

LEGITIMACIÓN DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS PARA EJERCITAR LA ACCIÓN COLECTIVA DE CESACIÓN DE CONDICIONES GENERALES DE LA CONTRATACIÓN: EL REQUISITO DE LA INSCRIPCIÓN EN EL LIBRO-REGISTRO DEL MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO*

Fernando Gascón Inchausti

Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios c. Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid.

Juzgado de Primera Instancia nº 50 de Madrid.

Sentencia de 11 de septiembre de 2001 (autos 485/2000).

Civil: proceso declarativo ordinario de menor cuantía en ejercicio de acción colectiva de cesación de condiciones generales de la contratación.

Magistrado-Juez: Campesino Temprano.

Abogados: no constan

Hechos y cuestiones jurídicas.

La Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (AUSBANC) interpuso ante el Juzgado de Primera Instancia nº 50 de Madrid demanda en ejercicio de la acción colectiva de cesación de condiciones generales de la contratación frente a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. En concreto, se pretendía que se declarara nula –por abusiva– una condición general empleada en los contratos de préstamo hipotecario a tipo de interés variable, por la que se establece un redondeo por exceso del tipo de interés resultante del índice pactado en los contratos; y, como consecuencia de esa declaración, que se condenara a la entidad demandada a eliminar dicha condición de los contratos de préstamo a tipo de interés variable con garantía hipotecaria y a abstenerse de utilizarla en lo sucesivo, además de la publicación de la sentencia y su inscripción en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación.

En su contestación a la demanda, además de argumentar las razones por las que el redondeo pactado no constituía una cláusula abusiva, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid opuso la excepción de falta de legitimación activa de la Asociación demandante: AUSBANC no se halla inscrita en el libro-registro de asociaciones de consumidores y usuarios que se lleva en el Ministerio de Sanidad y Consumo y carece, en consecuencia, de legitimación activa para ejercitar acciones colectivas, según se deduce del art. 20.3 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios puesto en relación con

* Comentario a la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia núm. 50 de Madrid de 11 de septiembre de 2001, publicado en *Tribunales de Justicia*, 2002-10, pp. 75-80.

el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el Derecho de Representación, Consulta y Participación de los Consumidores y Usuarios a través de sus asociaciones –dictado en desarrollo de aquélla–.

El núcleo del debate se centra, por lo que se refiere a esta cuestión, en determinar si efectivamente la previa inscripción en el libro registro del Ministerio de Sanidad y Consumo es un requisito necesario para el ejercicio de acciones colectivas por las asociaciones de consumidores y usuarios –entre las que se incluyen las acciones de cesación contempladas en el art. 12 LCGC–.

Fallo

El Juzgado de Primera Instancia entiende que la exigencia establecida en el Real Decreto 825/1990 supone un óbice para el ejercicio de acciones no contemplado en la LGDCU, que infringe el principio de jerarquía normativa y autoriza a inaplicarlo. En consecuencia, desestima la excepción de falta de legitimación activa y, pronunciándose sobre la cuestión de fondo, considera abusiva la cláusula de redondeo y dicta sentencia estimatoria de la acción.

COMENTARIO

1. Como instrumento imprescindible para permitir una efectiva aplicación de sus disposiciones, la Ley de Condiciones Generales de la Contratación ha previsto –además de acciones judiciales individuales ejercitables por los concretos consumidores o usuarios perjudicados por una cláusula abusiva (art. 9)– una serie de acciones colectivas destinadas a promover una tutela generalizada de los intereses de consumidores y usuarios en este sector (art. 12). A tal fin, se regulan tres acciones diversas:

— La acción de cesación, dirigida a obtener una sentencia que condene al demandado a eliminar de sus condiciones generales las que se reputen nulas y a abstenerse de utilizarlas en lo sucesivo. Ésta es precisamente la acción ejercitada en el supuesto enjuiciado por la sentencia que nos ocupa: la Asociación demandante, AUSBANC, pretendía a través del proceso que se condenara a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid a la cesación en el empleo de la cláusula de redondeo en los contratos de préstamo hipotecario con interés variable.

— La acción de retractación, que tendrá por objeto obtener una sentencia que imponga al demandado, sea o no predisponente, el deber de retractarse de la recomendación que haya efectuado de utilizar cláusulas de condiciones generales que se consideren nulas.

— La acción declarativa, dirigida a obtener sentencia que reconozca una cláusula como condición general de la contratación y ordene su inscripción en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación, cuando sea pertinente.

En tanto que «colectivas», estas acciones no tienen unos titulares «natos», sino que es la propia Ley de Condiciones Generales de la Contratación la que, en su art. 16, ha determinado quiénes, en concreto, están legitimados para su ejercicio: las asociaciones o corporaciones de empresarios, profesionales y agricultores; las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación; las asociaciones de consumidores y usuarios; el Instituto Nacional de Consumo y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales; los colegios profesionales legalmente constituidos; y el Ministerio Fiscal. Se trata, como puede apreciarse, de un listado relativamente amplio de entidades a las que se reconoce un suficiente grado de representatividad de los intereses involucrados en el tráfico jurídico-contractual fundado en condiciones predispuestas.

En el caso concreto de las asociaciones de consumidores y usuarios debe constatarse cómo el art. 16.3 LCGC, en rigor, se limita a concretar lo dispuesto en términos más generales por el art. 20.1 de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, a tenor del cual estas asociaciones «podrán (...) ejercer *las correspondientes acciones en defensa* de los mismos [se refiere a los asociados], de la asociación o *de los intereses generales de los consumidores y usuarios*». Además, y aunque sea posterior a la entrada en vigor de la LCGC, no puede tampoco dejar de tenerse presente que la nueva LEC absorbe en buena medida el contenido de este último precepto, puesto que su art. 11.1 reconoce de forma general legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios para la defensa en juicio de los intereses generales de éstos (tanto si se trata de intereses colectivos –con grupos de afectados determinados o fácilmente determinables: art. 11.2 LEC– como si se trata de intereses difusos –con una pluralidad de afectados indeterminada o de difícil determinación: art. 11.3 LEC–).

2. Sea como fuere, el art. 16.3 LCGC supedita la legitimación para el ejercicio de acciones colectivas a que las asociaciones «estén legalmente constituidas» y tengan estatutariamente encomendada la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.

Con la exigencia de que «estén legalmente constituidas», también contemplada en el art. 11.1 de la LEC, el art. 16.3 LCGC nos remite de forma inevitable a la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y, en concreto, a su art. 20.

Como regla, el art. 20.1 sólo exige que este tipo de entidades se constituyan con arreglo a la Ley de Asociaciones, que tengan como finalidad la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación de los consumidores y usuarios, y que su organización y funcionamiento sean democráticos. De modo especial, aunque no se constituyan conforme a la Ley de

Asociaciones, también se considerarán asociaciones de consumidores y usuarios (y también estarán «legalmente constituidas» a los efectos de los arts. 16 LCGC y 11 LEC) 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 además obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica (art. 20.2: Cooperativas de consumidores).

El art. 20.3 LGDCU, no obstante, oscurece un tanto el panorama descrito, pues establece expresamente que «para poder gozar de cualquier beneficio que les otorgue la presente Ley y disposiciones reglamentarias y concordantes deberán figurar inscritas en un libro registro, que se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo (a través del Instituto Nacional de Consumo), y reunir las condiciones y requisitos que *reglamentariamente* se establezcan para cada tipo de beneficio». Se plantea, con ello, la duda acerca de si el ejercicio de acciones colectivas para la defensa de los intereses generales de consumidores y usuarios está o no supeditada a la previa inscripción en el mencionado libro registro.

3. Resulta ciertamente discutible si la atribución de legitimación para el ejercicio de acciones colectivas (como la que hace el art. 16.3 LCGC) –y, por supuesto, la atribución de legitimación para ejercer las «correspondientes acciones» en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios del art. 20.1– es o no uno de los «beneficios» a que se refieren los arts. 20.3 y 21 LGDCU. En sentido estricto, tal vez no, de modo que sería conveniente reservar el término «beneficios» a conceptos tales como «percibir ayudas o subvenciones» o «disfrutar del beneficio de justicia gratuita» –extremos éstos a los que se refiere el propio art. 20 LGDCU–. Pero hay que reconocer que esa atribución de legitimación, en cuanto concesión de una facultad extraordinaria para la tutela de intereses colectivos, no deja de tener un carácter excepcional, que la aproxima mucho a la noción de «beneficio», concebida ésta en sentido amplio.

Así lo ha entendido de hecho el Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el Derecho de Representación, Consulta y Participación de los Consumidores y Usuarios a través de sus asociaciones (BOE de 29 de junio de 1990): este reglamento ha pretendido limitar extraordinariamente el ejercicio de las acciones judiciales reseñadas en el art. 20.1 LGDCU por parte de las asociaciones de consumidores y usuarios; y ello, sobre la base de considerar que el ejercicio de acciones judiciales es precisamente uno de los *beneficios* previstos en la Ley susceptibles de desarrollo reglamentario (así se deduce de la rúbrica de su Capítulo III, en el que se insertan las normas a que nos referimos: «De las condiciones y requisitos para acceder a los beneficios otorgados por la Ley y por las disposiciones reglamentarias y concordantes»).

En concreto, de la regulación del Decreto en este punto se pueden deducir los tres siguientes extremos:

a) Las Asociaciones y Cooperativas de Consumidores y Usuarios inscritas en el libro registro del Ministerio de Sanidad y Consumo tienen restringida su

legitimación al ejercicio de acciones en defensa de sus asociados o de la asociación o cooperativa, en lo que se refiera a los derechos e intereses reconocidos en el art. 2 de la LGDCU (art. 16.1 Decreto 825/1990).

b) Las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones y Cooperativas representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios, además, podrán ejercer las acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios, dentro del ámbito territorial y funcional propio de la Asociación (art. 18.1 Decreto 825/1990).

c) *A sensu contrario*, debe entenderse que la intención del reglamento es que carezcan de legitimación para el ejercicio de acciones las Asociaciones y Cooperativas no inscritas en el mencionado libro registro.

Según se desprende de esta regulación, el ámbito de aplicación del art. 20.1 LGDCU, por cuanto ahora nos interesa (ejercicio de acciones colectivas), se reduce de forma evidente. Y esta reducción parece querer hacerse extensiva a cualquier tipo de acciones colectivas, y no sólo a las genéricas a que se refiere el art. 20.1 LGDCU –y, hoy en día, también el art. 11 LEC–: en efecto, el art. 18.2 del Decreto 825/1990 establece de forma expresa que corresponde a las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones y Cooperativas representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios iniciar los procesos judiciales que afecten a los intereses generales de los consumidores «en los términos previstos por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la Ley General de Publicidad, y demás normas que reconozcan la legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios». Se aprecia así en el Decreto una clara vocación de aplicación *ad futurum* que, dada la fecha de su promulgación, afectaría a la legitimación prevista por el art. 16.3 LCGC. La duda se presenta de inmediato: ¿deben entenderse vigentes estas restricciones también para la legitimación prevista en el art. 16.3 LCGC?

Y es que éste es, justamente, el núcleo de la polémica suscitada ante el Juzgado de Primera Instancia nº 50 de Madrid con ocasión de la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la entidad financiera demandada: la asociación actora, AUSBANC, no se halla inscrita en el libro registro del Ministerio de Sanidad y Consumo, y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid alega esta circunstancia para negarle legitimación y lograr así sentencia desestimatoria de la acción colectiva de cesación.

4. Un sector doctrinal, con ocasión del análisis del art. 20.1 LGDCU, preconiza la inaplicación de la norma reglamentaria por su carácter ilegal (arts. 9.3 CE y 6 LOPJ). Se aducen, al menos, tres razones de peso en tal sentido. La primera, que el ejercicio de acciones colectivas en modo alguno puede considerarse un beneficio (lo que excluye cualquier desarrollo reglamentario en este punto). La segunda, que el reglamento infringe la jerarquía normativa, por cuanto añade una serie de requisitos para ejercitar las acciones concedidas en la Ley que ésta ni prevé ni permite. La tercera, que el registro de las asociaciones,

según el art. 22 CE, sólo se hace a los meros efectos de publicidad [Éstos son los argumentos de MARÍN LÓPEZ, *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* –coords. R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO y SALAS HERNÁNDEZ–, Ed. Civitas, Madrid, 1992, págs. 553-556].

La consecuencia de esta interpretación es clara: si ni siquiera para el ejercicio de las acciones colectivas «genéricas» previstas en el art. 20.1 LGDCU es de aplicación el Decreto, menos aún lo será para las acciones colectivas «típicas» de la LCGC.

A esta opinión se adhiere de manera prácticamente milimétrica la presente sentencia, que reproduce en su fundamento jurídico segundo los argumentos apuntados por la doctrina. Se añade, no obstante, una razón adicional para rechazar la excepción de falta de legitimación activa: la consideración de que exigir la previa inscripción en un registro como condición para el ejercicio de una acción supondría una limitación del derecho fundamental a la tutela judicial, que no resulta ni razonable ni proporcionada.

5. A nuestro juicio, sin embargo, las críticas al precepto deben ser más matizadas, sin que pueda ni deba razonablemente excluirse su aplicación. En primer término, ya hemos dicho que, si partimos de la base de que la Ley no emplea el término «beneficio» de forma precisa, sino ampliamente, la legitimación para el ejercicio de acciones colectivas puede razonablemente entenderse englobada en él. Siendo así, resulta claro que, al amparo del art. 20.1 LGDCU, esta atribución de legitimación puede ser objeto de desarrollo reglamentario y, sobre todo, quedar condicionada a la inscripción en el libro registro que a tal efecto se lleva en el Ministerio de Sanidad y Consumo.

En realidad, la exigencia del registro para poder ejercitar acciones colectivas nos parece bastante lógica y razonable, en la medida en que se trata de un presupuesto accesible a cualquier asociación o cooperativa de consumidores (véanse los arts. 3 y 4 del Decreto 825/1990), y que asegura un cierto control por parte del Estado acerca de quién puede utilizar un recurso tan excepcional y de tan importantes repercusiones en el tráfico jurídico-económico. Por ello, no consideramos que el Decreto en este punto sea un reglamento ilegal, pues excluyendo del ejercicio de acciones colectivas a las asociaciones no inscritas no hace sino reiterar lo que ya dice la Ley (partiendo de la base de que se interprete el término «beneficio» –como a nuestro juicio debe hacerse– en sentido amplio), y establece un elemento de control razonable y, probablemente, necesario. Además, teniendo en cuenta que se trata de acciones colectivas, previstas para defender intereses generales de consumidores y usuarios, no es sostenible el argumento aportado en la sentencia del Juzgado nº 50 de Madrid acerca de la limitación del derecho a la tutela judicial efectiva, pues no son los derechos e intereses propios de la asociación ni los de los asociados los que no pueden ejercitarse judicialmente en caso de ausencia de inscripción registral, sino los generales de consumidores y usuarios...

Con lo que ya no resulta posible estar de acuerdo es con la diferenciación que efectúa el Decreto 825/1990 entre asociaciones representadas y asociaciones no representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios de cara al ejercicio de las acciones colectivas. En este caso, a nuestro juicio, sí que se opera una restricción en la legitimación concedida por la Ley en virtud de criterios que ni están en la propia Ley, ni pueden ser cumplidos por todas las asociaciones, ni son razonables. El problema podría entenderse inexistente si consideramos que *representadas* en el Consejo lo están todas las Asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el libro-registro (como podría deducirse de una lectura *flexible* del art. 5 del Decreto 825/1990). Sin embargo, el hecho de que el propio Decreto en sus arts. 16 y 18 atribuya un ámbito de legitimación diferente según las asociaciones ya inscritas estén o no representadas en el Consejo nos lleva a pensar que representadas en él, a estos efectos, se encontrarían solamente aquellas Asociaciones que en concreto envían representantes a él, en los términos establecidos por los arts. 6, 7, 8 y 9 del Decreto (modificado en este punto por el Real Decreto 2211/1995, de 28 de diciembre –BOE de 29 de enero de 1996–). Se introduce así una restricción insalvable para numerosas Asociaciones (a diferencia de lo que sucede con la inscripción en el libro registro), lo cual ya choca con el espíritu del art. 20.1 LGDCU.

Además, se trata de una restricción que no es razonable ni conveniente, porque el Consejo de Consumidores y Usuarios tiene un ámbito estatal de representación, que no se corresponde necesariamente con el ámbito en que pueda resultar necesaria la defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios –aunque el art. 6.1 del Decreto 825/1990, tras su reforma en 1995, también contempla la existencia de representantes de asociaciones por cada uno de los Consejos de Consumidores de Comunidades Autónomas–.

Las razones anteriores obligan a reconocer que, en este punto, el Decreto sí que contradice lo establecido en la Ley, y debe tenerse por ilegal. Por ello, y a modo de conclusión, entendemos que deben considerarse legitimadas para el ejercicio de las acciones colectivas previstas en el art. 12 LCGC, incluida la de cesación, todas las Asociaciones, Federaciones, Confederaciones y Cooperativas de Consumidores y Usuarios que se encuentren inscritas en el libro registro que lleva el Ministerio de Sanidad y Consumo a través del Instituto Nacional de Consumo.

Se trata, sin duda, de una conclusión discutible, pues se asienta sobre una premisa que también lo es, la de que el ejercicio de acciones colectivas pueda considerarse como un «beneficio» a los efectos del art. 20.3 LGDCU. Pensamos que las razones aportadas en los párrafos anteriores nos parecen de mayor peso que las esgrimidas por la sentencia objeto del presente comentario en la que, a nuestro juicio, debió haberse estimado la excepción de falta de legitimación pasiva.