



León, 8 de noviembre de 2019

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 1268/2019

Asunto: Reconocimiento de la condición de interesado a Asociación de Consumidores y Usuarios.

Centro directivo: Consejería de Economía y Hacienda

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I. el motivo de la queja era el reconocimiento de la condición de interesado a la Asociación XXX en una serie de expedientes de consumo tramitados ante esa Consejería.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

- Que la Dirección General de Comercio y Consumo ha tenido ocasión de manifestarse sobre la línea a seguir, en las quejas 20190177, 20190190 y 20190191, entre otras.
- Que la aplicación del artículo 62.5 de la Ley 39/2015 no permite considerar al representante del denunciante como interesado o titular de un derecho o interés legítimo.
- Que existe jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha ido perfilando y matizando criterios y elementos para verificar cuándo puede entenderse que existe



legitimación por parte del denunciante. A tal fin se concluye que esta legitimación *“tiene un carácter casuístico”*

- Que si bien la Dirección General estudia caso por caso cada una de las denuncias, el procedimiento sancionador *“tiene como objeto sancionar el incumplimiento de la norma, no el restaurar el posible daño causado al denunciante por tal incumplimiento. En conclusión, la iniciación o no de un procedimiento no produce ningún efecto en la esfera del denunciante, por tanto no se considera interesado”*.

- Que si bien el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ha quedado superado con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, ninguna denuncia interpuesta por la Asociación de Consumidores y Usuarios invoca un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas.

- Que *“en ninguna de las denuncias presentadas por la Asociación de Consumidores y Usuarios, en representación de sus asociados, se ha probado que la iniciación o no del procedimiento sancionador produce efecto positivo en la esfera del denunciante o elimina carga o gravamen”*.

- Que *“el mero hecho de poseer naturaleza de asociación constituida para la defensa de consumidores y usuarios no confiere la condición de interesado”*.

- Que *“la ley específica en materia de consumo, Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, no reconoce una legitimación a las citada asociaciones como ocurre en otras normativas de carácter sectorial como la medioambiental, para el ejercicio de la acción popular, o urbanística, para el ejercicio de la acción pública.”*

El papel de las asociaciones de consumidores y usuarios en el procedimiento administrativo y, más concretamente en el sancionador, ha sido y sigue siendo controvertido.

La delimitación de su carácter (o no) de interesado no es baladí puesto que de ello derivan consecuencias tales como si es un mero denunciante, si es un denunciante cualificado, o si es un interesado “de pleno derecho” con todos las facultades que la ley confiere a los mismos para su intervención en el procedimiento.

La ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no fue óbice para que algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Castilla y León, dictasen normativa reglamentaria (o legal en el caso del País Vasco) a tal efecto y se permitiese



el reconocimiento del derecho del denunciante a recibir una comunicación administrativa en la que se le informase del inicio, o no, de un procedimiento sancionador, así como a conocer la resolución que pusiera fin al mismo¹.

Por su parte la jurisprudencia había venido haciendo avances en la materia señalando los criterios a tener en cuenta para entender quiénes ostentaban legitimación en materia sancionadora. Por ejemplo, la STS de 16 de diciembre de 2008 hace hincapié en el necesario examen casuístico de cada supuesto *“siendo preciso examinar en cada uno de ellos el concreto interés legítimo que justifique la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge (SS 21-11-2005, 30-11-2005)”*. Además añade que *“si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una sanción y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, Sentencia de 14 de diciembre de 2005).”*

Resulta además de interés dentro de esta línea jurisprudencial la STS de 19 de octubre de 2015 donde se señala que el beneficio que el denunciante alega como interés legítimo, no ha de vincularse estrictamente con una reparación por los daños y perjuicios, sino que puede alcanzarse mediante la adopción de diversas medidas correctoras entre las que puede encontrarse el cese de la conducta infractora.

Más especialmente en el caso de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, se requirió la actuación de algunos *Ombudsman* que se pronunciaron a favor de considerarlas parte interesada en el procedimiento, y más concretamente en el procedimiento sancionador.

En 2010, el Defensor del Pueblo Andalúz sugirió que se promoviera una modificación legal *"para incorporar a las normas reguladoras del procedimiento sancionador de consumo la obligación de comunicar al denunciante el acuerdo que se adopte sobre el inicio o no del expediente sancionador y, en su caso, la resolución que le ponga fin"*.

En términos análogos se pronunció el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana resolviendo que debía *"posibilitarse que en los procedimientos iniciados por denuncia de una organización de consumidores, la parte denunciante sea notificada tanto del acto administrativo, como de la resolución y su contenido"*.

¹ Decreto 9/1994, de 8 de febrero en Extremadura, Decreto 14/199, de 10 de febrero en Baleares; Decreto 189/1994, de 25 de agosto en Castilla y León; Ley 2/1998, 20 de febrero en el País Vasco; Decreto 245/2000, de 16 de noviembre en Madrid; o Decreto 28/2001, 30 de enero, en Aragón.



Toda esta situación (al menos la normativa) ha cambiado con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, cuando dispone como regla general que la presentación de una denuncia no otorga más derecho que la de notificar al denunciante la decisión si se invoca un perjuicio en el patrimonio de la propia Administración (art. 62.3 y 5). La única vía que se ofrece para que se comunique el acuerdo de iniciación al denunciante, es que las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean (art. 64). Esta regulación ha sido objeto de crítica por parte de un importante sector doctrinal al estimar que se ha optado por una concepción restrictiva de la denuncia obviando un importante aparato jurisprudencial previo a la entrada en vigor de la ley.

También han tenido ocasión de pronunciarse algunos *Ombudsmen*. El propio Defensor del Pueblo resolvió en 2017 que *"la doctrina del Tribunal Constitucional permite considerar a una asociación, titular de intereses colectivos o difusos, que denuncia una actuación presuntamente infractora, como interesada en el correspondiente expediente sancionador"*. La resolución afirmaba que la constatación por parte de la Administración de una relación entre la finalidad de la organización y la infracción que denuncia *"basta para atribuirle la condición de parte en el procedimiento sancionador que pueda condicionarse"*. Y en 2018 el Defensor del Pueblo Andaluz confirmó su posición recomendando que se admitiera que las asociaciones de consumidores *"tienen interés legítimo para ser parte en el procedimiento sancionador si acreditan que la resolución que se dicte puede afectar a tales intereses"*.

Así pues y en términos de estricta legalidad, parece que la Administración autonómica ha actuado correctamente en el caso que nos ocupa en atención a la información remitida, si bien han de extremarse las cautelas a la hora de examinar caso por caso y, en consecuencia, apreciar la posible legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios como interesado en el procedimiento sancionador a partir de su condición de denunciante.

Ahora bien, esta Procuraduría y otras Defensorías del Pueblo estiman que ha realizarse un esfuerzo en orden a la protección de los derechos de los ciudadanos en su calidad de consumidores y usuarios, y que ha de avanzarse llevando a cabo una actuación que beneficie a los mismos frente a entidades y empresas, restituyéndoles en sus derechos sin el gravamen de acudir a largos y costosos procedimientos judiciales.

Estimamos, siguiendo la pauta del Defensor del Pueblo Andaluz, que existen previsiones legales que ampliamente interpretadas pueden satisfacer estos fines, dificultando la impunidad de las empresas en el marco de las relaciones de consumo.

Así, por ejemplo, el artículo 85.3 de la citada Ley 39/2015 hace referencia a la



necesidad de adoptar una resolución expresa acerca de la reposición de la situación alterada o la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción. En términos análogos se pronuncia el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, previendo la posibilidad de exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada y de la eventual indemnización por los daños y perjuicios causados. Y es que si se veta el acceso del “denunciante cualificado” al expediente, también se limita su posibilidad de reponer el patrimonio jurídico del mismo al estado en que se encontraba en el momento de comisión de la infracción. Es más, solo permitiendo el acceso de estas Asociaciones al procedimiento sancionador, se las facultaría para comprobar qué efectos ha tenido la denuncia y cómo se han salvaguardado los derechos de los consumidores y usuarios.

Por otra parte no puede obviarse la existencia de jurisprudencia que configura la defensa de los intereses colectivos o difusos como una modalidad específica de interés legítimo. Así, y respecto de una asociación ecologista, la STS de 7 de julio de 2017. Esta previsión estimamos podría ampliarse a otros entes defensores de intereses supraindividuales como las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, máxime cuando en muchas ocasiones son las únicas con medios (personales y económicos) para hacer frente a abusos por parte de empresas prestadoras de servicios, en distintos sectores como el financiero, el suministro de energía, o las telecomunicaciones. Además, esto tiene estrecha relación con la legitimación activa que la propia Ley de Enjuiciamiento Civil confiere en su artículo 11.3 a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Por ejemplo la STS de 8 de octubre de 2007 trata específicamente la cuestión confiriendo legitimación activa a las asociaciones de consumidores y usuarios cuando ejercen su actividad en los dos ámbitos que la ley se lo permite: en defensa de los derechos e intereses generales, colectivos o difusos, de sus asociados; y en defensa de un asociado concreto que ostente la condición de consumidor o usuario.

Por todo ello nos parece que podría resultar acertado dar un paso más en la protección de los consumidores y usuarios arbitrando medidas normativas para que las asociaciones en que se integran puedan acceder, por ministerio de la ley, a los expedientes sancionadores. A tal efecto sería adecuado que existieran previsiones legales en la forma en la que ya lo han hecho otras Comunidades Autónomas. Así:

- Artículo 25 d) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.
- Artículos 31.2 y 37.1) de la Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears
- Artículo 28.c) de la Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.



- Artículos 33.3 y 52 de la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.
- Artículo 31 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias del País Vasco.

Asimismo habrá de valorarse la modificación de la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León, con el fin de incorporar la previsión oportuna para que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios sean considerados interesados en los expedientes sancionadores.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos conveniente formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA. Que por parte del órgano competente se impartan las instrucciones oportunas para que se examine escrupulosamente las denuncias formuladas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios a fin de verificar si concurre interés legítimo para considerarlas “interesadas” en los procedimientos sancionadores que se inicien.

SEGUNDA. Que se considere la posibilidad de llevar a cabo la modificación normativa correspondiente para que el Estatuto del Consumidor de Castilla y León incorpore la previsión legislativa adecuada para que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios sean consideradas interesadas en los términos en que ya lo son en otras Comunidades Autónomas.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Economía y Hacienda en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López