

## **REFORMAS PROCESALES INTRODUCIDAS POR LA LEY 3/2014, DE 27 DE MARZO. EN ESPECIAL, LA LEGITIMACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL PARA EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES**

**Faustino Cordón Moreno**  
Catedrático de Derecho Procesal  
Abogado

**Resumen:** El trabajo, después de enumerar las reformas procesales introducidas por la Ley 3/2014, aborda, en una primera aproximación, la que sin duda es la más relevante de todas: la legitimación del Ministerio Fiscal para el ejercicio de cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores.

**Palabras clave:** Reformas procesales.- Legitimación.- Ministerio Fiscal

**Title:** Procedural reforms introduced by Law 3/2014, of 27<sup>th</sup> March. Specially, the legitimacy of the prosecutor to bring actions in defense of consumer interests.

**Abstract:** This paper, after mentioning the procedural reforms introduced by Law 3/2014, addresses, in a first approach, what is undoubtedly the most important question: the legitimacy of the prosecutor to bring any action in defense of consumer interests.

**Key words:** Procedural reforms.- Legitimacy.- Prosecutor

**SUMARIO:** 1. Introducción: las reformas procesales introducidas por la Ley. 2. La legitimación del Ministerio Fiscal para el ejercicio de cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores.

### **1. Introducción**

Las reformas procesales introducidas por la Ley 3/2014, de las que ya di cuenta en una breve nota anterior, son las siguientes:

- a) La supresión de la facultad que se atribuye al juez, en el art. 83 de la LGDCU, de modificar el contenido de las cláusulas abusivas que figuran en los contratos, integrando la parte afectada por la nulidad con arreglo a lo

dispuesto en el artículo 1258 del Código Civil y el principio de buena fe objetiva.

- b) La modificación del art. 11 de la LEC, con la finalidad de atribuir legitimación activa al Ministerio Fiscal (MF), para ejercitar no sólo la acción de cesación, que hasta ahora era la única reconocida, sino cualquier acción en defensa de intereses difusos y colectivos de los consumidores y usuarios.
- c) La previsión expresa de la posibilidad de acumular a "cualquier acción de cesación", "la de nulidad y anulabilidad, la de incumplimiento de obligaciones, la de resolución o rescisión contractual y la de restitución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de la realización de las conductas o estipulaciones o condiciones generales declaradas abusivas o no transparentes, así como la de indemnización de daños y perjuicios que hubiere causado la aplicación de tales cláusulas o prácticas".

De esta forma se allanan las dificultades que presentaban en la práctica la acumulación de ambos tipos de acciones, en principio atribuidas a la competencia de órganos judiciales diferentes. Se exige la petición de parte ("siempre que se solicite") y, a los efectos de determinar la competencia, la acción acumulada a la de cesación tiene el carácter de accesorio, por lo que conocerá de ambas (o de todas ellas) el mismo juzgado encargado de la acción principal, la de cesación, por la vía prevista en la ley procesal. La misma posibilidad se reconoce cuando las acciones son ejercitadas por asociaciones de consumidores.

- d) La privación, en todo caso, de eficacia vinculante para los consumidores a los convenios arbitrales suscritos con un empresario antes de surgir el conflicto; en cambio, estos convenios vincularán al empresario que los acepte "para la solución de las controversias derivadas de la relación jurídica a la que se refiera, siempre que el acuerdo de sometimiento reúna los requisitos exigidos por las normas aplicables".

Al respecto, se modifica el art. 57.4 LGDCU, que otorgaba carácter vinculante a los convenios (previos al surgimiento del conflicto) de sumisión a un arbitraje de consumo o "a órganos de arbitraje institucionales creados por normas legales o reglamentarias para un sector o un supuesto específico".

En este trabajo me detendré exclusivamente en el examen de la segunda de las reformas indicadas, la legitimación del MF, por ser, en mi opinión la más relevante, y solo en una primera aproximación, porque la regulación en la Ley 3/2014 me parece cuando menos discutible.

## 2. La legitimación del ministerio fiscal para el ejercicio de cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores<sup>1</sup>

A) Decía CALAMANDREI en un ensayo célebre que derecho sustancial y derecho procesal son dos aspectos de una misma e indivisible realidad social; de suerte que, cuando se discute de reformas procesales y de los principios fundamentales en que deben inspirarse, no se puede dejar de tener presente que toda reforma procesal con la cual se trate de dar un diverso orden a las relaciones entre la actividad del juez y la actividad de las partes corre el riesgo, si no se hace en armonía con el derecho sustancial, de reaccionar sobre éste de un modo imprevisto, hasta el punto de constituir una reforma indirecta del derecho sustancial efectuada impensadamente a través del proceso.

Estas palabras pueden servir de introducción para el análisis del tema que nos ocupa porque, como diré más adelante, en el ámbito -sustantivo- de los derechos e intereses de los consumidores se ha producido un desplazamiento de lo privado hacia lo público al que también hace referencia el maestro florentino. La dimensión social que, a partir de la CE (art. 51), tenía la protección de los legítimos derechos e intereses de los consumidores en la LGDCU de 1984<sup>2</sup>, adquiere una relevancia pública con la Ley 7/1998, de 13 de abril, de Condiciones Generales de la Contratación (LCGC), que en su art. 16 reconoce legitimación al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones colectivas de cesación, retractación y declarativa de condiciones generales previstas en el art. 12 y, en principio, también para el de las acciones de devolución de cantidades (que se hubiesen cobrado en virtud de las condiciones a que afecte la sentencia) y la de indemnización de daños y perjuicios (que hubiere causado la aplicación de dichas condiciones), que pueden acumularse, como accesorias, a la acción de cesación<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Aunque un poco antiguos, contienen ideas sobre el tema, algunas de las cuales he aprovechado en este trabajo, estos dos trabajos míos: CORDON MORENO, Faustino, *La protección de los derechos de los consumidores a partir de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y usuarios: la Ley de Condiciones Generales de la Contratación y el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil*, en "Aranzadi Civil" septiembre 1999 (nº 10), págs. 11 a 32, y CORDON MORENO, Faustino, *El acceso a la justicia civil de los derechos de los consumidores*, en la revista "Estudios sobre consumo", nº 16, 1990, págs. 116 y ss.

<sup>2</sup> Su. art. 20 reconoció a las Asociaciones de consumidores legitimación para ejercitar acciones en defensa de los "intereses generales" de los consumidores y usuarios. Ahora, el art. 24.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, dispone que son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de estos intereses generales.

<sup>3</sup> Si se tiene en cuenta que la acción de cesación exige la declaración de nulidad de la condición general, puede admitirse que esta declaración produce como efecto inmediato la devolución de prestaciones (art. 1303 CC) y, por tanto, de las cantidades percibidas con ocasión de las cláusulas declaradas nulas, sin que tal efecto (la devolución de cantidades) precise ser pedido. Tal conclusión, sin embargo, no es aplicable cuando del derecho a la indemnización se trata, ya que el reconocimiento de este derecho no es efecto inherente a la declaración de nulidad, sino que nace de otros presupuestos; en concreto, de que efectivamente se hayan producido unos daños y perjuicios, sobre cuya existencia (y sobre la relación de causalidad) debe prestarse audiencia a la parte a la que se imputan. En nuestro sistema, este derecho es de naturaleza disponible.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre también en otras leyes (art. 19 de la Ley de Competencia Desleal, por ejemplo), el reconocimiento de la legitimación colectiva no se limita al ejercicio de la acción de cesación, sino que se extiende también al de las acciones reparadoras para solicitar la devolución de las cantidades percibidas y para la reclamación de los daños y perjuicios causados. El art. 12.2, II de la LCGC, al reconocer al *actor* la facultad de solicitar la devolución y/o la indemnización, habilita legalmente para el ejercicio de tales acciones a las entidades legitimadas conforme al artículo 16, incluido el Ministerio Fiscal. En cualquier caso, el reconocimiento de la legitimación colectiva (y pública) para el ejercicio de estas acciones de devolución de cantidades e indemnizatorias, que tienen por objeto la reparación de un daño supraindividual ya producido no tiene fácil encaje en nuestro proceso civil vigente, como más adelante diré.

- B) Poco después la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) aborda también esta realidad de la tutela de los intereses, colectivos y difusos, de los consumidores y usuarios cuando los mismos son llevados al proceso por personas jurídicas constituidas o legalmente habilitadas para la defensa de los mismos. En efecto, esta ley contiene un conjunto de normas específicas sobre la protección de los derechos de los consumidores que tienden a dotarla de eficacia, contribuyendo así a proporcionar soluciones a buena parte de los problemas que presenta el sistema contenido en las leyes sustantivas; aunque sin apartarse de los principios en que la misma se basa, porque, como dice la Exposición de Motivos, la Ley procesal es en este punto "tributaria de lo que disponen o puedan disponer en el futuro las normas sustantivas acerca del punto, controvertido y difícil, de la concreta tutela que se quiera otorgar a los derechos e intereses de los consumidores"

Estas normas (v. art. 11 LEC), en el texto originario de la Ley, contemplaban –y contemplan hoy– diversos supuestos de legitimación (individual y supraindividual y, dentro de esta última, para la tutela tanto de los intereses colectivos como difusos de los consumidores y usuarios), pero no la del Ministerio Fiscal. El reconocimiento de legitimación a este órgano se introdujo primero en la LCGC, según ya he dicho, y posteriormente en la LEC por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, por la que se transpone al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, pero solo para el ejercicio de las acciones de cesación.

- C) De esta forma han venido conviviendo la legitimación del MF para el ejercicio de las acciones de cesación para la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores con la más amplia –que antes veíamos–

reconocida en la LCGC, ley esta que, aunque de ámbito más amplio<sup>4</sup>, tiene por objeto también la tutela de los consumidores, al ser una de sus finalidades la transposición al Derecho interno de la Directiva 93/13 CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

La cuestión acerca del criterio de legitimación aplicable cuando de la protección de los derechos de los consumidores se trata había sido analizada, por ejemplo, por el AAP de A Coruña, Sección 3ª, de 15 de febrero de 2013 (AC 2013/100), que ya analicé en una nota anterior<sup>5</sup>. El MF había interpuesto demanda frente a diversas entidades financieras, ejercitando, acumuladas, la acción de cesación de determinada práctica abusiva, la acción de nulidad de los contratos celebrados como consecuencia de la misma y la consiguiente acción resarcitoria derivada de la declaración de nulidad. El Juzgado de Primera Instancia admitió a trámite la acción de cesación, pero no las otras dos, por falta de legitimación del MF para su ejercicio, y su criterio fue confirmado por la Audiencia, que no interpretó el art. 11.4 de la LEC (que limitaba la legitimación del MF al ejercicio de las acciones de cesación) conforme al criterio literal de la LCGC, sino con carácter restrictivo, de acuerdo con la naturaleza de los intereses en juego en las acciones ejercitadas: "Quiérase o no, el legislador, en opción de política legislativa, únicamente ha concedido la legitimación al MF para el ejercicio de la acción de cesación para la defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios (apartado 4º del art. 11 de la LEC). La claridad del precepto no admite duda alguna, el Derecho procesal vigente concede legitimación al MF únicamente para la acción de cesación, no para las acciones resarcitorias e indemnizatorias previstas en el art. 12.2 de la Ley 7/98, de 13 de abril".

D) Ahora, la Ley 3/2014 vuelve de nuevo sobre el tema, rectificando el criterio restrictivo anterior y reconociendo legitimación al MF "para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios" (nuevo apartado 5 del art. 11 LEC)<sup>6</sup>. Al reconocer esta legitimación la Ley eleva los intereses sustanciales en juego al rango de interés público. Y con ello avanza por el camino ya abierto tanto por las Directivas y las sentencias dictadas por el TJUE sobre el control de las cláusulas abusivas, como por aquellas otras que incluso reconocen al juez la facultad de ejercitar de oficio acciones en defensa del derecho de los consumidores<sup>7</sup>. La cuestión es no

---

<sup>4</sup> El art. 2.1 de la LCGC dispone que la misma "será de aplicación a los contratos que contengan condiciones generales celebrados entre un profesional -predisponente- y cualquier persona física o jurídica -adherente-". Por lo tanto, no se limita a los contratos celebrados con consumidores.

<sup>5</sup> V. CORDÓN MORENO, F., *El Ministerio Fiscal y las acciones para la protección de los derechos de los consumidores*, en Centro de Estudios CESCO, notas jurisprudenciales, 25 de marzo de 2014.

<sup>6</sup> El reconocimiento de esta legitimación no es incompatible con el reconocimiento al MF de la cualidad de parte en estos procesos cuando el interés social lo justifique, a cuyo efecto el juez que conozca de alguno de estos procesos le comunicará su iniciación para que valore la posibilidad de su personación (v. art. 15.1, II LEC).

<sup>7</sup> V. CORDON MORENO, F., *La posibilidad de que el juez otorgue de oficio una tutela jurisdiccional no pedida por el consumidor (STJUE de 3 de octubre de 2013)*, en Revista CESCO de Derecho de consumo, nº 8/2013 (29 de octubre de 2013), págs. 522-528.

solo si el reconocimiento de esta legitimación, que el legislador no se ha atrevido a introducir en otros ámbitos distintos del civil relativo a la protección de los derechos e intereses de los consumidores (por ejemplo, en el proceso contencioso-administrativo), está justificado en éste, sino también –como antes decía- si una legitimación tal (la del MF para el ejercicio de acciones de reclamación de cantidad o indemnizatorias) encaja en nuestro proceso civil vigente.

Los interrogantes que se plantean son, en efecto, abundantes: ¿Cómo se concretará el derecho a la indemnización en el caso de una pluralidad indeterminada de afectados? Y ¿cómo se calculará su cuantía (o la de las cantidades a devolver) sin la intervención de los mismos perjudicados?. En el caso de que el Ministerio Fiscal, decidan no solicitar la devolución de las cantidades o la indemnización de los daños y perjuicios, podrán hacerlo los perjudicados individualmente?, pero ¿deberán hacerlo ante el juez que dictó la sentencia que es el funcionalmente competente para la ejecución?. Imaginemos que el Ministerio Fiscal, obtenida una sentencia de condena al pago de una concreta indemnización (o a la devolución de determinada cantidad), insta la ejecución; ¿excluye ello la renuncia de los perjudicados al derecho a la indemnización o a la devolución de las cantidades?. A mi juicio, no ha sido intención del legislador transformar el derecho a la devolución de cantidades o a la indemnización en unos derechos indisponibles, por lo que hay que entender que el reconocimiento de la acción reparadora al Ministerio Fiscal, no supone la extinción de la individual que corresponde a cada uno de los miembros o particulares afectados, lo cual exige que se les de oportunidad de renunciar. Para ello, sin duda, serían aptos los mecanismos de publicidad previstos en el art. 15, en especial en aquellos casos en los que el grupo de afectados es muy amplio e indeterminado. Aunque la aplicación de este precepto presenta dudas, cuando la acción reparadora se ejercite acumulada con la de cesación (v. art. 15.4 LEC)