

El origen constitucional de la protección de los consumidores; fundamento de Ley 44/2006

Por RAMÓN HERRERA DE LAS HERAS

Profesor Ayudante de Derecho Civil. Universidad de Almería

Diario La Ley, Nº 6723, Sección Doctrina, 29 May. 2007, Año XXVIII, Ref. D-125, Editorial LA LEY
LA LEY 1864/2007

I. INTRODUCCIÓN

Ante la aprobación definitiva de la *Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios (LA LEY 12793/2006)* el pasado 21 de diciembre de 2006 en el Congreso de los Diputados, hemos creído oportuno realizar un estudio del origen constitucional de la protección del consumidor. Se hace necesario, para una correcta interpretación y comprensión de la nueva legislación, partir del análisis del mandato constitucional contenido en el art. 51 de la Constitución Española (LA LEY 2500/1978) y su posterior desarrollo en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) (LA LEY 1734/1984). Del mismo modo prestaremos especial atención a la que ha sido una de las causas principales del impulso de esta Ley, la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 9 de septiembre de 2004 (LA LEY 186134/2004), que condenó a España por transposición incorrecta de determinados aspectos de la Directiva 93/13/CEE (LA LEY 4573/1993), y cuyas exigencias han sido recogidas en este nuevo precepto. La modificación por parte de la nueva Ley de algunos preceptos recogidos en la LGDCU, la necesidad de incorporar a nuestro Derecho interno la Directiva 2005/29/CE (LA LEY 6058/2005) y la habilitación al Gobierno para que en el plazo de 12 meses proceda a refundir en un único texto la LGDCU y el resto de normas relativas a la protección de los consumidores, nos plantean la duda de por qué no se ha acometido directamente esa amplia reforma de la normativa relativa a la defensa de los consumidores para recogerla en un solo texto normativo. A todas estas cuestiones intentaremos dar contestación a lo largo del siguiente trabajo.

II. LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Antes de adentrarnos en el mandato constitucional referente a la defensa de los consumidores recogido en nuestra Constitución, considero de gran utilidad hacer un breve repaso sobre los primeros movimientos internacionales en defensa de los consumidores.

Sin duda, ha sido en los últimos años cuando la protección a los consumidores ha llegado a alcanzar una gran relevancia, resultando sorprendente, como afirma BERCOVITZ, que un tema al que se atribuye hoy tan marcada relevancia haya aparecido como problema recientemente (1).

1. Antecedentes históricos internacionales

El liberalismo instaurado en la Europa de comienzos del siglo XIX, cuya referencia principal era el Código de Napoleón de 1804 basado en la protección del contrato como máxima expresión de la autonomía de la voluntad, hacía impensable cualquier tipo de intervención por parte del Estado en todo aquello referente a la contratación y al comercio. De esta manera se protegía a quien establecía las condiciones generales de carácter abusivo en los contratos y posteriormente exigía su cumplimiento, y se dejaba desprotegida a la parte contratante más débil, que en ocasiones se veía obligada a aceptar condiciones exageradas bajo amenaza de quedarse sin el servicio o bien demandado, que en muchas de las ocasiones era de primera necesidad (2). Así fue como la sociedad comenzó a

reclamar la defensa del Estado para eliminar los abusos que las empresas cometían con aquellos que contrataban sus servicios.

Aun cuando hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX no podemos hablar propiamente de movimientos institucionales de protección de los consumidores, sí es cierto que podemos encontrar antecedentes de gran importancia que conforman los pilares de lo que hoy entendemos por protección del consumidor. Así se hace necesario destacar la creación de la primera cooperativa de consumo, creada el 24 de octubre de 1844 y denominada *Rochdale Society of Equitable Pioneers* que tenía como principal objetivo evitar la especulación del intermediario. Poco más de una veintena de trabajadores, ante la falta de recursos económicos y los elevados precios de los productos, decidieron aunar esfuerzos bajo una cooperativa, creando un fondo común mediante el pago de cuotas para abrir una tienda de artículos de consumo doméstico el 21 de diciembre del mismo año. De este modo podían satisfacer por sí mismos las necesidades que sentían como consumidores, sin tener que comprar los productos en los comercios (3) .

Pero si hemos de destacar un momento clave en la historia contemporánea de la protección del consumidor no podemos dejar de referirnos al discurso protagonizado el 15 de marzo de 1962 (4) por el entonces Presidente de los Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, donde declarase que *consumidores somos todos* e ilustrase en su discurso la importancia de este nuevo actor en las sociedades modernas, así como su falta de vertebración, cohesión y representación (5) . Esbozó el estadista norteamericano los cuatro derechos básicos del consumidor: seguridad, información, elección y audiencia; de tal modo que puso de manifiesto una situación socioeconómica y legal de abierta inferioridad por parte de la inmensa mayoría de los ciudadanos frente a los potentes grupos de producción y suministro de bienes y servicios como consecuencia del desarrollo industrial y económico que no supuso, en la misma medida, un progresivo nivel de protección a través de derechos y garantías de aquellos demandantes y adquirentes de tales bienes que se habían situado en la posición más débil del mercado (6) .

Fue de este modo como comenzaron a surgir numerosas normas legales en distintos países, como la Ley japonesa de 30 de mayo de 1968, la *Trade Descriptions Act* en el Reino Unido —también de 1968— o la mexicana de 18 de diciembre de 1975. También proliferaron las declaraciones de distintos organismos como la *Carta de protección de los consumidores* elaborada por el Consejo de Europa o la resolución del Comité de ministros europeos sobre las cláusulas abusivas en los contratos.

2. El origen del art. 51 de la Constitución Española de 1978

Es evidente que el constituyente español no fue ajeno al movimiento social en defensa de los consumidores que se estaba gestando en el resto del mundo y muy especialmente en Europa (7) al que hemos hecho referencia anteriormente (8) . Así fue como en nuestra Constitución se recogió un precepto específico dirigido a la protección de los consumidores, el art. 51 de la misma (9) .

No es baladí el lugar en el que se enmarca este artículo, ya que se ubica dentro del Título I concerniente a los derechos y deberes fundamentales, en su Capítulo III, dentro de los principios rectores de la política social y económica. Del mismo modo, se sitúa inmediatamente después de los artículos que protegen de forma especial a la juventud —art. 48 (LA LEY 2500/1978)—, a los disminuidos —art. 49 (LA LEY 2500/1978)— y a la tercera edad —art. 50 (LA LEY 2500/1978)—. La importancia radica aquí en que entiende el constituyente español que existe una necesidad de dotar de especial protección a algunos grupos sociales (10) como los jóvenes, la tercera edad, o los que verdaderamente nos interesa para nuestro estudio, los consumidores que, independientemente de la igualdad ante la ley que se presupone, se toma en consideración la existencia de desigualdades reales ante los que se ha de responder de forma desigualmente favorable para los desiguales (11) . Podemos también afirmar que nos

encontramos ante uno de los derechos denominados de *tercera generación*, que son derechos colectivos que afectan a conjuntos de la sociedad, incluso a toda la humanidad, surgidos tras la revolución tecnológica (12) .

3. Contenido del artículo 51

Dice el tenor literal del art. 51 (LA LEY 2500/1978) de la Constitución Española:

«1. *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.*

2. *Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca.*

3. *En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.»*

Con la aprobación de este artículo, la Constitución de 1978 eleva la protección de los consumidores a uno de los *principios rectores de la política social y económica* de nuestro país. La importancia del artículo en sí mismo no puede hacernos obviar como cuestión previa a su propio contenido, lo fundamental de su interconexión con el art. 53 (LA LEY 2500/1978) de nuestra propia Constitución, en cuyo párrafo tercero se establece que *el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3.º* —los de los consumidores se encuentran como ya hemos visto en este capítulo— *informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*. De este modo podemos afirmar, con QUINTANA CARLO, que la protección de los consumidores se está elevando al rango auténtico de *principio general del Derecho* que, como dice el art. 1.4 del Código Civil, deberá informar el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, existe un claro mandato constitucional para que el legislador, al dictar nuevas normas, la Administración al desarrollarlas y ejecutarlas y los Jueces y Magistrados al aplicarlas, tengan en cuenta a los consumidores como sujetos más débiles del tráfico económico (13) .

Con anterioridad a la realización de un breve análisis descriptivo de cada uno de los tres párrafos que contiene el art. 51, he de hacer mención a una más que casual similitud entre el contenido ya mencionado del art. 51 de nuestra Constitución y la Resolución del Consejo de la CEE, de 14 de abril de 1975, relativa a un programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección y de información de los consumidores. En esta Resolución se contenían un catálogo de derechos básicos del consumidor, a saber:

- Derecho a la protección de su salud y seguridad.
- Derecho a la protección de sus intereses económicos.
- Derechos a la reparación de daños.
- Derecho a la información y a la educación.
- Derecho a la representación.

Podemos afirmar que esta resolución es la base principal de nuestro mandato constitucional en materia de protección de consumidores (14) . Pero, aun siendo cierta esta afirmación, debemos hacer notar una diferencia esencial, al menos en mi opinión, que no es otra que la inexistencia en nuestro art. 51 (LA LEY 2500/1978) del derecho de reparación de daños. Este derecho supone el amparo de la exigencia del consumidor de una justa reparación de los daños sufridos como consecuencia de una compra o utilización de productos defectuosos o servicios deficientes. Pero, como afirma BERCOVITZ, la no mención expresa al derecho a la reparación de daños es

lógica por dos razones; primero porque al reconocer el derecho a la protección de la salud, de la seguridad y los intereses económicos está ya implícito el derecho a la reparación de los daños, ya que sin él quedarían privados de gran parte de su contenido los derechos a los que acabamos de hacer mención; y en segundo lugar, porque en el documento europeo se interpreta ese derecho fundamentalmente en el sentido de que deben existir cauces adecuados para las reclamaciones de los consumidores, y a tales efectos se incluye en el apartado primero del art. 51 de nuestra Constitución la exigencia de que la protección de los derechos reconocidos a los consumidores deben hacerse *mediante procedimientos eficaces* (15) .

Entrando ya en el análisis al que antes me refería, recuerdo aquí el tenor literal del primer párrafo del art. 51 de la Constitución Española (LA LEY 2500/1978), que señala lo siguiente:

«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.»

Ante esto hemos de señalar en primer lugar que, si bien la libertad de consumo es uno de los ingredientes del sistema de economía de mercado que manifiesta el art. 38 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) (16) , hemos de entender que este párrafo no tiene como intención garantizar la libertad de consumo, sino que, a partir de la economía de mercado, aborda la defensa de los consumidores y usuarios respondiendo así a razones económicas derivadas del desarrollo del tráfico mercantil (17) . Esto significa que *se viene a reconocer que las relaciones igualitarias de derecho y de hecho no necesariamente coinciden y en este caso: una de las partes está en numerosas ocasiones en situación de imponer sus condiciones a la otra parte que no es otra que la formada por los consumidores y usuarios. De este modo el párrafo primero del art. 51 de la Constitución Española se configura como un intento de reconstrucción de la igualdad real por medio de la actuación de los poderes públicos* (18) .

Pero no podemos pasar por alto las advertencias que, muy acertadamente, han realizado algunos autores sobre este precepto, al sostener que la regulación de la defensa del consumidor no puede ir contra los principios constitucionales configuradores del modelo económico (19) . Así, llega a afirmar parte de la doctrina que el mantenimiento del sistema económico constitucional es ya en sí una indirecta defensa del consumidor (20) .

Hechas estas anotaciones, tenemos que remarcar que la importancia del apartado primero del art. 51 (LA LEY 2500/1978) radica en que se reconocen como derechos fundamentales de los consumidores y usuarios el derecho a la seguridad y a la salud y el derecho al respeto de los legítimos intereses económicos de éstos. Hemos de hacer notar que los dos primeros derechos —el de seguridad y el de salud— se configuran como derechos absolutos, y en cambio el derecho a la protección de los intereses económicos es matizado al exigir la legitimidad de estos intereses (21) . Al anteponer el término «legítimos» a los intereses económicos, el constituyente ha pretendido ponderar esa protección, ya que el consumidor no es el único actor en la actividad económica y por ello se pone de relieve que han de tomarse en consideración los intereses económicos del resto de agentes económicos.

En este sentido, y en referencia a los derechos de protección de la seguridad y de la salud, algunos autores han criticado la posible reiteración de estos preceptos al considerarlas, si bien no infrecuentes en nuestra Constitución, sí innecesarias. Así entiende parte de la doctrina que la protección de estos derechos ya se encontraba contenida en el art. 43 de la Constitución Española (LA LEY 2500/1978) (22) , en la que se reconoce el derecho a la protección de la salud y se establece que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (23) .

Nosotros, sin embargo, nos sumamos a la posición que sostiene que más que una reiteración se trata de una concreción del principio general y que supone subrayar una intención política debido a la importancia capital de estos derechos.

Es también destacable, y en nuestra opinión acertada, la inclusión en este primer párrafo de una mención expresa de la exigencia de que la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios a los que nos venimos refiriendo a lo largo del artículo se lleve a cabo *mediante procedimientos eficaces*. Si bien es cierto que algunos autores han criticado esta referencia expresa a la necesidad de un procedimiento eficaz para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios por considerarlo reiterativo e incoherente (24) , entendemos que es un acierto el haber destacado esta cuestión que no hace sino destacar el carácter fundamental que las cuestiones procedimentales tienen en materia de protección a los consumidores (25) .

Por lo que respecta al segundo de los párrafos contenidos en el art. 51 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) cabe destacar que en él se recogen derechos instrumentales de los consumidores ya que se hace referencia a los elementos necesarios que han de servir de base para la protección de los derechos fundamentales de los consumidores mencionados en el primer párrafo (26) . Así, serán instrumentos para la protección de los consumidores y usuarios dos principios claros: a) el fomento de la información y de la educación de los consumidores y usuarios; y b) el fomento de sus organizaciones (27) .

Hemos de destacar que este precepto no significa únicamente el reconocimiento de los derechos instrumentales a los que acabamos de hacer referencia, sino que implica la imposición a los poderes públicos de su promoción (28) .

Algunos autores han criticado la redacción de este precepto en relación con la educación de los consumidores, que la consideran «poco afortunada» y «ambigua» por entender que o bien es reiterativa con el art. 27 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), o bien muestra un dirigismo que, en último término, disfraza un cierto paternalismo (29) .

Lo mismo ha sucedido en lo que se refiere a la promoción de la información, a la que se ha calificado nuevamente de ambigua, cuyo significado podría ser o bien proporcionar una información alternativa y objetiva o, por otro lado, establecer unos determinados límites y condiciones al ejercicio de la actividad publicitaria (30) . Como ya hemos afirmado en este trabajo de investigación, sostenemos, como otros muchos autores (31) , que nos encontramos, cuando hablamos de la promoción de información, ante un derecho de alcance constitucional, aunque tenga carácter instrumental. Esta posición puede ser matizada, como ha hecho GÓMEZ SEGADÉ, en el sentido de que este derecho sólo puede ser aceptado implícitamente, debido a su carácter instrumental, como derivado de los derechos fundamentales del consumidor reconocidos expresamente en el núm. 1 del art. 51 (LA LEY 2500/1978) (32) . Pero no podemos coincidir con aquellos que defienden que nuestra Constitución no consagra como tal derecho constitucional el de la información del consumidor y sostienen que en el precepto comentado no se puede ir más allá del sentido de marcar a los poderes públicos una línea política de actuación en el marco de la protección del consumidor y de adoptar medidas de fomento de la información y educación del consumidor (33) .

La LGDCU ha precisado este derecho, y el Tribunal Constitucional al afirmar que *el derecho de información no es sólo la proclamación a nivel de Ley del principio que establece el art. 51.2 de la Constitución (LA LEY 2500/1978), al disponer que los «poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores»*. Cuando el precepto en cuestión dice que *el adquirente de bienes o el usuario de servicios tiene el legítimo derecho del consumidor a disponer de una información adecuada, está configurando el derecho del consumidor a disponer de una información veraz y completa sobre las características esenciales del bien o servicio, de su calidad, composición, precio, etc., que le permitan dirigir la elección, utilizar el bien o servicio o reclamar la reparación de los eventuales daños causados por el producto adquirido o servicio utilizado* (34) .

Otro de los preceptos recogidos en este segundo párrafo hace mención a la necesidad del fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios y a la necesidad de que éstas sean oídas en aquellas cuestiones que

les afecten. Como se recoge en la Constitución, hasta que una ley, en este caso la LGDCU, no desarrolló este precepto, la necesidad de oír a las asociaciones de consumidores estuvo en suspenso. La LGDCU viene a desarrollar este concepto al señalar en su art. 22.1 (LA LEY 1734/1984) que las asociaciones de consumidores fueran oídas, en consulta, *en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios* (35) .

En conclusión, podemos afirmar que se recogen en este párrafo los derechos instrumentales necesarios para los protección de los derechos de los consumidores, y que el Estado debe impulsar la educación, la información y la organización de los consumidores para que éstos puedan defenderse (36) .

Para concluir haremos mención al último párrafo del art. 51 de la Constitución española, que dice que *en el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales*. Este punto no contiene un principio de características sociales y económicas, sino que por el contrario parece más bien una insinuación o mandato a las Cortes para que, por medio de normas, regule el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales, siguiendo los principios que en defensa de los consumidores consagran los apartados anteriores, por lo que podemos afirmar que esta disposición no contiene cobertura jurídica alguna (37) .

Este tercer párrafo ha sido muy criticado por la doctrina; crítica a la que nos sumamos al entender que no es necesario decir que la ley desarrollará lo dispuesto en los apartados anteriores, pues ello es evidente respecto a un precepto constitucional en el que se anuncia un principio (38) . Es por ello que nos cuestionamos el porqué de su inclusión en el art. 51 de la Constitución (LA LEY 2500/1978) y descartamos la versión de algunos autores que lo achacan a un simple descuido del legislador ya que en el debate de la comisión se presentó una enmienda reclamando su supresión (39) .

Así pues sirvan las palabras de BERCOVITZ como resumen del contenido del art. 51 de la Constitución cuando afirma que *nos encontramos ante un nuevo principio general de nuestro Derecho, el principio de protección a los consumidores, que como tal no sólo ha de plasmarse en la promulgación de una nueva normativa legal, sino que ha de ser tenido en cuenta por los Tribunales y por los poderes públicos en general para atribuirle las consecuencias que necesariamente derivan de su consideración como principio general de nuestro Derecho; —y recuerda— que según el apartado 4 del art. 1.º del Código Civil (LA LEY 1/1889) los principios generales del Derecho se aplicarán en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico* (40) .

4. El porqué de la nueva Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios

La Ley 44/2006 (LA LEY 12793/2006) prevé, como dice en su propio Preámbulo (LA LEY 12793/2006), la modificación parcial de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LA LEY 1734/1984); de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones generales de la contratación (LA LEY 1490/1998); y de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, Reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos (LA LEY 1579/2002).

Las modificaciones proyectadas son de naturaleza diversa. Así, en primer lugar, responden a la necesidad de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 2004 (LA LEY 186134/2004), que condenó a España, a demanda de la Comisión Europea, por transposición incorrecta de determinados aspectos de la Directiva 93/13/CEE, antes citada. El TJCE entendió que España no ha adaptado correctamente a su Derecho interno los arts. 5 (LA LEY 4573/1993) y 6.2 de dicha Directiva (LA LEY 4573/1993).

En el primer caso, el incumplimiento se produce porque al establecer el art. 5 de la norma comunitaria la regla de interpretación más favorable a los consumidores de las cláusulas de los contratos por ellos celebrados, exceptúa las llamadas «acciones de cesación». Sin embargo, cuando la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley sobre condiciones generales de la contratación incorporaron dicho principio a nuestro ordenamiento no excluyeron este tipo de acciones colectivas. A juicio del Tribunal, la aplicación del principio de interpretación favorable a los consumidores no procede cuando se ha ejercitado una acción colectiva de cesación pues, en tales casos, el juicio *in abstracto* que se lleva a cabo requiere una interpretación objetiva de la cláusula oscura o ambigua que permite prohibir con mayor frecuencia su utilización y, en consecuencia, garantiza una protección más amplia de los consumidores.

En el segundo caso, el art. 6.2 de la Directiva (LA LEY 4573/1993) se dirige a impedir que el consumidor se vea privado de la protección que ofrece ésta por el hecho de haber elegido el Derecho de un Estado tercero como Derecho aplicable al contrato, ello siempre que «el contrato mantenga una estrecha relación con el territorio de un Estado miembro de la Comunidad». En la argumentación del Tribunal, el incumplimiento deriva de que, al adaptar al Derecho interno esta previsión, tanto la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que lleva a cabo una remisión expresa al art. 5 del Convenio de Roma de 1980 (LA LEY 2606/1993), sobre la Ley aplicable a las obligaciones contractuales, como la Ley sobre condiciones generales de la contratación, exigen la concurrencia de criterios de conexión del contrato con el territorio de un Estado miembro que resultan más limitativos que lo previsto en la Directiva, lo que dificulta la protección que ésta depara.

La segunda razón del grueso de las modificaciones sustantivas que contiene la nueva Ley se orienta a incrementar la protección del consumidor en diferentes ámbitos en los que la experiencia ha puesto de manifiesto algún déficit.

Así pues, a modo de conclusión, podemos afirmar que se trata de una Ley necesaria, pero incompleta. Creo que la refundición de la diversa normativa referente a la defensa de los consumidores y usuarios debía de haberse abordado aprovechando las reformas introducidas con motivo de la aprobación de la Ley 44/2006.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO PENCO, A., *Nociones de Derecho de Consumo*, Universidad de Extremadura, Servicio de publicaciones, Cáceres, 2003.
- BAENA, M., *La ordenación del mercado interior. El modelo económico en la Constitución Española*, vol. I, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981.
- BAIGORRI, J. A., CIFUENTES, L. M., ORTEGA, P., PICHEL, J., y TRAPIELLO, V., *Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado*, Ediciones del Laberinto, Madrid, 2001.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pág. 22.
- GÓMEZ SEGADE, J. A., *Notas sobre el derecho de información del consumidor*, en *R. J. Cataluña*, 1980.
- LEZAMIZ, M., *Relato Breve del Cooperativismo*, en <http://www.mcc.es/esp/informacion/publicaciones.htm>.
- ORTÍ VALLEJO, A., *Comentarios a la Ley General Para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. y SALAS HERNÁNDEZ, J. (Coordinadores), Editorial Civitas, Madrid, 1992.

- PRADA ALONSO, J., *Protección del consumidor y responsabilidad civil*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998.
- QUINTANA CARLO, I., «La protección del consumidor en España», en *Actualidad Civil*, núm. 13, 1987.
- ROSAVALLON, P. y VIVERET, P., *Pour une nouvelle culture politique*, Seuil, París, 1977.
- SEQUEIRA MARTÍN, A., «Defensa del Consumidor y Derecho Constitucional Económico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984.

(1) Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pág. 22.

Ver Texto

(2) Vid. ACEDO PENCO, A., *Nociones de Derecho de Consumo*, Universidad de Extremadura, Servicio de publicaciones, Cáceres, 2003, pág. 30.

Ver Texto

(3) Esta primera cooperativa sirvió de ejemplo para muchas otras, prueba de ellos es que en 1863 había ya en el Reino Unido 500 cooperativas de consumo. Vid. LEZAMIZ, M., *Relato Breve del Cooperativismo*, en <http://www.mcc.es/esp/informacion/publicaciones.html>.

Ver Texto

(4) Años más tarde, Naciones Unidas decidió hacer del 15 de marzo, cada año, el día consagrado mundialmente a los derechos del consumidor.

Ver Texto

(5) Frase textual, y hoy ya célebre, pronunciada por John Fitzgerald Kennedy en su *Mensaje Especial al Congreso sobre Protección de los Intereses de los Consumidores* el 15 de marzo de 1962.

Ver Texto

(6) Vid. ACEDO PENCO, A., *Nociones de Derecho...*, cit., págs. 29 y ss.

Ver Texto

(7) Ya en el debate en el Senado de la Comisión Constituyente, en agosto de 1978, se decía en este sentido que *no puede desconocerse, al redactar el texto constitucional, la elaboración doctrinal sobre esta materia y los principios consagrados ya en los documentos de organismos internacionales de los que España forma parte, o en los que España pretende integrarse: informe publicado por la OCDE en 1972 sobre la política de protección a los consumidores en los Estados miembros, Carta de protección a los consumidores aprobada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en mayo de 1973 y resolución aprobada por el Consejo de Ministros de la CEE en abril de 1976*. Vid. *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Constitución*, núm. 8, 30 de agosto de 1978, pág. 2108.

Ver Texto

(8) Especial importancia tiene, por su proximidad tanto en el tiempo como en el espacio, el antecedente que supuso la redacción del art. 81 de la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976, que señala que corresponde

prioritariamente al Estado *proteger al consumidor, especialmente mediante el apoyo a la creación de cooperativas y asociaciones de consumidores.*

[Ver Texto](#)

- (9) El art. 51 de la Constitución recibió su redacción definitiva en el Senado, en el que aparecía como art. 47.

[Ver Texto](#)

- (10) Sostienen ROSAVALLON Y VIVERET que las categorías sociales son grupos cuya identidad no se fundamenta en la posición que ocupan en el seno del proceso productivo; más todavía, grupos cuya subordinación social no se debe, o no se debe exclusivamente, a su posición en las relaciones de producción. *Vid.* ROSAVALLON, P. y VIVERET, P., *Pour une nouvelle culture politique*, Seuil, París, 1977.

[Ver Texto](#)

- (11) RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., pág. 392.

[Ver Texto](#)

- (12) Respecto a los derechos de tercera generación creo resulta clarificador este extracto recogido de la obra colectiva *Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado*:

«Si el reconocimiento de los derechos de primera generación —los derechos de la libertad— llevó a descubrir los derechos de segunda generación —derechos de la igualdad—, éstos han llevado a descubrir los derechos de tercera generación, cuyo valor fundamental de referencia es la solidaridad. La revolución tecnológica ha supuesto un profundo cambio en las relaciones de los seres humanos entre sí y, también, en sus relaciones con la naturaleza y con el contexto o marco de convivencia... Los derechos humanos de tercera generación pretenden partir de la totalidad de necesidades e intereses del ser humano tal como se manifiestan en la actualidad. Si el titular de los derechos de primera generación era el ser humano aislado, y los protagonistas de los derechos de segunda generación eran los seres humanos en grupos, las nuevas circunstancias actuales exigen que la titularidad de los derechos corresponda, solidaria y universalmente, a todos los hombres». Vid. BAIGORRI, J. A., CIFUENTES, L. M., ORTEGA, P., PICHEL, J., y TRAPIELLO, V., *Los Derechos Humanos. Un proyecto inacabado*, Ediciones del Laberinto, Madrid, 2001, pág. 46.

[Ver Texto](#)

- (13) *Vid.* QUINTANA CARLO, I., «La protección del consumidor en España», en *Actualidad Civil*, núm. 13, 1987, pág. 253.

[Ver Texto](#)

- (14) En este sentido afirma SEQUEIRA MARTÍN que *el art. 51 de la CE ha recogido, aunque no de forma exacta, el catálogo de derechos básicos del consumidor que previamente habían expresado el Consejo de Europa a través de la Carta de Protección del Consumidor, aprobada por resolución 543 de la asamblea de 17 de mayo de 1973, y la CEE a través del programa preliminar para una política de protección y de información de los consumidores, aprobado por el Consejo el 14 de abril de 1973 (JOCE núm. C 92/1, de 25 de abril de 1975)*». *Vid.* SEQUEIRA MARTÍN, A., «Defensa del Consumidor y Derecho Constitucional Económico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, pág. 103.

[Ver Texto](#)

- (15) *Vid.* BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit., pág. 26.

Del mismo modo se posiciona SEQUEIRA MARTÍN cuando considera que debe *considerarse irrelevante la omisión de tal*

derecho por entender que viene recogido en alguno de los mencionados, como pueden ser los derechos a la salud, la seguridad y el de los intereses económicos porque sin aquél quedarían vaciados en gran parte de contenido. Vid. SEQUEIRA MARTÍN, A., *Defensa del Consumidor...*, cit., págs. 103 y ss.

[Ver Texto](#)

- (16) Art. 38 de la Constitución Española así lo afirma al decir que: *Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.*

[Ver Texto](#)

- (17) PRADA ALONSO, J., *Protección del consumidor y responsabilidad civil*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 37.

[Ver Texto](#)

- (18) Vid. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., pág. 398.

[Ver Texto](#)

- (19) Afirma SEQUEIRA MARTÍN que *la configuración del modelo económico sobre el derecho de propiedad y del derecho de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, naturalmente con sus propias limitaciones constitucionales, tiene su defensa al amparo del art. 53.1. Y ello en razón a que son los derechos del capítulo II, vinculantes para los poderes públicos y que sólo por ley permiten la regularización de su ejercicio. De forma tal que una regulación desnaturalizadora de su contenido o el no respeto de su carácter de materia de reserva de ley podría ser causa de inconstitucionalidad.* Vid. SEQUEIRA MARTÍN, A., *Defensa del Consumidor...*, cit., págs. 92 y 93.

[Ver Texto](#)

- (20) Señala BAENA en este sentido que es la defensa de los consumidores la que ha de integrarse en la regulación del comercio interior, que se basa en el respeto al modelo constitucional económico. Vid. BAENA, M., *La ordenación del mercado interior. El modelo económico en la Constitución Española*, vol. I, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1981, pág. 211.

[Ver Texto](#)

- (21) Los intereses económicos de los consumidores no pueden constituir por sí solos el elemento determinante de la actuación de los poderes públicos, que además han de tomar en consideración los intereses económicos de los demás participantes en la actividad económica del país. Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit., pág. 26.

[Ver Texto](#)

- (22) Dice el tenor literal del art. 43 en sus dos primeros párrafos que: *Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Y que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.*

[Ver Texto](#)

- (23) Algunos autores han llegado a ir más lejos aun al cuestionarse si el propio art. 15 de la Constitución no protege ya la salud de los consumidores, por cuanto todos tienen derecho a la vida y a la integridad física. Vid. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., pág. 399.

[Ver Texto](#)

(24) Cfr. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., págs. 398 y ss.

[Ver Texto](#)

(25) Así lo sostiene, entre otros, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., cuando afirma que *la experiencia diaria demuestra que de nada sirve el reconocimiento de derechos a los consumidores si no se arbitran los procedimientos que por su sencillez y su accesibilidad y eficacia puedan hacer que la realización de aquellos derechos sea efectiva*. Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit., pág. 26.

[Ver Texto](#)

(26) Algunos autores han calificado esta instrumentalización como «instrumentalización indirecta», al entender que se tratan de medidas que faciliten la autodefensa al consumidor, con la intención de convertir a los consumidores y usuarios en contrapoder, que se configuraría como un instrumento fundamental de su propia protección. Cfr. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., pág. 491.

[Ver Texto](#)

(27) Vid. PRADA ALONSO, J., *Protección del consumidor...*, cit., pág. 39.

[Ver Texto](#)

(28) Esto nos vuelve a reafirmar en nuestra posición ya manifestada a lo largo de este trabajo de que esta promoción es consecuencia de la situación de inferioridad en la que se encuentran los consumidores.

[Ver Texto](#)

(29) Cfr. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., pág. 491.

[Ver Texto](#)

(30) Cfr. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., págs. 402 y ss.

[Ver Texto](#)

(31) Por todos BERCOVITZ, A. Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit.

[Ver Texto](#)

(32) Vid. GOMEZ SEGADE, J. A., «Notas sobre el derecho de información del consumidor», en *R.J. Cataluña*, 1980, pág. 144.

[Ver Texto](#)

(33) ORTÍ VALLEJO, A., *Comentarios a la Ley General Para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. y SALAS HERNÁNDEZ, J. (Coordinares), Editorial Civitas, Madrid, 1992, pág. 399.

[Ver Texto](#)

(34) Vid. STC 71/1982 de 30 de noviembre.

[Ver Texto](#)

(35) Dice la LGDCU que *será preceptiva su audiencia en los siguientes casos:*

- a) *Reglamentos de aplicación de esta Ley.*
- b) *Reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo.*
- c) *Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado.*
- d) *Precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas.*
- e) *Condiciones generales de los contratos de Empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio.*
- f) *En los casos en que una Ley así lo establezca.*

Ver Texto

(36) Interesante nos parece la advertencia que en este sentido realiza BERCOVITZ, A., cuando afirma que *lo que no debe el Estado, pues se opondría a lo dispuesto en el precepto constitucional, es tratar de suplantar a los consumidores sustituyendo a sus organizaciones por las constituidas y dominadas por la Administración.* Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit., pág. 27.

Ver Texto

(37) Vid. PRADA ALONSO, J., *Protección del consumidor...*, cit., pág. 39.

Ver Texto

(38) Entiende BERCOVITZ que *del mismo modo sobra, por insuficiente, la mención al régimen de autorización de productos comerciales, puesto que una política de protección de consumidores exige mucho más.* Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit., pág. 27.

Ver Texto

(39) Vid. RUIZ-RICO, J. J. y CONTRERAS, M., *Comentarios al...*, cit., pág. 405.

Ver Texto

(40) Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., *Estudios jurídicos sobre protección...*, cit., pág. 29.

Ver Texto

