiva sobre protección de consumidores y usuarios cuando afirma que la legitimación sólo corresponde a las asociaciones que, conforme a la Ley, sean representativas».

[Ver Texto](#)

---

(44) *Vid.* SAMANES ARA, C., *Las partes en el proceso civil*, Colección Ley de Enjuiciamiento Civil 2000, coordinado por Ignacio Díez-Picazo Giménez, Madrid, 2000, pág. 90. La autora analiza asimismo otras muchas cuestiones de índole procesal que derivan de los dos últimos párrafos del art. 11.

[Ver Texto](#)

---

(45) *Vid.* sobre esta cuestión MONTERO AROCA, J., *El nuevo proceso civil (Ley 1/2000)*, Valencia, 2000, págs. 585 y ss.; y SAMANES ARA, C. *Las partes... cit.*, págs. 90 y ss.

[Ver Texto](#)

---

(46) Entre las acciones colectivas típicas cabe citar las recogidas en la Ley General de Publicidad, art. 25.1 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, para solicitar la cesación o, en su caso, la rectificación de la publicidad ilícita; en la Ley

de Competencia Desleal, art. 18 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, que permite ejercer la acción declarativa de la deslealtad y de rectificación de las informaciones engañosas o incorrectas, si bien esta norma no legitima a las asociaciones de consumidores para ejercer la acción de resarcimiento de daños y perjuicios; y la Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación, art. 16 de la Ley 7/1998, en la que se otorga legitimación a las asociaciones de consumidores para ejercitar las acciones previstas en el art. 12. El apartado segundo de este precepto se ha modificado por la disposición final sexta de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil, en cuya virtud a la acción de cesación podrá acumularse como accesoria la de devolución de cantidades que se hubiesen cobrado como consecuencia de la aplicación de las condiciones a que afecte la sentencia y la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de dichas condiciones.

[Ver Texto](#)

---

- (47) En algunas normas encontramos las que cabe denominar acciones colectivas atípicas, puesto que no legitiman expresamente a entidades o grupos para ejercer acciones en defensa de los derechos que protegen, pero que sin duda las asociaciones de consumidores podrían ejercitar por aplicación de la legitimación general que les otorga el art. 20 de la LDCU. Entre ellas tenemos, por ejemplo, las derivadas de la Ley de Defensa de la Competencia, Ley 16/1989, de 17 de julio, para evitar el abuso de posición dominante, y de la Ley sobre Responsabilidad Civil por los daños causados por productos defectuosos, Ley 22/1994, de 6 de julio, para solicitar la retirada del producto, el establecimiento de medidas de prevención y la compensación de los daños causados.

[Ver Texto](#)

---

