LOS DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES RECONOCIDOS EN EL ART. 51 DE LA CONSTITUCIÓN Y SU ULTERIOR DESARROLLO MEDIANTE EL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA

Por D. Ángel Acedo Penco
Profesor Asociado de Derecho Civil
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura

Resumen

Análisis de los derechos básicos de los consumidores y usuarios reconocidos en la Constitución española, así como de sus antecedentes en las normas comunitarias, en el Derecho estatal y, específicamente, en el Derecho de consumo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el estudio comparativo de tales derechos en relación con los de las demás Comunidades Autónomas del Estado español.

Abstract

Research into the fundamental rights of consumers and users legalised under the Spanish Constitution. Also, a study of the consumer rights background in Europe, the state law, and more specifically, in the region of Extremadura. In addition, a comparative study of such rights with the other regions of Spain.

SUMARIO

1. PRECEDENTES DEL ENUNCIADO DE LOS DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS
   1.1. En los órganos internacionales
   1.2. En la Europa comunitaria
   1.3. En la Constitución española de 1978
   1.4. En la legislación de las Comunidades Autónomas
   1.5. En la legislación estatal de protección de los consumidores
   1.6. En el Decreto 44/1995, de 18 de abril, de la Junta de Extremadura
2. LOS DERECHOS BÁSICOS EN EL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA
   2.1. Vicisitudes en la elaboración del precepto
   2.2. Análisis comparativo del art. 3 del Estatuto de los Consumidores de Extremadura en relación con las fuentes normativas de las que procede
3. DIVERSAS CLASIFICACIONES DOCTRINALES DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR
4. EFICACIA NORMATIVA DE LOS DERECHOS BÁSICOS DEL CONSUMIDOR
   4.1. Operatividad en calidad de principios rectores
   4.2. Evidente carácter programático
   4.3. Ausencia de toda referencia a la protección prioritaria en los casos de bienes de uso o consumo generalizado
5. VALORACIÓN CRÍTICA DEL RECONOCIMIENTO AUTONÓMICO DE UN CATÁLOGO DE DERECHOS BÁSICOS DEL CONSUMIDOR

Anuario de la Facultad de Derecho, ISSN 0213-988-X, vol. XXI, 2003, 339-354

1. PRECEDENTES DEL ENUNCIADO DE LOS DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

1.1. En los órganos internacionales

Según parece, la primera formulación de un listado básico de derechos del consumidor, en un texto de gran relevancia y repercusión, fue la que hizo el Presidente de los Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, en su Mensaje especial al Congreso sobre protección de los intereses de los consumidores de 15 de marzo de 1962[1], donde ya enunció los cuatro siguientes: el derecho a la seguridad, el derecho a ser informado, el derecho a elegir y el derecho a ser oído.

No cabe duda que esta primera lista de derechos de los consumidores tuvo luego una gran repercusión en diversos organismos internacionales, pudiendo destacarse la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de abril de 1985, sobre Directrices para la protección de los consumidores en la que se contuvieron aquellos derechos.

1.2. En la Europa comunitaria

También por influencia del famoso discurso del presidente norteamericano los organismos supranacionales del viejo continente adoptaron importantes instrumentos donde se recogían los derechos de los consumidores siendo relevante la Resolución 543/73 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, sobre una Carta de Protección de los Consumidores.

Sin embargo, de especial importancia será la Resolución del Consejo de la C.E.E. de 14 de abril de 1975 (Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información a los consumidores)[2], de gran repercusión en nuestro Derecho de consumo, al ser el antecedente inmediato tanto del art. 51 de la Constitución española de 1978, como luego del texto del art. 2.1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en lo sucesivo, L.C.U.), agrupa cinco categorías de derechos fundamentales del consumidor[3].

---

[1] *Special Message to the Congress on Protecting the Consumers Interest*, donde se contiene el texto del discurso presidencial, recogido por Von Hippel, *Verbraucherschutz*, Tübingen, 1986, págs. 281 y ss.

[2] Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.) n.º 92, de 25 de abril de 1975.

[3] Estas categorías son: a) derecho a la protección de su salud y su seguridad; b) derecho a la protección de sus intereses económicos; c) derecho a la reparación de los daños; d) derecho a la información y a la educación; e) derecho a la representación o derecho a ser escuchado.

Por su parte, la Resolución del mismo Consejo, adoptada el 19 de mayo de 1981 (Segundo Programa para una Política de Protección e Información del Consumidor), contiene, sin alteración alguna, el mismo catálogo de derechos que la Resolución anterior[4].

Es preciso advertir, como resalta la doctrina, que no es práctica habitual en la legislación comparada que se contengan en las leyes de protección de los consumidores listas enumerando los derechos de éstos, tal vez debido, muchas veces, a la ausencia de leyes generales de protección global de los consumidores, por existir una, quizás más eficaz, legislación específica de carácter sectorial sobre diversas materias donde se contiene aquella protección[5].

Junto con España, también Portugal, en su Ley de 22 de agosto de 1981, ha optado por incluir un listado de derechos del consumidor. Sin embargo, no han seguido el mismo criterio en sus respectivas Leyes, Japón (1968), Méjico (1975), Austria (1979), Israel (1981), ni Luxemburgo (1983), ni Argentina (1993)[6], que no incluyen catálogos generales de derechos reconocidos al consumidor al modo de nuestro art. 2.1 L.C.U. y 3 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura (en lo sucesivo E.C.E.).

1.3. En la Constitución española de 1978

El art. 51 de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978 (en lo sucesivo C.E.), sienta las bases fundamentales de toda la protección constitucional, legislativa y reglamentaria de los consumidores en nuestro país, extrayéndose además del mismo, el conjunto de derechos básicos que más tarde recogería la propia L.C.U. y el E.C.E. Se extrae el enunciado de los derechos constitucionales del consumidor del texto de dicho precepto, que es el siguiente:

> «1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la salud, la seguridad 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».

Como se contempla, los dos primeros apartados de este precepto, que son los que recogen los derechos de los consumidores y se inspiran directamente en el citado Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una

[4] D.O.C.E. n.º 133, de 3 de junio de 1981.

[5] Martínez de Aguirre y Aldaz, C., «Comentario al artículo 2», en Bercovitz, R. y Salas, J. (coordinadores), *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Madrid, 1992, pág. 46.

[6] Para ver con más detalle la situación legislativa sobre leyes generales de protección de los consumidores en el ámbito internacional, cfr. Bourgoignie, *Eléments pour une théhorie du Droit de la Consommation*, Bruxelles, Louvain-la Neuve, 1988.

política de protección y de información a los consumidores, de 14 de abril de 1975, que seguía el Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.) sobre la Política de Protección de los consumidores en los Estados miembros del año 1972.

La circunstancia del reconocimiento del carácter de «básicos» a estos derechos de los consumidores viene, probablemente, más justificada por el hecho de hallarse en el texto constitucional transcrito que en las leyes estatal o autonómicas donde también se relacionan[7].

1.4. En la legislación de las Comunidades Autónomas

El primer texto legal que contenía un catálogo general de derechos del consumidor se aprobó antes que la L.C.U. y fue el Estatuto del Consumidor del País Vasco, adoptado por la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, de aquella Comunidad Autónoma[8], por lo que no es extraño que desplegara alguna influencia sobre el que adoptaría posteriormente la L.C.U.

En el art. 3 de aquella norma se recoge una enumeración de los derechos del consumidor, donde no se adjetivan de «básicos» tal como hiciera luego la L.C.U. y le siguiera nuestro E.C.E., aunque el contenido del catálogo vasco, algo más escueto, resulta muy parecido al que tres años más tarde integraría el art. 2.1 de la Ley estatal, y recientemente, la Ley extremeña.

Se determina en dicho precepto que son «derechos del consumidor y usuario» el derecho a la protección de su salud y seguridad, a la de sus intereses económicos, a la información y educación, a crear sus propias organizaciones a que éstas sean oídas, y el derecho a la protección jurídica y a la reparación de daños.

Pero también, después de la publicación de la L.C.U., las casi totalidad de la leyes generales de protección de los consumidores de las diferentes Comunidades Autónomas recogieron catálogos de derechos básicos de los consumidores como ha sido el caso de Andalucía[9], Aragón[10], Asturias[11], Baleares[12], Canarias[13],

[7] Cfr. Martínez de Aguirre y Aldaz, C., «Comentario al artículo 2», ob. cit., pág. 49, que otorga este carácter de derechos básicos «por derivación», no virtualidad propia, por estar recogidos dentro de los principios de la política social y económica que se contienen en el art. 39 y siguientes de la Constitución.

[8] Boletín Oficial del País Vasco, de 2 de marzo de 1983.

[9] Art. 4 de la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía (Boletín Oficial del Estado, en adelante B.O.E. n.º 173, de 20 de julio de 1985).

[10] Art. 4 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón (B.O.E. n.º 277, de 19 de noviembre de 1997).

[11] Art. 3 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios, del Principado de Asturias (B.O.E. n.º 13, de 15 de enero de 2003).

[12] Art. 4 de la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad de las Islas Baleares (B.O.E. n.º 113, de 12 de mayo de 1998).

[13] Art. 3 de la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (B.O.E. nº 56, de 6 de marzo de 2003).

Cantabria[14], Castilla-La Mancha[15], Cataluña[16], Galicia[17], Madrid[18], Murcia[19] y Valencia[20].

1.5. En la legislación estatal de protección de los consumidores

Conteniendo, prácticamente, el listado de derechos fundamentales del Programa Preliminar de la C.E.E. de 1975 y los que se recogen en el art. 51 C.E., el art. 2.1 L.C.U. desarrolla dicho precepto constitucional indicando:

> «Son derechos básicos de los consumidores y usuarios:
>
> a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.
> b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.
> c) La indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos.
> d) La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación, para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.
> e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas.
> f) La protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión».

El precepto casi conserva su redacción original de 1984, cuando se promulgó la L.C.U., salvo en lo que se refiere al segundo inciso de la letra b) del mismo («en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos») que ha sido introducido por la modificación operada mediante la disposición adicional Primera de Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación que afectó a varios artículos de la L.C.U., entre ellos al reproducido 2.1.b).

Según el texto anterior, al margen de la eficacia, virtualidad o deficiencias técnicas de las que adolece el enunciado del precepto estatal, podrían extraerse,

---

[14] Art. 3 de la Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor de Cantabria (B.O.E. n.º 157, de 2 de julio de 1998).

[15] Art. 3 de la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha (B.O.E. n.º 56, de 5 de marzo de 1995).

[16] Art. 2 de la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del Consumidor de la Comunidad de Cataluña (B.O.E. n.º 81, de 5 de abril de 1993).

[17] Art. 3 de la Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad de Galicia (B.O.E. n.º 139, de 11 de junio de 1985).

[18] Art. 3 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid (B.O.E. n.º 206, de 28 de agosto de 1998).

[19] Art. 3 de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (B.O.E. n.º 238, de 2 de octubre de 1996).

[20] Art. 4 de la Ley 2/1987, de 9 de abril, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Valencia (B.O.E. n.º 102, de 29 de abril de 1987).

a grandes rasgos, y de manera algo más resumido, los siguientes derechos básicos del consumidor:

a) a la protección por riesgos contra la salud y la seguridad;

b) a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales;

c) a la reparación por los daños y perjuicios sufridos;

d) a la información adecuada sobre los productos y servicios;

e) a la educación y divulgación en materia de consumo;

f) a la audiencia y representación de sus asociaciones;

g) a la protección jurídica y técnica en situaciones de debilidad.

1.6. En el Decreto 44/1995, de 18 de abril, de la Junta de Extremadura

El antecedente inmediato del E.C.E., aunque tuviera carácter reglamentario, fue el citado Decreto 44/1995, de 18 de abril, de la Junta de Extremadura, que aprobó el anterior Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura[21].

Dicho Decreto, que ha sido la norma de protección básica de los consumidores en Extremadura desde su publicación en 1995 hasta la entrada en vigor de la Ley en 2001, contenía un catálogo muy parecido al que finalmente adoptó el nuevo instrumento legislativo extremeño, por lo que, sin duda, tuvo que ser, forzosamente, su más inmediato y fiel precedente[22].

2. LOS DERECHOS BÁSICOS EN EL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA

Ubicado en el título preliminar dedicado a cuestiones generales, o tal vez meramente programáticas en apariencia, aunque de gran trascendencia, el legislador extremeño dedica el tercer artículo de E.C.E., al simple enunciado de los derechos de los consumidores, pues así lo rubrica expresamente. El contenido del precepto se inicia adjetivando de «básicos» a tales derechos, lo que no hace en el titular que lo principia (que escuetamente indica: «Derechos de los consumidores»), los relaciona en cinco apartados, numerados del 1 al 5, que luego vienen a desarrollarse con mayor detalle, cada uno de ellos, en el título II, coincidiendo cada uno de éstos con un capítulo de los cinco que lo integran.

[21] Publicado en el Diario Oficial de Extremadura (D.O.E.) n.º 48 del 25 de abril de 1995.

[22] El texto del art. 3 del citado Decreto 44/1995, de 18 de abril, expresaba: «Son derechos de los consumidores y usuarios: a) El derecho a la protección de la salud y seguridad y del medio ambiente adecuado. b) El derecho a la protección de sus intereses económicos y sociales. c) El derecho a la información y la educación. d) El derecho a crear sus propias organizaciones en orden a la representación y defensa de sus intereses, y a que éstas sean consultadas en las materias y en la elaboración de las disposiciones que les afecten. e) El derecho a la protección jurídica, administrativa».

El citado art. 3 del E.C.E., se desarrolla bajo el título «*Derechos de los consumidores*», siendo su tenor:

> «Son derechos básicos de los consumidores:
>
> 1. La defensa y protección frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad, concebida aquélla de forma integral, incluyendo, por tanto, los riesgos que amenacen al medio ambiente y a la calidad de vida.
> 2. La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, en particular frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.
> 3. La información y la educación en materia de consumo.
> 4. La representación, a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores legalmente constituidas, y la audiencia en consulta, participación y elaboración de las disposiciones generales que les afecten.
> 5. La protección jurídica, administrativa y técnica y la indemnización o reparación de daños y perjuicios sufridos».

Como puede contemplarse, a la vista del texto de este art. 3[23], el legislador extremeño ha seguido la estela del resto de las Comunidades Autónomas y ha optado, también, por recoger un catálogo de derechos básicos de los consumidores y usuarios.

2.1. Vicisitudes en la elaboración del precepto

El Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el denominado Anteproyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura ya puso de manifiesto la coincidencia de los derechos recogidos en este artículo con los contenidos en la L.C.U.[24].

Por otra parte, el Proyecto de Ley del Estatuto de los Consumidores de Extremadura aprobado por el Consejo de Gobierno extremeño contenía en su art. 3 un texto que coincide, sustancialmente con el finalmente aprobado, habiéndosele añadido en el trámite parlamentario, simplemente, las palabras «defensa y» al texto actual en su apartado 1, pues el Proyecto inicialmente comenzaba expresando: «La protección frente a los riesgos…» y el resto como queda transcrito anteriormente[25].

---

[23] D.O.E. n.º 72, del 23 de junio de 2001.

[24] En concreto, el Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura aprobado por el Pleno en sesión de 27 de noviembre de 2000, en su pág. 7 expresa: «Comprueba este C.E.S. que los derechos definidos como "básicos" en este Anteproyecto de Ley son substancialmente coincidentes con los recogidos en la Ley Estatal 26/1984, de 19 de julio, y como tales ya incorporados en la legislación autonómica constituida por el Decreto 44/1995, de 18 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura».

[25] Dicha modificación obedece a una Enmienda de Adición al art. 3.1 (la n.º 3, R.E. 11.165), presentada por el Grupo Parlamentario Mixto por parte de los Diputados de Izquierda Unida solicitando dicho añadido que fue finalmente aprobada por la Comisión de Política Social de la Asamblea de Extremadura que la incluyó en su Dictamen de 11 de mayo de 2001 (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, V Legislatura, n.º 146, de 14 de mayo de 2001, pág. 5).

2.2. Análisis comparativo del art. 3 del Estatuto de los Consumidores de Extremadura en relación con las fuentes normativas de las que procede

A la vista del enunciado legal, la relación de tales derechos sigue, con bastante fidelidad, aunque con diferente texto, el esquema que adoptara el art. 3 del Decreto 44/1995, de 18 de abril, de la Junta de Extremadura que aprobó el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que, como se ha dicho, tenía carácter meramente reglamentario, si bien dicha norma no los adjetivaba de «básicos» como ahora hace la nueva Ley extremeña.

Y como ya hiciera aquel Decreto, tal como recuerda el Consejo Económico y Social de Extremadura en su Dictamen al Anteproyecto, también ahora la Ley extremeña viene a reproducir, esencialmente, el art. 2.1 L.C.U.

En cualquier caso, aunque la diferencia con respecto a aquella norma reglamentaria es muy limitada, vamos a examinar, brevemente, los cinco apartados, numerados del 1 al 5 (el Decreto lo hacía en letras), en que se divide el art. 3 del nuevo E.C.E., aproximándolos a otros textos legales, estatal o autonómicos que han debido ser, necesariamente, sus inmediatos antecedentes:

1. El primer apartado, referido al derecho a la salud y seguridad, se aleja en su dicción del texto del Decreto de 1995, habiéndose tomado ahora del art. 3 a) del Estatuto el Consumidor de Castilla-La Mancha aprobado por la Ley 3/1995, de 9 de marzo, o del art. 3.1.a) de la Ley de 11/1998, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, pues el actual art. 3.1 E.C.E. reproduce literalmente ambos preceptos.

2. El apartado dedicado a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales se toma ahora literalmente de la L.C.U. tras el texto añadido por la disposición adicional Primera de la L.C.G. («en particular frente a la inclusión de las cláusulas abusivas en los contratos»), quedando ahora idéntico al vigente art. 2.1.b) L.C.U.

3. El derecho a la información y educación que se contiene en el tercer apartado, ve ahora, respecto de su antecesor reglamentario, incorporado en la nueva Ley extremeña la frase «en materia de consumo», quedando el texto igual que el del art. 3.d) del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, e idéntico que el art. 3.c) del Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria aprobado por Ley 6/1998, de 15 de mayo.

4. Los derechos de las asociaciones de consumidores se recogen en el apartado cuarto del art. 3 E.C.E., en cierto sentido, el más innovador de todos, guardando cierta semejanza con el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (Ley 4/1996, de 14 de junio), aunque el orden de las frases es diferente.

5. El último apartado, sobre la protección jurídica, administrativa y técnica, así como la reparación por los daños sufridos, casi reproduce el que se

contenía en el Decreto extremeño, aunque ahora resulta un poco más completo, quedando de manera idéntica al art. 3.c) del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.

Como se observa, el catálogo normativo de derechos del consumidor, tanto en la ley estatal como en la autonómica, es más amplio que el recogido constitucionalmente, pues añade algunos y amplía la formulación de los ya existentes en el art. 51 C.E.

Entre los nuevos aparece, en primer lugar, el derecho a la indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos (letra c del art. 2.1 L.C.U. y 3.5 E.C.E.), que en realidad supone un desarrollo de los derechos a la salud y seguridad o de protección de los intereses económicos, pues la mayor parte de la veces, la forma será mediante la reparación de los daños y perjuicios como se proteja el daño ya causado a tales derechos; y en segundo lugar, el derecho a la protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión (letra f del mismo art. 2.1 L.C.U. y art. 3.5 E.C.E.), que viene a configurar como un «derecho» algo que realmente no lo es, sino que es más bien el propio espíritu que inspira toda la L.C.U. y el E.C.E., el objetivo que aspira a lograr, e incluso un principio general de Derecho, pero no un verdadero derecho que los consumidores puedan hacer valer[26].

Sin embargo, a la par, se contempla que ni la L.C.U., ni tampoco el E.C.E., han desarrollado, ni tan siquiera nombrado, alguno otro derecho importante de los que se proclaman en el art. 51 C.E., como es el reconocimiento del derecho a una protección del consumidor «mediante procedimientos eficaces» y eso que, según la propia Exposición de Motivos de la L.C.U., tal derecho se configura como el primer objetivo que se propone la Ley que es «establecer sobre bases firmes y directas, los procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios». La gravedad de la omisión se acentúa al comprobar que en el resto del texto de la L.C.U. y los posteriores autonómicos como nuestro E.C.E., se constata la ausencia de manera efectiva de tales procedimientos eficaces, por lo que, de bien poco sirven las declaraciones de derechos y las regulaciones sustantivas que los desarrollen con buenas intenciones y mejor técnica, si faltan los mecanismos adecuados, baratos, rápidos y sencillos, con los que el consumidor pueda conseguir su aplicación efectiva[27].

3. DIVERSAS CLASIFICACIONES DOCTRINALES DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Como ha advertido la doctrina científica, en la anterior relación se pueden distinguir dos clases de derechos, de un lado los derechos básicos o esenciales,

[26] Cfr. López Sánchez, M. A., «Las condiciones generales de los contratos en el Derecho español», *Revista Española de Legislación y Jurisprudencia*, 1989, pág. 967.

[27] Cfr. Martínez de Aguirre y Aldaz, C., ob. cit., págs. 56-58.

con sustantividad propia y una protección directa más eficaz), entre los que se encuentran el derecho a la salud, la seguridad y los intereses económicos; y por otro, los derechos llamados instrumentales (que se requieren para hacer efectivos los primeros), que incluye al derecho a la información, educación y asociación[28]. No obstante hay que apuntar que el derecho a la reparación de daños y perjuicios resulta de difícil adscripción a una categoría u otra, pues dependerá si se considera que tal derecho añade un nuevo ámbito de protección (sería esencial) o si se trata de un mecanismo de protección en vía resarcitoria del derecho a la salud, a la seguridad o a los intereses económicos (en cuyo caso sería considerado instrumental).

Otra clasificación de estos derechos los distingue entre: a) derechos debidos por los poderes públicos a todo el pueblo, que habrían de ser reconocidos y amparados por las normas de Derecho público; y b) los derechos del consumidor individual, la protección debida a cada consumidor en sus actos y contratos, protección que centra en normas de Derecho privado, manifestándose sobre todo en normas sobre la contratación[29].

En la protección de los derechos económicos y sociales que se contienen en la L.C.U. también se ha diferenciado: a) intereses de carácter primario como son los derechos a la salud, la seguridad y la información del consumidor; y b) intereses carácter secundario, de segundo grado o derecho de resarcimiento, de contenido económico[30].

Finalmente, también se ha distinguido entre: a) la acción tutelar directa del consumidor, como conjunto de medidas dirigidas a garantizar la defensa de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores; y b) la acción tutelar indirecta que se basa en el fomento de las asociaciones de consumidores, así como la educación y representación de éstos.

4. EFICACIA NORMATIVA DE LOS DERECHOS BÁSICOS DEL CONSUMIDOR

Tras el enunciado contenido en el art. 3 E.C.E. cabe preguntarse por la eficacia que cabe atribuir a estos derechos, habiendo llegando la doctrina a algunas conclusiones interesantes[31] respecto de la misma cuestión referidas al art. 2.1

[28] Cfr. Bercovitz Rodríguez-Cano, A., «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», en Alberto y Rodrigo Bercovitz, *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores,* Madrid, 1987, pág. 26. Cfr. Bercovitz Rodríguez-Cano, A., «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», en Alberto y Rodrigo Bercovitz, *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pág. 26.

[29] Cfr. De Castro y Bravo, F., «Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad. La defensa de la competencia. El orden público. La protección del consumidor», *Anuario de Derecho Civil*, 1982, vol. IV, págs. 987 y ss.

[30] Cfr. Duque, Justino, «La protección de los derechos económicos y sociales en la Ley General para la Defensa de los Consumidores», *Estudios sobre Consumo,* n.º 3, 1984, pág. 52.

[31] Cfr. Martínez de Aguirre y Aldaz, C., ob. cit., pág. 49.

L.C.U., muy parecido al precepto extremeño, por lo que son de plena aplicación tales reflexiones.

4.1. Operatividad en calidad de principios rectores

Partiendo de la base de que casi todos los llamados por el art. 3 E.C.E. (y 2.1 L.C.U.) «derechos básicos» ya estaban reconocidos en el art. 51 C.E., habrá que convenir que, una vez «legalizados» gozarán de la misma eficacia normativa que tal precepto constitucional, por lo que, como todos los recogidos en el art. 39 y siguientes de la C.E., funcionan como «principios rectores de la política social y económica». Por ello, su eficacia como derechos básicos procede más del hecho de hallarse consagrados en la C.E. que por haber sido enunciados en la L.C.U.

La eficacia de los principios rectores reconocidos constitucionalmente, en ausencia de normas que lo desarrollen, suponen, según el art. 53 C.E. que habrá de informar la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, no llegando tampoco al carácter de derecho subjetivos. Realmente podrían situarse en una posición intermedia, de manera que, aunque no constituyan derechos subjetivos directamente accionables ante los Tribunales ordinarios, pero sí que pueden ser alegados en cualquier proceso judicial dirigido a lograr la tutela jurídica de un derecho subjetivo o un interés legítimo.

4.2. Evidente carácter programático

En el mismo sentido se atribuye un marcado carácter programático al art. 2.1 L.C.U. (y por tanto, también el art. 3 E.C.E.), lo que implica:

a) que para alcanzar su plena eficacia precisan de un desarrollo normativo;

b) que a través de estos derechos se establecen los objetivos a conseguir por una política de protección jurídica de los consumidores, indicándose, de una parte, el programa a seguir, y de otra, los mecanismos para conseguirlo; y

c) que proporcionan un marco de referencia teórica a las actuaciones de los poderes públicos dirigidas a conseguir tales objetivos y a sus concretas plasmaciones normativas.

Consecuencia de lo anterior existen diversas normas estatales y autonómicas que ya han comenzado a poner en práctica el desarrollo efectivo de los derechos reconocidos legalmente. Por ejemplo, el derecho a la protección de la salud y seguridad se traduce, generalmente, en la aprobación y publicación de reglamentaciones administrativas de carácter técnico, dirigidas a los fabricantes de ciertos productos (alimentos, limpieza, medicamentos o juguetes, por ejemplo), reglamentaciones que protegen de manera efectiva la salud o la seguridad pero que no engendran derechos subjetivos a su favor que puedan sean exigibles al empresario. Pero además de ésas, también se están desarrollando numerosas dis-

posiciones, en diversos sectores donde se hace más necesaria la protección del consumidor como condiciones generales de la contratación, crédito al consumo, viajes combinados, comercio minorista, aprovechamiento por turno de bienes inmuebles, entre otras; unas veces con rango legal como las citadas y otras de carácter meramente reglamentario, que desarrollan con detalle los derechos subjetivos reconocidos en el art. 2.1 L.C.U. y 3 E.C.E.

4.3. Ausencia de toda referencia a la protección prioritaria en los casos de bienes de uso o consumo generalizado

La L.C.U. además del reconocimiento de los derechos del consumidor, pretende establecer una protección especial, de carácter preferente, cuando el consumo se refiera bienes o servicios de uso habitual por parte de los ciudadanos. Por ello el art. 2.2 L.C.U. determina que: «Los derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso común, ordinario y generalizado».

La propia L.C.U. se refiere a los bienes de uso o consumo común, ordinario o generalizado en diversos preceptos para otorgarle diversos beneficios, como en el art. 5.1 (regulación del régimen de bienes de primera necesidad), art. 6 (colaboración necesaria de administraciones y organizaciones de consumidores en las campañas sobre estos bienes), art. 20.1 (derecho de las asociaciones de consumidores al beneficio de justicia gratuita en los procesos judiciales sobre estos productos) y art. 28.2 (especial régimen de responsabilidad civil respecto de bienes y servicios de consumo o uso masivo).

Sin embargo, el E.C.E. no contempla una norma similar, por lo que, siendo la L.C.U. una Ley de carácter general y ámbito estatal, no hay duda que serán de plena aplicación en la Comunidad Autónoma de Extremadura los preceptos referidos a este tipo de bienes.

En cualquier caso dicha ausencia ya fue puesta de manifiesto en el Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores y Usuarios elaborado por el Consejo Económico y Socia de Extremadura, órgano consultivo que sugirió que se incluyese un nuevo artículo a incluir en el capítulo I del título I, que contuviese aquellos productos o servios sobre los cuales las Administraciones Públicas habrían de ejercer, de manera especial, su función protectora de los consumidores y usuarios[32].

[32] En el Dictamen aprobado en el Pleno del Consejo Económico y Social en sesión de 27 de noviembre de 2000 se expresa sobre este extremo en su pág. 8: «De otra parte, también en este Capítulo, considera este Consejo Económico y Social que deberían incluirse en un artículo nuevo productos o servicios sobre los cuales las Administraciones Públicas deberían desarrollar especialmente su función garante de los derechos de los consumidores y usuarios. Así entre ellos podríamos mencionar: los de alimentación, los de uso más común, ordinario y generalizado, los higiénicos y de limpieza, los que contengan entre sus componentes sustancias inflamables, tóxicas o peligrosas en general, los locales públicos y transportes colectivos, juguetes, productos comestibles y actividades dedicadas a la infancia...».

Aunque la L.C.U. alude genéricamente a ellos como bienes de primera necesidad, el Gobierno de la Nación dictó un reglamento que desarrollaba, de forma minuciosa, el art. 2.2 L.C.U., estableciendo una relación concreta de tales productos y servicios. Tal norma fue el Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, que enuncia el «Catálogo de Productos, bienes y servicios a determinados efectos de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios».

Pero recientemente dicha norma ha sido derogada por el Real Decreto 1507/2000, de 1 de septiembre, por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera, a efectos de lo dispuesto, respectivamente, en los arts. 2, apartado 2, y 11, apartados 2 y 5, de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y normas concordantes[33].

La norma reglamentaria es de aplicación en todo el territorio español al dictarse en desarrollo de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal, mercantil y civil, de acuerdo con el art. 149.1, apartados 6 y 8, de la Constitución.

En el Anexo I (bajo el epígrafe «Productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado a efectos del art. 2.2 y 20.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y disposición adicional segunda de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita») se contiene una relación extensa de estos bienes y servicios[34].

---

[33] B.O.E. n.º 219, de 12 de septiembre de 2000.

[34] «A. Productos alimenticios y alimentarios:

1. Carnes frescas. 2. Carnes de aves de corral. 3. Carnes de caza silvestre. 4. Carnes de conejo doméstico y de caza de granja. 5. Derivados cárnicos. 6. Pescados y derivados. 7. Mariscos, crustáceos, moluscos y derivados. 8. Huevos y ovoproductos. 9. Leche y derivados. 10. Aceite y demás grasas comestibles. 11. Cereales. 12. Leguminosas. 13. Tubérculos y derivados. 14. Harinas y derivados. 15. Hortalizas y verduras. 16. Frutas y derivados. 17. Edulcorantes naturales y derivados. 18. Salsas y demás condimentos y especias. 19. Café y demás alimentos estimulantes y derivados. 20. Conservas animales y vegetales. 21. Platos preparados, productos dietéticos y de régimen. 22. Agua y hielo. 23. Helados. 24. Bebidas no alcohólicas. 25. Bebidas alcohólicas. 26. Aditivos.

B. Productos no alimenticios:

1. Medicamentos y productos sanitarios. 2. Productos de perfumería, cosméticos e higiene personal. 3. Abonos y fertilizantes de uso doméstico. 4. Flores, plantas y semillas de uso doméstico. 5. Plaguicidas de uso doméstico. 6. Disolventes, pegamentos, pinturas, barnices, tintes o similares. 7. Detergentes y productos de limpieza del hogar. 8. Instrumentos y material de óptica, fotografía, relojería y música. 9. Bisutería y monedas. 10. Herramientas, cuchillería, cubertería y otras manufacturas metálicas comunes, de uso doméstico. 12. Muebles, artículos de menaje, accesorios y enseres domésticos. 13. Aparatos eléctricos, electrotécnicos, electrónicos e informáticos, su software y accesorios de uso domésticos. 14. Vehículos automóviles, motociclos, velocípedos y accesorios. 15. Encendedores y cerillas. 16. Combustibles. 17. Bombonas de gas. 18. Juguetes, juegos, artículos para recreo y deportes. 19. Vivienda. 20. Artículos para vestido y calzado y sus accesorios. 21. Artículos de viaje. 22. Libros, revistas y periódicos. 23. Material didáctico o escolar.

C. Servicios:

1. Servicios de suministros de agua, gas, electricidad y calefacción. 2. Arrendamiento de vivienda. 3. Servicios sanitarios: Médicos, hospitalarios, farmacéuticos y veterinarios. 4. Servicios de residencia y atención a personas mayores o con minusvalía. 5. Servicios de atención a la infancia y guarderías.

En cualquier caso, la ausencia de toda referencia en la Ley extremeña a este tipo de productos de uso o consumo generalizado ha de calificarse como positiva, pues las deficiencias que se han advertido respecto del citado catálogo han sido notorias hasta el punto de ser ampliamente criticadas por la doctrina habiéndose llegado a aconsejar su supresión dada la nula eficacia práctica de la especial protección.

5. VALORACIÓN CRÍTICA DEL RECONOCIMIENTO AUTONÓMICO DE UN CATÁLOGO DE DERECHOS BÁSICOS DEL CONSUMIDOR

Una vez examinado el contenido del art. 3 de la Ley extremeña que recoge los derechos básicos de los consumidores en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, conviene preguntarse por la utilidad práctica que ha de otorgarse al precepto. En este sentido, y al igual que ocurriera con el reconocimiento de estos derechos en la L.C.U., la valoración ha de ser, en principio, positiva, por cuanto es ventajoso disponer de un catálogo, aunque tenga cierto carácter programático, que ha de servir a los poderes públicos, en este caso regionales, para inspirar toda su política normativa y reglamentaria que pueda afectar al consumidor.

Por otra parte, si bien la lista de derechos reconocidos al consumidor extremeño en el precepto citado es muy parecida, pues casi la repite, a la recogida en la L.C.U., lo cierto es que, en su desarrollo, a través del articulado de la misma, es donde se despliegan las mayores diferencias, apartándose, en buena medida, el legislador extremeño del estatal, expresando sus propias competencias autonómicas en esta materia, perfilando sus peculiaridades y aludiendo a las instituciones regionales implicadas en la protección de los consumidores y usuarios de Extremadura.

No obstante, hay que advertir, una vez más, que de bien poco servirá el mero reconocimiento de los derechos básicos que se contiene en el texto del E.C.E., si luego no se establecen concretos y eficaces mecanismos de protección al consumidor desarrollando el ejercicio de tales derechos de manera que sean percibidos por aquél de manera palpable, no quedándose, como suele ocurrir muchas veces, en buenos principios, pues para la simple declaración, ya era suficiente el reconocimiento establecido en la legislación estatal.

En este sentido, la Junta de Extremadura ya viene dictando, desde antes de la aprobación del E.C.E., diversas normas reglamentarias para desarrollar, de ma-

6. Transporte de servicio público. 7. Comunicaciones: Correos, teléfonos, telégrafos y otros servicios de telecomunicaciones que tengan incidencia directa en la prestación de servicios de uso general. 8. Enseñanza. 9. Servicios culturales. 10. Servicios de esparcimiento y deportes. 11. Servicios personales: Lavanderías, tintorerías y peluquerías. 12 Servicios de limpieza y de recogida de basuras. 13. Servicios bancarios y financieros. 14. Seguros. 15. Turismo y hostelería. 16. Servicios de reparación, mantenimiento y garantía de aquellos bienes y servicios relacionados en el presente anexo que, por su naturaleza, puedan requerir de los mismos».

nera específica, los derechos de los consumidores y usuarios en diferentes sectores que afectan decisivamente a sus intereses y que responden a la idea de materializar de manera concreta y práctica el mero reconocimiento programático al que nos hemos venido refiriendo[35].

[35] A efectos meramente ejemplificativos, y por verse ya la intencionalidad de proteger al consumidor en los enunciados de las propias normas reglamentarias extremeñas que desarrollan los derechos reconocidos en las leyes a los consumidores extremeños, cabe citar el Decreto 171/1996, de 13 de febrero, por el que se regulan los *derechos de los consumidores y usuarios en determinadas modalidades de venta fuera de los establecimientos comerciales permanentes* (D.O.E. n.º 22, de 22 de febrero de 1996) o el Decreto 229/2000, de 7 de noviembre, por el que se regulan *los derechos de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios a domicilio* (D.O.E. n.º 132, de 14 de noviembre de 2000).