

Las fuentes creadoras del Derecho del Consumo español: especial importancia del Derecho de la Unión Europea

BENJAMÍN PEÑAS MOYANO

Profesor Titular de Derecho Mercantil

Universidad de Valladolid

I. INTRODUCCIÓN

Como ocurre con el resto de países de similar desarrollo político, económico, cultural y jurídico, en el Ordenamiento jurídico español existe un sistema de reglas que son identificadas con la expresión de Derecho del Consumo, o Derecho protector de los consumidores. Un Derecho del Consumo que, en principio, puede ser definido como aquel sector del Derecho objetivo integrado por el conjunto sistemático de normas jurídicas protectoras de las posiciones de los consumidores y usuarios en los actos de consumo. Por lo tanto, y si bien esto admite matices de importancia, alguno de los cuales apuntaremos, de idéntico modo a como se habla de un Derecho Civil, Penal, Administrativo, Constitucional, Mercantil o Canónico, por citar sólo algunas de las divisiones del Derecho considerado en sentido objetivo (1) , podemos hablar del Derecho del Consumo como una parte autónoma del Ordenamiento jurídico, caracterizada por unas particularidades muy concretas que atribuyen a ese sector jurídico una identidad propia (2) .

Esa normativa tuitiva de la posición de los consumidores como sujetos actuantes en el mercado a los que como parte débil del mismo es justo proteger en su posición (3) , ha modificado (junto con otros factores) muchos de los postulados básicos del Derecho Patrimonial tradicional y, más en concreto, del Derecho Mercantil. Efectivamente, la aparición, desde mediados del siglo XX, de movimientos protectores de los consumidores y usuarios en los países de más avanzada cultura jurídica y mayor evolución política, social y económica, puso claramente de manifiesto, por un lado, la inoperancia funcional de las reglas clásicas, procedentes tanto del Derecho Civil como del Derecho Mercantil, para hacer frente a las exigencias impuestas por la aparición del fenómeno del «tráfico económico en masa» y por el surgimiento de la figura del consumidor como sujeto pasivo de ese tráfico, en una clara situación de inferioridad estructural en el mercado frente al muy organizado poder empresarial; y, por otro, esa aparición mostró que, siendo la competencia empresarial una fórmula de protección de los consumidores ciertamente efectiva, no resulta por sí sola suficiente para lograr ese objetivo de protección del consumidor (4) .

Así, en ese fenómeno de la sociedad de consumo se ha constatado que los consumidores, junto a la posibilidad ciertamente positiva de acceder a muchos y muy distintos bienes y servicios, también se han visto inmersos en situaciones de claro desequilibrio en su contra, cuando no ante abusos e incumplimientos por parte sobre todo de las grandes empresas, muchas veces monopolistas u oligopolistas, desequilibrios, abusos e incumplimientos que la concepción decimonónica del contrato (como negocio jurídico patrimonial aceptado en condiciones de igualdad entre las partes al ser éstas iguales ante la ley) no ha logrado evitar. Si se piensa en que el Derecho Patrimonial tradicional, que respondía a una economía de corte agrario, y no a una economía industrializada, un Derecho acomodado a un consumo esporádico en ferias o tiendas locales, y no a una sociedad de consumo, no contaba evidentemente con un conjunto sistemático de normas destinadas a proteger la posición de los nuevos sujetos conocidos como consumidores inmersos en el tráfico comercial en masa, propio de la sociedad de consumo, la aparición del Derecho del Consumo se hacía inevitable para reequilibrar, mediante una profunda transformación de las reglas jurídicas existentes, las posiciones de las personas intervinientes en los llamados «actos de consumo» (5) .

En definitiva, ante la consideración de los consumidores individuales (que son «no profesionales») como parte débil del tráfico en masa, a la que es necesario proteger por su incapacidad para defender sus legítimos intereses, dada su *«debilidad estructural frente al poder de la industria y la distribución organizadas»* (6) (o sea, frente a «empresarios-profesionales»), se ha generado el Derecho protector de los consumidores, constituyendo una respuesta necesaria de los Poderes Públicos ante los aspectos negativos que la instauración progresiva, a lo largo de todo el siglo XX, del fenómeno de la sociedad de consumo también ha traído consigo. Una protección, la dispuesta por ese sector jurídico para los consumidores, que se apoya en gran parte en el

carácter fundamentalmente imperativo de la gran mayoría de las normas jurídicas que lo conforman (7) , es decir, por normas no apartables por la voluntad de los particulares inmersos en la relación de consumo, que no podrían, por lo tanto, mediante el ejercicio del principio de la autonomía privada, establecer una regulación para regir su relación diferente a la prevista en la norma, salvo, y esto es importante, para mejorar la posición de la parte débil que es consumidor o usuario (es lo conocido como «imperatividad de mínimos») (8) . Ahora bien, afirmar que el Derecho del Consumo es básicamente imperativo, no debe conducirnos a la errónea idea de que la autonomía privada, verdadero principio general del Derecho al ser una idea esencial en toda la organización del Derecho privado español, carezca de virtualidad en el sector jurídico protector de los consumidores, pues, como señala la doctrina científica, no respetar el contenido de lo pactado (artículo 1255 del Código Civil) podría suponer un atentado directo al «principio de la libertad de empresa» recogido en el artículo 38 de la Constitución Española (9) . De ahí que la imperatividad propia del Derecho del Consumo se dirija más bien, y fundamentalmente, a mejorar, en pro de los intereses de los consumidores y usuarios, la información y la transparencia del mercado (a través de normas que exijan que la contratación se lleve a cabo libremente, de normas que impongan el cumplimiento de lo pactado y de normas que impongan el respeto a la salud y a la seguridad de las personas físicas), y no tanto a impedir el juego del principio de la autonomía de la voluntad.

II. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR: SU ARTÍCULO 51 Y LA DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA DE CONSUMO ENTRE ESTADO CENTRAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El artículo 51 de la Constitución Española

Desde hace ya unas décadas esta rama jurídica ha adquirido una importancia enorme en todo el mundo desarrollado, y España no ha sido una excepción, aunque es cierto que nuestro país tardó más que otros de nuestro entorno en generar un Derecho del Consumo dotado de orden interno y contenido suficiente. Dejando de lado anteriores ejemplos, parciales y esporádicos, de regulaciones tuitivas de la posición sufrida por la parte débil de las relaciones contractuales mercantiles (10) , la primera norma jurídica que en nuestro país se ocupó directamente de proteger de un modo integral la posición de los consumidores y usuarios fue el artículo 51 de la Constitución de 1978. Resulta pues evidente la preocupación del legislador constitucional y del pueblo español por la cuestión, pues de la no existencia previa a 1978 de un Derecho del Consumo completo y sistemático se pasó, precisamente para empezar a construirlo, a integrar sus fundamentos más básicos en la primera fuente del Ordenamiento jurídico español que es la Constitución (11) , primacía que expresa su artículo 9.1 cuando dice que «(L)os ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

La Constitución Española de 1978 contiene dentro de sí una parte fundamental que fue denominada con la expresión «Constitución económica» (12) , que no integra un título, capítulo o sección concretos, sino que está conformada por un conjunto de principios dispersos por su articulado, unos expresamente referidos, otros simplemente implícitos. Esa Constitución económica impone en España un régimen de «economía social de mercado» regido por el principio de «libertad de empresa», reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978, y configura un «mercado único en todo el territorio nacional» que se basa en dos normas constitucionales que imponen, por una parte, la igualdad básica de todos los españoles (artículo 139.1 de la Constitución) y, por otra, la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo en territorio español (artículo 139.2 de la Constitución). Esa libertad de empresa (libre iniciativa económica, sea privada que pública) se reconoce, como no podía ser de otro modo, en el marco de un mercado regido por el «principio de libre competencia» (13) .

A los esenciales principios de «libertad de empresa» y de «unidad de mercado», se les une como imprescindible para que exista una economía de mercado, el derecho a la propiedad privada (artículo 33.1 de la Constitución).

Pero también otros, más alejados *«de una pura economía liberal de mercado y que vienen a establecer límites en la garantía y protección del ejercicio de dicha libertad»* (14) , como el derecho de asociación (artículo 22.1), el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (artículo 20.1.d)), el derecho a la creación artística, literaria, científica y técnica (artículo 20.1.b)), el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica (artículo 128.2), la subordinación de la riqueza del país al interés general (artículo 128.1), la facultad de planificación de la actividad económica general (artículo 131), etc. Y tampoco puede ser obviado que este sistema de economía social de mercado y libre empresa establecido en la Constitución de 1978 se completa con el principio de defensa de los consumidores y usuarios contenido en su artículo 51.

A excepción de los textos constitucionales de España y Portugal (artículo 81-m de la Constitución Portuguesa de 1976), otros textos que integran el constitucionalismo europeo occidental, como los de Alemania o Italia, no contienen un precepto o un conjunto de preceptos específicos dedicados a la protección del consumidor (15) . La razón de esa inexistencia radica sencillamente en que el problema de la protección del consumidor sólo se manifestó de modo evidente en fechas más tardías y aquellos textos constitucionales alemán e italiano, en los que tanto España como Portugal se inspiraron para afrontar muchas de las cuestiones susceptibles de ser reguladas, se promulgaron en los años cuarenta, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, luego con anterioridad a la preocupación pública por la defensa del consumidor. Esto proporciona otra prueba más del marcado carácter progresista de nuestro texto constitucional en los aspectos sociales (16) y una manifestación concreta y específica tanto de la consideración de España como un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución) como de la importancia que para la Constitución tiene la dignidad de la persona (artículo 9.2 de la Constitución). Pero, además, la inclusión de un precepto como el 51 en la Constitución de 1978 constituye el primer peldaño legitimador de la actuación de los Poderes Públicos españoles en esta materia protectora de los consumidores y, por otro lado, hace todavía más coherente nuestro sistema con el que se establece en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que, como veremos, reúne entre las acciones necesarias para conseguir los objetivos que señala en su artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la política de protección de los consumidores (artículos 4.2.f, 12 y 169). También resulta interesante comentar que el artículo 51 de la Constitución Española de 1978 recoge los principios consagrados en diversas declaraciones internacionales (17) .

Los números 1 y 2 del artículo 51 de la Constitución dicen lo siguiente (18) :

«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».

Al estar integrado el artículo 51 en el Capítulo III (*«De los principios rectores de la política social y económica»*) del Título I (*«De los derechos y deberes fundamentales»*) de la Constitución de 1978 contiene dentro de sí un principio, general pero íntimamente ligado al Derecho mercantil, que indudablemente tiene carácter informador del ordenamiento jurídico español, y por tanto lo inspira: el principio *pro consumatore* (19) , pues como dice literalmente el artículo 53.3 de la misma, el principio protector de los consumidores y usuarios informará *«la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»*. Que la tutela de los consumidores y usuarios reviste el carácter de principio general del Derecho español ha sido incluso reconocido expresamente por el artículo 1.1 de la principal ley que en la actualidad desarrolla ese precepto constitucional al que nos referimos: el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (en adelante,

El artículo 51 menciona algunos de los derechos de carácter *sustancial* más importantes de los consumidores y usuarios, como son el derecho a la salud, a la seguridad y a los legítimos intereses económicos de los mismos (20), los cuales por mandato constitucional han de ser protegidos por los Poderes Públicos a través de métodos necesariamente eficaces, o sea, por medio de actuaciones que verdaderamente cumplan los objetivos para los que dichas actuaciones se han concebido (21). También otros derechos, *instrumentales* de los anteriores, han sido considerados por el precepto constitucional, tales como el derecho a la información de los consumidores, a la educación, el derecho al asociacionismo de consumo y el derecho de audiencia por parte de los Poderes Públicos de las asociaciones constituidas con la finalidad tutiva de los consumidores, Poderes Públicos que deberán oír a aquellas asociaciones en las cuestiones que puedan afectarles. Según la Constitución Española de 1978, todos estos derechos instrumentales han de ser actuados, procurando su logro por los Poderes Públicos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento y el respeto de los derechos sustanciales. Sin embargo, esa distinción entre derechos de los consumidores carece en realidad de relevancia práctica, como lo revelan las disposiciones legislativas que han desarrollado dicho precepto número 51, pues los sitúan en un plano de igualdad. En tal sentido puede consultarse el artículo 8 del TRLGDCU, donde se enumeran los derechos «básicos» de los consumidores, así como los Estatutos de protección del consumidor promulgados por las distintas Comunidades Autónomas, que, al igual que hace el TRLGDCU, enumeran los derechos de los consumidores sin distinguir entre las categorías de sustancial e instrumental del artículo 51 de la Constitución. Ello permite señalar que, aunque el precepto citado vincula los procedimientos eficaces a los derechos sustanciales, lo cierto es que tales procedimientos eficaces han de ser utilizados para proteger a todos los derechos de los consumidores: a los sustanciales y a los que son instrumentales para conseguir la realización de los primeros. El principio de protección de los consumidores y usuarios del artículo 51 de la Constitución Española de 1978 está pues integrado por un contenido complejo compuesto tanto por derechos diversos (sustanciales e instrumentales) como por procedimientos eficaces para hacer cumplir aquéllos.

Este elenco, no cerrado, de derechos sustanciales e instrumentales de los consumidores, así como los procedimientos eficaces para su defensa, promoción y fomento, han sido desarrollados por una muy extensa normativa general y sectorial en la que destaca en la actualidad el TRLGDCU. Como recuerda el Preámbulo de esta norma, su dictado cumple con la previsión recogida en la disposición final quinta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, que habilitaba al Gobierno para refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que inciden en los aspectos regulados en ella, regularizando, aclarando y armonizando los textos legales que tengan que ser refundidos (22). Así, se integran en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, amén de la propia Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, *«las normas de transposición de las directivas comunitarias que, dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios, inciden en los aspectos contractuales regulados en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y que establecen el régimen jurídico de determinadas modalidades de contratación con los consumidores, a saber: los contratos celebrados a distancia y los celebrados fuera de establecimiento comercial»*.

La regulación sobre garantías en la venta de bienes de consumo, constituye transposición de directiva comunitaria que incide en el ámbito de la garantía regulado por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, procediéndose, igualmente a su refundición.

Asimismo, se incorpora a la refundición la regulación sobre viajes combinados, por tratarse de una norma de transposición de directiva comunitaria que se integra en el acervo comunitario de protección de los consumidores y establece un régimen jurídico específico en la contratación con consumidores no afectado por las normas estatales

sectoriales sobre turismo.

Además, se incorpora al Texto Refundido la regulación sobre la responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos, norma de transposición de directiva comunitaria que incide en aspectos esenciales regulados en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, y que, como de manera unánime reconoce la doctrina y jurisprudencia requiere aclarar y armonizar sus respectivas regulaciones, al objeto de asegurar una adecuada integración entre ellas, superando aparentes antinomias» (23) .

El TRLGDCU tiene por objeto establecer el régimen jurídico de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las competencias del Estado, en el marco del sistema económico diseñado en los artículos 38 y 128 de la Constitución y con sujeción a lo establecido en el artículo 139, y es de aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios, entendiendo por consumidores o usuarios tanto las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, como las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial (así, artículo 3 del ese TRLGDCU) (24) . Por su parte, el artículo 51 de la Constitución de 1978 no define qué debe entenderse por consumidor y usuario, una ausencia en dicho texto que parece razonable, teniendo en cuenta la vocación de amplia dimensión temporal con que se proyectó la Constitución y, por otro lado, la rápida evolución social del Derecho (25) . Así pues, habrá que atender a la concreción de ese concepto por parte de las normas que desarrollan el artículo 51 del que ahora nos ocupamos, en particular a lo dispuesto en la actualidad por el referido artículo 3 del TRLGDCU.

Un TRLGDCU que, sin llegar a ser un código de consumo (26) , tiene un marcado carácter generalista, imperativo y cuenta con un gran desarrollo posterior. Como ya pasó con la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, el actual TRLGDCU viene exigido por lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución, en cuya parte final establece para los «principios rectores de la política social y económica», entre los que se encuentra el principio de protección de los consumidores y usuarios, que *«(S)ólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»*. Así pues, el artículo 51 de la Constitución Española no enuncia verdaderos derechos subjetivos de los consumidores y usuarios (27) , sino que establece una serie de intereses dignos de protección, hacia los cuales deben dirigir su atención los Poderes Públicos, por lo que no adquirirán la condición de «derechos» hasta que no hayan sido desarrollados por la legislación pertinente (28) . La libertad de elección económica en que se traduce el principio de protección de los consumidores y usuarios, a distinción de la libertad de empresa cristalizada en el artículo 38 de la Constitución, precisa en consecuencia de la intermediación del legislador. De todos modos, es preciso dejar muy claro que ese necesario desarrollo legislativo ha de ser absolutamente respetuoso con el contenido complejo del principio constitucional de defensa de los consumidores, pues lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Española constituye en núcleo indisponible y esencial de dicho principio (29) . En cualquier caso, a esos «intereses» los hemos denominado, y lo seguiremos haciendo, «derechos de los consumidores», por ser ésta la terminología utilizada por el texto constitucional.

La protección y defensa de los consumidores y usuarios es atribuida por el artículo 51 de la Constitución de 1978 a los Poderes Públicos. Qué se entienda por Poderes Públicos puede discutirse, y adoptar así una interpretación restrictiva de la expresión, identificándola con las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), o una exégesis más amplia, enfoque éste aceptado, al ser más acorde con el enfoque global del mandato constitucional del artículo 51 del que tratamos, que integraría, entre los Poderes Públicos, también al Poder Judicial y al Poder Legislativo. Respecto al Poder Judicial ninguna duda hay de que es destinatario del mandato constitucional del artículo 51, como resulta de la lectura del artículo 53.3 de la Constitución (30) .Y con respecto al Poder Legislativo, con independencia de ciertas dudas conceptuales, lo cierto es que, tanto las Cortes Generales (sobre todo) como las diferentes asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, han desarrollado una intensa actividad legislativa en materia de protección de los consumidores y usuarios.

Además, la tarea de defensa de los consumidores no reside únicamente en los Poderes Públicos, sino que esta atribuida, igualmente, a organizaciones privadas como las asociaciones de consumidores, como se deduce del artículo 51.2 de la Constitución de 1978, donde se plasma la idea de ayuda institucional a las organizaciones que realizan una labor de protección de los consumidores (31) . En todo caso, esta actividad privada deberá estar supervisada por las diversas Administraciones Públicas con competencia en la materia de protección del consumidor.

Por lo tanto, la inclusión en la Constitución de 1978 de un artículo como el 51 supuso un importantísimo salto cualitativo en la materia de protección del consumidor, pues de una defensa que hasta entonces era realizada de modo indirecto, en muchos casos a través de normativa muy general contenida en los Códigos, Civil y de Comercio, o en algunas normas sectoriales, se situó la cuestión de la protección del consumidor en un plano de política activa y directa. Es cierto, no obstante, que dada su abstracta formulación la interposición del legislador aparece como un requisito esencial de la seguridad jurídica (recuérdese, a tales efectos, el antes reproducido artículo 53.3 de la Constitución de 1978, que establece que la alegación ante los Tribunales de Justicia del principio de defensa de los consumidores y usuarios se condiciona a su actuación por medio del legislador ordinario). En definitiva, el principio de protección de los consumidores y usuarios del artículo 51 de la Constitución de 1978 constituye tanto un mandato al legislador como un principio general informador del Ordenamiento jurídico español, y debe ser interpretado íntegramente en el marco del modelo económico social de mercado previsto por aquella norma fundamental, modelo del que también forma parte.

2. La distribución de la competencia de consumo entre Estado central y comunidades autónomas en la Constitución del 78

Si el artículo 51 de la Constitución del 78 supone una referencia directa, y además de la mayor trascendencia, en nuestro texto constitucional a la protección del consumidor en el sentido que ha sido antes expuesto, en este ámbito resulta también de la mayor importancia considerar la cuestión, teniendo en cuenta la existencia en nuestro país de las Comunidades Autónomas, de la delimitación en nuestra Carta Magna de dicha competencia de consumo entre ellas y el Estado, algo que en general ha planteado problemas (32) , y en particular especialmente en campos como el de la protección de los consumidores (33) .

Efectivamente, el Título VIII de la Constitución Española establece que España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, dotadas, a diferencia de los Municipios y las Provincias, de verdadera sustancia política y no simplemente administrativa. La coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas se realiza en virtud de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de nuestro texto constitucional. Pero, ni en la relación de competencias establecida en el artículo 148.1 de la Constitución española, correspondiente a las Comunidades Autónomas, ni en la establecida en el artículo 149.1, correspondiente al Estado, se dice nada respecto a la materia relativa a la protección del consumidor.

Dicha ausencia podría en principio llevar a pensar que resultase aplicable lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 149, primer inciso, de ese texto jurídico constitucional, que dice literalmente que «(L)as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos». Pero, por parte del Tribunal Constitucional , en reiteradas sentencias emanadas del mismo, se estimó que el artículo 149.3 de la Constitución Española no constituía una norma de atribución de competencias, en virtud de la cual las materias a las que expresamente no se les hubiese adjudicado título competencial podrían ser asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas si las hubieran incorporado a sus respectivos Estatutos de Autonomía. En concreto, se interpretó que sólo podían ejercer inmediatamente esa competencia de protección de los consumidores y usuarios, y consecuentemente dictar con rango de ley formal sus propios «estatutos autonómicos de protección de los consumidores y usuarios», dando así eficacia al mandato constitucional del artículo 51 de la Constitución Española, las

Comunidades Autónomas que hubiesen obtenido la autonomía por la vía conocida como «vía rápida» o por procedimientos tales como los dispuestos en la Disposición Transitoria Segunda o en el artículo 151.1 de la Constitución Española de 1978 (34) .

En un primer momento, pues, no todas las Comunidades Autónomas asumieron competencias legislativas en materia de defensa del consumidor. Fue gracias a la promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, dictada para elevar el techo competencial de las Comunidades con menores atribuciones, que todas las Comunidades Autónomas asumieron competencias de desarrollo legislativo relativas a la protección de los consumidores y usuarios. Efectivamente, en el artículo 3 de esa Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León, se establecía, entre otras cuestiones, la transferencia *«en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del desarrollo legislativo y ejecución»* de la materia referida a la *«Defensa del Consumidor y Usuario»* [letra b)].

La razón de esa falta de consideración expresa en ambos preceptos constitucionales 148 y 149 de la materia ha sido justificada precisamente por el carácter «pluridisciplinar» o «multidisciplinar» de la normativa tuitiva de los consumidores (35) ; este carácter supone, a grandes rasgos, que el Derecho del Consumo está integrado por normas de naturaleza muy diversa: civiles, mercantiles, penales, procesales, administrativas, etc., cuya vinculación entre ellas radica precisamente en la finalidad común a todas de proteger al consumidor.

Efectivamente, el Derecho del Consumo se encuentra caracterizado por una serie de particularidades muy concretas, como su contenido pluridisciplinar, su complejidad normativa y la habitual imperatividad de sus normas. La característica de la «interdisciplinariedad» del Derecho del Consumo supone que tal Derecho no es susceptible de ser reconducido únicamente a una de las disciplinas jurídicas al uso, en concreto, al Derecho Mercantil. Más bien, el Derecho del Consumidor contiene dentro de sí normas que por su íntima naturaleza pueden ser ubicadas en diferentes ramas o sectores jurídicos: civil, mercantil, penal, procesal, administrativo, etc., tomando de todas ellas técnicas, medios, materiales e instrumentos jurídicos diversos, formando un conjunto de normas jurídicas de naturaleza dispar, integrado en consecuencia tanto por normas públicas como por normas privadas. El propio TRLGDCU, que constituye en la actualidad el desarrollo más importante en Derecho español de la referencia constitucional a la protección de los consumidores, no abarca todos los campos jurídicos que se ocupan de la protección de los consumidores y usuarios, pues en su contenido no se comprenden, por ejemplo, normas penales, procesales o de Derecho de la competencia. Por ello, técnicamente no es acertado situar el Derecho del Consumo en el mismo plano que las disciplinas jurídicas aludidas más arriba, ni es susceptible el Derecho del Consumidor de ser reconducido únicamente a una de esas disciplinas jurídicas al uso, en concreto al Derecho Mercantil, pues el entramado interno que da unidad a ese sector jurídico citado del Derecho del Consumo no derivaría tanto de la naturaleza de sus normas cuanto de la finalidad tuitiva del consumidor que persiguen las reglas que lo integran. En consecuencia, es la perspectiva «funcional» de proporcionar a los consumidores y usuarios la protección que precisan, por ocupar la parte débil del «tráfico en masa», la que actúa como nexo de unión de las diferentes y heterogéneas normas propias del Derecho del Consumidor (36) .

En cualquier caso, apuntado lo anterior, es también justo reconocer que si hay un sector jurídico que se ha visto innovado por el peso y la importancia asumida en la actualidad por el principio de protección de los consumidores, ese es el del Derecho Mercantil, en el seno del cual una de las principales líneas de evolución (junto a otras, como la siempre anhelada unificación del derecho de los contratos, o la dimensión internacional del Derecho Mercantil) ha sido precisamente la preocupación cada vez mayor por la defensa del consumidor y del usuario (37) . No es extraña esa afirmación si pensamos que las relaciones de los consumidores y usuarios

se establecen fundamentalmente con los empresarios, o sea, con el sujeto titular de la «empresa», concepto jurídico esencial en la concepción del Derecho Mercantil.

Por lo tanto, la primera característica del Derecho del consumo español es la de su interdisciplinariedad (o transversalidad), al contener dentro de sí normas que por su íntima esencia pueden ser reconducidas a diferentes sectores jurídicos, por lo que hay normas de consumo mercantiles, penales, procesales, administrativas, etc. Ello trae consigo que el sector del Derecho del Consumo no pueda situarse en el mismo plano de comparación que las ramas jurídicas del Derecho Administrativo, Procesal, Penal, Mercantil, etc., y, además, que el Derecho del Consumo español se encuentre integrado, precisamente por lo anterior, tanto por normas de naturaleza tanto pública como privada.

Ahora bien, dicho todo lo anterior, en este punto de las explicaciones hemos de realizar una puntualización que resulta de obligada mención para no caer en equívocos. Nos referimos al hecho de que, al tratarse la materia relativa a la protección del consumidor de una materia «pluridisciplinar», la genérica asunción autonómica de tal materia entraría indudablemente en colisión con otros títulos competenciales atribuidos constitucionalmente al Estado. Cuestiones tales como las relacionadas con las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos o, más en concreto, con el implícito principio constitucional de la «unidad de mercado»; los aspectos penales o procesales en el tema de la protección jurídica de los consumidores; aquellas cuestiones civiles y mercantiles que afectan a las bases de las obligaciones contractuales; o las que afectan a la responsabilidad contractual y extracontractual, integran indudablemente el contenido pluridisciplinar del Derecho del Consumo, pero son materias constitucionalmente atribuidas a la competencia exclusiva del Estado, o lo que es lo mismo, no pueden ser competencialmente asumidas por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Así pues, en este campo de la protección de los consumidores la delimitación de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas plantea, como ha sido escrito, *«problemas difíciles»* (38) . Para resolverlos, ya hace tiempo se ha afirmado que, en realidad, la competencia constitucional de protección de los consumidores, recogida en el artículo 51 de nuestra Carta Magna, es una competencia compartida entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, y en ese reparto de tareas *«la competencia autonómica sobre defensa de los consumidores y usuarios tiene carácter residual, al abarcar lo que no corresponda al Estado en virtud de otros títulos competenciales»* (39) . Todas las Comunidades Autónomas disponen de la competencia legislativa de desarrollo en esa materia de la defensa del consumidor, además de la reglamentaria y ejecutiva, siendo sin embargo el Estado, dado el carácter multidisciplinar de la competencia relativa a la protección del consumidor, el que ha de dictar la legislación «básica» en la cuestión (40) . De este modo, en la protección del consumidor la regulación de sus aspectos privados correspondería al Estado central, y la normativa autonómica de consumo tendría, en principio, su campo natural de actuación en la regulación de los aspectos jurídico-administrativos del consumo (41) .

Lo apenas referido nos permite concluir, en este punto de la exposición, que las normas jurídicas que por su finalidad se integran dentro del sector jurídico del Derecho del Consumo español proceden, como mínimo, tanto del Estado central como de las Comunidades Autónomas, por ser la competencia de protección del consumidor una materia atribuida (tácitamente) por la Constitución del 78 a ambas entidades; compartida, por tanto. Otra cosa es el interés que pueda revestir una y otra normativa, tanto desde el punto de vista de su originalidad como desde el ámbito competencial que la legislación estatal de consumo y la autonómica tienen en la protección del consumidor. Y es que, sobre todo por el hecho de que dado el carácter multidisciplinar de la competencia relativa a esa protección sea el Estado central el que ha de dictar la legislación «básica», correspondiendo a las Comunidades Autónomas sólo la competencia «residual», lo cierto es que el peso de la legislación sustantiva de consumo procedente de las Comunidades Autónomas es inevitablemente menor que la que procede del Estado central, tanto en su volumen como en la importancia de la materia contemplada en la misma, llegando esa normativa autonómica, en muchos casos, a resultar una pura repetición innecesaria de la

estatal (42) . Pero junto a esto y, por otro lado, no ha dejado tampoco de recordarse, en tono crítico, que en esa actuación autonómica de legislación de la materia relativa a la protección de los consumidores también han aparecido supuestos regulados por las Comunidades Autónomas que, en principio, en virtud del reparto de competencias realizado por la Constitución de 1978, corresponderían al Estado central (43) .

En suma, estimamos que, en la práctica, y salvo excepciones sin duda existentes, las posibilidades de actuación en su ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en la materia de consumo no se han utilizado con la originalidad y el buen sentido que habrían resultado deseables, quedando muchas veces reducidas a puras reiteraciones de la normativa estatal, en otros casos, al abordaje de cuestiones que podríamos calificar, incluso, de «rebuscadas» con la intención de dar al Derecho sustantivo autonómico del consumo una relevancia de la que en realidad carece, e incluso en ocasiones constituyendo extralimitaciones competenciales.

III. LA POLÍTICA DE LA UE EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

Tras lo expuesto, hemos de continuar recordando que España pertenece a la Unión Europea, y dado que tal organización supranacional, al objeto de conseguir los objetivos referidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (44) , establece como uno de sus instrumentos básicos para dicho logro la creación de un mercado interior en el que estén integrados los territorios y los mercados de todos sus Estados Miembros, la Unión Europea incide intensamente en el ámbito del Derecho mercantil; algo que no debe extrañar si se piensa que un mercado interior significa un mercado único en el que existen instrumentos legales que dotan de un régimen jurídico homogéneo a los operadores que actúan en el mismo.

Y así, si cada vez tienen más relevancia en nuestro país las fuentes del derecho supranacionales e internacionales, indudablemente entre ellas destacan los Reglamentos y Directivas de la Unión Europea. Junto a las Directivas sobre sociedades mercantiles, bolsas de valores, seguros y entidades de crédito, distribución de productos en el mercado, y otras más, y junto a los Reglamentos en materia de libre competencia, marcas y derechos de autor, y otros, es preciso tener también en cuenta las numerosas Directivas y algunos Reglamentos destinados a proteger a los consumidores en sectores diversos, normas que también afectan, y mucho, al Derecho mercantil. Efectivamente, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al establecer las acciones a realizar por la Unión, se enuncian varias que inciden de pleno en la regulación de la materia mercantil:

- • la Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: (...) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior [(artículo 3.1.c)]
- • y la Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros en los siguientes ámbitos: (...) el mercado interior (artículo 4.2.a); la protección de los consumidores (artículo 4.2.f).

El Estado español es pues miembro de la Unión Europea, organización a la que en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de 1978 ha atribuido competencias derivadas de dicho texto constitucional, entre las cuales se encuentra la protección de los consumidores, ubicada como ya hemos expuesto en el artículo 51 de la Constitución. Las normas de la Unión Europea son pues una parte fundamental del Derecho mercantil vigente en España, por cuanto tratan de instaurar un mercado interior único regido por el principio de la libre competencia, en el cual ha de protegerse especialmente a los consumidores (45) .

La preocupación específica por parte de la entonces Comunidad Europea por la protección de consumidor no surgió en el momento de la creación de aquélla a mediados del pasado siglo XX (46) . Esa protección fue introducida posteriormente por la Comisión y tomada también en consideración en diversas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (47) , para, más tarde y progresivamente en sucesivas etapas, dar lugar en su seno, entre otras políticas, a la de protección de los consumidores, constituyendo tal materia en

la actualidad uno de los aspectos fundamentales dentro del mercado único (48) . Como ha sido destacado, *«la armonización de determinados aspectos relativos a los derechos de los consumidores es necesaria para promover un auténtico Mercado Interior para los consumidores y, de este modo, establecer realmente el equilibrio adecuado entre un elevado nivel de protección de los consumidores y la competitividad de las empresas y los comerciantes en el mercado comunitario»* (49) .

En suma, si la progresiva creación de un Derecho del Consumo resultaba plenamente justificada en el caso de países singulares, con mayor razón lo fue en las entonces Comunidades Europeas, pues la ampliación del mercado que ellas supusieron, así como la mayor diversidad de productos y servicios, fueron, y lo son desde luego ahora en la actuación Unión Europea, *«más propicias al establecimiento de una relación en la que imperan mayoritariamente los intereses de los productores»* (50) , con el consecuente *«incremento de los riesgos para el consumidor, derivados, entre otras razones, de la mayor distancia entre el productor y el consumidor, con los inconvenientes de una información no adecuada a las circunstancias del destinatario final y una mayor dificultad para la eventual reclamación»* (51) . Además, no hay que dejar de tener en cuenta que una protección de los consumidores armonizada en la Comunidad Europea para todos los Estados miembros resultaba necesaria para evitar que a través de normas nacionales de protección de los consumidores pudiese violentarse la libre circulación de mercancías entre los distintos Estados miembros (52) .

En la actualidad el texto del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dedica a esta materia fundamentalmente sus artículos 12 y 169. En el primero se dispone que *«al definirse y ejecutarse otras políticas y acciones de la Unión se tendrán en cuenta las exigencias de protección de los consumidores»*, lo que significa atribuir a la política de consumo de un importantísimo carácter transversal, y supone reconocer la incidencia de la política de consumo sobre otras tales como la política del medio ambiente, salud pública, transportes o competencia, así como sobre las libertades fundamentales consagradas en el Tratado, como la libre circulación de mercancías y la libre circulación de personas. Esa transversalidad constituye entonces una manifestación ciertamente importante, pues impone que al desarrollar otras políticas comunitarias se tengan siempre en cuenta los intereses de los consumidores, lo que si bien no está exento de problemas de coordinación entre diferentes instancias comunitarias, y ha generado dispersión normativa sobre todo en cuanto hace al Derecho derivado, ha sido interpretado ya desde hace tiempo como la prueba de que el principio de protección de los consumidores forma parte de la constitución económica de la Unión Europea, y es por ello un principio que ha de guiar la actuación de esa organización supranacional.

Por su parte, el artículo 169, amén de otras importantes cuestiones, dispone en su apartado 4.º que las acciones que adopte la Unión para la protección de los consumidores, *«no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección»*, lo que justifica que las Directivas de consumo de la Unión sean de «mínimos», y que las normativas nacionales resultado de la implementación de las Directivas comunitarias siempre puedan aumentar el nivel de protección previsto por la Unión Europea, nunca minorarlo (53) . Resulta evidente que, si a la dispersión normativa que potencialmente deriva del carácter transversal de la política de consumidores, antes referida, se añade posibilidad de que cada Estado de la Unión imponga condiciones más severas de protección del consumidor, ello incidirá aún más en esa dispersión, por lo que se precisa siempre de una cuidadosa actividad armonizadora de la Unión Europea que evite marcadas diferencias entre los países.

En suma, la política de protección del consumidor persigue la creación de un gran mercado minorista en los países que integran la Unión, disciplinado por normas comunes y con un alto nivel de protección al consumidor (54) . Además de su inclusión en el Derecho originario, el desarrollo de la política de consumo de la Unión Europea ha generado un extenso conjunto normativo de Derecho derivado integrado fundamentalmente por un elevado número de Directivas (55) , pero también por algunos Reglamentos (56) , Decisiones, así como por resoluciones del Parlamento Europeo, dictámenes del Consejo Económico y Social Europeo, etc. Y también,

como es lógico, ha dado lugar a una extensa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, surgida al interpretar y aplicar el Derecho en la solución de controversias judiciales. Las instituciones comunitarias han mostrado y muestran pues un gran interés en disciplinar las relaciones de consumo con una finalidad claramente protectora de la posición de los consumidores, en consonancia con su consideración como «parte débil» de las relaciones de consumo, con el objetivo primordial de fortalecer la confianza del consumidor, y así contribuir al logro del buen funcionamiento del mercado interior. Una actitud claramente intervencionista que, no obstante, excede en sus objetivos últimos de la mera tutela de ese colectivo, pues esa actuación de la Unión no sólo ha pretendido garantizar una elevada protección de tales personas (en su salud, seguridad e intereses económicos) y de la salud pública en general, sino también fomentar la cohesión económica y social (57) .

Evidentemente, el Derecho de consumo de la Unión Europea ejerce una gran influencia sobre el Derecho de consumo español, como también en el resto de los países integrantes de la misma, con su política comunitaria de consumo y sus reglas jurídicas de ejecución de la misma, Reglamentos y, fundamentalmente, Directivas. No olvidemos además que el Derecho de la Unión Europea no sólo es aplicable en los Estados miembros, sino que además tiene primacía sobre los Derechos nacionales (58) . La cuestión es que esa gran influencia es aún mayor de lo que a primera vista se podría pensar, pues en realidad las otras dos fuentes potenciales de generación del Derecho español de consumo, el Estado central y las Comunidades Autónomas, no han tenido ni de lejos un papel tan significativo como el de la Unión Europea en la conformación de ese sector jurídico. Como ya anticipamos, no lo ha tenido el Derecho de consumo autonómico, pues si bien ha dado lugar al dictado de diferentes Estatutos de protección del consumidor en cada una de las Comunidades Autónomas, y a normativa de desarrollo, lo cierto es que muy habitualmente esa regulación autonómica se ha limitado a reiterar, con las lógicas modificaciones, la normativa del Estado central. Y aunque se podría en principio pensar otra cosa de la regulación de consumo procedente del Estado central, dada la gran cantidad existente en España de leyes y de otras normas inferiores en rango nacidas de dicha institución, convenientemente valorada la situación se constata que esa normativa estatal de consumo en la mayoría de las ocasiones no es sino la materialización nacional del proceso de implementación de una previa Directiva comunitaria (59) , que, como mecanismo normativo que carece en principio de eficacia directa, opera en dos etapas y obliga por ello a los Estados miembros a adoptar lo dispuesto en la Directiva introduciéndolo en sus propios ordenamientos mediante disposiciones internas.

Se ha dictado un muy importante número de Directivas de consumo, y sin duda ese número continuará incrementándose en el futuro, porque constantemente surgirán nuevas necesidades derivadas de los cambios en la realidad de los mercados, y sin temor a equivocarnos la Unión Europea responderá como lo ha hecho hasta ahora, promulgando nueva normativa para enfrentar esos nuevos hechos. El reto para la Unión es hacerlo de tal modo que realmente se proteja al consumidor dada su debilidad estructural en las relaciones de consumo, sobre todo en su relación con la gran empresa, y que además se haga sin incurrir en los problemas de coordinación apuntados que pudieran derivar de la dispersión normativa que eventualmente surja tanto del carácter transversal de la política de consumo de la Unión como del carácter imperativo de mínimos de las directivas en esta materia, cuidando por tanto de que el proceso de generación de normativa europea de consumo se produzca de modo armonizado (60) , también en lo que atañe a su implementación por los distintos Estados miembros (61) .

IV. CONCLUSIONES

En España hay pues un Derecho de consumo, extenso y evolucionado, integrado por normas que tienen su origen en tres fuentes: la Unión Europea, el Estado central y las Comunidades Autónomas. Por un lado, España es uno de los Estados miembros de la Unión Europea, organización que dispone de competencia compartida con los Estados miembros en la tarea de protección de los consumidores, si bien el Derecho de la Unión

Europea no sólo es aplicable en los Estados miembros, sino que además tiene primacía sobre los Derechos nacionales, y sin olvidar además que las Directivas de consumo, principal vía normativa que la Unión Europea utiliza para legislar en este ámbito, son «de mínimos», por lo que la originalidad en su trasposición por parte de los Estados miembros, de darse esa creatividad, sólo podrá serlo para incrementar la protección del consumidor. Por otro, la estructura política de nuestro país se organiza en Estado central y en Comunidades Autónomas, y la política de consumo es compartida por ambas instancias, si bien correspondiendo al primero la legislación «básica» sobre la cuestión, y a las segundas la «residual». Por todo ello, uno de los rasgos característicos del Derecho de consumo español es el de su «complejidad normativa», al estar integrado por normas de distinta naturaleza, pública y privada, por supuesto por normas de diverso rango jerárquico, y por normas de diferente procedencia: de la Unión, del Estado central y de las Comunidades Autónomas.

Reconocida la pluralidad de fuentes del Derecho español de consumo, la realidad es que la Unión Europea, en su objetivo de instaurar un mercado interior único regido por el principio de la libre competencia en el cual ha de protegerse especialmente a los consumidores, constituye la principal institución generadora de normativa de consumo, aportando permanentemente soluciones normativas ante los nuevos hechos surgidos del avance tecnológico y de los cambios en los mercados, a pesar de ser ésta materia una competencia compartida por la Unión y los Estados miembros, y no obstante ser la materia de consumo también compartida en España entre Estado central y Comunidades Autónomas. El principio de primacía del Derecho de la Unión sobre los Derechos de los Estados miembros, la imperatividad de mínimos de las Directivas comunitarias en la materia, así como el carácter residual de la competencia de consumo por parte de las Comunidades Autónomas conducen a esta constatación.

Es cierto, empero, que en el proceso de innovación legislativa en materia de consumo realizado por la Unión Europea en muchas ocasiones se producen problemas técnicos, derivados de la enorme profusión normativa o de su solapamiento con otras normas comunitarias del mercado interior, o de que en ocasiones la recepción en los Derechos nacionales de las Directivas se realiza sin las debidas cautelas sistematizadoras. A ello hemos de añadir, para dificultar aún más la situación, que la protección del consumidor comprende la protección de muy diversos intereses (salud, seguridad, legítimos intereses económicos, etc.), defendidos a través de instrumentos jurídicos muy heterogéneos. Pero, el reconocimiento de la existencia de esas disfunciones no debe impedirnos considerar el Derecho del Consumo, a pesar de sus características de interdisciplinariedad y de complejidad normativa, como un conjunto de normas dotado de sistematización interna, porque la labor de análisis e interpretación de esos textos legales que realiza la doctrina científica ha permitido, y permite, primero, extraer de aquellas normas un conjunto de principios fundamentales en la materia, con los cuales se han podido integrar las diferentes normas jurídicas existentes, formando con ellas un todo dotado de una razonable coherencia y, segundo, también orientar la elaboración futura de otras disposiciones jurídicas sobre la cuestión de la defensa del consumidor (62) .

V. BIBLIOGRAFÍA

ADRIÁN ARNÁIZ, A. y SACRISTAN REPRESA, M., «Protección de consumidores», en *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 631-666.

ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

— *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*, 2.ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2016.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., *Apuntes de Derecho Mercantil* , 25.ª edición, Aranzadi La Ley, Cizur Menor, 2024.

BLANCO VALDÉS, R. L., *Introducción a la Constitución de 1978*, 5.ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 2016.

DE LEÓN ARCE, A., «Introducción al Derecho de Consumo», en *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 21-49.

DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil (I)*, Tecnos, Madrid, 1975.

— *Sistema de Derecho Civil (I)*, Tecnos, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A., *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Editorial Trotta, Madrid, 1997.

FLORES DOÑA, M. S., «Armonización plena y nivel de protección del consumidor», en *Derecho renovado del consumidor. Entre la Economía y el Derecho*, Dilex, Madrid, 2011, pp. 59-93.

GALLEGO SÁNCHEZ, E., *Derecho de la empresa y del mercado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010 .

GONDRA ROMERO, J. M., *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

LASARTE ÁLVAREZ, C., *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, 5.ª edición, Dykinson, Madrid, 2013.

MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C., «Prólogo» a la primera edición de la *Legislación Básica de Consumo*, Tecnos, Madrid, 1992.

MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, 20.ª edición, Tecnos, Madrid , 2001.

PARRA LUCÁN, M. A., «Nota introductoria» a la *Legislación de Consumo*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 13-22.

QUINTELA GONZALVES, M. T., «El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español», en *Estudios sobre Consumo*, n. 8, 1986, pp. 13-22.

REYES LÓPEZ, M. J., «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en *Derecho de Consumo*, 2.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia , 2002, pp. 55-64.

ROJO, A., «Introducción», en *Lecciones de Derecho Mercantil*, Volumen I, 21.ª edición, Civitas, Cizur Menor, 2023, pp. 31-40.

RONCERO SÁNCHEZ, A., «El derecho empresarial. Empresario y consumidor», en *Lecciones de Derecho Empresarial*, 8.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 27-52.

RUIZ MUÑOZ, M., «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», en *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 5- 26.

SACRISTÁN REPRESA, M., «Protección de los consumidores», *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid , 2002, pp. 411-441.

VICENT CHULIÁ, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

(1)

Como bien apunta RONCERO SÁNCHEZ, A., «El derecho empresarial. Empresario y consumidor», en *Lecciones de derecho empresarial*, 8.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, p. 28, «el ordenamiento jurídico es único, no existe (...) una única disciplina jurídica que comprenda globalmente su estudio sino, al contrario, diversas disciplinas, cada una de las cuales se ocupa del estudio y análisis de un sector del ordenamiento (Derecho civil, Derecho administrativo, Derecho penal, Derecho del trabajo...)».

[Ver Texto](#)

(2) Se mostraba, sin embargo, escéptico con la posibilidad de construir un Derecho de Consumo, como derecho especial, debido a las

grandes dificultades para disponer de una noción unitaria de la figura del consumidor, VICENT CHULIÁ, F., *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52, y siguiendo su estela, y sin duda con muy buenos argumentos, más recientemente se pronuncia en ese sentido GALLEGÓ SÁNCHEZ, E., *Derecho de la empresa y del mercado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 46, quien escribe que «sin asomo de duda (...) el pretendido Derecho del Consumo o de los consumidores, más que un «Derecho», es una política social especial comprendida en la política general, cuyo desarrollo normativo, a la luz de nuestra Constitución económica (ex arts. 51 y 53), no conforma un sector autónomo del ordenamiento, sino que al nutrirse de un conjunto de reglas heterogéneas, se fragmenta necesariamente en sectores diversos del ordenamiento jurídico según sea la naturaleza y contenido material de la norma».

Sin dejar de reconocer lo atractivo de este planteamiento, y compartir mucho de lo que defiende, nosotros defendemos en este trabajo otra visión del Derecho del Consumo, y así lo concluiremos al final del mismo.

[Ver Texto](#)

- (3) Efectivamente, los consumidores y usuarios son sujetos fundamentales del mercado, junto a los empresarios y todos los otros sujetos que participan en el tráfico económico. A la cuestión se refiere BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *Apuntes de Derecho Mercantil*, 25.ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2024, p. 140, quien destaca que mientras los empresarios y otros operadores económicos tienen atribuido un *status* que les impone el cumplimiento de ciertas obligaciones, la calificación de consumidor o usuario, por el contrario, no constituye un *status* jurídico, sino que se establece en relación con operaciones determinadas, para atribuirle normalmente una especial protección.

[Ver Texto](#)

- (4) Al respecto pueden consultarse las esclarecedoras palabras de RUIZ MUÑOZ, M., «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», en *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 5 y 6.

[Ver Texto](#)

- (5) De modo similar a la filosofía justificadora de la intervención de los Poderes Públicos en las relaciones laborales al objeto de proteger a la parte débil de las mismas, el trabajador por cuenta ajena, lo que se plasmó en la generación del Derecho del Trabajo, como instrumento regulador de las relaciones entre empleadores y empresarios y trabajadores por cuenta ajena. Sobre la regulación del trabajo a través de la historia puede consultarse, por todos, MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, 20.ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, sobre todo las pp. 62 y ss.

Sobre las diferentes causas explicativas del surgimiento del Derecho del Consumidor, véase BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 638, DE LÉON ARCE, A. La regulación jurídica de las sociedades deportivas, «Introducción al Derecho de Consumo», en *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 23 a 25, GONDRA ROMERO, J. M., *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, pp. 97 y 98 o RUIZ MUÑOZ, M., op. cit., pp. 8 y ss.

[Ver Texto](#)

- (6) Literalmente, VICENT CHULIÁ, F., ob. cit., p. 51.

[Ver Texto](#)

- (7) En tal sentido, por ejemplo, BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 638.

[Ver Texto](#)

- (8) Véase, al respecto, el artículo 10 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que dispone la irrenunciabilidad previa de los derechos reconocidos al consumidor.

Sobre el significado de la autonomía privada puede consultarse DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil*, (I), Tecnos, Madrid, 1997, pp. 373 y ss., y sobre las relaciones de ese poder autorregulador con la división del Derecho objetivo en Derecho dispositivo o facultativo, y Derecho imperativo o cogente, puede consultarse DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil*, (I), Tecnos, Madrid, 1975, pp. 38 y ss.

(9) Así, RUIZ MUÑOZ, M., *op. cit.*, 1999, p. 6.

Ver Texto

(10) Así, el Código de Comercio de 1885, sin referirse expresamente a los consumidores y usuarios, ya contenía en su articulado preceptos protectores de la posición de la «clientela». Al respecto puede consultarse VICENT CHULIÁ, F., *ob. cit.*, p. 51.

Ver Texto

(11) «*En la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico se sitúa la Constitución Española de 1978 (CE), que constituye el fundamento o base a partir del cual se han de construir el conjunto de las normas y, por tanto, también las normas mercantiles.*»; literalmente, RONCERO SÁNCHEZ, A., *op. cit.*, pp. 37 y 38.

Ver Texto

(12) Por Constitución Económica se entiende el conjunto de preceptos de nuestra Carta Magna que configuran el modelo económico español; así, ROJO, A., «Introducción», en *Lecciones de Derecho Mercantil*, Volumen I, 21.ª edición, Civitas, Cizur Menor, 2023, p. 36.

Ver Texto

(13) Sobre los principios constitucionales relacionados con el Derecho mercantil pueden consultarse BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *ob. cit.*, pp. 100 y ss.

Ver Texto

(14) Así, ROJO, A., *op. cit.*, p. 36.

Ver Texto

(15) Así, QUINTELA GONÇALVES, M. T., «El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español», en *Estudios sobre Consumo*, núm. 8, 1986, p. 13.

Ver Texto

(16) No faltaron voces que se pronunciaron en contra de la inclusión en la Constitución Española de un precepto como el 51, defensor de los consumidores, considerándolo como un reflejo de la moda y preocupación del momento en el que se redacta la Constitución Española de 1978. Así, ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 341. El paso del tiempo, sin embargo, restó todo crédito a tales voces críticas.

Ver Texto

(17) De manera especial han sido dos los textos que más lo han inspirado: la Resolución número 543, que aprueba la «Carta de protección de los consumidores» en la 25.ª Sesión ordinaria de la Asamblea consultiva del Consejo de Europa de 17 de mayo de 1973; y la Resolución del Consejo de la CEE, de 14 de abril de 1975, que establece el «Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información a los consumidores y usuarios» (DOCE C 92, de 25 de abril de 1975), que tomó como base la actuación anterior del Consejo de Europa. Aunque posterior a la promulgación de la Constitución de 1978, resultan también de gran interés las «Directrices para la protección del consumidor», adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de abril de 1985 (Resolución A/RES/39/248, Doc. 85-11178, 1496 R).

Ver Texto

(18) Dejamos de lado el párrafo tercero del artículo 51 de la Constitución Española de 1978, que dice, literalmente, que «(E)n el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales». Es cierto que, aunque numerosos comentaristas jurídicos han destacado la falta de necesidad de un apartado como el reproducido, así como su inexactitud desde el punto de vista de su ubicación sistemática, existen interesantes vínculos entre el principio de defensa del consumidor y la materia del comercio interior. Al respecto de la cuestión puede consultarse QUINTELA

Ver Texto

- (19) Según el cual las normas del ordenamiento jurídico que afecten a los intereses de los consumidores han de interpretarse de la forma más favorable para estos.

Ver Texto

- (20) Como bien señala BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *ob. cit.*, p. 639, «*obsérvese que si bien el derecho a la salud y a la seguridad se configura como derecho absoluto, lo cual es lógico, el derecho a la protección de los intereses económicos se matiza al exigir que tales intereses sean "legítimos"*».

Ver Texto

- (21) Puede parecer una tautología lo de que los «procedimientos» sean «eficaces», pues es obvio que no se podría haber escrito en el precepto constitucional «procedimientos ineficaces», al carecer esto de todo sentido. Sin embargo, la literalidad constitucional no carece de razón, pues cuando la misma habla de garantizar la posición de los consumidores y usuarios mediante «procedimientos eficaces» viene a significar que poco se puede defender la posición de los consumidores si junto al reconocimiento de los derechos de los mismos no se arbitran procedimientos sencillos, accesibles y eficientes que hagan que aquellos derechos sean realmente efectivos; así lo refiere BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *ob. cit.*, p. 640.

Ver Texto

- (22) Para la identificación de las normas objeto de refundición fue considerado el listado del anexo de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que identificaba las disposiciones comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios, y, en consecuencia, las normas de transposición respecto de las cuales debía examinarse la procedencia de su incorporación al texto refundido.

Ver Texto

- (23) Tomado literalmente del Preámbulo de Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre («BOE» núm. 287, de 30/11/2007).

Ver Texto

- (24) Un «concepto funcional de consumidor» que significa que la calificación de tal se realiza en relación con una operación económica determinada, lo que implica que pueda ser calificado como consumidor un empresario cuando actúe al margen de su actividad empresarial; así, RONCERO SÁNCHEZ, A., *op. cit.*, p. 52 o BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *ob. cit.*, pp. 139 y 140.

Ver Texto

- (25) Ejemplo claro de esa evolución es la actual consideración que realiza el artículo 3.2 del TRLGDCU a las personas consumidoras «vulnerables».

Ver Texto

- (26) De ese TR no forman parte, por distintos motivos, por ejemplo, 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; la Ley 34/1998, de 11 de noviembre, General de Publicidad; la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. Y por lo demás, como señala el Preámbulo del TRLGDCU, las normas reglamentarias que transponen directivas dictadas en materia de protección a los consumidores y usuarios, no se incorporan al texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias ya que la delegación legislativa no autoriza a incorporar al texto refundido disposiciones reglamentarias, ni para degradar el rango de las disposiciones legales excluyéndolas de la refundición.

Ver Texto

- (27) Entendidos los derechos subjetivos como los poderes jurídicos que se atribuyen a la persona para que esta realice mediante ellos

sus propios intereses, de suerte que su ejercicio y defensa son libres y arbitrarios. Sobre la institución del «derecho subjetivo» puede consultarse DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A., *Sistema de Derecho Civil*, (I), Tecnos, Madrid, 1997, pp. 414 y ss.

[Ver Texto](#)

- (28) Así, vid. ALZAGA VILLAAMIL, Ó., *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 271 y 272 o BLANCO VALDÉS, R. L., *Introducción a la Constitución de 1978*, 5.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2016, p. 219.

[Ver Texto](#)

- (29) Lo recuerda QUINTELA GONÇALVES, M. T., *op. cit.*, p. 14.

[Ver Texto](#)

- (30) Recordemos que literalmente el artículo 53.3 de la Constitución dice que el principio protector de los consumidores y usuarios informará «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

[Ver Texto](#)

- (31) No obstante, y como bien se ha señalado, en España falta una tradición asociativa fuerte, como sí existe en los países anglosajones, por lo que la protección de los consumidores en nuestro país no ha podido nunca apoyarse exclusivamente en la existencia de asociaciones de consumidores actuando como contrapoderes de las grandes empresas, sino en organismos públicos de protección y en un adecuado conjunto de normas jurídicas cogentes, y por ello indisponibles, sin olvidar, por supuesto a las organizaciones de consumidores; así, BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *ob. cit.*, pp. 638 y 640.

[Ver Texto](#)

- (32) Al respecto puede consultarse, por ejemplo, RONCERO SÁNCHEZ, A., *op. cit.*, pp. 38 y 39.

[Ver Texto](#)

- (33) Lo refiere expresamente BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., *ob. cit.*, p. 106.

[Ver Texto](#)

- (34) Sobre la cuestión puede consultarse REYES LÓPEZ, M. J., «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en *Derecho de Consumo*, 2.ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 56 y 57, quien recuerda que la materia de protección del consumidor no fue asumida *ab initio* en igualdad de condiciones por las distintas Comunidades Autónomas. En principio únicamente Andalucía, Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, Canarias y Comunidad autónoma Valenciana pudieron asumir competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor, lo que trajo consigo que muy pronto muchas de ellas promulgasen leyes o estatutos de protección de los consumidores y usuarios. Las Comunidades Autónomas restantes (Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León), por el contrario, tuvieron inicialmente limitadas las competencias en materia de protección de los consumidores a la pura «función ejecutiva» de la legislación del Estado, y, consecuentemente vetada la posibilidad, a diferencia de las siete Comunidades restantes antes mencionadas, de aprobar leyes protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios aplicables a sus respectivos ámbitos territoriales.

[Ver Texto](#)

- (35) A tales efectos, pueden consultarse REYES LÓPEZ, M. J., *op. cit.*, p. 55 y LASARTE ÁLVAREZ, C., *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, 5.ª edición, Dykinson, Madrid, 2013, pág. 41.

[Ver Texto](#)

- (36) Sobre la característica de la «interdisciplinariedad» del Derecho del Consumo se detiene con cierto detalle MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C., en el «Prólogo» a la primera edición de la *Legislación Básica de Consumo*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 14. También se refiere a la misma RUIZ MUÑOZ, M., *op. cit.*, p. 5.

(37) En tal sentido, GONDRA ROMERO, J. M., ob. cit., p. 102 o BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 50, quienes, entre otros, han apuntado que el movimiento de protección de los consumidores ha supuesto una de las principales líneas de evolución del Derecho Mercantil.

Ver Texto

(38) Así, BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 106.

Ver Texto

(39) Literalmente, REYES LÓPEZ, M. J., *op. cit.*, p. 58.

Ver Texto

(40) Así, y en tal sentido, las Comunidades Autónomas han ejercido sus competencias y se han dado disposiciones generales de protección de los consumidores y usuarios, dictadas con rango de ley en sentido formal.

Ver Texto

(41) Así, LASARTE ÁLVAREZ, C., ob. cit. p. 45 y BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 106, autor éste último que sin embargo no deja de destacar que en la protección del consumidor «*es en materia de actuaciones de las Administraciones Públicas donde surgen las mayores dificultades de atribución de competencias, dificultades que habrán de ir resolviéndose caso por caso*».

Ver Texto

(42) Así lo afirma, y está muy extendida esta idea de la habitual falta de originalidad de la normativa autonómica de consumo, PARRA LUCÁN, M. A., «Nota introductoria» a la *Legislación de Consumo*. Tecnos. Madrid, 2007, ob. cit., p. 17.

Ver Texto

(43) En tal sentido, LASARTE ÁLVAREZ, C., ob. cit. p. 45.

Ver Texto

(44) Objetivos tales como la solidaridad, un desarrollo económico equilibrado, un crecimiento sostenible, un alto grado de convergencia económica, un alto nivel de empleo, la cohesión económica y social, la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer, etc.

Ver Texto

(45) Así, VICENT CHULIÁ, F., ob. cit., p. 52.

Ver Texto

(46) Así, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A., *Manual de Economía y Política de la Unión Europea*, Editorial Trotta, Madrid, 1997, p. 253, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 645, GONDRA ROMERO, J. M., ob. cit., p. 99 o, con mayor prolijidad, SACRISTAN REPRESA, M., «Protección de los consumidores», en *Políticas comunitarias. Bases Jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 420 y ss.

Ver Texto

(47) Así, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 645.

Ver Texto

(48) VICENT CHULIÁ, F., ob. cit., p. 52, recuerda que la protección del consumidor constituye un importante título competencial de la Unión Europea. Y desde otro punto de vista, aunque íntimamente vinculado con tal afirmación, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A., ob. cit., p. 253, ubica dicha política en el conjunto de aquellas que integran el «lado humano» de la Unión Europea.

Ver Texto

(49) Literalmente, ADRIÁN ARNÁIZ, A. y SACRISTAN REPRESA, M., «Protección de consumidores», en *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 632.

Ver Texto

(50) Literalmente, FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, A., ob. cit., p. 256.

Ver Texto

(51) Literalmente, SACRISTAN REPRESA, M., ob. cit., pp. 414 y 415.

Ver Texto

(52) Véase, de nuevo, SACRISTAN REPRESA, M., ob. cit., p. 418.

Ver Texto

(53) Salvo que la propia directiva prevea una armonización plena (*full harmonisation*), en cuyo caso los Estados miembros no podrían fortalecer la posición del consumidor en su legislación nacional; al respecto, FLORES DOÑA, M. S., «Armonización plena y nivel de protección del consumidor», en *Derecho renovado del consumidor. Entre la Economía y el Derecho*, Dilex, Madrid, 2011, p. 61.

Ver Texto

(54) Así, FLORES DOÑA, M. S., *op. cit.*, p. 60.

Ver Texto

(55) BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 647, señala que la mayor parte de las normas comunitarias de protección de los consumidores son Directivas, dictadas al amparo del artículo 115 del TFUE, para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior.

Ver Texto

(56) Si bien, como recuerda PARRA LUCÁN, M. A. *op. cit.*, p. 13, los Reglamentos dictados en materia de consumo son escasos.

Ver Texto

(57) Como señala LASARTE ÁLVAREZ, C., ob. cit., p. 10, la política de protección de consumidores se incluye en el ámbito del «Estado social».

Ver Texto

(58) Sobre la cuestión de la aplicabilidad directa y la primacía del Derecho de la Unión puede consultarse, por ejemplo, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., ob. cit., pp. 82 y ss.

Ver Texto

(59) «*Muchas de esas leyes (de consumo) no son sino la trasposición a la legislación española de directivas comunitarias*», escribe BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., ob. cit., p. 140, y concluye que «*es imposible considerar la defensa de los consumidores y usuarios en nuestro ordenamiento si no se tiene en cuenta la regulación de esta materia en el ámbito de la Unión Europea y es que las normas emanadas del Consejo han sido el motor más importante para la continua proliferación de las leyes originadas en normas de la Unión Europea*», ob. cit., p. 645.

Ver Texto

- (60) Siendo la normativa de la Unión Europea cada vez más abundante, *«las motivaciones que justifican su contenido no siempre son la pura defensa de los intereses de los consumidores, al tiempo que la protección del consumidor en la Unión Europea a veces se solapa con otros textos comunitarios del mercado interior (comercio electrónico, propiedad intelectual, servicios financieros)»*, dice literalmente PARRA LUCÁN, M. A., «Nota introductoria» a la *Legislación de Consumo*, Tecnos, Madrid, 2007, p. 13.

[Ver Texto](#)

- (61) En ocasiones se percibe desorden en los resultados derivados de la implementación de Directivas comunitarias al Derecho español (destaca RUIZ MUÑOZ, M., ob. cit., p. 6).

[Ver Texto](#)

- (62) Recordemos que al comienzo de este trabajo citábamos al profesor VICENT CHULIÁ, F., ob. cit., p. 52, quien se mostraba escéptico con la posibilidad de construir un Derecho de Consumo, como derecho especial, debido a las grandes dificultades para disponer de una noción unitaria de la figura del consumidor, y siguiendo su estela se pronunciaba también en ese sentido GALLEGO SÁNCHEZ, E., ob. cit., p. 46, para quien no puede hablarse del «pretendido» Derecho de Consumo, ya lo expusimos, como un sector del ordenamiento jurídico dotado de carácter sistemático y coherencia interna, como demuestra, dice la autora, el TRLGDCU, *«que no pasa de ser una concatenación de normas inconexas, y en el que, por cierto, ni siquiera se ha conseguido "armonizar" el ámbito subjetivo de aplicación»*.

Sin dejar de reconocer que las dudas estos prestigiosos autores no carecen de fundamento, resulta evidente que su escepticismo no ha impedido consolidar un concepto de consumidor sobre el que se ha aposentado un ya muy extenso Derecho de Consumo; así, en España la normativa sobre tal materia contiene un concepto general de consumidor (también uno de empresario), delimitado de modo negativo en el sentido de que se considera consumidor a toda persona que *«a quien no puede calificarse como empresario o, pudiendo serlo, actúa al margen de su actividad o tráfico empresarial»* (así, RONCERO SÁNCHEZ, A., ob. cit., pp. 41 y 52; véanse, a tales efectos, los artículos 3 y 4 del TRLGDCU tras la reforma de 2014 generada para adaptarlo a la Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre, sobre los derechos de los consumidores). La calificación de consumidor se realiza por lo tanto en relación a una operación determinada, en la que el sujeto en cuestión adquiere determinados productos o servicios como «destinatario final»; en consecuencia, una persona será considerada consumidor en las actuaciones que realice fuera de su ámbito empresarial o profesional, y esa misma persona, para las operaciones que realice dentro de su ámbito empresarial o profesional no podrá ser considerado como consumidor; por ello, como ya ha sido apuntado, *«es obvio que la calificación de consumidor o usuario no constituye un "status" jurídico, sino que se establece en relación con operaciones determinadas, para atribuirle en general una protección jurídica especial»* (literalmente, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., ob. cit., pp. 140).

[Ver Texto](#)