

# Políticas públicas en materia de acciones colectivas relacionadas con el derecho supraindividual a la educación (art. 27 CE)

**Autora:** M<sup>a</sup> Victoria Barbero González

Doctoranda en Derecho por la Universitat de Barcelona

Abogada en ejercicio (Col. nº 39.140 Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona)

[vbarbero90@gmail.com](mailto:vbarbero90@gmail.com)

**Resumen:** Si algo nos ha demostrado la pandemia de Covid-19 que ha asolado – y continúa – al mundo ha sido que, de un día para otro, grandes colectivos de personas pueden ver afectados sus derechos particulares y supraindividuales – en concreto, el derecho fundamental a la educación – y encontrarse sin herramientas para reclamar los daños sufridos y evitar que se repitan en el futuro. No obstante, si bien el Covid-19 lo ha puesto sobre el tablero, la realidad es que ello hace años que viene ocurriendo, como los miles de afectados que dejó el famoso ‘Caso Opening’ allá por 2013. Siendo así, ¿qué mecanismos pueden crearse, activarse o fomentarse desde las instituciones para salvaguardar el derecho de todos a la educación? ¿Pueden ser las acciones colectivas una buena herramienta para protegerlo y evitar su vulneración en el futuro? Con el fin de dotar de respuesta a estas cuestiones, el propósito de la ponencia es desgranar, mediante un análisis jurídico-político de los precedentes, las claves para diseñar políticas educativas con impacto social que salvaguarden el valor y el derecho a la educación y en especial determinar si las acciones colectivas pueden ser una buena herramienta jurídica para proteger a los afectados.

**Nota biográfica:** Licenciada en Derecho y en Periodismo por la Universitat Abat Oliba CEU de Barcelona, actualmente compaginando la labor investigadora en el desarrollo de la tesis doctoral “Revisión Doctrinal en materia de derechos supraindividuales, con especial referencia a los derechos difusos, y relación con las acciones colectivas” en la Universitat de Barcelona y la tarea profesional como abogada ejerciente en el despacho Adade/E-consulting.

**Palabras clave:** Acciones colectivas, derechos supraindividuales, daños colectivos, políticas públicas, derecho a la educación.

# 1. Introducción

Esta ponencia tiene como objeto analizar si las acciones colectivas pueden ser una buena herramienta jurídica para proteger el derecho a la educación previsto en el art. 27 CE y qué papel pueden jugar en el diseño de políticas públicas encaminadas a salvaguardar el valor esencial de la educación.

En el ámbito internacional las acciones colectivas vienen jugando un rol importante como herramientas de control judicial (muy especialmente las denominadas *class actions* en los EE.UU.) tanto público como privado y también se han utilizado como estrategia legal para dinamizar y expandir el acceso a la justicia, permitiendo – al menos en teoría – que grupos de personas anteriormente vetados por distintos motivos puedan accionar en defensa de sus derechos. De lo que no se tiene tanta experiencia es sobre su posible influencia en la conformación de políticas públicas no ya solamente como herramientas de control judicial, como decíamos, sino como “*mecanismos de evaluación, coordinación y complementación que inciden en su definición, adopción y eficacia para contribuir al bienestar social*” (GÓMEZ RODRÍGUEZ, 2013: 60), cuestión que se analiza en esta ponencia aplicada al derecho a la educación.

Lo que está claro es que la introducción del mecanismo de acciones colectivas de una forma más o menos generalizada, a través de su reconocimiento en el texto de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y fruto de un contexto jurídico-político determinado por las directrices de la Unión Europea pero también de una exigencia social cada vez más intensa por parte de distintas organizaciones de la sociedad civil, ha implicado una importante transformación del sistema de protección de derechos que ha pasado de únicamente considerar al individuo como titular de derechos a comprender que esta titularidad también puede darse de manera compartida (pluriindividual) o colectiva (supraindividual). Con lo cual, el foco no está ya puesto exclusivamente en la protección de los derechos e intereses de cada persona, individualmente considerada, sino también de los grupos, colectivos, clases de personas unidas entre sí o en un conjunto indivisible.

Este cambio del punto de referencia, de lo individual a lo colectivo del que hablábamos antes, no ha surgido no obstante de un día para otro, sino que tiene su origen esencial en las declaraciones de Derechos Humanos y, sobre todo, en los denominados “*Derechos Humanos de Tercera y Cuarta Generación*” (VASAK, 1977:29). Y es que, si bien el Derecho a la Educación se encuentra recogido en el art. 26 de la DUDH y hace referencia a “*toda persona*” como titular del mismo, posteriormente este “*toda persona*” ha evolucionado hacia los derechos “del niño”, de “la mujer”, de “los trabajadores”, de “los consumidores” o de “los pueblos” creciendo desde aquellos primeros derechos humanos llamados “*de prestación*” (PORRAS NADALES, 1991: 219) hacia unos derechos humanos más evolucionados, denominados “*derechos de crédito frente a la Sociedad y el Estado*” y “*derechos de solidaridad*” (DE CASTRO CID, 1993: 27).

El Derecho a la Educación, pues, se configura como un derecho de crédito frente a la Sociedad y al Estado, un derecho fundamental recogido en la DUDH y en el art. 27 CE, con una doble vertiente, individual y colectiva. Individual en tanto en cuanto es un derecho cuya titularidad es atribuible a cada persona en particular, cada niño, mujer y hombre tiene su propio derecho a recibir educación. Pero también tiene una configuración supraindividual, en tanto en cuanto su titularidad puede asignarse a grupos, colectivos de personas, incluso a la sociedad en general en cuanto puede reclamar ser educada en su conjunto (y para lo cual, por ejemplo, existen campañas de concienciación institucionales) y en tanto en cuanto estos grupos pueden constituirse como “usuarios” del sistema educativo. El Estado tiene pues una obligación constitucional de garantizar que el Derecho Fundamental a la Educación se hace efectivo, no solamente poniendo los medios necesarios para que los ciudadanos reciban educación, sino garantizando la existencia de herramientas que permitan defender este derecho fundamental cuando lo demás falla y es necesario.

Al respecto de lo anterior, las acciones colectivas, como mecanismo procesal creado *ad hoc* para la defensa de intereses y derechos supraindividuales, puede ser una herramienta adecuada para garantizar la defensa del Derecho a la Educación. Pero requieren de la existencia de determinadas políticas públicas de información, promoción, sustento y desarrollo para que los ciudadanos tengan conocimiento de su existencia y de las posibilidades que tienen de utilizarlas.

## 2. Qué son las acciones colectivas y qué protegen: derechos supraindividuales y pluriindividuales homogéneos.

Las acciones colectivas son una herramienta jurídica *ad hoc* que nace para superar determinados obstáculos que, en ocasiones, hacen inviable el ejercicio de una acción individual (VERBIC, 2015:133). Estos impedimentos pueden ser de índole fáctica (económicos, culturales o sociológicos) o jurídica (la base de nuestro derecho es fundamentalmente individualista, pero el nacimiento del Estado de Derecho impone un Derecho Civil que ha de ser sensible a los intereses generales y colectivos), pero en cualquier caso no pueden ser superados con los mecanismos tradicionales que contempla el derecho civil, por lo que exigen la implementación de unas acciones judiciales extraordinarias – las acciones colectivas – que se caracterizarán por dos notas: la ampliación de la legitimación activa, que pasa del particular al grupo, y la extensión de efectos de la cosa juzgada, cuyo ámbito de aplicación se amplía *ultra partes*.

Así pues, podemos definir de una forma simple las acciones colectivas como “*aquellas que permiten que un grupo, más o menos amplio, de sujetos de afectados, puedan acceder a los tribunales de forma unida para proteger sus derechos e intereses*” (PLANCHADELL GARGALLO, 2015: 4). Las acciones colectivas pues, son un mecanismo jurídico *ad hoc* creado y utilizado para tutelar las pretensiones supraindividuales cuya titularidad recae sobre un grupo de personas, así como para el ejercicio de las pretensiones pluriindividuales cuya titularidad ostentan los miembros de un grupo de personas, cada uno de ellos de forma particular.

Entre las principales ventajas de esta herramienta jurídica destacan las siguientes: economía procesal, evitación de resoluciones contradictorias, fragmentación y optimización de los costes de defensa, acumulación de pequeñas reclamaciones cuya cuantía total justifica el coste de la defensa o equidistribución de las indemnizaciones (cuando la suma de las debidas por el condenado no alcance a la satisfacción de

todos los perjudicados) (CARRASCO GONZÁLEZ, CARRASCO PERERA, 2001: 1895-1912)

Como se viene comentando, las acciones colectivas nacieron con el objetivo de proteger legalmente los derechos y los intereses de los grupos. Pero, ¿de qué derechos e intereses goza un grupo de personas? Doctrinalmente, existe el acuerdo de que los derechos e intereses de un conjunto de personas pueden dividirse principalmente en dos clases: por un lado, los derechos supraindividuales; por otro, los derechos pluriindividuales homogéneos. En lo que no hay ningún tipo de unanimidad en la doctrina es en la denominación que deben recibir las anteriores clases de derechos e intereses, existiendo gran variedad de referencias como derechos colectivos, derechos difusos, intereses metaindividuales, intereses plurales, intereses de incidencia colectiva e incluso la jocosa denominación de “intereses confusos” (SÁNCHEZ MORÓN, 1980:119).

En la presente ponencia, vamos a definir como intereses supraindividuales aquellos derechos e intereses de los que es titular un conjunto de personas como grupo, de manera que todos los miembros se encuentran en una posición idéntica con respecto a un bien, del que disfrutan conjunta y simultáneamente, de forma concurrente y no exclusiva, y que llegado el caso se ven afectados por un determinado acto que perjudica a todos ellos (en la medida en que el bien es disfrutado por todos los miembros del grupo a la vez y de forma compartida). Aplicándolo al Derecho a la Educación, sería el interés conjunto y compartido de los habitantes de un pueblo a disponer de una escuela de educación primaria, por ejemplo, independientemente de su condición de padres o madres de niños en situación de acudir a esa escuela; o el interés conjunto y compartido de los padres y madres de que sus hijos dispongan de educación pública y gratuita en una escuela cercana a sus respectivos domicilios.

Los derechos supraindividuales, en sí mismos, son abstractos y en ocasiones es difícil ponerlos en conexión con la realidad. A ello, se une un hecho importante como es el que poníamos de manifiesto en nuestros ejemplos, esto es si el titular del derecho es un grupo de personas identificable (como ocurría con los habitantes del pueblo que quieren disponer de una escuela de educación primaria) o difícilmente particularizable (como sería el caso de los padres y madres, en general, que quieren disponer de

escuelas públicas y gratuitas cerca de sus domicilios). Atendiendo a este criterio de la titularidad (definida o indefinida), la doctrina recoge dos subtipos de derechos o intereses supraindividuales; de un lado, los colectivos, que son los derechos o intereses cuya titularidad ostenta un grupo de personas identificadas o de fácil identificación, y de otro, los difusos, que son aquellos derechos o intereses cuyo titular es un grupo de personas de difícil o imposible determinación (BARRIOS DE ANGELIS, 1983:126). Y, si bien es cierto que este criterio de la titularidad ha sido calificado de “*meramente descriptivo y sin trascendencia jurídica*” (BUJOSA VADELL, 1995:103), también lo es que ha sido el criterio que más éxito normativo ha cosechado y que se ha trasladado a nuestra legislación, como veremos más adelante.

En contraposición a los derechos individuales, que son los derechos e intereses titularidad de un grupo como grupo, existen también, como introducíamos en los párrafos superiores, otros derechos e intereses ostentados por un conjunto de personas, y que hemos denominado derechos pluriindividuales homogéneos. Estos últimos son en realidad la suma de situaciones individuales, particulares de cada uno de sus titulares, que surgen sin embargo como consecuencia de los mismos actos y que dan lugar a una pluralidad de pretensiones idénticas o muy parecidas, pero cuya resolución dependerá de circunstancias individualizadas que habrán de alegarse y probarse en cada caso. Siguiendo el ejemplo aplicado al Derecho a la Educación, sería el caso por ejemplo de los alumnos de una academia de inglés que dejan de recibir clases a mitad de curso por la insolvencia del centro de idiomas. En este último supuesto nos encontraríamos con que cada uno de los alumnos tiene unas circunstancias particulares (¿había pagado el curso completo? ¿estaba matriculado o en vías de matriculación? ¿se le debía algún importe? ¿se trataba de una formación obligatoria o no obligatoria?) pero todos encuentran sus derechos e intereses afectados por un daño común, el cierre de la academia. Y, aunque cada uno de ellos podría exigir separadamente el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el centro de idiomas (por ejemplo, la devolución del importe de las clases ya abonadas y que no van a ser impartidas), también pueden actuar de forma conjunta ante un órgano administrativo o Tribunal, como grupo de afectados.

Así pues, las acciones colectivas son un mecanismo jurídico que nace con el objetivo de facilitar la defensa de los derechos e intereses supraindividuales, tanto de

titularidad colectiva como de titularidad difusa, así como de los derechos pluriindividuales homogéneos. La cuestión determinante será diferenciar en qué casos nos encontramos ante un tipo u otro de derechos o intereses y, para el caso que nos ocupa, ver si este mecanismo jurídico sería válido para promover o facilitar políticas públicas en la materia y en relación al Derecho a la Educación.

### 3. Marco regulatorio de las acciones colectivas en España. Problemas de aplicación en relación con el derecho a la educación del art. 27 CE.

En materia de protección de derechos supraindividuales la Constitución Española es la fuente de la que emana el resto del ordenamiento jurídico en la materia, aunque buena parte de ella procede a la vez del reconocimiento de los derechos fundamentales previstos en las declaraciones de Derechos Humanos y tratados internacionales. Ello porque el art. 9.2 de la CE, en el Título Preliminar, dispone *“corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”* y, a continuación, en el art. 10.2, relativo a los derechos y deberes fundamentales, establece *“las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*.

De lo anterior se colige que nuestro sistema legal reconoce la existencia de los derechos e intereses supraindividuales de manera genérica, y por tanto sin, en principio, limitación alguna. No obstante lo anterior, el art. 51.1 CE, incurso en el título dedicado a los principios rectores de la política social y económica, prevé *“los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo,*

*mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos” .*

Y es con base en este mandato constitucional, por lo se aprobó en el año 1984 la que fue la primera regulación procesal específica de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y que quedó plasmada en la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (actualmente derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2007). De forma muy primigenia, sí, pero ya introduciendo la figura de las asociaciones de consumidores y usuarios como defensores de los derechos de estos, el art. 20 de la mencionada Ley 26/84 hacía referencia a la función de dichas asociaciones de *“representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios”*.

Pero, como se ha ido mencionando, la regulación como tal de las acciones colectivas se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico por primera vez en la Ley de Enjuiciamiento Civil del año 2000, más concretamente en sus artículos 6, 7, 11, 13, 15, 52, 76, 78, 221, 222, 256 y 519 LEC. Para algunos autores (GARNICA MARTÍN, 2014:12) el resultado de esta dispersión legal ha sido una ausencia de claridad que ha repercutido en cuestiones tan esenciales como las consecuencias del ejercicio de una acción colectiva sobre las acciones individuales y es también la explicación a la diversidad de respuestas que los tribunales han venido dando a esta cuestión, afirmaciones que comparto.

De todo el articulado anterior, debemos destacar el art. 11 LEC, que es el que trata sobre los sujetos legitimados para el ejercicio de acciones colectivas y el que determina sobre qué tipo de derechos e intereses pueden recaer estas. Al respecto, la LEC solamente distingue entre intereses colectivos (uniendo bajo esta denominación los derechos e intereses pluriindividuales homogéneos y los derechos e intereses supraindividuales de titularidad colectiva) e intereses difusos (que son los derechos e intereses supraindividuales de titularidad difusa).

Para la defensa de los intereses de grupo, la LEC legitima a varias entidades u organismos a saber: los grupos de afectados, las asociaciones de consumidores y

usuarios, las entidades legalmente constituidas para la defensa de los intereses de consumidores y usuarios, el Ministerio Fiscal y, finalmente, otros sujetos legitimados para llevar a cabo determinadas acciones colectivas en concreto.

El problema de las acciones colectivas en España viene dado, aparte de por su regulación fragmentada y confusa, por el hecho de que a día de hoy no está claro cuál es el ámbito de aplicación permitido. Ello ocurre porque la redacción del art. 15 de la LEC hace referencia, tanto en su título (*“Artículo 15. Publicidad e intervención en procesos para la protección de derechos e intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios”*) como en su contenido exclusivamente a los daños y perjuicios padecidos por los consumidores y usuarios. Así, una parte de la doctrina, sobre todo aquella que estudió las acciones colectivas en sus estadios más iniciales (MARÍN LÓPEZ, 2001:4), ha afirmado que única y exclusivamente se pueden beneficiar del régimen procesal de las acciones de clase aquellas personas que reúnen los requisitos que legalmente se exigen para ser considerado consumidor o usuario y que, por tanto, este tipo de acciones no son de aplicación para otros daños que no sean los producidos a esos colectivos (consumidores y usuarios), excluyéndose por ello su aplicación por ejemplo a los daños al medio ambiente (y, cómo no bajo ese punto de vista, al Derecho a la Educación). Para ello hacen alusión también al mandato constitucional del art. 51.1 CE que se mencionaba al principio.

Sin embargo, esta interpretación literal del contenido de la norma produce un efecto excluyente inmediato totalmente indeseable. Dejaría fuera del ámbito de protección a la mayoría de daños colectivos difusos cuya protección es una de las razones de ser, precisamente, del instrumento de las acciones colectivas. Por ello, otra buena parte de la doctrina, especialmente aquella cuyos estudios se han construido sobre una base más evolucionada del concepto de acción colectiva (p.ej. GARNICA MARTÍN, 2001:1451), entiende que es necesario hacer una aplicación analógica del contenido del art. 15 LEC para extender la protección que ofrecen las acciones colectivas también a ámbitos en los que no intervengan ni consumidores ni usuarios propiamente dichos, supuestos en su mayoría de responsabilidad extracontractual.

La postura que defiende la aplicación analógica del art. 15 LEC en procesos en los que no intervienen ni consumidores ni usuarios se fundamenta en la eficacia –

demostrada – que el mecanismo de la acción colectiva tiene para la defensa de daños que se producen a colectivos indeterminados o de muy difícil determinación y que si hubieran de limitarse a reclamaciones individuales sería prácticamente imposible no solamente ya el resarcimiento del daño, sino simplemente el inicio del proceso por la dificultad de acreditar la legitimación de la parte actora en relación al daño. Y también lo hace en la existencia de otros mandatos constitucionales, más allá del previsto en el art. 51.1 CE, como son el deber que tienen los poderes públicos de promover la igualdad y la libertad de los grupos para que sean reales y efectivas (art. 9.2 CE) o el deber de interpretar la CE y el resto de normas que emanan de la misma – es decir, todo el ordenamiento jurídico español – a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados internacionales en la materia.

En el resto de países de la Unión Europea existen dos posturas enfrentadas entre aquellos estados que admiten el mecanismo de las acciones colectivas para la defensa de derechos e intereses de cualquier ámbito (Portugal, Suecia, Dinamarca, Países Bajos, Inglaterra y Gales) y aquellos que solamente las prevén en determinados ámbitos muy concretos, generalmente el derecho del consumo (Francia, Finlandia, Bulgaria, Grecia, Italia o Alemania) (CARBALLO PIÑEIRO, 2012:83). En España nos encontramos en un punto intermedio, más cerca de este último grupo de países que solamente prevén este mecanismo para la defensa de cuestiones relacionadas con el derecho del consumo, pero con puertas abiertas a su utilización en otros ámbitos. Y es precisamente aquí donde debemos hacer el esfuerzo de ubicar los derechos e intereses de grupo que emanan de la defensa del Derecho a la Educación, pues si bien en ocasiones sí que puede emanar del grupo la calificación de “consumidores o usuarios” (como ocurría en el ejemplo que poníamos al principio de intereses pluriindividuales homogéneos en el caso de la academia de idiomas que cierra y deja a los alumnos sin posibilidad de recibir las clases ya abonadas), también es cierto que en muchas otras esa calificación de “consumidores o usuarios” no es directamente aplicable al grupo, como en el ejemplo que poníamos sobre los intereses supraindividuales de titularidad difusa de un conjunto indeterminado de padres y madres con respecto a su legítimo interés de tener una escuela de educación primaria, pública y gratuita, cercana a su domicilio. En este último caso esos padres y madres no serán ni consumidores ni usuarios como tal del sistema educativo, pero también pueden ver afectado el Derecho a la Educación de

sus eventuales hijos y, en consecuencia, se les han garantizar mecanismos jurídicos ágiles para su defensa.

Los DD.HH., y como tal el derecho a la Educación, *“pueden tener una diferente proyección como derechos individuales, sociales, colectivos y difusos”* (HABERLE, 1983:98). De hecho, la mayoría de derechos difusos tienen un sustento precisamente en DD.HH. reconocidos a una colectividad o grupo social (por ejemplo, el derecho a la educación reconocido en el art. 5 de la Declaración de los Derechos del Niño). Y, en palabras de TORRE TORRES, *“si comprendemos que el derecho a la educación es una prerrogativa multifacética con una proyección tanto como derecho individual como derecho colectivo y de interés público, comprenderemos porque la educación es un requisito básico para el buen ejercicio de otros derechos fundamentales”* (TORRE TORRES, 2015:731).

Está en manos de los poderes públicos, ejecutivo y legislativo, el cumplir con el mandato constitucional de garantizar el Derecho a la Educación, lo que también pasa por poner al alcance de los ciudadanos las herramientas necesarias para que estos puedan defenderse cuando sus derechos e intereses se ven afectados. Y, al ser el Derecho a la Educación un Derecho Humano Universal que puede alcanzar la categoría de derecho supraindividual, así como manifestarse en forma de derechos pluriindividuales homogéneos, las acciones colectivas han demostrado – en otros países – ser un buen instrumento para alcanzar el mencionado fin.

## 4. Experiencias previas en otros países: Argentina, EE.UU., México.

### a) Argentina

En Argentina encontramos un curioso fenómeno en el que una legislación de ámbito municipal supera, en materia de acciones colectivas, a la legislación de la república. Y es que, si bien en el año 1994 la Constitución del país andino ya preveía la

protección de los derechos difusos al medioambiente y de los consumidores, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue la que amplió el rango de protección de estos derechos supraindividuales a otros derechos como la no discriminación, la educación y la paz.

En ese país, y a raíz del archiconocido Caso Halabi, la Corte Suprema admitió que, pese a en ese momento no haber una regulación específica en materia de acciones colectivas, la disposición constitucional que obliga a proteger los derechos supraindividuales es plenamente operativa y constituye una obligación de los jueces el dotarla de eficacia. Por ello señalaron que allí donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer, aunque el remedio sea desconocido (TORRE TORRES, 2015:727). En consecuencia, la falta de reglamentación – o, yo añadido, incluso una reglamentación defectuosa – no puede nunca constituir un obstáculo para la vigencia efectiva de las garantías fundamentales.

Ejemplos concretos de lo anterior son la sentencia del año 2018 de la Corte de Justicia de Salta, que en el marco de una acción colectiva promovida por un grupo de padres y madres, resolvió que la enseñanza católica en las escuelas públicas de la provincia es constitucional pero dispuso que se implemente un programa alternativo para quienes no deseen ser instruidos en esa religión; así como también la recientísima acción colectiva interpuesta en septiembre del año 2020 por una fundación educativa en reclamación de *“el cese de la vulneración por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del derecho a la educación primaria que asiste a los niños en edad escolar que concurren a establecimientos educativos de dicho distrito”* y solicitando la urgente elaboración y puesta en marcha de un plan de regreso de los estudiantes y docentes a las aulas, para el dictado de clases presenciales en el nivel primario, que contenga las normas sanitarias de prevención, acordes a la evolución de la crisis sanitaria, y que se emitan a tal fin los correspondientes permisos de circulación y de excepción al *“Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio”* para todas las personas vinculadas de modo directo a la prestación educativa de nivel primario. Esta última acción colectiva a día de hoy aún se encuentra en fase de desarrollo.

## b) EE.UU.

En los EE.UU. es extensísima la tradición que tienen en materia de acciones colectivas (denominadas *class actions*) y es el lugar del mundo en el que, sin duda, más éxito ha cosechado este mecanismo procesal. El sistema jurídico norteamericano cuenta con precedentes de las acciones colectivas desde 1934, cuando el jurista Carl Wheaton propuso una ley de acciones colectivas (*actionsclass*), pero no fue hasta la promulgación de las *Federal Rules of Civil Procedure* en 1938 cuando esta herramienta procesal quedó incluida en un texto legislativo (en concreto la regla 23).

Las *class actions* se admiten en EE.UU. como mecanismo para la defensa de prácticamente cualquier derecho o interés, siempre que se cumplan los requisitos básicos de numerosidad, identidad, tipicidad y representación adecuada. A partir de estos cuatro elementos y de un proceso previo de verificación de los mismos (la certificación de clase) cualesquiera derechos e intereses supraindividuales o derechos e intereses pluriindividuales homogéneos puede ser objeto de protección por esta vía del derecho civil estadounidense.

Una de las últimas experiencias al respecto es la *class action* impulsada por un grupo de padres y madres contra el Gobernador del Estado de California, en impugnación del cierre de las escuelas impuesto en ese lugar como medida de restricción del contacto social en la lucha contra el Covid-19. En la demanda (*Brach, et al. v. Gavin Newsom, et al., Case No. 2:20-cv-06472*), sus impulsores dicen que “*las restricciones arbitrarias de los demandados sobre la educación en persona básicamente priva a los hijos de los demandantes además de a millones de otros niños en todo California, de la oportunidad de la educación significativa y la esperanza de un futuro mejor*”. A día de hoy ese procedimiento acaba de recibir la certificación de clase y se encuentra pendiente de iniciarse los trámites de juicio que habrán de terminar con la sentencia que resuelva la controversia.

### c) México

En México la situación es muy parecida a la vigente en España, puesto que la regulación en materia de acciones colectivas (en concreto el art. 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles) establece que la materia de aplicación de este mecanismo es única y exclusivamente en materia de relaciones de consumo de bienes o servicios, públicos o privados, y medio ambiente.

De lo anterior se colige que el sistema jurídico mexicano garantiza la defensa y protección de los derechos supraindividuales mediante acciones colectivas solamente en materia de relaciones de consumo y medio ambiente, pero excluye innumerables derechos supraindividuales que el propio sistema reconoce (por ejemplo, el derecho a la educación reconocido en el art. 3 de la Constitución Federal mexicana) pero que no se encuentran previstos dentro del ámbito al que son aplicables las acciones colectivas. Una situación similar a la que se vive en España.

Pese a lo anterior, son varias las voces doctrinales mexicanas que se han levantado en contra de esa postura restrictiva y que, con base en el art. 1º de la Constitución Federal (*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte [...]”*), afirman la necesidad de *“enmendar la plana a los legisladores federales”* y propiciar la ampliación de la esfera protectora de las acciones colectivas porque *“puede ser este el único camino para la defensa real de estas importantes prerrogativas de incidencia colectiva frente a los embates, cada vez más frecuentes, que sufren por parte de los grupos de presión política y de los intereses económicos”* (TORRE TORRES, 2015: 728).

Entre otras cuestiones relacionadas con el Derecho a la Educación, se ha puesto de manifiesto la necesidad de promover el mecanismo de las acciones colectivas para la lucha contra las denominadas “escuelas patito”, que son aquellas *“que no cumplen con sus deberes y lesionan los derechos de los niños y de los padres de familia”* y contra las cuales *“la acción colectiva [...] permitiría que un juez federal obligara al centro educativo a cumplir con el contrato educativo, incorporando en él todos los*

*derechos de fuente constitucional aludidos y, enriquecidos, en los precedentes de los tribunales federales y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (GARCÍA SAIZ, 2016: 1).*

Es por todo ello por lo que las voces más modernas en la materia abogan por que en el país azteca se incluya a las acciones colectivas como mecanismo para proteger pluralidades de individuos para obtener compensación por daño y poder modificar las condiciones estructurales o institucionales que atentan contra los derechos de los integrantes de la clase (los niños, los padres, los estudiantes, etc.).

## 5. Experiencia en España: el caso ‘Opening’

En España, la principal experiencia que hemos tenido de la utilización de las acciones colectivas en un caso que afectaba directamente al Derecho a la Educación (desde la faceta de las víctimas de “consumidores” de un producto educativo) de los afectados fue el sonado caso ‘Opening’ por el nombre de las famosísimas academias de idiomas que dieron inicio a todo el proceso.

Hablamos de principios de los años 2000 (2002), recién aprobada la reforma de la LEC que introdujo en nuestro marco legal las acciones colectivas. Por aquel entonces Opening eran las academias de inglés más importantes de España, con más de 80.000 alumnos matriculados por todo el país (equivalente a un 0,2% de la población española). La gran mayoría de estos alumnos tenían los cursos contratados pre-pagados, para lo cual muchos de ellos habían suscrito créditos bancarios sin saberlo (ya que pensaban que la financiación la ofrecía directamente la academia de inglés). Pues bien, sin previo aviso y sin dar ninguna muestra anterior de su situación económica, el Grupo CEAC (propietario de las academias Opening) declaró la suspensión de pagos el 27 de mayo de 2002, cerrando sus más de 300 academias y creando una alarma social de proporciones históricas para aquel entonces.

Algunos de los alumnos afectados decidieron reclamar individualmente, pero dado el grandísimo número de damnificados las principales organizaciones de consumidores

y afectados del país (OCU, FACUA, ADICAE O AUSBANC) e incluso otras más pequeñas (como la Asociación de Consumidores *Coordinadora d'Usuaris de la Sanitat*) pusieron en marcha varias demandas colectivas en representación de todas aquellas víctimas que quisieron sumarse a las mismas. Con el tiempo, las sentencias fueron llegando, en su gran mayoría a favor de los alumnos afectados por el cierre y, con ello, las indemnizaciones que les fueron correspondiendo.

Lo interesante de este caso, más allá de su resultado, es el hecho de que pese a haber sido posible – legalmente hablando – el aunar la totalidad de las reclamaciones en una sola demanda colectiva, el desconocimiento de este mecanismo llevó a la presentación no solamente de varias demandas de este tipo, sino de un aluvión de demandas individuales que colapsaron aún más, si cabe, la ya deteriorada justicia española (se calcula que aproximadamente quedaron amparados en las diversas demandas colectivas unos 50.000 afectados, de los más o menos 80.000 - 90.000 totales, es decir, algo más de la mitad). Pero también lo inverso, es decir, que la presentación de unas pocas demandas colectivas (en concreto y sobre todo la demanda presentada por ADICAE) permitió que alrededor de 50.000 personas quedasen amparadas por el resultado positivo de la misma, sin necesidad de tener que presentar otras tantas demandas individuales cada uno de ellos (ADICAE, 2010:1), aunque el recorrido judicial se alargase más de 10 años.

¿Qué hubiese pasado si, por parte de los poderes ejecutivo y legislativo, se hubiesen puesto en marcha políticas públicas activas en materia de acciones colectivas, más allá de su mera inclusión en un texto legal? ¿Hubiese durado el procedimiento más de 10 años si, por ejemplo, hubiesen sido las propias administraciones quienes se hubieran encargado de informar a los afectados de la posibilidad de acudir a este mecanismo procesal?

## 6. Conclusiones

El Derecho a la Educación es un Derecho Humano, y como tal ha sido reconocido en la DUDH, la cual atribuye su titularidad a todas las personas. Pero, además de lo

anterior, también ha sido reconocido en otras declaraciones de derechos, entre ellas la más destacada la Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la ONU el 20 de noviembre de 1959. Lo anterior ya nos da una idea de la trascendencia que, en este derecho en concreto, tiene la noción de colectividad.

Como derecho humano, el Derecho a la Educación no tiene solamente una vertiente individual (reconociéndose a cada persona, a cada niño o miembro del colectivo de que se trate, de forma particular), sino que puede adquirir una dimensión supraindividual, y ello ocurre con frecuencia. Cuando mencionamos el derecho a la educación de los niños, de los estudiantes, de las mujeres, de las personas en situación de vulnerabilidad, etc. estamos reconociendo a este derecho una dimensión supraindividual, porque su titular es la clase, el grupo, el colectivo de personas a las que nos referimos, y no cada una de las personas que forman parte de ese grupo individualmente consideradas.

Asimismo, como derecho supraindividual, el derecho a la educación puede ser de titularidad colectiva (cuando los miembros del grupo están determinados o son fácilmente determinables, como ocurre por ejemplo cuando nos referimos a los estudiantes de una universidad en concreto) o de titularidad difusa (cuando los miembros de la clase no se pueden determinar fácilmente o son indeterminables, por ejemplo, como sucede cuando en relación al derecho a la educación de los niños, en general). También puede adoptar la forma de derecho pluriindividual homogéneo cuando afecta de manera individual pero idéntica a un grupo concreto de personas.

En España, tanto la Constitución Española como muchas otras normas del acervo jurídico reconocen la existencia de los derechos supraindividuales, aunque en ocasiones se les dan otras denominaciones tales como derechos colectivos o derechos difusos que llegan a dar lugar a confusión. Sobre lo que no hay enredo posible es sobre el contenido de los artículos 9.2 y 10.2 de la CE, el primero de los cuales establece un mandato a los poderes públicos encaminado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los grupos sean efectivas y reales y para remover cualquier obstáculo que dificulte su plenitud y su participación en la vida política, social, económica y cultural; mientras que el segundo impone la necesidad de interpretar las leyes españolas de conformidad con el contenido de la DUDH y

demás tratados internacionales. Así pues, cualquier norma del acervo español se tiene que interpretar en el sentido de reconocer la existencia de los derechos supraindividuales, pues estos se recogen en multitud de tratados internacionales, así como facilitar su ejercicio y defensa por el mandato impuesto en el art. 9.2 CE.

En cumplimiento de dicho mandato constitucional, así como de las normas emanadas de la Unión Europea (como por ejemplo la reciente Directiva 2020/1828), por parte del poder legislativo se ha creado una herramienta jurídica *ad hoc* para la defensa de los derechos supraindividuales y de los derechos pluriindividuales homogéneos. Esta herramienta se ha bautizado como “acción colectiva” y su desarrollo legal se encuentra diseminado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, principalmente. El problema de las acciones colectivas, tal como se han configurado en España, es que el legislador parece haberlas acotado a un ámbito muy concreto de aplicación, que es el derecho del consumo, de manera que todos los daños que se producen fuera de ese ámbito (como ocurre cuando se ve afectado el Derecho a la Educación) quedan excluidos de ese mecanismo. Para superar esta situación, una parte de la doctrina y los tribunales españoles han propuesto hacer una interpretación extensiva y no limitativa del ámbito de aplicación legalmente reconocido a las acciones colectivas, de manera que imbuidos por el espíritu del art. 10.2 CE se pueda extender su uso más allá del derecho del consumo estrictamente y hacia otras áreas. Y es que, efectivamente, de no superarse esta primera limitación mediante esta interpretación extensiva, el Derecho a la Educación en su vertiente supraindividual o pluriindividual homogénea no podría ser protegido mediante el mecanismo de las acciones colectivas, pese a que este ha demostrado ser – bien positivizado, como se encuentra en los EE.UU. – muy eficaz en la defensa de este tipo de derechos e intereses que afectan a grupos de personas.

Además, se da la situación de que en España – como decíamos – la regulación de las acciones colectivas se encuentra diseminada a lo largo de toda la LEC y otras normas sectoriales, lo cual provoca importantes problemas de configuración e interpretación y pone en riesgo su eficacia real. Sería necesario, por no decir primordial, que se entablen las correspondientes políticas públicas para reevaluar el marco legal aplicable a esta herramienta jurídica de manera que se pueda aclarar y

ordenar el mismo, como mínimo, o incluso llegar a un verdadero código de acciones colectivas como han propuesto diversas voces (PELLEGRINI GRINOVER, 2020)

Las acciones colectivas son un buen mecanismo de defensa de los derechos e intereses supraindividuales (y pluriindividuales homogéneos) y de hecho existen experiencias en otros países como Argentina o los EE.UU. así lo han demostrado, pero en España solamente está claro que puedan usarse en el ámbito del derecho del consumo, quedando al albur del organismo o tribunal de turno su aplicación en otras áreas. A ello se une la falta de claridad y de amplitud en su regulación, lo cual deja desprotegidos a un gran número de derechos, como el Derecho a la Educación, que no pueden ser defendidos a través de esta herramienta y sufren los obstáculos e impedimentos que ello implica (costes, acumulación de demandas, retrasos en la impartición de justicia, etc.). Esto se puede comprobar por el hecho de que las acciones colectivas en defensa del Derecho a la Educación han sido prácticamente inexistentes hasta ahora en España, y en las escasísimas situaciones en que se han podido instar ha sido más en relación con la defensa del derecho del estudiante como consumidor que propiamente como estudiante (caso 'Opening'), por no mencionar la duración del pleito que ha sido de más de 10 años.

Por todo ello, para cumplir con el mandato constitucional del art. 9.2 CE, es necesaria una política activa por parte de las instituciones que mejore esa situación, primero ampliando el ámbito de protección al que se extienden las acciones colectivas; segundo, diseñando una regulación que haga factible el acceso a este mecanismo, y tercero, promoviendo su conocimiento y facilitando las herramientas a los ciudadanos para que tengan acceso al mismo. Las acciones colectivas pueden ser una buena herramienta para proteger el Derecho a la Educación, pero necesitan la implicación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial para implementar políticas públicas que regulen adecuadamente y ejercicio y que faciliten el conocimiento por parte de la población en general de las posibilidades de su ejercicio. De lo contrario, se quedan en una simple "herramienta utópica" recogida en una ley pero sin ninguna eficacia real.

## Bibliografía

1. ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE BANCOS, CAJAS Y SEGUROS DE ESPAÑA. 2010. *La Audiencia Provincial de Madrid da la razón a ADICAE en el caso Opening y condena a las entidades financieras*. Disponible en web: <https://laeconomiadelosconsumidores.adicae.net/index.php?articulo=174> [Consulta: 15 de junio de 2021].
2. BARRIOS DE ANGELIS, Dante. 1983. *Introducción al estudio del proceso: la psicología y la sociología del proceso. El Ombudsman (la defensa de los intereses difusos)*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
3. BUJOSA VADELL, Lorenzo Mateo. 1995. *La protección jurisdiccional de los intereses de grupo*. Barcelona: José María Bosch Editor, S.A.
4. CARBALLO PIÑEIRO, Laura. 2012. "Collective Redress in the Proposal for a Brussels I bis Regulation: A Coherent Approach?". *EUVR Zeitschrift für Europäisches Unternehmens Und Verbraucherrecht; Journal of European Consumer and Market Law*, 1 (2): 81-94.
5. CARRASCO GONZÁLEZ, CARRASCO PERERA. 2001. "¿Acciones de clase en el proceso civil?". *Aranzadi Civil: revista doctrinal*. (1): 1895-1912.
6. DE CASTRO CID, Benito. 1993. *Los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la teoría general de los Derechos Humanos*. León: Universidad de León.
7. GARCÍA SAIZ, Fernando. 2016. *Escuelas patito*. Disponible en web: <https://fernandogarciasais.wordpress.com/2016/11/18/escuelas-patito-noroeste18-nov-2016/> [Consulta de 17 de junio de 2021].
8. GARNICA MARTÍN, Juan. Francisco. 2001. Las acciones de grupo en la LEC 1/2000. *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*. Madrid: Editorial Wolters Kluwer, 6: 1451-1465.
9. GARNICA MARTÍN, Juan Francisco. 2014. "Acciones colectivas y su trascendencia respecto a las individuales. A propósito de la nulidad de la

- cláusula suelo”. *Món Jurídic: Butlletí del Col.legi d'Advocats de Barcelona*, 292: 12-13.
10. GÓMEZ RODRÍGUEZ, Juan Manuel. 2013. La contribución de las acciones colectivas al desarrollo regional desde la perspectiva del derecho social. *Cuestiones Constitucionales*. Disponible en web: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932014000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932014000100003&lng=es&tlng=es). [Consulta: 3 de junio de 2021].
  11. HABERLE, Peter. 1983. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Universidad Católica de Perú.
  12. MARÍN LÓPEZ, Juan José. 2001. Las acciones de clase en el derecho español. *Indret: Revista para el análisis del derecho*. Disponible en web: [http://www.indret.com/pdf/057\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/057_es.pdf) [Consulta 15 de junio de 2021]. .
  13. MICROJURIS.COM. 2020. *#Fallos Derecho a la educación: Carácter colectivo de la acción de amparo por la que se alega la afectación del derecho a la educación de manera colectiva, con motivo de las normas dictadas en el marco de la pandemia COVID 19*. Disponible en web: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2020/10/30/fallos-derecho-a-la-educacion-caracter-colectivo-de-la-accion-de-amparo-por-la-que-se-alega-la-afectacion-del-derecho-a-la-educacion-de-manera-colectiva-con-motivo-de-las-normas-dictadas-en-el-marc/> [Consulta 17 de junio de 2021].
  14. PELLEGRINI GRINOVER, A., et al. 2020. *Código Modelo de Procesos Colectivos*. Disponible en web: <https://fislem.org/codigo-modelo-de-procesos-colectivos-para-iberoamerica/> [Consulta 29 de junio de 2021].
  15. PLANCHADELL GARGALLO, Andrea. 2015. La consecución de la tutela judicial efectiva en la litigación colectiva. *Indret: Revista para el análisis del derecho*. Disponible en web: [http://www.indret.com/pdf/1180\\_es.pdf](http://www.indret.com/pdf/1180_es.pdf) [Consulta 14 de junio de 2021].
  16. PORRAS NADALES, Antonio. 1991. “Derechos e intereses. Problemas de tercera generación”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Septiembre-Diciembre (219): 219-232.

17. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. 1980. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
18. TOP CLASS ACTIONS. 2021. Los padres en California luchan por la reapertura de escuelas en una demanda. Disponible en web: <https://topclassactions.com/es/espanol/demanda-judicial/los-padres-en-california-luchan-por-la-reapertura-de-escuelas-en-una-demanda/> [Consulta 17 de junio de 2021].
19. TORRE TORRES, Rosa Maria. 2015. *Acciones colectivas y derecho a la educación*. Disponible en web: <https://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3880> [Consulta 17 de junio de 2021]
20. VASAK, Karel. 1977. Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights, *UNESCO Courier, a window open on the world*. Disponible en web: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000048063?posInSet=3&queryId=1d4d62a6-f3d0-459b-94b0-ba2c08b23cf9> [Consulta: 8 de junio de 2021].
21. VERBIC, Francisco. 2015. La Corte Suprema argentina y la construcción del derecho constitucional a un debido proceso colectivo. *International Journal of Procedural Law*. Disponible en web: [https://www.academia.edu/13276038/La\\_Corte\\_Suprema\\_argentina\\_y\\_la\\_construcci%C3%B3n\\_del\\_derecho\\_constitucional\\_a\\_un\\_debido\\_proceso\\_colectivo](https://www.academia.edu/13276038/La_Corte_Suprema_argentina_y_la_construcci%C3%B3n_del_derecho_constitucional_a_un_debido_proceso_colectivo) [Consulta 14 de junio de 2021].