

EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

*THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF PROTECTION OF THE  
RIGHTS OF CONSUMERS AND USERS*

*Actualidad Jurídica Iberoamericana N° 10, febrero 2019, ISSN: 2386-4567, pp. 366-399*



María José  
REYES LÓPEZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 12 de mayo de 2018  
ARTÍCULO APROBADO: 11 de octubre de 2018

**RESUMEN:** El presente artículo desarrolla el principio de protección a los consumidores y usuarios como principio constitucional reconocido en el art. 51 CE; el significado de su inserción en su capítulo III, dedicado a los principios rectores de la política social y económica y a su plasmación legislativa en normas de aplicación de este derecho.

**PALABRAS CLAVE:** Principios constitucionales; consumidor; usuarios; principios básicos; salud, seguridad, productos, servicios, información.

**ABSTRACT:** *This article develops the principle of protection to consumers and users as a constitutional principle recognized in art. 51 CE; the meaning of its insertion in its chapter III, dedicated to the guiding principles of social and economic policy and to its legislative enactment in norms of application of this right.*

**KEY WORDS:** *Constitutional principles, consumer, users, basic principles, health, security, products, services, information.*

**SUMARIO.- I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN.- II. LA NECESIDAD DE RECONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES DE CONSUMO.- III. RECONOCIMIENTO Y SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES EN LA CE.- I. Ámbito de protección. Sujetos protegidos.- 2. Noción de consumidor en el TRLGDCU.- IV. DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.- I. El derecho a la salud y seguridad. Normativa de referencia.- 2. Significado del reconocimiento del derecho a la salud y a la seguridad en el ordenamiento interno.- 3. Medidas de prevención y evitación de riesgos.- A). El riesgo permitido.- a) Obligación general de información al consumidor de los riesgos permitidos.- 4. Protección de los intereses económicos y sociales.- A) Interdisciplinariedad normativa y principios para su aplicación.- 5. Los derechos básicos a la información, formación y educación.- A). El derecho de información. Regulación.- a) Contenido.- b) La obligación de informar por parte de los poderes públicos. - c) El derecho de información precontractual. - B). El derecho a la educación y formación en materia de consumo.- a) Contenido del derecho.- V. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.- VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.**

---

## I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La CE de 1978 reconoce en su art. 51 el principio de protección a los consumidores y usuarios insertándolo en el capítulo III correspondiente a enunciar los principios rectores de la política social y económica.

Se trata éste de un principio que, por vez primera, reconoce la necesidad de dotar de una especial protección jurídica al individuo cuando se relaciona con el mercado mediante la realización de actos de consumo, identificándoles como una nueva categoría de sujetos a los que denomina consumidores, con el fin de paliar mediante remedios específicos la notoria situación, no sólo de desigualdad, sino también de inseguridad jurídica, existente ante el vacío normativo que había en este ámbito.

## II. LA NECESIDAD DE RECONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES DE CONSUMO

El auge económico vivido en las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI ha propiciado que la sociedad actual haya desarrollado una importante evolución de su actividad económica y, con ella, un fuerte incremento en el progreso del consumo de bienes y servicios. Este aumento de la riqueza también ha influido en que se haya ido cambiando el modelo de sociedad, caracterizada en la actualidad por su elevado consumo de productos y servicios, unido a una

• **María José Reyes López**

Catedrática de Derecho civil, Universidad de Valencia. Correo electrónico: Maria.J.Reyes@uv.es

inevitable evolución de los modos de contratar, que tienden hacia mecanismos más ágiles y rápidos pero que, al mismo tiempo presentan el inconveniente de que el sujeto se ve atrapado en un sistema en el que poco puede influir.

El derecho de consumo nació ante la constatación de una notoria situación de desigualdad por parte de los particulares en sus relaciones con las empresas, al mismo tiempo que como respuesta ante la falta de una normativa específica que dotase de protección a los particulares frente a los riesgos producidos por las innovaciones industriales y al crecimiento de relaciones de mercado, que utilizaban como instrumento básico de negociación los contratos tipo o las condiciones generales de la contratación.

El otorgamiento de un especial tratamiento a las relaciones vinculadas al consumo paulatinamente se fue consolidando a partir de los años 60, como consecuencia de las insuficiencias causadas por un sistema que avanzó con el más fuerte, dejando parcialmente desasistida a la que se viene denominando, parte débil del contrato. Ante ello, los consumidores se convirtieron en un contrapoder, con el fin de corregir la asimetría que de forma notoria existía en las relaciones que causaba el mercado, con notorio perjuicio para el consumidor, de forma que, progresivamente, el aumento desmesurado del consumo, auspiciado por un fuerte desarrollo económico, propició el nacimiento de un nuevo grupo de presión que con el tiempo ha ido desvelando el enorme potencial que entraña en sí mismo. A resultas de ello, el individuo, posible adquirente de un bien o servicio, comenzó a luchar contra las situaciones de monopolio o cuasi-monopolio que disfrutaban algunas empresas, permitiéndoles fomentar la proliferación de contratos que contenían habitualmente condiciones generales gravosas o abusivas para el consumidor o usuario. Junto a ello, se constató la existencia de un complejo entramado de normas que intentaban impedir el desarrollo de la competencia desleal y la publicidad engañosa, así como una serie de condicionantes de tipo sociológico y de estudio de masas cuyo sentido era la creación de condiciones ambientales que preparasen al consumidor a perder la conciencia de sus necesidades, induciéndolo a un consumo desmesurado mediante ofertas previas o simultáneas a la compra, realizadas de manera que directa o indirectamente falseasen la calidad, las cualidades... o simplemente no aportasen una información veraz respecto a la utilidad esperada del bien o servicio ofertado.

Dichos factores crearon el germen que favoreció la concienciación por parte de la sociedad de la necesidad de que al individuo se le dotase de unos medios adecuados para encarrilar su actividad consumista, resultante de lo cual, y como consecuencia de la asunción de estos factores sociales por parte del legislador, las relaciones derivadas del consumo se empezaron a valorar como un fenómeno de masas frente a la consolidación de la gran empresa. Dicha protección arranca

precisamente de ese carácter habitual y, en mayor o menor proporción, estable y próximo a la vida de los ciudadanos que, con base en esa continuidad, las hace especialmente constantes y frecuentes, sobre todo en el ámbito de las relaciones contractuales y de daños a las personas.

Esta situación dio origen a que se constataste que el particular se encontraba en una posición de desigualdad frente al empresario, que le colocaba en un estado de desprotección jurídica, contrario a los principios básicos de la contratación, establecidos para regular relaciones en las que los sujetos contratantes parten de una situación caracterizada por garantizar el principio de igualdad entre las contraprestaciones de las partes. Unido a ello también se puso de manifiesto que el nivel de riesgo introducido por los nuevos productos que salían al mercado, consecuencia de los avances tecnológicos, obligaban a los particulares y, a la sociedad en general, a tener que soportar cierto nivel de riesgo, frente al que se encontraban, en muchas ocasiones, faltos de los suficientes mecanismos para reclamar ante los perjuicios que podían generar dichos productos.

La protección del individuo, tanto en su faceta personal, como en su faceta social, siempre ha sido una de las preocupaciones del estado social. Desde un orden histórico, los derechos fundamentales de naturaleza individual han sido complementados con otros de carácter social y grupal, llegando así, como una nueva manifestación de la tendencia a la expansión del principio de igualdad, al reconocimiento de los derechos de tercera generación, que integran, no sólo el bloque característico de los derechos de prestación en sentido estricto: salud, asistencia, vivienda... sino igualmente un conjunto de lo que, en su momento se calificó de "nuevos derechos", como es el derecho de los consumidores, la defensa del medio ambiente... en los que elementos del estado social se mezclan confusamente con elementos más propios de un contexto postsocial<sup>1</sup>. En el ámbito jurídico civil, estas situaciones se han visto reflejadas en la esfera contractual; en la de seguridad de productos y de servicios y, finalmente, e íntimamente vinculado con ello, en la de responsabilidad por los daños derivados de actos de consumo.

### III. RECONOCIMIENTO Y SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES EN LA CE

Por lo expuesto, este conjunto normativo sobre protección de consumidores y usuarios no siempre ha existido de forma expresa. Por ello, su reconocimiento puede ser considerado un avance en la protección social, surgido a resultas de la evolución sufrida por el mercado como consecuencia del fenómeno de la

<sup>1</sup> PORRAS NADALES, A. J.: "Derechos e intereses. Problemas de tercera generación". *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, septiembre-diciembre 1991, pp. 219 y ss.

industrialización masiva, que hacía que el sujeto tuviese que soportar que todos los excesos recayesen sobre él.

En dicho contexto se fraguó el artículo 51 CE, que no hace sino reconocer la situación de desigualdad que caracterizaba las relaciones entre los empresarios y los particulares, que requerían un especial tratamiento y protección, otorgándoles una garantía judicial eficaz<sup>2</sup>.

No en balde la CE de 1978 es una Constitución propia de un Estado social, con notorias diferencias de planteamiento respecto a las de corte liberal, que contienen las libertades individuales que garantizan la esfera privada del individuo frente al Estado, incluyendo reivindicaciones sobre los derechos de los consumidores o el derecho a la calidad de vida, entre otros, dando con ello entrada al reconocimiento de los derechos y libertades de tercera generación, reivindicados por los nuevos movimientos sociales, más allá de los derechos sociales.

El artículo 51 de la Constitución proclama que: “Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos”. Dicho texto adoptó su redacción definitiva tras ser modificado en parte por el Senado, influenciado por el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea iniciado en 1975. Dicha redacción supuso el reconocimiento del principio de defensa de los consumidores como principio general del derecho, que debe orientar todas las iniciativas que se adopten en las que el interesado sea el consumidor. A ello alude expresamente el artículo 53 CE al otorgar a los principios recogidos en el capítulo tercero, bajo la rúbrica “De los principios rectores de la política social y económica” el carácter de informadores del ordenamiento jurídico, cuya vigilancia y aplicación vincularán a los poderes públicos, a la práctica judicial y a la legislación positiva, siendo asimismo susceptibles de fundamentar la inconstitucionalidad de disposiciones con rango de Ley, a tenor de lo establecido en el artículo 161.1 CE y de los artículos 27.1 y 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

La ubicación de dicha disposición en el capítulo III es buen exponente de la laguna existente hasta dicho momento; pero no sólo de eso. Su enumeración genérica obligó a plantear si el principio de protección a los consumidores y usuarios formaba parte de los derechos económicos, sociales o de ambos.

Su situación permite excluir que se trate de un derecho fundamental, sin perjuicio de que se haya resaltado que entronca con el marco de los derechos

---

2 FONT GALÁN, J.I.: “El derecho del consumidor entre códigos y constitución: lugar de encuentro del derecho civil y derecho mercantil”, *Cuadernos de derecho y comercio*, núm. 6, 1989, pp. 79 y ss.

fundamentales al proteger la dignidad, la libertad y la igualdad humanas en la función de consumo. En efecto, la regulación de la protección de los consumidores no se realiza bajo una técnica de derechos subjetivos que tengan un amparo directo en la Constitución. El artículo 51.1 y 2 establece tan sólo una serie de principios generales inspiradores de la defensa de los consumidores, unos de carácter sustantivo: seguridad, salud y legítimos intereses de los consumidores; y, otros de carácter accesorio: información y educación de los consumidores, pero no una defensa de sus intereses al amparo de la regulación de unos derechos con independencia de cuál hubiera podido ser la técnica constitucional de su protección.

Dicha consideración se desprende de la redacción del propio artículo 51.1 y 2 que, a diferencia de otros preceptos del mismo capítulo tercero del título I en el que se encuentra sistemáticamente recogido, no hace la menor referencia a la técnica jurídica del derecho. En el mismo sentido se entiende además el artículo 51 al tratarle sistemáticamente con el artículo 53.3, ya que este último manifiesta que: "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo III informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

El artículo 51 CE pertenece a los principios del capítulo III de carácter meramente inspirador y de necesaria regulación posterior para su posible amparo. A ello se une el criterio reiterado por parte del Tribunal Constitucional, que, en su STC 14/1992, 10 febrero, enuncia el art. 51 como un principio rector de la política económica y social y no, como un derecho fundamental; y, como tal, inspirador del ordenamiento jurídico<sup>3</sup>.

Además de su colocación en el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica, de este precepto cabe destacar el intento de hacer prevalecer los intereses de los consumidores sobre los productores, al igual que se refleja en la elaboración de directrices comunitarias; así como la pretensión de armonizar y garantizar una protección especial de los intereses económicos y sociales e incrementar el protagonismo de las asociaciones de consumidores y usuarios. El artículo 51 CE consolida, en definitiva, la protección del consumidor

3 "Este precepto enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental. Pero de ahí no se sigue que el legislador pueda contrariar el mandato de defender a los consumidores y usuarios, ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución [STC 19/1982 (RTC 1982, 19), fundamento jurídico 6º]. Ahora bien, es también claro que, de conformidad con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio. Así ocurre con el art. 51.1 de la Constitución, que determina unos fines y unas acciones de gran latitud, que pueden ser realizados con fórmulas de distinto contenido y alcance. Pero, en cualquier caso, son normas que deben informar la legislación positiva y la práctica judicial (art. 53.3 de la Constitución)".

que es sinónimo de protección del individuo y que debe entenderse como una nueva manifestación de la evolución social del derecho, puesto que la remodelación de las estructuras sociales obliga simultáneamente a ahondar en el principio de igualdad ante la ley a fin de proteger a la parte más débil.

Pero también la protección de los consumidores ha de entenderse dentro del marco constitucional económico<sup>4</sup>. La Constitución de 1978 establece una economía social de mercado y un sistema jurídico para dicha economía, constituido por la constitución económica y el art. 51 CE, en el que los derechos de los consumidores pasan a adquirir una importante dimensión institucional, en cuanto protegen un sistema económico vinculado a marcos de referencia constitucionales, de tal suerte que un defecto en el funcionamiento del sistema provocaría una fisura en la protección de los derechos contemplados, al mismo tiempo que señala que la regulación de la defensa del consumidor no puede ir contra los principios constitucionales configuradores del modelo económico.

Asimismo, dicho principio debe vincularse a lo dispuesto en el art. 53.3 CE, cuando señala que los principios rectores deben inspirar todas las actuaciones<sup>5</sup>. Como destaca la STC 1/1982, no se trata de un precepto vacío de contenido, si bien, se hace necesario regular una defensa del consumidor de forma sistemática en torno a los principios del artículo 51 porque no tiene un amparo directo de la Constitución.

Al hilo de ello, y, en aras de lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, el 19 de junio de 1984 se aprobó la Ley 26/1984 para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU).

Esta ley respondió al mandato constitucional, que exigía que el principio de protección a los consumidores y usuarios fuese regulado por una norma de desarrollo, como consecuencia de que el precepto constitucional no se podía alegar directamente ante los tribunales.

La finalidad de la LGDCU se centró en el desarrollo de los denominados derechos básicos de los consumidores y usuarios, enumerados en su artículo 2, que concretó en: la protección contra los riesgos de la salud o seguridad y de los legítimos intereses económicos y sociales; el derecho a ser indemnizado de los daños y perjuicios sufridos, caso de no haber obtenido la reparación adecuada,

4 La STC 1/1982 asienta este concepto: "En la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que ocurre en más recientes constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y el funcionamiento de la actividad económica: el conjunto de todas ellas componen lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal" (FJ. n.º 1)".

5 "3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen."

así como la confirmación de que el consumidor tiene derecho a ser informado y educado respecto a la elección de productos y el consumo en general, el derecho a ser representado por asociaciones que defiendan sus intereses y por último, a gozar de protección jurídica, administrativa y técnica. Este último derecho se incorporó a la Ley de forma inexplicable, al no quedar contemplado en el artículo 51 de la C.E., además, de que proteger los derechos de los consumidores es la finalidad establecida de antemano en la propia Exposición de Motivos de la LGDCU. De otra parte, esa inclusión se realizó con una redacción confusa y poco precisa, que entremezclaba conceptos tales como protección jurídica, administrativa y técnica, y paradojas, como que el preámbulo la Ley recomendaba proveerse de los procedimientos eficaces a los que alude el artículo 51 de la Constitución mientras que su texto constataba su carencia.

Para reforzar la posición de los consumidores se diseñó además un procedimiento específico de resolución de conflictos y estableció un régimen de sanciones para los productores incumplidores, orientado a garantizar la seguridad en la adquisición y utilización de los productos y en la prestación de servicios, así como correspondencia e igualdad en las relaciones contractuales.

Igualmente, dicha Ley necesitaba complementarse con otras Leyes tendentes a armonizar toda la política económica y social con el principio, también recogido en el artículo 38 CE, del derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

La promulgación de dicha Ley impuso una remodelación de los principios de protección a los adquirentes de un bien en su consideración de consumidores o usuarios, no sólo en el ámbito contractual sino en todas aquellas situaciones en las que el adquirente, consumidor o usuario de un producto o servicio pudiera verse inmerso en una situación de desprotección o perjuicio. Prontamente, sin embargo, este texto se vio obligado a coexistir con las normas que se fueron publicando posteriormente en Leyes especiales hasta que, por RD Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, gran parte de ellas quedaron refundidas en este texto. Pero aun así, sigue sin ser una norma única puesto que siempre ha necesitado complementarse con las disposiciones que armonizan la política económica y social, a lo que actualmente deben sumarse otras Leyes especiales, como la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo; la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias, entre otras o la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que en su art. 2 establece la adición de un tercer párrafo al artículo 114 LH, en virtud del cual, los intereses de demora de préstamos o créditos para la

adquisición de vivienda habitual, garantizados con hipotecas constituidas sobre la misma vivienda, no podrán ser superiores a tres veces el interés legal del dinero y sólo podrán devengarse sobre el principal pendiente de pago y, la reforma que ha sufrido el TRLGDCU, por Ley 3/2014, que ha modificado el art. 83 de dicha norma suprimiendo su apartado segundo que concedía al juez la posibilidad de integrar el contrato tras declarar el carácter abusivo de una cláusula. Desde entonces, y como fruto de dicha concienciación colectiva, las reformas que se hicieron para paliar los efectos de la crisis en las economías domésticas obligan a diferenciar los tipos de interés atendiendo a la operación jurídica realizada. En concreto, en los préstamos con garantía hipotecaria habrá que distinguir según se trate de adquisición de vivienda habitual o no. En el primer caso el criterio de aplicación de los intereses moratorios es más restrictivo, limitando dicho interés a que no supere en tres veces el interés legal de dinero. En los préstamos personales el interés suele ser alto porque no cuenta con una garantía adicional. En estos casos, la remisión se suele hacer por remisión al art. 20 LCCC, que lo limita a no exceder en dos veces y medio el interés legal del dinero mientras que los préstamos sin aval tienen un tipo de interés muy elevado, que puede llegar al 25% TAE, sin perjuicio en todos estos casos, de que su aplicación quede supeditada a la doctrina del TJUE en lo que se refiere a la interpretación sobre el tratamiento de las cláusulas abusivas.

Cabe finalmente destacar que, siendo innegable que la protección y defensa de los intereses de los consumidores es un principio sometido a la salvaguarda constitucional, a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 del texto constitucional, los Tribunales deberán aplicarla en caso de colisión entre normas de derecho sustantivo e interés de los consumidores, si bien esta afirmación sería parcial, si no se añadiera que, también el texto constitucional garantiza la protección y el derecho al ejercicio de la libre empresa y que ambos principios deben armonizarse sin que supongan una cortapisa a los derechos de los consumidores o usuarios. Más aún, la delimitación del ámbito de responsabilidad del empresario, fabricante, mayorista... y el nivel de exigencia que es lícito exigirles propician la estabilidad de las relaciones comerciales y de la seguridad del tráfico jurídico.

## **I. Ámbito de protección. Sujetos protegidos**

Cuando la Constitución, los programas de la UE, los distintos Estatutos de autonomía, las campañas divulgativas... mencionan a los consumidores y usuarios están aludiendo a la protección que debe darse a los sujetos de una sociedad frente a los riesgos que pueden derivar de un producto o de un servicio. Se trata, en suma, de una protección genérica que asimila esta tutela a la del ciudadano, que se hace con una perspectiva de protección a la sociedad frente a los daños que hipotéticamente pueden causar los productos o servicios en el mercado.

El planteamiento es pues genérico y de carácter preventivo y, los intereses que protege, colectivos y difusos.

Distinta es, por el contrario, la noción de consumidor que ofrecen los textos legislativos, que regulan una materia determinada. Esta requiere la observancia de unos presupuestos previos para gozar de dicha condición, que son los que concreta cada norma, normalmente en sus primeros artículos. Dichos textos, a diferencia de los primeros, ofrecen una visión individual y los intereses que tutelan son también de esta índole.

Sin perjuicio de ello, en uno y otro caso, los intereses que se defienden son los mismos, pero el planteamiento es diferente. En el primero de ellos, se está atendiendo a la situación del ciudadano en su relación con el mercado con independencia de su intervención en un acto de consumo; de ahí, la acepción de consumidor abstracto; en la segunda, se regula cuándo un sujeto puede quedar amparado o excluido del ámbito de protección de esta normativa porque se está tendiendo a dar una protección específica, lo que permite referirse al consumidor concreto. Ello indica, al mismo tiempo, que la normativa de consumo está dirigida a proteger a toda la población en general, y al sector específico de la sociedad que se encuentra en una situación de desventaja o de desprotección con relación al mercado, lo que motiva que dichos sujetos tengan que participar de unas características especiales.

El término consumidor o usuario se utiliza para designar a las personas que merecen ser tuteladas por una normativa especial en esta materia. No obstante, no todos los textos lo recogen de la misma manera, ni con el mismo alcance.

En el ordenamiento jurídico interno, dicho calificativo fue empleado por vez primera en el art. 51 CE que, si bien configuró este principio general de protección de los consumidores y usuarios, no definió a sus sujetos, limitándose a establecer la obligación de garantizar y de proteger sus derechos al especificar lo siguiente:

“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”.

Pero el término de consumidor o de usuario ha sufrido una evolución en su configuración como resultado de la necesidad de armonizar su configuración con el concepto dado por las normas comunitarias. En concreto, el concepto

de consumidor y usuario se encuentra contemplado en el Tratado de Lisboa de 2007 y en las distintas Directivas reguladoras de cada materia en especial y otras normas de menor rango, con distinta connotación; en el art. 51 CE; en las distintas Leyes autonómicas de protección de los derechos de los consumidores y usuarios; como sujeto a tutelar en el TRLGDCU y, en otras Leyes especiales y normas de menor rango.

Pero no todas estas normas son iguales. Unas tienen carácter programático; otras son de desarrollo. Unas hacen declaraciones de principio, las otras concretan estos derechos. Con ello, se pone de manifiesto cómo, en ocasiones, el legislador utiliza el término de consumidor de forma amplia, queriendo equipararlo al de ciudadano o administrado, como se refleja en la CE, mientras que, en otras, lo restringe, como sucede en la regulación de los contratos de crédito al consumo o, por el contrario, ofrece una visión más amplia, como hace la Ley de condiciones generales de la contratación, permitiendo incluso que los empresarios puedan ser asemejados en el trato al que reciben los particulares.

## 2. Noción de consumidor en el TRLGDCU

El concepto de consumidor ha sido objeto de un cambio significativo tras la reforma operada por el RD Legislativo 1/2007, que pasó a ofrecer una definición mucho más parca que la proporcionada en la LGDCU al utilizar la misma terminología que la legislación comunitaria y asumir los criterios formulados por la jurisprudencia. Como explica su exposición de motivos, el consumidor y usuario que contempla esta norma es la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional; esto es, que interviene en las relaciones de consumo con fines privados, contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros. Por ello, su art. 3 ofrece la siguiente definición: "A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional".

Se pretende con ello delimitar la normativa de consumo a las relaciones que surgen en el mercado entre consumidor y empresario, porque se parte de la premisa de que el consumidor es el sujeto más desfavorecido de la relación. A ello responde precisamente su art. 2, que limita su aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios. Esta definición, como recuerda la STS de 18 de junio 2012, en lugar de acoger la referencia comunitaria más amplia sobre el concepto de consumidor, como cualquier persona que actúe con un propósito ajeno a su actividad profesional, adoptó la remisión, ya expresa, o bien implícita, al concepto desarrollado por la LGDCU de 1984 (arts. 1, 2 y 3); combinándose

de esta forma un criterio positivo de consumidor como “destinatario final”, con el criterio negativo que excluye a quienes emplean dichos bienes o servicios “para integrarlos en procesos relacionados con el mercado”.

En este contexto, si bien la ley de condiciones generales ha tratado de armonizar ambos conceptos (parágrafo IX del preámbulo), el texto refundido de 2007, en su exposición de motivos, ha introducido una aclaración en orden a la fórmula de “destinatario final”, en el sentido de que su intervención en las relaciones de consumo debe responder “a fines privados”.

No obstante, con anterioridad a la promulgación del texto refundido del 2007, la doctrina jurisprudencial ya había concretado la noción de “destinatario final”, en un sentido también restrictivo y relacionado con “el consumo familiar o doméstico” o con “el mero uso personal o particular”<sup>6</sup> de igual forma que la noción delimitativa de los fines del acto de consumo ya se había perfilado en la jurisprudencia comunitaria, incluso de manera más restrictiva haciendo referencia a “las necesidades familiares o personales”, o “a las propias necesidades del consumo privado de un individuo”<sup>7</sup>.

Respecto a la definición anterior ésta pasa ahora a concretar el ámbito de actividad que incluye o excluye al sujeto de estas normas. Es así, como el concepto vigente engloba a las personas físicas cuando realicen una actividad que quede al margen, - con un propósito ajeno, indica la Ley-, de su propia actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, al mismo tiempo que desecha la referencia a la necesidad de ánimo de lucro cuando se trata de personas físicas, dejando dicho criterio vinculado únicamente al ejercicio de la actividad mercantil habitual mientras que en el apartado segundo del precepto se utiliza como criterio de exclusión de las personas jurídicas.

La referencia, por otra parte, a la actividad propia del empresario permite aceptar la condición de consumidor en la realización de los restantes actos.

Las modificaciones que el precepto ha introducido consisten en concretar el ámbito de aplicación de la normativa de consumo pasando, de contemplar cualquier tipo de acto que realice el sujeto vinculado con una actividad empresarial o profesional, a circunscribirla al ámbito de conductas o comportamientos que se realicen vinculados con la actividad comercial o profesional específico que realice el sujeto. Por ello, el profesional cuando adquiere un bien para su consumo o

6 SSTS 18 junio 1998 (RJ 1998, 5290); 16 octubre 2000 (ECLI:ES:TS:2000:7377) y 15 diciembre 2005 (ECLI:ES:TS:2005:7510).

7 SSTJCE 17 marzo 1998, Caso Bayerische Hypotheken-und Wechselbank AG contra Edgar Dietzinger. (TJCE 1998, 52); 11 julio 2002 (TJCE 2002, 228) y 20 enero 2005, Caso Johann Gruber contra Bay Wa AG (TJCE 2005, 24).

utilización dentro del sector en el que desempeñe su actividad no puede ser merecedor de la condición de consumidor<sup>8</sup>.

El texto refundido ofrece una definición mucho más parca porque ha intentado utilizar la misma terminología que la legislación comunitaria<sup>9</sup>. Aun así, ha respetado las peculiaridades de nuestro ordenamiento jurídico en relación con las "personas jurídicas", que ha seguido incluyendo.

Como explica la exposición de motivos de este Real Decreto Legislativo, el consumidor y usuario que contempla esta norma es la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional; esto es, que interviene en las relaciones de consumo con fines privados, contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros.

Se pretende con ello delimitar la normativa de consumo a las relaciones que surgen en el mercado entre consumidor y empresario, porque se parte de la premisa de que el consumidor es el sujeto más desfavorecido de la relación. A ello responde precisamente su art. 2, que limita su aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios.

A diferencia del derecho comunitario, que excluye dicha condición para las personas jurídicas, nuestro ordenamiento jurídico mantiene la posibilidad de que puedan serlo, tanto en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, como en los diversos Estatutos o Leyes protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios de las Comunidades Autónomas, como en la Ley 7/98, de 13 de abril, de condiciones generales de la contratación.

Dicho reconocimiento, aun siendo significativo, obliga, sin embargo, a tener que establecer, de forma similar a la implantada para las personas físicas, criterios para determinar cuándo pueden gozar de dicha condición.

Esta delimitación es necesaria además en este ámbito en el que, junto a las personas jurídicas, entre cuyos fines no figura la prosecución de intereses económicos, existen otras que se caracterizan porque su pretensión es la obtención de beneficios.

Inicialmente, con relación a la definición contenida en la LGDCU se planteó la duda de si las entidades mercantiles podían serlo cuando la actividad que realizaban

8 A esta conclusión llega la STS 28 de mayo de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:2820), que fija doctrina en la que descarta la aplicación de la normativa sobre consumidores en la compra de un despacho para ejercer una actividad profesional de prestación de servicios y posteriormente la STS 14 octubre 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4586).

9 STS 6 abril 2018 (RJ 2018, 1183); STS 10 enero 2018 (RJ 2018, 58).

no estaba conectada directamente con el mercado, sino que se trataba de un acto intermedio, habiendo partidarios de entender que si los actos que se realizaban no estaban encaminados como objetivo primordial al mercado se podría hacer valer dicha condición. En la actualidad la definición que aporta el TRLGDCU ha zanjado dicha polémica en cuanto todas las actividades que realizan las entidades de naturaleza mercantil están encaminadas a la obtención de un beneficio económico, como así se desprende de su propia naturaleza. Dicha conclusión deriva además de la interpretación conjunta de los arts. 3 y 4 del TRLGDCU. El primero de ellos deja dependiente de la condición de consumidor o de usuario la realización de actos ajenos a las actividades de carácter empresarial y hay que entender que en estas entidades dicho concepto es inexistente en cuanto todas las actividades que organicen estarán encaminadas, bien directa, bien indirectamente a mejorar la actividad a la que se deben.

Vinculado precisamente con el presupuesto de falta de ánimo de lucro, el precepto incluye expresamente a las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ese objetivo en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial, a diferencia del criterio subjetivista, que utiliza en el párrafo anterior, relacionado con el ejercicio de su específica actividad. Con ello, lo que hace esta disposición es recoger el criterio consolidado por la doctrina jurisprudencial, fundamentalmente al aplicar la regulación de las cláusulas abusivas en los contratos de mantenimiento de ascensores, entre otros o las actividades realizadas por las comunidades de propietarios en beneficio de su comunidad. También se ha venido reconociendo este mismo carácter a determinados entes sin personalidad, como pueden ser las comunidades de herederos, que tiene reconocida la capacidad procesal en la LEC y, particularmente, las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal. En este mismo sentido, pueden tener la condición de consumidoras las comunidades de bienes no dedicadas a una actividad profesional dado que, careciendo de personalidad jurídica, constituyen un colectivo de sujetos en torno a la titularidad de un bien, que se dedica a su gestión.

Con relación a la valoración de las cooperativas, asociaciones o fundaciones habría que remitirse al criterio de realización de actividades de carácter empresarial, en cuyo caso quedarían excluidas, o a la actividad limitada a redundar únicamente en beneficio de sus miembros.

Finalmente, el precepto establece cuáles son los derechos, que califica de básicos, de los consumidores y usuarios, dotándoles de protección especial a través de normas de desarrollo, que se exponen sucintamente a continuación.

## IV. DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

### I. El derecho a la salud y seguridad. Normativa de referencia

La protección del derecho a la salud y a la seguridad de los consumidores se reconoce expresamente en el capítulo II del TRLGDCU, dedicado al reconocimiento de sus derechos básicos; en concreto, en el apartado a) de su artículo 8, que lo enumera en primer lugar.

Esta plasmación legislativa ya había quedado recogida anteriormente, en los mismos términos, en el art. 2 de la LGDCU. Tanto entonces como actualmente, el reconocimiento de dicho derecho, así como su desarrollo, han atendido al mandato fijado en el artículo 51.1 CE, que obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos con carácter prioritario.

La interrelación entre dichos preceptos ha existido desde siempre en la política de protección a los consumidores y usuarios. Ya, salud y seguridad adquirieron la categoría de derechos, denominados en 1975 "fundamentales", cuando se aprobó el Programa Preliminar de la CEE para una Política de Protección e Información de los consumidores, ratificado por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas el 14 de abril del mismo año, que fijaba como primer objetivo realizar: "una protección eficaz contra los riesgos susceptibles de afectar a la salud y seguridad de los consumidores" y, cuya declaración programática de actuaciones contenía los siguientes principios:

1) Que los bienes y los servicios puestos a disposición de los consumidores no debían presentar peligro para su salud o seguridad siempre que fueran usados en circunstancias normales o previsibles. Caso de presentar tales peligros deberían ser retirados del mercado por procedimientos rápidos y sencillos, al mismo tiempo que los riesgos previsibles deberían ser puestos en conocimiento de los consumidores a través de medios adecuados.

2) El carácter necesario de proteger al consumidor contra las consecuencias de los daños corporales causados por los productos y servicios defectuosos suministrados por los productores de bienes y prestatarios de servicios.

3) La necesidad de establecer criterios de control y de regulación homogénea en todos los países comunitarios sobre sustancias o preparados susceptibles de incorporarse a los productos alimenticios, exigiéndoles su previa definición, así como su uso reglamentado, y el establecimiento, a través de una regulación comunitaria, de listas precisas y claras de ellos.

4) La obligación de que las máquinas, aparatos y equipos eléctricos y electrónicos, así como otros bienes que puedan afectar a la salud o seguridad de los consumidores se regulen mediante una reglamentación particular y sean sometidos a un procedimiento aprobado por los poderes públicos para asegurar que su uso sea totalmente seguro.

5) Los productos nuevos que pudiesen atentar contra la salud o seguridad deberían ser objeto de autorizaciones particulares y armonizadas en el conjunto de la Comunidad.

Posteriormente, el Acta Única Europea introdujo una mención expresa a la protección de consumidores y usuarios en su art. 100 A, I en el que exigía que “La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado I, referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado”. Con lo que, el tratamiento de ambos derechos quedó unificado, una vez más. En esta misma línea, el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992, recogió en su título X, por una parte, la protección a la salud pública mientras que, en el siguiente, la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. A tal fin específicamente señalaba que: “La comunidad contribuirá a que se alcance un alto nivel de protección de los consumidores “mediante acciones concretas que apoyen y complementen la política llevada a cabo por los Estados miembros con el fin de proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores y de garantizarles una información adecuada”.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 siguió también insistiendo en este extremo en su art. 153.I: “Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses”.

Dicho precepto quedó ratificado en el de Niza, si bien, tanto éste como el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, no han avanzado mucho más respecto a los acuerdos y medidas acordadas, sin perjuicio de que se mantenga la misma preocupación por conciliar los objetivos de una política de mercado interior respetando los principios de protección de la salud y seguridad de los consumidores.

## **2. Significado del reconocimiento del derecho a la salud y a la seguridad en el ordenamiento interno**

Los términos salud y seguridad han contado tradicionalmente con un amplio reconocimiento por parte de los ordenamientos jurídicos.

La CE ha recogido en sus arts.: 43, 45, 49, 50 y 51, distintas expresiones de esta manifestación desde esferas diversas. Estos preceptos no son, sin embargo, reiterativos puesto que cada uno de ellos incide en un ámbito diferente.

El primer párrafo del art. 43 reconoce el derecho a la protección de la salud, imponiendo dicha tarea, en el apartado segundo, a los poderes públicos, a los que compete organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. A continuación, en el art. 45 se establece por vez primera el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, junto a su deber de conservarlo. En los dos preceptos siguientes se concreta la prosecución de dicho fin en dos grupos que merecen una atención especial por su particular condición: disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales en el art. 48 y ciudadanos de la tercera edad en el siguiente, para conferir finalmente un tratamiento específico a otro estamento: los usuarios y consumidores, en el art. 51.

Todos estos preceptos gozan de la misma protección constitucional, dada su ubicación en el capítulo III, por lo que son calificados de principios rectores de la política social y, en atención a ello, como establece el párrafo 3º del art. 53: informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. No obstante, sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen.

Pero si con carácter específico la protección del derecho a la salud quedó reconocida en el artículo 43 de la CE, con carácter prevalente respecto a los restantes preceptos, la reiterada alusión que se hace en el art. 51 del término salud planteó la necesidad de diferenciar el alcance de la tutela que propugna el art. 43, respecto a la que exige el art. 51 de este mismo texto legal.

El significado que cabe conferir a este reconocimiento es que cada uno de ellos justifica un ámbito de tutela diferente: la protección del derecho a la salud y a la seguridad de los consumidores implica la plasmación legal del derecho básico a la protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud o a la seguridad de los consumidores, cuyo desarrollo tiene lugar a través de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, mientras que, por el contrario, el artículo 43 otorga el derecho a la protección de la salud, para cuyo cumplimiento y desarrollo se dictó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cumplimentada con la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

Atendiendo a ello se podría distinguir entre las obligaciones que quedan recogidas en el apartado 2.º del precepto, que reconocen el derecho por parte de

todos los ciudadanos a recibir asistencia médica, del primer párrafo, que establece con carácter general, el derecho a que se proteja la salud por cualquier medio, incumbiendo dicha tarea a la Administración, tanto estatal, como autonómica, dentro de las competencias atribuidas a cada una de ellas, con el fin de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones o servicios necesarios.

En todo caso, ambos preceptos tienen en común los sujetos afectados de protección puesto que aunque inicialmente se intentó distinguir entre la condición de ciudadano y la de consumidor, tomando como punto de apoyo estos dos preceptos para diferenciar el ámbito de aplicación de cada uno de ellos, hoy en día, esta polémica ha quedado resuelta en cuanto se ha entendido que todo ciudadano es un consumidor o un usuario de los servicios sanitarios médicos y hospitalarios.

Esta conexión entre ambos derechos se sigue reflejando en sus normas de desarrollo. En concreto, el art. 26 de la Ley General de Sanidad establece que: “En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas”.

Igualmente, el tratamiento que el TRLGDCU dispensa al derecho a la salud, queda mediatizado a través de la protección de los riesgos que puedan afectar a los consumidores y usuarios.

En la primera de estas Leyes prevalece el carácter preventivo, en coherencia con las modernas tendencias de política sanitaria que siguen las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud que, en un intento de ofrecer una definición, se ha apoyado en dos concepciones: una estricta, según la cual la salud es “cualquier alteración fisiológica o psíquica de carácter patológico” y una amplia que la equipara a un “estado de completo bienestar físico, mental y social”.

Por su parte, el concepto de seguridad queda precisado en el TRLGDCU. Así, en su art. 11 establece el deber general de que los bienes o servicios puestos en el mercado deben ser seguros, para, a continuación, pasar a dejar establecido en su apartado 2º, cuándo un bien o un servicio debe entenderse que es seguro, tomando como referencia el R.D. 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos, lo que ha provocado la modificación de la redacción originaria de este derecho, que se encontraba contenida en el art. 3 LGDCU, en los términos siguientes: “Los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores o usuarios, no implicarán riesgos para

su salud o seguridad, salvo lo usual o reglamentariamente admitido en condiciones normales y previsibles de utilización”.

En el texto actual ha quedado establecido que se consideran seguros: “Los bienes o servicios que, en condiciones de uso normales o razonablemente previsibles, incluida su duración, no presenten riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas, o únicamente los riesgos mínimos compatibles con el uso del bien o servicio y considerados admisibles dentro de un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de las personas”.

### 3. Medidas de prevención y evitación de riesgos

Para garantizar la seguridad de los consumidores es necesaria la existencia de normas de constricción ante las cuales, el principio de libertad de comercio y de industria debe ceder. El art. 11 del TRLGDCU comienza con una declaración de carácter básico y general al afirmar que: “1. Los bienes o servicios puestos en el mercado deben ser seguros”, considerando que son bienes o servicios seguros los que, en condiciones de uso normales o razonablemente previsibles, incluida su duración, no presenten riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas, o únicamente los riesgos mínimos compatibles con el uso del bien o servicio y considerados admisibles dentro de un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de las personas.

Este precepto perfila una idea de seguridad material que se traduce en un principio de previsibilidad del riesgo que presupone que los consumidores y usuarios tienen un alto grado de confianza en que el consumo o la utilización de determinados productos o servicios no comportan ningún riesgo para su salud o, en su caso, los riesgos mínimos considerados admisibles siempre que se dé un nivel adecuado de protección, sobre la base de la información que debe ser puesta en conocimiento y a disposición del consumidor o usuario sobre los productos.

Aunque las normas de seguridad cumplen principalmente una función de prevención, el problema central en la configuración de este derecho es la delimitación del parámetro de riesgo admisible. Como preceptúa el art. 44.2 CE e, igualmente los arts. 9 y 10.4 de la Ley General de Sanidad, su concreción requiere partir de la premisa de que toda valoración sobre él tiene que ser dinámica, en función de los avances de la investigación científica y técnica.

La regulación efectiva de la seguridad en los productos se realiza cumplimentando las estipulaciones recogidas en el art. 14 del TRLGDCU que exigen un contenido mínimo, tanto material como formal, en cuanto a la denominación, procedimientos de fabricación, distribución y comercialización, etiquetado, presentación y publicidad y también sobre métodos oficiales de análisis, control de calidad e inspección,

comportando la tipificación de todos estos datos una previa normalización, a la que se refiere la Ley tratándola de “reglamentos reguladores”.

En este sentido, el art. 14 establece, en primer lugar, el contenido mínimo de los Reglamentos para los diferentes productos, actividades o servicios, que deberán detallar, entre otras cosas:

- a) Los conceptos, definiciones, naturaleza, características y clasificaciones.
- b) Las condiciones y requisitos de las instalaciones y del personal cualificado que deba atenderlas.
- c) Los procedimientos o tratamientos usuales de fabricación, distribución y comercialización, permitidos, prohibidos o sujetos a autorización previa.
- d) Las reglas específicas sobre etiquetado, presentación y publicidad.
- e) Los requisitos esenciales de seguridad, incluidos los relativos a composición y calidad.
- f) Los métodos oficiales de análisis, toma de muestras, control de calidad e inspección.
- g) Las garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones.
- h) El régimen de autorización, registro y revisión.

Estas obligaciones se cumplimentan con las que además se impone a los empresarios, relacionadas en el art. 13, que son las siguientes:

- a) La prohibición de tener o almacenar productos reglamentariamente no permitidos o prohibidos, en los locales o instalaciones de producción, transformación, almacenamiento o transporte de alimentos o bebidas.
- b) El mantenimiento del necesario control de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia el origen, distribución, destino y utilización de los bienes potencialmente inseguros, los que contengan sustancias clasificadas como peligrosas o los sujetos a obligaciones de trazabilidad.
- c) La prohibición de venta a domicilio de bebidas y alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores y usuarios en establecimientos comerciales autorizados para venta al público, y del régimen de autorización de ventas directas a domicilio que vengán siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional.

d) El cumplimiento de la normativa que establezcan las entidades locales o, en su caso, las comunidades autónomas sobre los casos, modalidades y condiciones en que podrá efectuarse la venta ambulante de bebidas y alimentos.

e) La prohibición de suministro de bienes que carezcan de las marcas de seguridad obligatoria o de los datos mínimos que permitan identificar al responsable del bien.

f) La obligación de retirar, suspender o recuperar de los consumidores y usuarios, mediante procedimientos eficaces, cualquier bien o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas.

g) La prohibición de importar productos que no cumplan lo establecido en esta norma y disposiciones que la desarrollen.

h) Las exigencias de control de los productos manufacturados susceptibles de afectar a la seguridad física de las personas, prestando a este respecto la debida atención a los servicios de reparación y mantenimiento.

i) La prohibición de utilizar ingredientes, materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas. En particular, la prohibición de utilizar tales materiales o elementos en la construcción de viviendas y locales de uso público.

## A) El riesgo permitido

Como principio general, los productos o servicios no deben presentar riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas. En el caso de que ello sea inevitable, únicamente serán permisibles los riesgos mínimos compatibles con el uso del bien o servicio y considerados admisibles dentro de un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de las personas.

Sólo serán tolerables, en consecuencia, los riesgos permitidos por los reglamentos que regulen de manera específica cada bien, producto, servicio o sector de actividad y que deriven de su uso o consumo en condiciones normales y previsibles de utilización, lo que obliga a determinar el concepto de utilización previsible.

La determinación del concepto de utilización previsible en este ámbito requiere dos actuaciones previas. En primer lugar, determinar los sujetos a quienes van dirigidos los productos; esto es, habrá que establecer los grupos sociales diferenciados de consumidores a los que vaya a afectar el posible riesgo, por ejemplo,

adultos o niños; en segundo lugar, se deberá establecer un comportamiento medio de estos grupos de consumidores en relación con el producto, bien o servicio de que se trate. En definitiva, para saber cómo es la utilización previsible habrá que partir tanto de la naturaleza del bien o servicio, como de la utilización que realicen normalmente los consumidores a los que va destinado.

a) Obligación general de información al consumidor de los riesgos permitidos

La protección del consumidor está enfocada hacia la imposición de obligaciones a los empresarios de los bienes y servicios que ponen en el mercado. Ello justifica la que se les impone de informarles, con carácter previo y por medios apropiados, de los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios. Dicha información deberá realizarse por medios apropiados y en relación con la naturaleza, características, duración y las personas a las que van destinados.

Si se trata de productos químicos o de artículos que en su composición lleven sustancias clasificadas como peligrosas deberán ir envasados con las debidas garantías de seguridad y llevar de forma visible las oportunas indicaciones que adviertan el riesgo de su manipulación.

La información que se facilite a los consumidores debe ser veraz; esto es, conforme con la realidad de las cosas; eficaz, es decir, adecuada para evitar la materialización de los riesgos para la salud y seguridad de los consumidores, y finalmente, suficiente; esto es, comprensiva de todos los aspectos en que aquellos riesgos pueden materializarse.

#### 4. Protección de los intereses económicos y sociales

Junto al reconocimiento que se concede a los consumidores a ser protegidos en su salud y seguridad como derecho de los consumidores y usuarios, el art. 51 CE consagra la protección de sus legítimos intereses económicos, que, en desarrollo de dicho precepto constitucional, queda plasmado en el apartado b, del art. 8 del texto refundido y, más en concreto, en el capítulo V, del título I, del Libro I, en sus artículos: 19 a 21, con la denominación: "Protección de los intereses económicos y sociales".

El art. 19 deja establecido el principio general: "Los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios deberán ser respetados en los términos establecidos en esta norma, aplicándose, además, lo previsto en las normas civiles, mercantiles y las demás normas comunitarias, estatales y autonómicas que resulten de aplicación".

Este tenor se encontraba recogido anteriormente en el art. 7, con una redacción muy similar, si bien, esta última es más completa, en los términos siguientes: “Los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios deberán ser respetados en los términos establecidos en esta Ley, aplicándose además lo previsto en las normas civiles y mercantiles y en las que regulan el comercio exterior e interior y el régimen de autorización de cada producto o servicio”.

Con relación al texto anterior, este tenor literal incluyó la referencia al derecho comunitario, que antes omitía, y simplificó la estructura de este capítulo, pasando parte de su anterior articulado a integrar el capítulo correspondiente a contratos de consumo.

En todo caso, este capítulo genérico ofrece dos declaraciones de notable interés. En primer lugar, expresa su carácter pluridisciplinar y su compatibilidad con el resto del ordenamiento jurídico, debiendo siempre aplicar la norma que resulte más favorable para los intereses de los consumidores. En segundo lugar, parece que el último inciso de este precepto se ha hecho eco de toda la evolución que ha sufrido el desarrollo de la normativa de consumo, tanto en el ámbito de atribución de competencias de carácter autonómico como comunitario, en coordinación con el derecho estatal.

Inicialmente la remisión que este precepto hacía respecto a la aplicación de las normas contenidas en el originario capítulo III había que limitarlo a las disposiciones contenidas en él. Posteriormente, dicho apartado hubo que completarlo con las Leyes especiales que desarrollaban la regulación de alguna de las figuras recogidas en dicho capítulo, como resultó, entre otras, tras la formulación de las condiciones generales de la contratación en la Ley 7/1998, de 13 de abril, fruto de la adecuación a normas de adaptación de la normativa comunitaria. Estos preceptos, finalmente debían complementarse con lo dispuesto en las normas civiles y mercantiles, y, en su caso, con las que regulasen el comercio interior o exterior, como declaraba el propio precepto con la expresión: “*aplicándose además*”, y, actualmente, con las normas comunitarias, estatales y autonómicas que resulten de aplicación.

#### **A) Interdisciplinariedad normativa y principios para su aplicación**

La compatibilidad que explícitamente acepta y recomienda este precepto es una expresión más del carácter interdisciplinar que caracteriza a esta materia. Esta concurrencia de normativas puede provocar que, en determinadas ocasiones, al menos hipotéticamente, se plantee la duda de cuál es la norma que debe aplicarse con carácter prevalente sobre las restantes.

A este respecto, los criterios interpretativos deben apoyarse en el respeto y prevalencia del principio *pro consumatore*, de forma que, en caso de duda,

la interpretación de las normas se hará siempre en beneficio del consumidor. Este principio se aplicará incluso en aquellos supuestos en los que concurra una norma de carácter general con otra específica. En este caso, el principio general es la prevalencia de la norma particular sobre la general, sin embargo, cuando se trata de proteger la situación del consumidor, el criterio de aplicación determinante será la invocación y alegación del principio más favorable para él; es decir, ante un conflicto normativo entre dos disposiciones hábiles para solucionar el supuesto de hecho planteado, será de aplicación aquélla que respetando el principio de jerarquía normativa invoque el consumidor en su defensa, aunque las normas aludidas sean generales y anteriores a las específicas de protección a los consumidores y usuarios.

Esta situación, como puso de manifiesto Font Galán<sup>10</sup>, lo que paulatinamente está haciendo es provocar el desplazamiento de las normas civiles y mercantiles hacia la normativa específica de protección del consumidor, puesto que, en este caso, “la disponibilidad normativa de las leyes civiles y mercantiles se muta en imperatividad normativa en todo lo que estas normas se refieren o afecten tuitivamente a los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios”.

## 5. Los derechos básicos a la información, formación y educación

El art. 51 CE establece en su apartado 2º, que los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios. No menciona, sin embargo, la formación, pero puede entenderse que es un aspecto más de la educación en materia de consumo.

Aunque tradicionalmente podía entenderse que el derecho de información estaba implícito en determinados preceptos del Código Civil, la elevación a principio básico en el ámbito constitucional ha supuesto un avance incuestionable en la esfera de protección de los derechos de este sector de la población que se ve inmerso en un mercado en el que cada día más proliferan un sinfín de prácticas comerciales que ofrecen infinidad de productos de idénticas condiciones, cuyas diferencias de calidad y de prestaciones entre unos y otros son de difícil apreciación por parte del público; en el que la complejidad técnica de muchos de los productos o servicios resulta de confusa comprensión para un buen número de consumidores..., unido todo ello a una gran diversidad de modalidades comerciales, regidas por normativas distintas según se trate de contratación a distancia, venta fuera de establecimiento mercantil..., caracterizadas en su mayor parte por realizarse de forma verbal o mediante condiciones generales de la contratación en las que poco puede mediar la voluntad del consumidor y en las que el vendedor

---

10 FONT GALÁN, J.I.: *El derecho*”, cit.

suele ser un mero intermediario que cubre una notoria laguna entre el fabricante y el destinatario del bien o servicio o incluso, en muchas ocasiones, entre el cliente y el vendedor, como se da con productos precintados, kits...

Dichas circunstancias pusieron de relieve que, el legislador, concienciado de la necesidad de que el consumidor o usuario sepa lo que adquiere, en qué condiciones lo hace y para qué contrata, haya configurado el derecho a la información como un derecho básico de los consumidores en el art. 8 apartado d) TRLGDCU, junto al de educación, cuya renuncia previa se tiene por nula, porque si los consumidores o usuarios no conocen cuál es el alcance de su derecho poco o mal podrán reclamar. Por ello, el avance en esta materia debe tomar como punto de partida un buen conocimiento por parte de los consumidores y usuarios, no sólo de sus derechos sino también de las obligaciones que les vinculan.

### **A) El derecho de información. Regulación**

El derecho de información pasa a estar regulado en un capítulo único, el IV, junto con el derecho de formación y educación, en los arts. 17 y 18 TRLGDCU.

La peculiaridad respecto a la regulación anterior es que gran parte del contenido del derecho de información, que se encontraba contenido en el capítulo III de la LGDCU, ha sido trasladada al apartado correspondiente a la regulación de los contratos y al art. 12, que regula la información a los consumidores y usuarios sobre los riesgos de los bienes o servicios, en el capítulo III, referido a la protección de la salud y seguridad. Por ello, este capítulo sólo contiene una declaración programática de que los poderes públicos asegurarán que los productos y servicios dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos y velarán para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado; pasando a establecer a continuación la obligación de que los medios de comunicación social de titularidad pública estatal dediquen espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios, debiendo, en tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, facilitar el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas y de los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios.

Tomando como referencia la normativa anterior puede observarse como las reformas introducidas han hecho una profunda reestructuración, de forma que este capítulo en la actualidad sólo contiene una mención genérica a la obligación de informar por parte de los poderes públicos y al contenido mínimo que deben observar los productos puestos en el mercado.

## a) Contenido

El derecho de información contemplado en este capítulo sienta como premisa los presupuestos que todo producto o servicio debe cumplimentar cuando es puesto en el mercado.

Inicialmente, el legislador plasmó dicho principio en el art. 13 LGDCU, suponiendo un reforzamiento para compeler al fabricante a que proporcionase información suficiente al consumidor o usuario sobre las prestaciones del producto o servicio, así como de sus características, de su uso adecuado y, en su caso, de los riesgos o perjuicios que puedan implicar una mala utilización o un uso incorrecto de ellos. Parte de dicho precepto ha pasado a estar plasmado en el art. 18 TRLGDCU, que incide en los signos externos que permiten que el consumidor conozca las prestaciones, características, modo de empleo del producto o servicio. Por ello, el derecho de información, en este caso, se expresa en el etiquetado y presentación de los productos y servicios, insistiendo en su consistencia material, en las características del producto y en las expectativas que se han creado en el consumidor; que queda reforzado por el carácter imperativo con el que se obliga a identificar cada producto, al margen de lo prescrito en los reglamentos reguladores de cada actividad.

Con base en ello, se pretende que el etiquetado y presentación de los bienes y servicios y las modalidades de realizarlo no induzcan a error al consumidor y usuario, especialmente sobre los siguientes aspectos:

a) Características del bien o servicio y, en particular, sobre su naturaleza, identidad, cualidades, composición, cantidad, duración, origen o procedencia y modo de fabricación o de obtención.

b) Atribuyendo al bien o servicio efectos o propiedades que no posea.

c) Sugiriendo que el bien o servicio posee características particulares, cuando todos los bienes o servicios similares posean estas mismas características.

Sin perjuicio de las exigencias concretas que se establezcan reglamentariamente, todos los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, acompañar o, en último caso, permitir de forma clara y comprensible, información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales, en particular, sobre las siguientes:

a) Nombre y dirección completa del productor.

b) Naturaleza, composición y finalidad.

c) Calidad, cantidad, categoría o denominación usual o comercial, si la tienen.

d) Fecha de producción o suministro y lote, cuando sea exigible reglamentariamente, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad.

e) Instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles.

Aunque la regulación del etiquetado es diferente para cada producto, las indicaciones obligatorias del etiquetado y presentación de los bienes o servicios comercializados en España deberán figurar, al menos, en castellano, dejando a salvo las excepciones previstas legal o reglamentariamente.

## **b) La obligación de informar por parte de los poderes públicos**

Los poderes públicos se encuentran obligados a procurar a los consumidores y usuarios información suficiente sobre los productos y servicios puestos en el mercado. Su soporte jurídico se encuentra en el art. 20.1.d de la Constitución que establece el derecho a “comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”, que cabe complementar con el art. 105.b del texto constitucional, que prevé el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

Con carácter general, la obligación de informar por parte de los poderes públicos se realiza a través de las oficinas y servicios de información al consumidor, del Instituto Nacional de Consumo y de los medios de comunicación social de titularidad pública. En virtud, sin embargo, de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que, como sancionó el fundamento jurídico 5 ° b) y c) de la STC 15/1989, los artículos 14 a 17 de la LGDCU no son de aplicación directa en las Comunidades Autónomas con competencia plena en materia de defensa de protección al usuario y consumidor, corresponde a cada Comunidad el desempeño y desarrollo de este derecho.

El TRLGDCU ha escindido en dos el anterior art. 8 LGDCU. Los dos primeros párrafos se corresponden con el art. 62 TRLGDCU mientras que el párrafo 3º LGDCU ha pasado a configurar esta parte general de la información.

Sistemáticamente esta división no es muy afortunada. Aunque cupiera interpretar que se ha ubicado en ese capítulo, queriendo significar con ello que la información incide sobre la forma en que se hace desde que los productos han sido puestos en el mercado, esta explicación no puede mantenerse puesto que la referencia a la oferta, promoción o publicidad falsa o engañosa está indicando

que necesariamente se ha tenido que producir un perjuicio al consumidor; lo que presupone la existencia de un vínculo contractual previo causante del daño.

### **c) El derecho de información precontractual**

El derecho que tiene el consumidor a recibir información con carácter previo a la suscripción de un contrato es uno de los principales instrumentos sobre los que se asienta la protección del consumidor.

La información que se ofrezca al consumidor o usuario tiene que ser veraz y suficiente; aportarse de forma clara, comprensible, adaptada a las circunstancias, ser relevante y gratuita.

Dicha información tiene carácter formal en cuanto debe estar contenida en el soporte material que sea acorde con el contrato que se quiera suscribir, ya sea papel, ya sea en el documento digital correspondiente y estar dirigida a sectores medios de la población. En consecuencia, el criterio de imputación de responsabilidad tendrá que estar basado en la comprobación de la omisión de algún detalle o falta de información que el consumidor medio podía y debía haber conocido.

La eficacia y suficiencia de la información constituye una manifestación de la buena fe contractual que ha de presidir, no solo la fase de ejecución del contrato, sino también la precontractual. Por ello, debe estar encaminada a informar sobre aspectos relevantes del producto o servicio, de forma precisa y concisa, sin omitir datos, pero tampoco aportando información innecesaria que confunda al consumidor porque hay que entender, que, tan mala es una información precaria, como una información inútil o excesiva.

El contenido de la información deberá abarcar aspectos materiales referidos al producto o servicio, junto a la obligación de facilitar información sobre los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza, características, duración y de las personas a las que van destinados.

La regulación de la información que, con carácter previo, hay que suministrar al consumidor o al usuario antes de formalizar el contrato, se encuentra contenida en el art. 60 TRLGDCU.

Este precepto cumple una función preventiva, al querer que el consumidor tenga un conocimiento razonable de lo que adquiere, cuáles son sus prestaciones y características, así como las expectativas que cabe esperar del producto o

servicio. Se pretende, en suma, que el consumidor pueda configurar libremente su consentimiento.

En él cabe distinguir varias partes. La primera de ellas establece con carácter previo el valor de la información precontractual. La segunda detalla el contenido sobre el que debe versar la obligación de información.

Además de las obligaciones de cada contrato, el precepto considera relevante que la información quede referida a los siguientes extremos, que amplía con relación a la norma anterior y que en derecho de consumo tiene carácter formal.

A ello responde precisamente el apartado a), que obliga a reseñar las características principales de los bienes o servicios, en la medida adecuada al soporte utilizado y a los bienes o servicios. Así se da cabida a la información que se aporte en cualquier soporte informático o digital o, incluso, en atención a la naturaleza de producto o servicio, a la remisión a páginas web de referencia.

El segundo apartado, obliga a facilitar la identidad del empresario, incluidos los datos correspondientes a la razón social, el nombre comercial, su dirección completa y su número de teléfono y, en su caso, del empresario por cuya cuenta actúe.

El c), anterior b), exige informar sobre el precio total, incluidos todos los impuestos y tasas. Si por la naturaleza de los bienes o servicios el precio no puede calcularse razonablemente de antemano o está sujeto a la elaboración de un presupuesto, deberá expresarse la forma en que se determina el precio, así como todos los gastos adicionales de transporte, entrega o postales o, si dichos gastos no pueden ser calculados razonablemente de antemano o el hecho de que puede ser necesario abonar dichos gastos adicionales.

En toda información al consumidor y usuario sobre el precio de los bienes o servicios, incluida la publicidad, se informará del precio total, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación, de los gastos que se repercutan al consumidor y usuario y de los gastos adicionales por servicios accesorios, financiación, utilización de distintos medios de pago u otras condiciones de pagos similares.

El actual apartado d) introduce como novedad la obligación de informar sobre los procedimientos de pago, además de informar sobre la entrega y ejecución, la fecha en que el empresario se compromete a entregar los bienes o a ejecutar la prestación del servicio.

Además del recordatorio de la existencia de una garantía legal de conformidad para los bienes, como hacía el anterior apartado, éste incorpora el de informar sobre la existencia y las condiciones de los servicios postventa y las garantías comerciales, que a diferencia de la redacción anterior el precepto detalla.

A diferencia de la redacción anterior del art. 60, que hacía referencia únicamente al procedimiento de que dispone el consumidor para poner fin al contrato, el nuevo incluye de forma más completa, la obligación de informar sobre la duración del contrato, o, si el contrato es de duración indeterminada o se prolonga de forma automática, las condiciones de resolución. Además, de manera expresa, deberá indicar la existencia de compromisos de permanencia o vinculación de uso exclusivo de los servicios de un determinado prestador, así como las penalizaciones en caso de baja en la prestación del servicio.

También habrá que informar sobre la lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato, cuando no sea aquella en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación y la existencia del derecho de desistimiento que pueda corresponder al consumidor y usuario, el plazo y la forma de ejercitarlo, contemplado en el apartado g), en la actualidad y antes en el h).

Finalmente, se añaden tres nuevos apartados, i), j) y k).

Resultante de ello, habrá que incluir en la información, la obligación de exponer la funcionalidad de los contenidos digitales, incluidas las medidas técnicas de protección aplicables, como son, entre otras, la protección a través de la gestión de los derechos digitales o la codificación regional. Igualmente deberá extenderse la información a toda interoperabilidad relevante con los aparatos y programas conocidos por el empresario o que quepa razonablemente esperar que conozca para describir la información relativa a los aparatos y los programas estándar con los que el contenido digital es compatible (sistema operativo, versión necesaria o determinados elementos de los soportes físicos); así como, de forma expresa, la obligación de informar sobre el procedimiento para atender las reclamaciones de los consumidores y usuarios, y, en su caso, la información sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos previstos en el art. 21.4 TRLGDCU.

Finalmente, el apartado cuarto reitera la exigencia de que la información precontractual se facilite al consumidor y usuario de forma gratuita, si bien añade el requisito de que se ha de expresar al menos en castellano.

## **B) El derecho a la educación y formación en materia de consumo**

Este derecho ya aparece recogido en el informe de la OCDE de 1972 sobre la política de protección a los consumidores en los Estados miembros; en la Carta

de protección del consumidor, elaborada por el Consejo de Europa en 1973 y en el Programa Preliminar de la CEE para una política de protección y de información del consumidor de 1975. Estos documentos fueron los antecedentes del art. 51 CE y posteriormente de la LGDCU, que enumeraba entre sus derechos básicos, el derecho a la educación y formación en materia de consumo, no estando éste último recogido ni el texto constitucional, ni en el anterior artículo 2 de la LGDCU, ni en el actual art. 8 TRLGDCU, si bien tiene carácter instrumental del anterior.

### a) Contenido del derecho

Inicialmente los derechos a la educación y formación en materia de consumo se encontraban regulados en el capítulo V de la LGDCU, en concreto en los artículos 18 y 19, constituyendo el desarrollo constitucional del artículo 51.2 que encomienda a “los poderes públicos promover la información y la educación de los consumidores y usuarios”.

Su inclusión y tratamiento fue considerado uno de los aciertos de la Ley porque se había distanciado del planteamiento inicial de la primera etapa de formación de la actividad consumista que concebía al consumidor como un mero comprador o usuario de bienes y servicios en situación de inferioridad respecto a la contraparte, entendiendo que había que conferirle una proyección social como sujeto interesado en todas las facetas de la vida que pueden afectarle como consumidor. En la actualidad, sin embargo, ateniéndose al marco de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de conformidad con lo establecido en la disposición adicional 1ª, 2 TRLGDCU, su reglamentación corresponde cada Comunidad Autónoma, que lo deberá desarrollar en sus correspondientes normativas de protección a los consumidores y usuarios.

Sin perjuicio de lo dispuesto en cada regulación autonómica, la pretensión de estos derechos debe centrarse básicamente en promover la mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y utilización de servicios; en facilitar una mejor comprensión y uso de la información; en difundir el conocimiento de los derechos y deberes del consumidor o usuario, así como las formas más adecuadas para ejercerlos; en fomentar la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios; en adecuar las pautas de consumo a una utilización racional de los recursos naturales y, finalmente en potenciar la formación de los educadores en este campo. Su finalidad debe centrarse, en suma, en capacitar a los consumidores y usuarios para que adquieran una conciencia propia ante el fenómeno del consumo, su significado social y su incidencia en otros ámbitos, como el medio ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, de una parte; y de otra, en que en el momento de la adquisición del producto o de la utilización del servicio puedan hacer una correcta elección y darle el uso adecuado.

## V. LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Según el artículo 51 CE, la defensa de los consumidores y usuarios es un principio rector de la política social y económica, cuya garantía se impone, en general, a los poderes públicos; sin embargo, en la CE la defensa de los consumidores no se contempla como título competencial específico pues no se incluye en la lista de materias del artículo 148.1 C.E., ni se reserva al Estado por el artículo 149.1 C.E. Por tanto, ante esa falta de previsión expresa, debe acudir a lo dispuesto en el artículo 149.3 CE, en virtud del cual: "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos...".

Dada sin embargo la amplitud de la materia es necesario tener en cuenta el carácter pluridisciplinar del conjunto normativo que tiene por objeto la protección del consumidor, la existencia de normas en su defensa que se pueden reconducir a otras materias, que sean constitucionalmente de competencia estatal, así como que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de defensa del consumidor está acotada por dos tipos de límites: los derivados de los títulos competenciales del Estado (artículo 149.1 CE), y los derivados de los principios constitucionales (artículos 38, 131, 139 CE), de una parte; y, de otra, los criterios señalados por el Tribunal Constitucional en este punto desde la STC 88/1986 que afirma que: "La variedad de los ámbitos en que incide la defensa del consumidor, hace que en un Estado descentralizado como el nuestro esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En este sentido, 'el derecho del consumidor', entendido como el 'conjunto de reglas que tienen por objeto la protección del consumidor' ..., difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas enderezadas a este objetivo de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial"; o, la STC 37/1981 que, con relación a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de defensa del consumidor, establece que pueden adoptar las medidas administrativas necesarias para asegurar los derechos reconocidos por la legislación estatal o, por último, la STC 62/1991, que no sólo afirma la competencia estatal en la regulación del contenido de los contratos, sino que además entiende que su simple reproducción por la legislación autonómica es inconstitucional (FJ 4º, e), entre otras.

Su doctrina puede resumirse en la argumentación contenida en el FJ 5º STC 264/1993, que afirma la competencia exclusiva del Estado para regular: las condiciones generales de la contratación; el contenido de los contratos y de las

acciones por incumplimiento, saneamiento y resolución; las distintas modalidades contractuales; y la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute de bienes, medios o servicios; ya que el régimen de estas materias, incardinado en la legislación civil (art. 149.1.8ª CE), debe ser uno y el mismo en todo el territorio español. Sin embargo, lo anterior no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia en materia de defensa del consumidor, puedan disciplinar determinadas modalidades de venta, definiendo las conductas exigibles y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes siempre que las normas autonómicas se ciñan al espacio de las relaciones jurídico-públicas y no determinen un *novum* en el contenido contractual.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La protección de los derechos de consumidores y usuarios cuenta con un reconocimiento constitucional en su art. 51, que ha supuesto, a través de la promulgación de sus distintas normas de desarrollo, un paso adelante en la protección del consumidor y de sus derechos básicos.

Este estatus específico, que se ha ido consolidando en el tiempo permite que un sujeto cuando realice operaciones con el mercado, vea reequilibrada su posición a través de una serie de mecanismos preventivos como pueda ser el derecho de información o defensivos como el derecho de desistimiento, que le facultan para contratar de manera más proporcionada entre ambas partes; pero no sólo se ha ahondado en la consolidación de una mejor protección de sus derechos económicos. Asimismo, la protección relacionada con la utilización de productos y su puesta en el mercado o el régimen de responsabilidad que deriva de los daños causados por actos de consumo, propicia que su salud y seguridad se vean reforzados, logrando con ello una mejor calidad de vida de todos los ciudadanos, como beneficiarios a los que va dirigido el reconocimiento de estos intereses.

Pero, aunque sean muchos los aspectos concretos en los que los consumidores o los usuarios hayan visto reforzados sus derechos y mejorado su situación, siguen siendo muchas las situaciones que quedan todavía por contemplar como expresión de esta faceta a la que el consumidor se ve abocado, que requiere además de una importante y activa protección y protagonismo por parte de los poderes públicos.