

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 90

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS  
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professora Dr.<sup>a</sup> D.<sup>a</sup> Alegría BORRÁS RODRÍGUEZ

Catedrática de Derecho internacional privado  
de la *Universidad de Barcelona*

Miembro del Consell Assessor del Patronat Català pro Europa  
de la Generalitat de Catalunya

**LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES:  
ESPAÑA EN LA C.E.E.**

Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Tagung  
"Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG"  
9. – 11. Januar 1987

## VORWORT

Über das besondere Interesse des Europa-Instituts an der zweiten "Süderweiterung" habe ich bereits im vergangenen Jahr berichtet, als einige Vorträge unserer ersten wissenschaftlichen Tagung in dieser Reihe erschienen.\* Inzwischen ist es gelungen - wiederum dank kräftiger Unterstützung durch die Europäische Akademie Otzenhausen wie auch durch die Union-Stiftung - vom 9. bis 11. Januar 1987 eine zweite wissenschaftliche Tagung auszurichten, so wie damals angekündigt: über ausgewählte "Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die Europäische Gemeinschaft".

Angezogen fühlten sich, wie beim letzten Mal, etwa siebzig fachkundige oder eben auch einfach interessierte Juristen unterschiedlicher Herkunft: Kollegen benachbarter Universitäten (Berlin, Bonn, Freiburg, Osnabrück), Mitarbeiter des Europäischen Gerichtshofs (Luxemburg), Anwälte sowie Doktoranden und Aufbaustudenten (Berlin, Saarbrücken, Tübingen) - aus den beiden neuen wie aus mehreren alten Mitgliedstaaten der EG, aus der Schweiz und sogar aus Nord- und Südamerika ...

Widrig war nur die Winterszeit. Dauernebel hielt unseren Referenten Dr. Carlos FERREIRA DE ALMEIDA in Lisboa unerbittlich am Boden fest, während der spanische Verfassungsrichter Prof. Dr. Antonio TRUYOL y SERRA Opfer des französischen Eisenbahnerstreiks wurde. Mit bewundernswerter Beharrlichkeit kämpfte sich der Präsident des portugiesischen Verfassungsgerichtshofes, Prof. Dr. Armando MARQUES GUEDES in Begleitung seiner Gattin aus der nebligen Hauptstadt über das ferne Faro zu uns durch, und auch der Rechtsberater des baskischen Parlaments, Dr. Juan Carlos da SILVA OCHOA und seine Frau gelangten nach dem Schreck eines unverschuldeten Autounfalls auf unserem Universitätsgelände noch in letzter Minute ans Ziel. Solche und andere Sorgen verblaßten zum Glück in der herzlich-familiären Atmosphäre und beim abendlichen Glas Garrafeira, den ein hiesiger Anwalt so liebenswürdig und passend kredenzte.

Hatte ich das letzte Mal - vor dem Beitritt - die Referenten aus Spanien und Portugal noch gebeten, sich des Deutschen oder Französischen zu bedienen - was ein, zwei Rechtsanwälte der Deutsch-Spanischen Juristenvereinigung vehement rügten ("¡hablamos español!"), so ging ich diesmal davon aus, daß Spanisch und Portugiesisch seit über einem Jahre Amtssprachen der Gemeinschaft waren - Zeit also, sich an den Gedanken zu gewöhnen. Gleichwohl, es murrte abermals unter der Jugend, vor allem bei den unübersetzten Beiträgen portugiesischer und brasilianischer Teilnehmer. Am Ende stand freilich, überraschend wie ermutigend, die Einsicht: daß man eben doch einiges verstanden hatte, meist mehr als vermutet, wie selbst die Murrenden zugaben.

An diesem draußen eisigen, drinnen um so freundlicheren Wochenende wurde zu vier großen Themen gesprochen, von denen jedes einzelne seine eigene Tagung verdiente: Regionen - Verbraucher - Umwelt - Verfassung.

Zum Thema 2: "Entwicklungen im Verbraucherschutz" legen wir mit diesem Heft das Referat unserer katalanischen Kollegin Alegria BORRAS vor. Nur das Referat, leider. Ihre gehaltvollen Antworten in der anschließend so lebhaften, von Herrn Dr. Ludwig KRÄMER aus Brüssel straff geleiteten Diskussion müssen einer späteren Buchveröffentlichung vorbehalten bleiben.

Saarbrücken, den 30. Januar 1987

Michael R. WILL

---

\* Vgl. mein Vorwort zu den Heften Nr. 64, 65 und 66; ferner die Tagungsberichte in IPrax 1986, 259-260, NJW 1986, 2169-2170, Nederlands Juristenblad 1986, 616-617, Rivista di diritto internazionale privato e processuale 1986, 480-481 und Elliniki Epitheorissi Evropaiku Dikaiou 1985, 491-497.

I N H A L T

	Seite
I. INTRODUCCION	7 - 9
II. LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA	9 - 22
III. LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA C.E.E.	22 - 41
1. La acción comunitaria	22 - 31
2. España y la C.E.E.	31 - 41
A. La "aplicación autónoma anticipada"	31 - 38
B. La adaptación derivada de las exigencias del art. 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión	38 - 41
a) Gobierno central	39
b) País Vasco	40
c) Cataluña	41
IV. CONSIDERACIONES FINALES	42 - 43

## I. INTRODUCCION

Como una constante de los últimos tiempos puede considerarse el incremento de normas de protección del consumidor, entendiendo a éste, según el art. 2 de la Directiva de 20 de diciembre de 1985 como "toda persona física que actúa para un uso que pueda considerarse como ajeno a su actividad profesional" o, en palabras del convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968, tras la reforma de 1978 (en iguales términos que el art. 5 del convenio de Roma, de cuyo proyecto se tomó), se entiende son "contratos concluidos por una persona para un uso que pueda ser considerado como ajeno a su actividad profesional". En términos más complejos, la ley española 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios (1) lo define en su art. 1, ap. 2, diciendo que "a los efectos de esta ley, son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden", añadiendo en el ap. 3 que "no tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros". Concepto amplio, pues, que produce la consecuencia inmediata de que todos, en algún momento, seamos consumidores y que, por tanto, la defensa de este "consumidor", incardinada en la protección de la parte más débil (2) a todos intereses, aunque no a todos preocupe con la misma intensidad.

La dificultad del tema radica, por una parte, en la pluralidad de

(1) Boletín Oficial del Estado (en adelante, B.O.E.) de 24 de julio de 1984.

(2) POCAR, F.: "La protection de la partie faible en Droit international privé", Recueil des Cours, vol. 188 (1984-V); LOWE, R. - WOODROFFE, G.: Consumer law and practice, 2ª ed., Londres, 1985.

problemas que se pueden incluir dentro de la protección del consumidor (desde los aspectos puramente técnicos, como fabricación, aditivos, envasado, etc.) a los aspectos más jurídicos (como la contratación de los consumidores con los problemas de cláusulas abusivas, la responsabilidad del fabricante, etc.) y, por otra, en el carácter eminentemente interdisciplinario que tiene la misma protección del consumidor (3). En efecto, como dijo el Tribunal Constitucional Español en su Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre (4), a la que luego nos referiremos más ampliamente, "el carácter interdisciplinario o multidisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la defensa del consumidor, y también la plural inclusión de una regla en sectores distintos, como puede ser el del consumo y la sanidad, tendrá que llevarnos a criterios de elección de la regla aplicable" y es que la defensa del consumidor compete al derecho civil y mercantil, pero también al derecho procesal y al derecho administrativo e incluso al derecho penal, pudiéndose, incluso, relacionar estos dos últimos en el art. 32 de la ley española que, si bien da preeminencia a la jurisdicción penal sobre la administrativa, a ambas se refiere (5) y, las but not least, implica al derecho internacional privado en general y, especialmente, en el ámbito europeo en que nos movemos, puesto que cada vez más somos "consumidores europeos", ya que los productos tienen cada vez menos fronteras.

---

(3) Y el mismo derecho del consumo, definido de forma amplia por Th. BOURGOIGNIE: "Vers un droit européen de la consommation", Revue trimestrielle de droit européen, 1982, p. 7.

(4) Boletín de Jurisprudencia constitucional, 1982, 20, pp. 1006 y ss.

(5) Que dice lo siguiente:

"1. Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir.

2. La instrucción de causa penal ante los Tribunales de Justicia suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiera sido incoado por los mismos hechos, y en su caso la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción. Las medidas administrativas que hubieran sido adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas se mantendrán en tanto la autoridad judicial se pronuncie sobre las mismas".

De ahí que, en el ámbito en el que nos encontramos y dentro de los límites que corresponden a esta ponencia, como colaboración al conocimiento de los desarrollos tras el ingreso de España en la Comunidad Europea en el ámbito concreto de la defensa del consumidor, deba referirme, en primer lugar, a como se ve, desde España y en los últimos años, la defensa de los consumidores, examinar después el alcance y significado de la integración en la Comunidad Europea para ver algunos de los problemas que más preocupan, desde el punto de vista jurídico, en relación a la defensa del consumidor.

## II. LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA

Junto a la progresiva toma de conciencia de la necesidad de regulación de este tema, debe señalarse, de entrada, una falta de sensibilización de los propios consumidores españoles, debiendo tenerse en cuenta en esta materia que en el programa preliminar sobre protección de los consumidores de la C.E.E. se dice que "se deben poner medios educativos a disposición tanto de los niños como de los jóvenes y los adultos, de forma que puedan actuar como consumidores preparados, capaces de elegir con claridad entre los bienes y servicios, y conscientes de sus derechos y responsabilidades. Para alcanzar estos objetivos los consumidores deben disponer especialmente de conocimientos básicos sobre los principios de la economía contemporánea", añadiendo el segundo programa que "habida cuenta de las competencias de los Estados miembros en materia de educación y teniendo en cuenta los trabajos ya emprendidos por la Comisión, la acción comunitaria consistirá en continuar un amplio intercambio de puntos de vista sobre las experiencias nacionales y un esfuerzo común de reflexión sobre los métodos de educación de los consumidores en la escuela". Los Ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo adoptaron el 9 de junio de 1986 una Resolución sobre la educación de los consumidores en la enseñanza primaria y secundaria (6), debiendo presentar la Comisión un

---

(6) Diario Oficial de las Comunidades Europeas (en adelante, D.O.C.E.), C, 184, de 23 de julio de 1986.

informe al respecto antes de 31 de diciembre de 1988.

Esta falta de sensibilización no solo de los consumidores, sino también de los poderes públicos, es la que condujo a que sólo cuando se vio próxima la entrada en el Mercado Común, se dictara la ley de 19 de julio de 1984, de defensa de consumidores y usuarios y, con anterioridad (aparte de la esencial norma constitucional a la que luego me referiré) sólo pueda hablarse de una referencia indirecta a los consumidores en diversas disposiciones, entre las que resaltaría las siguientes:

- La ley sobre represión de las prácticas restrictivas de la competencia, de 20 de julio de 1963 (7), que pretende inspirarse en los arts. 85 y 86 del Tratado de Roma y en cuyo art. 2, 1 dice que "asimismo quedan prohibidas aquellas prácticas abusivas mediante las cuales una o varias empresas explotan su posición de dominio en la totalidad o parte del mercado de manera injustificadamente lesiva para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los restantes competidores", aunque la aplicación de la ley ha sido decepcionante (8).

- En el Estatuto de la publicidad, de 11 de junio de 1964 (9) se establecen en el art. 6 los cuatro principios rectores de la actividad publicitaria: legalidad, veracidad, autenticidad y libre competencia, siendo, como dice POLO (10), el de veracidad el que más se dirige a la protección del consumidor, citando específicamente la disposición del art. 10, que establece que "la publicidad, como servicio dirigido a los consumidores, constituye un instrumento para orientar su libertad de elección".

---

(7) B.O.E. 23 julio 1963.

(8) BERCOVITZ, A.: "La protección de los consumidores, la Constitución española y el derecho mercantil", Lecturas sobre la Constitución Española, Facultad de Derecho de la U.N.E.D., Madrid, 1978, vol. II, pp. 29-30.

(9) B.O.E. 15 de junio de 1964. En la actualidad, hay un borrador de Ley General de la publicidad.

(10) POLO, E.: La protección del consumidor en el derecho privado, Madrid, 1980, p. 49.

- A las anteriores disposiciones habría que añadir otras que afectan a distintos aspectos de la protección del consumidor (sanidad, higiene, precios, calidad, etc.), sobre todo a través del Decreto de disciplina del mercado, de 20 de diciembre de 1974 (11) y el inicio de la participación de los consumidores en diversos organismos (12), sin olvidar el significado que en este sentido tuvo la creación del Instituto Nacional de Consumo y la reorganización del Consejo de Consumidores por Decreto de 7 de noviembre de 1976 (13).

- Finalmente, deben recordarse aquí también los mecanismos de defensa previstos en leyes especiales, como, por ejemplo, en relación al inquilino en la Ley de arrendamientos urbanos (14), la establecida en la Ley de transporte aéreo (15) o la establecida en la ley de venta a plazos de 17 de julio de 1965 (y disposiciones complementarias publicadas en el Decreto 1193/66, de 12 de mayo), que establece el derecho de "arrepentimiento" del comprador, siempre que conste de forma fehaciente en el plazo de tres días (16).

- 
- (11) Que establece un régimen de sanciones, B.O.E. 31 de diciembre de 1974. Al respecto, PARADA, J.R.: "La protection du consommateur en droit administratif espagnol", Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1979, pp. 54 y ss.
- (12) Como FORPA, IRESCO, Correos, enseñanza, etc. Sobre los mismos, SANCHEZ BLANCO: "El consumidor ante la política de abastecimiento y la política comercial", Revista de Administración pública, 1979, pp. 123 y ss.; ZABALZA RAMOS: "Estructuras de la Administración central para la defensa del consumidor en España", Documentación administrativa, 1970, pp 51 y ss.
- (13) B.O.E. 11 de noviembre de 1976 . Sobre las organizaciones de consumidores en Europa, ver la publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas Les organisations de consommateurs et les pouvoirs publics, 1977.
- (14) B.O.E. 28 de diciembre de 1964.
- (15) de 21 de julio de 1960 , B.O.E. 23 de julio de 1960.
- (16) B.O.E. 21 julio 1965 y 14 de mayo de 1966. La ley está plagada de aspectos dudosos. Sobre algunos de ellos, DOMINGUEZ ROMERO, M.: "la defensa del consumidor y la cláusula penal en la ley de venta a plazos", Boletín Informativo del Ministerio de Justicia, 1979, nº 1178.
-

Aunque sea muy escasa la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad derivada de daños de los productos, debe recordarse en la etapa anterior a la Constitución la importante sentencia de 14 de octubre de 1972 (17), en la que se utiliza la vía de la responsabilidad extracontractual, basada en dos elementos, uno activo, "el montaje completo e instalación del aparato de tiraje, suministro del barril y su acoplamiento en la referida instalación, inmediata retirada del mismo, barril y accesorios, una vez ocurrido el accidente y colocación de válvulas de seguridad en las instalaciones de otros establecimientos", y otro pasivo, "de omisiones, desatención a las diversas llamadas y avisos ante el anormal funcionamiento del aparato de tiraje, falta de vigilancia y asistencia técnica del mismo".

Pero el punto de partida actual y esencial en la materia se encuentra en el artículo 51 de la Constitución española de 1978, que dice así:

"1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad de los legítimos intereses 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 aquellos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regirá el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales".

Esta disposición eleva a rango constitucional la norma básica en materia de protección del consumidor (18), diciendo al respecto el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 30 de noviembre de 1982, que "la Constitución, pues este texto constitucional, decididamente en el marco de las corrientes últimas en la materia, se orienta en una línea coincidente con los criterios de la C.E.E., como puede inferirse del art. 51 de aquella". Sin

(17) ARANZADI, Repertorio de jurisprudencia, 1972, nº 4004.

(18) BANDO CASADO, H.C.: "La protección del consumidor en Europa: dimensión comparada del art. 51 de la Constitución", Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos, Madrid, 1982, pp. 40-42. Debe tenerse en cuenta, además, que el art. 51, en virtud del art. 53, 3 de la propia Constitución, tiene rango de principio informador de todo el ordenamiento jurídico.

embargo, esta norma no es más que un punto de partida y situados ahora en los comienzos de 1987, tras un año del ingreso en la Comunidad Europea y con un más largo trayecto en el desarrollo constitucional, lleva a examinar la doble fuerza que significan, por una parte, las Comunidades Autónomas en que se organiza el Estado español y, por otra, la incidencia de las Comunidades Europeas y la exigencia de adaptación a la normativa comunitaria.

Desde el principio se vio que la protección de consumidores y usuarios, según el texto constitucional, compete a todos los poderes públicos, sin que conste se trate de una competencia exclusiva de los poderes centrales del Estado, pues ello no resulta así de los artículos 148 y 149 de la Constitución. De ahí que en los Estatutos de Autonomía se contengan disposiciones al respecto (19) y así, por utilizar como modelo el que como catalana me es más próximo, dice el art. 12 del Estatuto de Cataluña que la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre "comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia", de acuerdo con "las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado", con disposiciones equivalentes en otros Estatutos (20), disposiciones que han conducido después al traspaso de funciones (21)

---

(19) SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "La regulación normativa de la distribución competencial", Estudios sobre consumo, 1984, nº 3, p. 161-170.

(20) Concretamente, art. 10, 8 del Estatuto vasco, art. 30, I, 4 del de Galicia, 18, 6 del de Andalucía, art. 12, e) del de Asturias, 24, d) del de Cantabria, 10, 1, 4 del de La Rioja, art. 12, 1, c) del de Murcia, art. 34, 5 del de Valencia, art. 36, 1, c) del de Aragón, art. 33, 2 del de Castilla-La Mancha, art. 33 c) del de Canarias, art. 56, d) del de Navarra, art. 9, 4 del de Extremadura, art. 12, 6 del de Baleares, art. 28 del de Madrid y 28, 4 del de Castilla-León.

(21) Así, en el caso de Cataluña, el traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de defensa del consumidor y usuario se produjo por Real Decreto 2575/83, de 20 de julio (B.O.E. de 3 de octubre de 1983).

y a los desarrollos correspondientes (22) y sin olvidar, además, las competencias al respecto de los municipios y autoridades locales (23), pues los arts. 25, 2 y 41 de la Ley de defensa de los consumidores remite a la ley específica de régimen local para la determinación de las competencias de los entes locales.

Pero los conflictos de competencias han sido ya y pueden ser en el futuro muchos, atendida la ténue línea que separa en muchos casos las materias y así SANTAMARIA y MATEU Y CEPAS (24) dicen que es difícil defender al consumidor, sin afectar a materias que sí son competencia exclusiva del Estado, pues fácilmente incide en la legislación civil o mercantil (art. 149, 1, 6 y 8 de la Constitución), en la coordinación general de la sanidad (art. 149, 1, 16), en la legislación procesal (art. 149, 1, 6) o incluso en el comercio exterior (art. 149, 1, 1), ni afecte de modo negativo a la libertad de circulación de bienes en todo el territorio nacional (art. 139, 2) y así lo dice el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 95/1984, de 18 de octubre (25): "es cierto que la "protección del consumidor" no figura expresamente

- 
- (22) En este sentido, las normas dictadas por las respectivas Comunidades Autónomas, conteniendo el Estatuto del Consumidor, en el país Vasco, la ley 10/1981, de 18 de noviembre, y en Galicia, la Ley de 28 de diciembre de 1984. Ambas han sido objeto de sendos recursos de inconstitucionalidad, el primero resuelto por la tantas veces citada sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de noviembre de 1982 y la segunda, objeto del recurso 376/1985, promovido por el Presidente del Gobierno, y que ha significado, de momento, la suspensión de su vigencia; ver Auto de 17 de octubre de 1985, B.O.E. de 5 de noviembre de 1985.
- (23) La Ley de Bases de Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril (B.O.E. de 3 de abril de 1985) dice en su art. 25, 2 g), que el Municipio ejercerá competencias "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas", entre otras, en materia de "Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores" y, en el mismo sentido, el Texto refundido publicado por Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 (B.O.E. de 22 de abril). Ver NIETO, A.: "Competencias de las Diputaciones provinciales en materia de consumo", Estudios sobre consumo, nº 8, 1986, pp. 23-37, en el que, además, realiza una crítica de la Ley de defensa de los consumidores y usuarios de 1984.
- (24) SANTAMARIA, cit. en nota (19) y MATEU y CEPAS en La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Europea, Madrid, 1986, pp. 117-118.
- (25) Boletín de Jurisprudencia Constitucional, 1984, 42, p. 1259.

como materia de competencia del Estado en el art. 149, 1 de la Constitución", pero, recordando la sentencia del propio Tribunal de 30 de noviembre de 1982, dice que es un concepto de gran "amplitud" y de "contornos imprecisos", por lo que la protección del consumidor "pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias " y "en este sentido, cabe tener en cuenta al respecto los apartados del artículo 149, 1 relativos a la ley mercantil y penal (6º), a las "bases y coordinación de la sanidad" y a la "legislación sobre productos farmacéuticos (16)".

De ahí que, pese a las prudentes disposiciones de los Estatutos, la imprecisión de la norma constitucional y la conexión del tema de la protección de los consumidores con materias que están reservadas de forma exclusiva al Estado, haga que el tema que nos ocupa constituya, como dice GARZON, "un campo abonado para los conflictos de competencias" entre el Estado y las Comunidades Autónomas (26).

Y son básicamente este tipo de problemas los que, en repetidas ocasiones, han llegado ya al Tribunal Constitucional, a partir de la importante Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre (27), en la que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad 86/1982, contra la ley vasca 10/1981, de 18 de noviembre, que contenía el estatuto del Consumidor para dicha Comunidad Autónoma (28). En esta sentencia parte el Tribunal de que la defensa del consumidor "es un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser difícil en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencia. Y esto podrá ocurrir, y como veremos

---

(26) GARZON, G.: "La protección de los consumidores en el Derecho comunitario europeo y las competencias de las Comunidades Autónomas", La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, p. 147.

(27) Boletín de Jurisprudencia constitucional, 1982, nº 20, pp. 1006 y ss.

(28) Boletín Oficial del País Vasco de 15 de diciembre de 1981.

ocurre en el caso que enjuiciamos, cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor, pertenece también a conjuntos normativos configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el art. 149, 1 de la Constitución. Concurren así varias reglas competenciales, respecto de las cuales, en este recurso, deberán examinarse cual de ellas es la prevalente y por tanto aplicable", añadiendo, como elemento importante, que "las técnicas a utilizar para indagar cual es la regla competencial que debe prevalecer, cuando no puedan aplicarse conjuntamente, tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución". Resuelve así entendiendo que debe estarse al fin de la regla de atribución para decidir sobre el auténtico fraccionamiento de la regulación de la protección de los consumidores y a la preferencia de la norma especial sobre la general, resultando que las competencias autonómicas en materia de defensa del consumidor y del mercado interior tienen los siguientes límites: la garantía en la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado o libre circulación de bienes en el territorio del Estado, la unidad económica, la unidad jurídica, la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de la Comunidad Autónoma y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico, resultando de todo ello la declaración de inconstitucionalidad de determinadas disposiciones del citado Estatuto vasco del consumidor.

En la propia sentencia, además de citar el Programa preliminar de la C.E.E. en materia de protección de consumidores, se hace una referencia al derecho de información, diciendo que "el derecho de información - al que ha de corresponder un deber de información - no es sólo la proclamación a nivel de Ley del principio que establece el artículo 51, 2 de la Constitución al

disponer que los "poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores". Cuando el precepto en cuestión dice que el adquirente de bienes o el usuario de servicios tiene el legítimo derecho del consumidor a disponer de una información adecuada, está configurando el derecho del consumidor a disponer de una información veraz y completa sobre las características esenciales del bien o servicio o reclamar la reparación de los eventuales daños por el producto adquirido o servicio utilizado", para decir, finalmente, que "la introducción en el derecho obligatorio de una obligación con tal extensión tendrá que hacerse mediante normas civiles, de la competencia estatal (art. 149, 1, 8ª de la Constitución). Se trata con esta idea de destacar que una configuración del deber de información, con un carácter que exceda de lo sectorial, y que puede significar una modificación en el derecho contractual, tendrá que hacerse por el legislador estatal. Este derecho y el correlativo deber de información si se ciñera a áreas en que el País Vasco tiene competencias, fijando la información que debe facilitarse, y no fuera más allá de lo necesario para conocer las características del bien, con la amplitud que dice el precepto en alguna de sus reglas, podría considerarse legítimo, desde la perspectiva de la adecuada protección de intereses colectivos, en la medida que la extensión del mercado no reclamara reglamentaciones de ámbito estatal, aseguradoras de la unidad de mercado. Mas en los términos en que se hace constituye una modificación de legislación común, que sólo al legislador estatal compete".

Entre las sentencias dictadas, merece también destacarse la Sentencia 32/1983, de 28 de abril (29) en relación al Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre (30), sobre coordinación y planificación sanitaria de alimentos,

(29) B.O.E. de 17 de mayo de 1983.

(30) B.O.E. de 2 de diciembre de 1981.

en el que se trata de un conflicto positivo de competencias, planteado por el Gobierno vasco y en el que el Tribunal constitucional, en base al artículo 149, 1, 16 de la Constitución, 18, 1 del Estatuto del País Vasco ("corresponde al país vasco el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior") y 18, 3 del propio Estatuto ("la ejecución de la legislación del Estado sobre productos farmacéuticos"), dice que "corresponden al Estado en materia de sanidad interior las bases, la coordinación general y la alta inspección y al país vasco el desarrollo legislativo y la ejecución, sin perjuicio de sus respectivas competencias de legislación y de ejecución sobre los productos farmacéuticos y de la competencia legislativa interna de la Comunidad sobre los servicios relacionados con estas materias". En el mismo sentido, en el recurso planteado por la Generalidad de Cataluña y resuelto en la Sentencia 42/1983, de 20 de mayo (31).

En la Sentencia 95/1984, de 13 de octubre del propio Tribunal Constitucional (32), antes citada, se trata de un conflicto positivo de competencia, planteado por la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno vasco contra el Real Decreto 2924/1981, de 4 de diciembre (33) que reorganiza determinados órganos de la Administración del Estado, en la que el Tribunal dice que "dadas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco en materia de protección del consumidor, es claro que al Estado no le corresponde función alguna en orden al control y alta inspección del ejercicio de dichas competencias, carente de cobertura constitucional y estatutaria", por lo que "el art. 18, 1, d), en cuanto atribuye a la Dirección General de Inspección del Consumo competencias de control y alta inspección, no es

---

(31) B.O.E. 17 de junio de 1983, resuelto en el mismo sentido en relación con el art. 17, 1, 3 y 4 del Estatuto de Cataluña.

(32) B.O.E. 31 de octubre de 1984, Boletín de Jurisprudencia constitucional, 1984, nº 42, p. 1259.

(33) B.O.E. 14 de diciembre de 1981.

aplicable en las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco, por carecer el Estado de dichas competencias en esas Comunidades Autónomas".

Más recientemente, la Sentencia 87/1985, de 16 de julio (34) resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 15/1983, de 14 de julio, del Parlamento de Cataluña, sobre higiene y control alimentario, en la que la principal cuestión debatida es la de los límites de las Comunidades Autónomas para crear y dotar de contenido a los Registros sanitarios, en relación a las competencias del Estado en esta misma materia. El Tribunal dice que "la eficacia de los procedimientos de protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios exigido por la Constitución y considerada por ella como un bien que deben garantizar los poderes públicos (art. 51, 1 CE) resultaría gravemente dañada si cada industria o establecimiento pudiera identificarse no a partir del número que le corresponde en el Registro unificado nacional, sino en lugar de él con los correspondientes en los Registros de cada Comunidad Autónoma con competencias en sanidad interior" y añadiendo que "es evidente, sin embargo, que la creación de Registros comunitarios no podrá llevar a la abolición directa o indirecta, del Registro general ni de las funciones que le dan sentido, pues ello implicaría, caso de producirse, una infracción de las competencias exclusivas del Estado (art. 149, 1, 16) y, eventualmente, la afectación de bienes constitucionalmente tutelados".

En el importante tema de las sanciones a que me refería al principio, realiza algunas interesantes precisiones sobre el juego conjunto de competencias, diciendo que "Las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sus tantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías cons

(34) Boletín de Jurisprudencia constitucional, 1985, pp. 951 y ss.

titucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25, 1, CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149, 1, 1)", añadiendo más adelante que "sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149, 1, 1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normativa válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al "administrativo común", cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149, 1, 18 CE). Pero dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones - en el marco ya señalado -, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales".

En relación con la anterior sentencia debe ponerse otra, muy próxima en el tiempo, la Sentencia 91/1985, de 23 de julio (35) en un supuesto de conflicto positivo de competencia, promovido por la Generalidad de Cataluña, y en el que el Tribunal anula unas Resoluciones de la Dirección General de la Salud del Ministerio de Sanidad y Consumo autorizando la inscripción en el Registro General Sanitario de determinados productos, diciendo que "se trata, como se ve, de dos niveles competenciales. Uno, de la Administración Central, referido a "criterios técnicos de aplicación", esto es, las listas positivas de la competencia estatal, por su carácter normativo y básico. Otro, de la Administración Autonómica, competente para el otorgamiento e inscripción singularizada, con sujeción a estos criterios técnicos de aplicación, o listas

(35) Boletín de Jurisprudencia constitucional, 1985, pp. 1046 y ss.

positivas, por tratarse de "ejecución" en "materia sanitaria interior" de la normativa básica emanada del Estado".

Finalmente, hay que referirse a la más reciente Sentencia 88/1986, de 1 de julio (36), que declara la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley 1/1983, de 18 de febrero, de la Generalidad de Cataluña (37), ley que versa sobre la regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales en Cataluña, en concreto, las ventas fuera de un establecimiento mercantil, las rebajas y liquidaciones o otras operaciones potencialmente peligrosas para la economía del consumidor. En este caso, se declara la inconstitucionalidad de varios preceptos que se refieren especialmente a temas de competencias y autoridades, infracciones y sanciones, sin que afecte a ninguna de las disposiciones sobre venta fuera de un establecimiento mercantil (arts. 2-16). Con carácter general, dice que "la defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que, en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En este sentido, el "derecho del consumidor" entendido como el "conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor (S. 71/1982), difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial".

De este breve examen es fácil deducir la complejidad del entramado de competencias en materia de defensa de consumidores y usuarios en España, sin que la normativa existente haya ayudado precisamente a clarificar la situación, pudiendo entenderse, con MONTORO (38) que las Comunidades Autónomas "os-

(36) B.O.E. de 22 de julio de 1986.

(37) B.O.E. de 14 de marzo de 1983.

(38) MONTORO, M.J.: "Consideraciones sobre la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios de 19 de julio de 1984 y la responsabilidad patrimonial de la Administración", Revista Jurídica de Cataluña, 1985, especialmente, pp. 695-696.

tentarán: a) competencias legislativas de defensa de consumidores y usuarios que no establezcan regímenes de protección contrarios o menores a los de la Ley 26/1984; b) Competencias reglamentarias en desarrollo de su legislación propia y de la estatal que no invadan el contenido del discutido art. 39 de la Ley 26/1984; y c) competencias de ejecución, vigilancia, inspección y control", teniendo en cuenta las posibles competencias previstas en el art. 41 de la Ley para las corporaciones locales y vistas en su normativa propia.

Es sobre esta compleja (y desinformada) situación sobre la que, además, incide la integración comunitaria.

### III. LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA C.E.E.

#### 1. La acción comunitaria en materia de protección de consumidores

La protección de los consumidores no aparece como una política definida en el articulado del tratado creador de la C.E.E., habiéndose intentado, sin embargo, derivarla de algunos de sus artículos, especialmente de los artículos 2, 39, e) (cuando, entre los objetivos de la política agrícola, señala "el aprovisionamiento a precios razonables a los consumidores"), 85 y 86 (entendiendo que constituye una práctica abusiva "limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores"). Sin embargo, presenta dudas la potencialidad de estos artículos para justificar una política global de protección a los consumidores. De ahí que el primer impulso importante en este sentido deba encontrarse en las palabras del Comisario Mansholt, en 1961, cuando dijo que "hasta la fecha, hemos establecido diversos contactos con las organizaciones de productores o sindicales que funcionan bien a nivel europeo, por el contrario, hemos constatado que los intereses generales de los consumidores del Mercado Común no son respetados de igual modo que los de los productores" y esta frase, pasados los años,

tiene todavía una parte importante de verdad: no están igualmente protegidos ni tienen la misma fuerza los consumidores que los fabricantes.

Pese a los años transcurridos "viviendo juntos" (39), no han cesado, sin embargo, los problemas de incumplimiento y, a título de ejemplo en el ámbito que nos ocupa, baste recordar un caso relativamente reciente, en el que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en Sentencia de 25 de abril de 1985, dijo que el Reino Unido había faltado a la obligación que le incumbe en virtud del art. 30 T.C.E.E. al prohibir la venta al detall de productos importados de otros Estados miembros si no estaban marcados o acompañados de una indicación de origen, constatando el Tribunal (40) que la indicación de origen de las mercancías no se aplica indistintamente a los productos nacionales y a los importados y que tratan "por su propia naturaleza, de permitir al consumidor hacer la distinción entre esas dos categorías de productos, lo que puede incitarles así a dar preferencia a los productos nacionales". Y esta sentencia viene a demostrar, entre otras, el carácter totalizador de la protección de los consumidores, que se introduce en todo y por todo y que en el ámbito de la Comunidad ha significado el paso importante que es de la inexistencia de una política al respecto a su consagración y, además, su incidencia en todas las demás. Es oportuno también no olvidar en la actuación del Tribunal la sentencia en el asunto Cassis de Dijon (41), en el que dice que las reglamentaciones nacionales, aunque sean iguales para productos nacionales que extranjeros, no pueden crear trabas al comercio (además del hecho de que el producto de un Estado debe ser admitido, en principio, en

---

(39) Y partiendo de diversas situaciones sobre todo en relación a la protección del consumidor desde el punto de vista del Derecho internacional privado. Al respecto, Travaux de l'association Henri Capitant, T.XXIV, París, 1975, con informes de R. VANDER ELST sobre Bélgica (pp. 399-414), de C. LOMBOIS sobre Francia (pp. 441-475) y de A. HUSS sobre Luxemburgo (pp. 477-486).

(40) Asunto 207/83, Comisión c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (inédita).

(41) Asunto 120/78, sentencia de 20 de febrero de 1979, Recueil, 1979, pp. 649-675.

qualquier otro) más que si son necesarias para satisfacer "exigencias imperiosas" relacionadas con la protección de la salud y la defensa de los consumidores.

Es así como se han ido dando pasos importantes, cuyos hitos más interesantes vamos a examinar brevemente a continuación, como marco en que situar la tercera ampliación de la Comunidad. En primer lugar, en el Programa preliminar, de 1975 (42), se enuncian los principios básicos de la protección del consumidor, que son: 1ª la protección de los consumidores frente a los peligros de bienes y servicios que puedan afectar a su salud y seguridad; 2ª La protección de sus intereses económicos; 3ª La mejora de la situación jurídica del consumidor; 4ª La mejora de la educación e información de los consumidores; y 5ª La consulta y la representación apropiadas de los consumidores en la preparación de las normas que les afectan. Se concretaba así en la Comunidad Europea un camino iniciado en otras Organizaciones, pero sobre todo en el Consejo de Europa, a través de la Carta de protección del consumidor de la Asamblea Parlamentaria, que incide directamente sobre la labor que a través de este Programa se inicia en las Comunidades Europeas (43). A este programa siguió un segundo programa (44) que concretó el anterior y produjo una multiplicidad de acciones específicas en los distintos ámbitos, que no es ocasión

---

(42) J.O.C.E. C 92, de 25 de abril de 1975 y, en relación con él, la publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas Le consommateur européen - ses préoccupations, ses aspirations, son information, Bruselas, 1976.

(43) Sobre los orígenes y la labor de otras organizaciones, CASANOVAS, O.: "Les Organisations internationales européennes et la protection du consommateur", Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1979, pp. 161 y ss; ISAAC, G.: "La acción de la Comunidad Europea para la protección de los intereses económicos y jurídicos del consumidor", Revista de Instituciones Europeas, 1979, pp. 819 y ss. Sobre las diferencias entre la labor de la Comunidad y el Consejo de Europa, GUTIERREZ ESPADA, C.: "Derecho europeo y responsabilidad por daños derivados de los productos", Revista de Instituciones Europeas, 1979, pp. 843-878 y sobre la actuación más reciente, CLOSE, G.U.: "The legal basis for the consumer protection Programme of the EEC and priorities for action", European Law Review, 1983, pp. 221-240.

(44) J.O.C.E. C 133, de 3 de junio de 1981.

aquí de examinar en detalle (45), pues se trata esencialmente de una armonización técnica.

A la bien conocida Directiva del Consejo de 10 de septiembre de 1984 sobre aproximación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa (46) siguió el Memorandum de la Comisión sobre el acceso de los consumidores a la justicia (47), que constituye un tema de reflexión en torno a facilitar la solución de los pequeños litigios por compra de productos y servicios por el consumidor y que tuvo un fruto importante en la experiencia realizada en colaboración con el Gobierno belga para facilitar el acceso a los Tribunales de paz (48), a que se refiere el 19º Informe General sobre las actividades de la Comunidad (1985), señalando los avances en este ámbito, al igual que en relación con el crédito al consumo, ya que en esta materia la Comisión modificó, en 22 de junio de 1984 (49) su propuesta de directiva sobre el tema, introduciendo importantes normas en materia de cálculo de intereses, datos que deben constar en el contrato y la propiedad de los bienes comprados a crédito, a lo que habría que añadir el tema de la responsabilidad del prestatario y del proveedor.

- (45) Atendido el carácter más técnico y económico que jurídico de la mayoría de ellas y su elevado número. A título de ejemplo, piensese en todas las normas sobre etiquetaje, a partir de la importante Directiva de 18 de diciembre de 1978, J.O.C.E. L 31, de 8 de febrero de 1979.
- (46) Directiva 84/450/CEE, J.O.C.E. L 250, de 19 de septiembre de 1984. En el caso de España, debe decirse que no está incorporada a la Ley de consumidores, en que pudo tenerse en cuenta, que la Ley general de publicidad se encuentra aún en borrador y que la Ley general del comercio interior está aún por debatir en las Cortes. La Generalidad de Cataluña desea acercarse a la normativa comunitaria y el País Vasco ya la ha incorporado mediante el Decreto Legislativo 5/1986, de 9 de septiembre (Boletín Oficial del País vasco de 30 de septiembre).
- (47) Doc. COM (84) 692 final, de 12 de diciembre de 1984, recogido en parte en el Coloquio de Gante, que merece especial atención, igual que el de Montpellier de 1975, recogién dose sobre todo lo referente a la legitimación procesal colectiva en la publicación de la Comisión de las Comunidades Europeas Les moyens judiciaires et parajudiciaires de la protection des consommateurs - Colloque, Bruselas, 1976.
- (48) Boletín de las Comunidades Europeas, diciembre de 1984.
- (49) J.O.C.E. C 183, de 10 de julio de 1984.

Una nueva e importante etapa se inicia con la comunicación de la Comisión de 23 de julio de 1985 sobre el nuevo impulso a dar a la política de protección de los consumidores (50), proponiendo una serie de medidas para el periodo 1985-1989, en aras a alcanzar tres grandes objetivos, que son: 1º que los productos vendidos en la Comunidad respondan a normas de sanidad y seguridad aceptables; 2º que los consumidores estén en condiciones de aprovechar el mercado común; y 3º que los intereses de los consumidores sean objeto de mayor consideración en las demás políticas (especialmente "en lo referente a la consolidación del mercado, y en particular en materia de mejora de la calidad de los productos y de los servicios, la política agrícola, la competencia y los transportes"). Los objetivos y medios tienen un interés especial si se tiene en cuenta, por una parte, que es el momento de la firma del tratado de adhesión de España y Portugal a la Comunidad y, por otra, el significado de la propia política de protección a los consumidores en relación al establecimiento del verdadero mercado interior único (51), nuevo impulso de la política de protección a los consumidores que coincide, además, con la promulgación de la Directiva del Consejo de 25 de julio de 1985 sobre aproximación de disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados.

---

(50) Doc. COM (85) 314 final.

(51) Al que se refiere el Libro Blanco de la Comisión al Consejo sobre "L'achèvement du Marché intérieur", Milán, 28-29 de junio de 1985, Doc. COM (85) 310 final, en relación con el art. 13 del Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo, el 17 de febrero de 1986, en la que debe resaltarse a los efectos que nos interesan, la introducción del art. 8 A y, en relación a él, el art. 100 A, cuyo apartado 3 se refiere a que en la aproximación de legislaciones en esta materia se estará a "un nivel de protección elevado" en las propuestas previstas en el apartado 1 del mismo artículo, en relación, pues, a la finalidad de establecimiento progresivo del mercado interior único en el transcurso de un periodo que terminará el 31 de diciembre de 1992. Sobre el Acta Única, ver VILA, B.: "El Acta Unica: aproximación y balance", La Ley, número especial, 30 de julio de 1986. En España, la Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre (B.O.E. de 2 de diciembre) autorizó la ratificación de la misma, como trámite necesario de acuerdo con lo previsto en el art. 93 de la Constitución, al igual que se hizo para autorizar la ratificación y adhesión a las Comunidades mediante Ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto.

miembros en materia de responsabilidad derivada de productos defectuosos (52) y que es un importante avance en la materia, en contraste a la modestia de la otra directiva aprobada en el propio año 1985, de 20 de diciembre, relativa a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de dlos establecimientos comerciales (53).

En la línea iniciada con la comunicación relativa al nuevo impulso a la política de protección de los consumidores puede señalarse como, al presentar al Parlamento el 19 de febrero de 1986, el programa de trabajo de la Comisión para 1986 se dijo que "la protección de los consumidores es un rasgo esencial de la política comunitaria, tanto porque se refiere al bienestar de los individuos como porque es necesario para una correcta aplicación del mercado interior. La Comisión tomará nuevas iniciativas en el sector de la seguridad de los productos, la protección de la salud y los intereses económicos de los consumidores y su información" (54), lo cual, dejando aparte la adopción de diversas normas de carácter técnico en la materia (55), ha llevado también a la reunión del Consejo mixto "Mercado interior/protección de consumidores", el 6 de mayo (56), y a la 2ª Conferencia Europea sobre la cooperación inter-administrativa en materia de seguridad de productos de consumo y de protección de los consumidores, en La Haya, los días 3 y 4 de junio de 1986 (57).

- (52) Directiva 85/374/CEE, J.O.C.E. L 210, de 7 de agosto de 1985, que debe ponerse, además, en relación con el convenio de La Haya de 2 de octubre de 1973 sobre ley aplicable a la responsabilidad derivada de los productos, aunque en cuanto a técnica normativa, difieran profundamente. Sobre la Directiva, BERCOVITZ, R.: "La responsabilidad de los fabricantes en la Directiva de las Comunidades Europeas de 25 de julio de 1985", Estudios sobre consumo, nº 7, 1986, pp. 101-127.
  - (53) Directiva 85/577/CEE, J.O.C.E. L 372, de 31 de diciembre de 1985, que se limita a establecer la exigencia de que el consumidor reciba un contrato escrito cuando compre productos fuera de los establecimientos comerciales, disponiendo de un plazo de siete días para cambiar de opinión (art. 5).
  - (54) Boletín de las Comunidades Europeas, suplemento 1/1986, pp. 32-33.
  - (55) Así, entre las más recientes, resaltaría la Directiva de 8 de diciembre de 1986 que modifica la Directiva 65/66/CEE, estableciendo criterios de pureza específicos para los agentes conservantes que puedan emplearse en los productos destinados a la alimentación humana, D.O.C.E. L 352, de 13 de diciembre de 1986, y también la propuesta de directiva del Consejo sobre aproximación de legislaciones en materia de aditivos de uso autorizado en productos alimenticios destinados al consumo humano, Doc. COM (86) 87 final, presentada por la Comisión al Consejo el 17 de abril de 1986.
  - (56) Boletín de las Comunidades europeas, 1986, 5, p. 52.
  - (57) Boletín de las Comunidades Europeas, 1986, 6, pp. 63-64.
-

En realidad, hasta ahora nos hemos estado ocupando de como la protección del consumidor se está llevando a cabo mediante normas de derecho derivado, esencialmente directivas, que conllevan la obligación de transposición a los ordenamientos internos (58), adoptadas en relación a los arts. 100 o 235 T.C.E.E., pero no es esta la única vía posible, atendida la variedad de ámbitos en que es preciso proteger a esa parte más débil que es el consumidor y de ahí que, utilizando la vía del art. 220 T.C.E.E. se hayan concluido convenios en que se incluyen cláusulas al respecto, concretamente, en el Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968 sobre competencia judicial, reconocimiento y ejecución de decisiones extranjeras, entrada en vigor recientemente la modificación tras la adhesión de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Irlanda y Dinamarca (59) y en el Convenio de Roma, de 19 de junio de 1980, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales (60), poniéndolo en relación con la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de febrero de 1986 (61) sobre cláusulas abusivas en los contratos, insistiendo en la necesidad de proteger mejor a los consumidores ante los peligros que al respecto significan los proveedores poco escrupulosos, tratando de corregir, mediante una legislación adecuada, las desigualdades derivadas del desequilibrio existente entre las relaciones comerciales de fuerza.

- 
- (58) Sobre los problemas más significativos en relación a la transposición, tanto por las normas, como por los Estados, ver los informes al Parlamento Europeo sobre el control de la aplicación del derecho comunitario, Primer informe anual, Doc. COM (84) 181 final, de 20 de abril de 1984; Segundo informe anual, Doc. COM (85) 149 final, de 23 de abril de 1985; Tercer informe anual, Doc. COM (86) 204 final, de 25 de abril de 1986, existiendo traducción castellana de este último en Noticias CEE, 1986, noviembre (número especial).
- (59) Convenio publicado en J.O.C.E. L 299, de 31 de diciembre de 1972 y el convenio relativo a la adhesión de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Irlanda y Dinamarca, J.O.C.E. L 304, de 30 de octubre de 1978, que entró en vigor para Holanda, Italia, Luxemburgo, Francia, República Federal de Alemania, Bélgica y Dinamarca el 1 de noviembre de 1986 y para Gran Bretaña, el 1 de enero de 1987.
- (60) J.O.C.E. L 266, de 9 de octubre de 1980.
- (61) D.O.C.E. C 68, de 24 de marzo de 1986.

Aunque no sea objeto de esta ponencia el examen de estas disposiciones, interesa realizar algunas observaciones a tener en cuenta después al examinar la situación española.

Por lo que se refiere al Convenio de Bruselas, se referían los artículos 13 a 15 en su redacción original a "préstamos y ventas a plazos", estableciendo una presunción iuris et de iure de existencia de desequilibrio de fuerzas, siendo siempre la parte débil el comprador o prestatario, lo cual no era siempre cierto, siendo preciso, por tanto, que además concurriera en él la condición de "consumidor". Este es el sentido que les dio a estas normas el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencia de 21 de junio de 1978 (62) y, en definitiva, el que ha prevalecido en el convenio de adhesión de 1978, titulándose la sección 4ª del Título II "competencia en materia de contratos concertados por los consumidores", disposiciones que, sin embargo, ya han levantado polémica, pues si bien tienen la ventaja de facilitar al consumidor el acceso a los tribunales más próximos, también es cierto que da mayores posibilidades de que actúe el art. 28 del convenio, lo que puede entenderse va en contra de la libre circulación de sentencias que propicia el convenio (63).

- 
- (62) Asunto 150/77, en el recurso prejudicial presentado por la Cour de Cassation francesa en el litigio entre la Sociedad Bertrand c. Sociedad Paul Ott, Recueil, 1978, pp. 1431-1452, en la que se trataba de una venta de una máquina entre dos sociedades, preguntando el Tribunal francés si se aplicaba el art. 13, a lo que el Tribunal comunitario contestó que "una interpretación restrictiva del art. 14, 2, conforme a los objetivos perseguidos por la Sección IV, conduce a reservar el privilegio de elección de fuero previsto por esta disposición a los compradores que, por la debilidad de su condición económica frente al vendedor, tengan necesidad de protección".
- (63) Sobre estas normas y la polémica suscitada, DESANTES, M.: La competencia judicial en la Comunidad Europea, Barcelona, 1986, pp. 347-351. También sobre cuestiones generales del convenio, BORRAS, A.: "Competencia judicial y ejecución de decisiones en la C.E.E.", Iniciación al Derecho comunitario europeo, Madrid, 1984, pp. 129-153 y 2ª ed. en prensa, con la bibliografía citada y también IGLESIAS, J.L. - DESANTES, M.: "La quinta libertad comunitaria: competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en la Comunidad Europea", Tratado de derecho comunitario europeo (dirigido por GARCIA DE ENTERRIA-GONZALEZ CAMPOS-MUNOZ MACHADO), Madrid, 1986, vol. III, especialmente pp. 727-728.
-

En el convenio de Roma, de 19 de junio de 1980, sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales (64), contiene en su art. 5 unas normas específicas para los contratos concluidos por los consumidores, excluyendo el transporte y el contrato de prestación de servicios cuando se han de prestar exclusivamente en país distinto del de la residencia habitual del consumidor, pero alcanzando al contrato de viaje organizado. En cuanto a las conexiones del art. 5, utilizando la residencia habitual del consumidor como conexión general, por entenderse es la más favorable al consumidor (65), permite la elección de la ley aplicable siempre que queden a salvo las normas imperativas del lugar de residencia (apartado 2), pues si no fuera así, sería la vía fácil para burlar la protección pretendida. Debe recordarse, además, que esta norma está incluida entre las normas de derecho uniforme que incorpora el convenio, lo cual significa que, una vez entrado en vigor, sustituiría esta norma a cualquier otra que existiera en los Estados parte o sería la nueva norma en la materia en los casos de inexistencia.

---

(64) Ver el Informe sobre el convenio de GIULIANO-LAGARDE EN J.O.C.E. C 282, de 31 de octubre de 1980.

(65) Entre la abundante bibliografía sobre el convenio, merecen resaltarse en relación a los aspectos examinados GAUDEMET-THALLON, H.: "Le nouveau droit international privé européen des contrats (Commentaire de la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980)", Revue trimestrielle de droit européen, 1981, pp. 215 y ss.; IGLESIAS BURIGUES, J.L.: "Proyecto de convenio C.E.E. sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales", Revista de Instituciones Europeas, 1980, pp. 995 y ss.; LANDO, O.: "Party Autonomy in the EC Convention on the Law applicable to Contractual Obligations", L'influence des Communautés Européennes sur le Droit international privé des Etats membres", Bruselas, 1981, pp. 191 y ss.; ORTIZ ARCE, A.: "El anteproyecto de convenio de la C.E.E. sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. Análisis del nuevo texto de mayo de 1978", Revista de Instituciones Europeas, 1979, pp. 79 y ss.; VIRGOS SORIANO, M.: "El convenio de Roma de 19 de junio de 1980 sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales", Tratado de derecho comunitario europeo (dirigido por GARCIA DE ENTERRIA - GONZALEZ CAMPOS - MUNOZ MACHADO), Madrid, 1986, vol. III, pp. 797-798. Dado el objeto de la presente ponencia, se ha seleccionado básicamente bibliografía española.

De todo lo anterior resultaría, pues, evidente la pluralidad de técnicas a través de las cuales se articula en la Comunidad la protección de los consumidores y que conlleva la diversa actuación de los Estados miembros según el tipo de medida que se haya adoptado y dejando, por tanto, mayor o menor margen de actuación al Estado miembro.

Lo que demuestra la experiencia de estos años, como dato a retener en relación a la incorporación de España, serían los siguientes: 1º la mayor efectividad de la utilización del derecho derivado; 2º A pesar de ello, la lentitud con que se producen los avances en relación a la protección de los consumidores; y 3º la necesidad de información y educación de los consumidores como única vía para hacer verdaderamente efectiva su protección.

## 2. España, C.E.E. y protección de consumidores

El examen del significado de la incorporación a la C.E.E. en relación a la protección de consumidores y usuarios no puede limitarse al examen de la normativa posterior al ingreso y derivada, por tanto, de las exigencias derivadas esencialmente del art. 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión, sino que es necesario también referirse a la que se ha denominado "aplicación autónoma anticipada" (66), es decir, examinar los más relevantes ejemplos de supuestos en los que, ante la entrada en la Comunidad Europea, se ha realizado ya una aproximación a la normativa comunitaria, aunque ello se haya realizado con diferente suerte, como tendremos ocasión de examinar.

### A) La "aplicación autónoma anticipada"

Sirve en esta materia de ejemplo relevante precisamente la materia de protección de los consumidores (67), ya que en el preámbulo de la ley es-

---

(66) Al respecto, las referencias de M.R. WILL en "La adaptación del derecho privado", Ingreso de España en la C.E., Saarbrücken, 1986, p. 28.

(67) Utilizado ya por M.R. WILL en el trabajo citado en la nota anterior, p. 29.

pañola de defensa de consumidores y usuarios de 1984, se dice que para su redacción "se han contemplado los principios y directrices vigentes en esta materia en la Comunidad Económica Europea", manteniéndose el régimen de sanciones previsto en el Real Decreto de 22 de junio de 1983, si bien, como veremos más adelante, figura entre las normas de rango legal afectadas por la integración comunitaria, aparte de los problemas de aplicación desde diversos puntos de vista (68).

Dentro de las disposiciones de esta ley me interesa hacer referencia a algunas de ellas, en primer lugar, por lo que se refiere a la educación e información, con unos irreprochables arts. 18 y 19, pero que carecen de la misma trascendencia en el orden práctico (69).

El otro aspecto que me interesa resaltar es el del arreglo de diferencias y, en concreto, la posibilidad de establecimiento por el Gobierno (art. 31) de un "sistema arbitral" (70) que "sin formalidades especiales, atiende y resuelve con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios, siempre que no concurre intoxicación, lesión o muerte, ni existan indicios racionales de delito, todo ello sin perjuicio de la protección administrativa y de la judicial, de acuerdo con lo establecido en el art. 24 de la Constitución", parte esta úl-

- 
- (68) GARCIA AMIGO, M.: "La defensa de los consumidores desde el derecho privado", Revista de derecho privado, 1985, mayo, pp. 395-413.
- (69) Pese a los organismos competentes en la materia del Estado y las Comunidades Autónomas. Ver Guía del consumidor, publicada por el Instituto Nacional del Consumo (Secretaría General para el consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo), 1984 y puestas al día. La Secretaría General para el Consumo del Ministerio de Sanidad y consumo ha publicado también el Compendio de legislación de consumo (Edición anotada), Madrid, 1986.
- (70) ROCA AYMAR, J.L.: "El arbitraje como vía para resolver los litigios de los consumidores y usuarios", revista de la Corte Española de Arbitraje 1985, pp. 105-119, abogando por la superación de la vieja ley de arbitrajes de derecho privado de 1953, adaptándose a "las circunstancias económicas y sociales de la vida moderna".

tima que enlaza directamente con otra disposición interna y también previa a nuestro ingreso en la C.E.E. y es la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985 (71), cuyo artículo 22, apartado 4 contiene una norma de competencia de los tribunales españoles en materia de consumidores. Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la competencia exclusiva del Estado en materia de normas procesales y, en segundo lugar, que en muchos casos, durante la preparación de la ley, la justificación de una enmienda o el mismo contenido global del art. 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial obedece a una mayor aproximación al convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968 (72).

Se tratará ahora de valorar cómo se hizo la aproximación autónoma en este tema concreto y ver cómo resulta ahora tras la entrada en vigor de la reforma de 1978, teniendo en cuenta que, por el momento, de lo único que se trata, desde el punto de vista español, es de "iniciar negociaciones" para llegar a ser parte en el convenio, en virtud de la disposición del art. 3, 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión.

El art. 22, 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dice textualmente que son competentes los tribunales españoles

"en materia de contratos de consumidores, cuando el comprador tenga su domicilio en España si se trata de una venta a plazos de objetos muebles corporales o de préstamos destinados a financiar su adquisición; y en el caso de cualquier otro contrato de prestación de servicios o relativo a bienes muebles, cuando la celebración del contrato hubiese sido precedida por oferta personal o de publicidad realizada en España o el consumidor hubiera llevado a cabo en territorio español los actos necesarios para la celebración del contrato".

---

(71) B.O.E. de 2 de julio de 1985.

(72) Sobre esta cuestión, BORRAS, A.: "Los criterios de competencia judicial internacional en materia civil contenidos en la L.O.P.J. Su aproximación al Convenio de Bruselas de 27 de septiembre de 1968", Iniciación al Derecho comunitario europeo, 2ª ed., Madrid (en prensa).

Esta disposición tiene varios problemas, el primero de ellos en cuanto el párrafo 4 se inicia con la palabra "asimismo", lo cual podría llevar a pensar que es continuación del párrafo 3, que contiene criterios subsidiarios respecto a las exclusivas (párrafo 1) y normales (párrafo 2). A mi juicio, ello no es así, pues en el apartado 4 (añadido a última hora), hay una variedad de temas: además de los consumidores, se encuentran los seguros, la explotación de sucursales y la remisión a la ley concursal (que, en su día, será una competencia exclusiva). De ahí que no pueda darsele esa categoría que minimizaría su función. La segunda cuestión, mucho más compleja, es si en esta materia (en relación con el art. 22, apartado 2) es posible la prorrogatio y derogatio jurisdictionis, pues a través de una cláusula atributiva, incluida en un contrato concluido por consumidores (regidos en gran medida por cláusulas generales o contratos de adhesión), podrían eludirse las normas de protección. Se trata de un tema no resuelto en el art. 22, 4 y, por tanto, sin paralelo en nuestra legislación respecto al art. 15 del convenio de Bruselas.

A todo lo anterior, refiriéndose a cuestiones procesales hay que decir que no hay nada nuevo, por ahora, en materia de exequatur, siendo nuestro sistema muy restrictivo (arts. 951 y ss. Ley Enjuiciamiento civil) y con pocos tratados con Estados miembros de las Comunidades Europeas (73). Relacionado con el tema de la competencia de los tribunales debe examinarse, sin duda, el de la ley aplicable a los contratos realizados por los consumidores, teniendo en cuenta para ello la crisis tanto de la autonomía privada de la voluntad, como de la autonomía de la voluntad en el Derecho internacional pri

---

(73) Convenio con Francia de 28 de mayo de 1969 (B.O.E. de 14 de marzo de 1970), convenio con Italia de 22 de mayo de 1973 (B.O.E. de 15 de noviembre de 1977) y convenio con la República Federal de Alemania firmado el 14 de noviembre de 1983, pendiente de ratificación.

vado (74), encontrándonos en el ordenamiento español con una serie de elementos a tener en cuenta, de los cuales el primero es el contenido actual del artículo 10, apartado 5, del Código civil, que establece la ley aplicable a las obligaciones contractuales, incluyendo como criterio de cierre el del "lugar de celebración", criterio que resulta inadecuado en el ámbito de los contratos de consumidores.

Debe considerarse al respecto la incidencia que en su día tendría el convenio de Roma sobre ley aplicable a las obligaciones contractuales, si llega a entrar en vigor y llegamos a ser parte en el mismo, atendido que, en las materias objeto del convenio, la norma de conflicto española quedaría sustituida por las convencionales y, en relación a ello, debe verse que, en el momento presente, no existe norma relativa a la ley aplicable al contrato de consumidores que se corresponda con el contenido del art. 22, apartado 4, de la Ley orgánica del Poder Judicial. Por el momento, parece conveniente entender que no pueden ni deben obviarse las normas tuitivas en defensa del consumidor, como normas de protección, en ausencia de normas de conflicto, atribuyendo a algunas de ellas el carácter de normas de aplicación necesaria (75), como los artículos 2, 1, 2 y 3 de la ley de 1984 (como "leyes de policía, seguridad pública y salud pública", en el sentido del art. 8 del Código civil) y también en la línea protectora de otros ordenamientos (como el alemán, el británico o el francés, en el ámbito comunitario) otros artículos, como el

---

(74) Entre muchos otros, CASTRO, F. de: "Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad", Anuario de Derecho civil, 1982, pp. 987 y ss; AMOROS GUARDIOLA, M.: "Las limitaciones de la autonomía de la voluntad según el pensamiento de Federico de Castro", Anuario de Derecho civil, 1983, pp. 1129 y ss.

(75) En especial, VILA, B.: "Les lois impératives dans la convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles et dans le Droit international privé espagnol", Saarbrücken (ponencia), diciembre de 1985 (en prensa, recogiendo las dudas sobre el carácter imperativo de dichas normas: en sentido afirmativo, entre otros, POLO, cit. en nota (10) o BERCOVITZ, A., cit. en nota (8); en sentido contrario, BROSETA, Manual de Derecho mercantil, p. 398 o FERNANDEZ DE LA GANDARA en Rebels Z., 1971, p. 730. Sobre la responsabilidad, CAVANILLAS, S.: Responsabilidad civil y protección del consumidor, Palma de Mallorca, 1985.

8 (y, especialmente, en relación a la publicidad engañosa, que su apartado 3 considera como fraude en el sentido del art. 6, 2 del Código civil), 23 (sobre situaciones de inferioridad e indefensión), los arts. 25, 26, 27, 29 y 31 en materia de garantías y responsabilidades, destacando especialmente como los artículos 25 y 26 siguen la línea de la directiva comunitaria sobre responsabilidad derivada de los productos de modo amplio, o, también, los artículos 35 y 36 de la propia ley en materia de infracciones y sanciones.

No agota esta materia el examen de algunas de las cuestiones apuntadas, sobre todo teniendo en cuenta que tanto el derecho de la contratación como la legislación mercantil son sólo competencia del Estado (art. 149, 1, 6 y 8 de la Constitución española) y, aparte de los problemas competenciales señalados, no puede olvidarse la incidencia que en los contratos que nos ocupan tienen las condiciones generales, a las que se refiere el art. 10 de la Ley de defensa de los consumidores de 1984 (76), que excluye las cláusulas abusivas en perjuicio de los consumidores y las condiciones abusivas de crédito (en correspondencia con el art. 22, 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial),

- (76) Se trata de un largo y detallado artículo, cuyo ap. 2 define como cláusulas, condiciones o estipulaciones de carácter general "el conjunto de las redactadas previas y unilateralmente por una empresa o grupo de empresas para aplicarlas a todos los contratos que aquella o éste celebre, y cuya aplicación no puede evitar el consumidor o usuario, siempre que quiera obtener el bien o servicio de que se trate". En cuanto a los requisitos de las mismas, son, en resumen (ap. 1), los siguientes: a) Claridad, concreción y sencillez en la redacción; b) Entrega, como regla general, al consumidor de documento acreditativo de la operación; y c) Buena fe y justo equilibrio de las contraprestaciones, apartado este último especialmente detallado en el que se incluyen todos aquellos elementos que se entiende desvirtúan a aquellos. Especialmente riguroso es el ap. 4, que dice que "serán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas las cláusulas, condiciones o estipulaciones que incumplan los anteriores requisitos. No obstante, cuando las cláusulas subsistentes determinen una situación no equitativa de las posiciones de las partes en la relación contractual, será ineficaz el contrato mismo". El art. 10 ha preocupado especialmente en determinados sectores, como en la banca: AZORIN, J.: "La Ley General de protección de los derechos de usuarios y consumidores. Operaciones bancarias", Revista General de Derecho, 1985, especialmente, pp. 2131-2143.

sin olvidar el anteproyecto español de condiciones generales de los contratos (77), en relación con otras normas existentes en el derecho comparado, como la ley alemana de 1976 (Gesetz zur Regelung des Rechts der allgemeinen Geschäftsbedingungen) o la Unfair Contract Terms Act de 1977 (78) y su valoración desde el punto de vista jurídico.

Con la denominación de "venta no sedentaria" la Ley catalana de 18 de febrero de 1983 (79) se refiere a las ventas "realizadas por comerciantes, fuera de un establecimiento comercial permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en los perímetros y lugares debidamente autorizados, en instalaciones comerciales desmontables o transportables, incluyendo los camiones-tienda" y, con la denominación "venta ambulante", el Real Decreto de 5 de junio de 1985 (que viene a sustituir al anterior Real Decreto de 23 de mayo de 1980 (80), se refiere a la "realizada fuera de un establecimiento comercial permanente en solares o en la vía pública, en lugares y fechas variables" (81). No se regula, pues, algo idéntico a lo previsto en la Directiva de 20 de diciembre de 1985, según cuyo art. 1, 1, se aplica a los contratos "celebrados entre un comerciante que suministre bienes o servicios y un consumidor: - durante una excursión organizada por el comerciante fuera de sus establecimientos comerciales o - durante una visita del comerciante: i) al domicilio del consumidor o de otro consumidor; ii) al lugar de trabajo del consumidor, cuando la visita no se haya llevado a cabo a instancia expresa del consumidor".

- (77) Anteproyecto de ley sobre condiciones generales de los contratos, Ministerio de Justicia, julio de 1983.
- (78) BOURGOIGNIE, Th. (ed.): Unfair terms in consumer contracts. Legal treatment, effective implementation and final impact on the consumer, Louvain-la-Neuve, 1983.
- (79) B.O.E. de 14 de marzo de 1983.
- (80) B.O.E. de 28 de junio de 1985. En ambas se dispone que "cuando las Comunidades Autónomas hubiesen asumido competencias normativas en la materia objeto de la presente disposición, las ventas a que se refiere la misma se regirán en los respectivos territorios por su normativa específica. En este supuesto, el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas".
- (81) BERCOVITZ, A.: "Modalidades especiales de venta y protección de los consumidores", Estudios sobre el consumo, nº 4, 1985, pp. 57-74.
-

Interesa, también, destacar en relación a la Directiva citada que en la Ley de venta a plazos española se habla del derecho de arrepentimiento, pero en su art. 8 sólo se dice que "si se hubiera pactado (82), el comprador podrá desistir del contrato dentro de los tres días siguientes a la entrega de la cosa, comunicándolo por carta certificada o de otro modo fehaciente al vendedor, siempre que no hubiere usado de la cosa vendida más que a efectos de simple examen o prueba y la devuelva, dentro del mismo plazo, en el lugar, forma y estado en que la recibió, libre de todo gasto para el vendedor".

B) La adaptación derivada de las exigencias del art. 2 del Acta relativa a las condiciones de adhesión

Puede hablarse, en este sentido, de una disposición de las autoridades españolas, centrales y autonómicas, de adaptación a las exigencias derivadas de la integración en las Comunidades Europeas y el significado del acervo comunitario, que igual en este caso que en las anteriores ampliaciones conlleva la obligatoriedad de las normas adoptadas con anterioridad a su integración por las instituciones comunitarias, con los problemas que ello comporta (83): Por tal razón, es necesario referirse tanto a la actitud del Gobierno central como a las Comunidades Autónomas, especialmente a Cataluña y al País Vasco (84).

(82) El subrayado es mío.

(83) Sobre este tema, MANGAS MARTIN, A.: "Tribunal constitucional español y derecho comunitario europeo", Pensamiento jurídico y sociedad interna - cional. Estudios en honor del Prof. D. Antonio Truyol Serra, vol. II, Madrid, 1986, pp. 733-748 y, de la misma autora, Derecho comunitario europeo y derecho español, Madrid, 1986. Sobre derecho comunitario y Comunidades autónomas, ver la obra colectiva del Institut d'Estudis Autònomic de la Generalitat de Catalunya titulada La aplicación del Derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales, Barcelona, 1986; también, Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas (Actas del V Congreso de la Asociación Española de Ciencia política y derecho constitucional celebrado en Bilbao y San Sebastián los días 9, 10 y 11 de octubre de 1985); MUÑOZ MACHADO, S.: "La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea", Tratado de derecho comunitario europeo (dir. por GARCIA DE ENTERRIA-GONZALEZ CAMPOS-MUNOZ MACHADO), Madrid, 1986, vol. I, pp. 571-628.

(84) Publicadas en la Revista de Instituciones Europeas, 1986, 2, pp. 547 y ss., debiendo distinguirse entre las leyes de bases de delegación en el Gobierno central, en el vasco y en el catalán, por una parte, y las disposiciones de las Comunidades Autónomas sobre organización de sus administraciones públicas en relación a la integración

a) La actuación del Gobierno central

Con fecha 27 de diciembre de 1985 se dictó la ley de bases para la delegación al Gobierno para aplicación del derecho de las Comunidades Europeas (85) en un plazo de seis meses, incluyendo en un anexo las normas comunitarias a tener en cuenta y en otro las normas españolas con rango de ley a modificar, encontrándose en este anexo la Ley de consumidores de 1984. Sorprende un tanto que una ley, dictada en 1984 y con la manifestación que hace su preámbulo de responder a las exigencias comunitarias, sea incluida luego en el anexo que enumera las disposiciones internas afectadas y que permite pensar que podía haberse hecho mejor y que es poco significativo que diga (como ocurre en este caso) que pretende aproximarse a la normativa de la C.E.E., pues en otros casos no lo dice y lo ha hecho, como ocurre con el art. 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La realidad es que, relacionado con este tema aunque de forma tangencial, puede hablarse del Real Decreto de 29 de agosto de 1986 (86), aplicando los arts. 85 y 86 del T.C.E.E. y los Reglamentos 17/62 y 1017/68, sobre funciones en relación a las Comunidades Europeas del Tribunal de Defensa de la competencia y de la Dirección General de defensa de la competencia.

A ello debe añadirse, además, otras disposiciones referidas al tema, pero que inciden sobre todo en cuestiones técnicas y no jurídicas (87).

---

(85) B.O.E. de 30 de diciembre de 1985. No se entra en el problema jurídico de la técnica utilizada, en relación a la regulación de la delegación legislativa en el art. 82 de la Constitución española.

(86) B.O.E. de 15 de septiembre de 1986.

(87) Piénsese, al respecto, que se dice que la adaptación a la exigencia comunitaria ha alcanzado a bastantes miles de disposiciones y muchas de ellas afectan a cuestiones relacionadas con la defensa de los consumidores, como alimentos, cosméticos, etc. Con carácter general, ver el número especial de Estudios sobre el consumo dedicado a "Los consumidores españoles en la Comunidad Europea", número 7, 1986 y, en concreto, ALONSO, J.A. - DONOSO, V.: "El consumo en España tras la adhesión a la C.E.E.", pp. 13-36.

b) El País Vasco

En este caso, la delegación en el Gobierno de la Comunidad Autónoma, en las materias de su competencia, se realizó mediante la Ley 2/1986, de 19 de febrero, de bases sobre la recepción del ordenamiento de las Comunidades Europeas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (88), que incluye un anexo con las normas con rango de ley de dicha Comunidad Autónoma afectadas, en el que está incluida la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, conteniendo el Estatuto vasco del consumidor, modificado su art. 22 por la Ley 5/1985, de 13 de junio. Esta delegación en la materia que nos ocupa, ha dado diversos frutos:

- El Decreto legislativo 2/1986, de 9 de septiembre, que redacta de nuevo el art. 27 del Estatuto vasco del consumidor y que afecta, esencialmente, a la composición de la Comisión consultiva del consumo y la pone de acuerdo con las normas comunitarias sobre la representación de los sectores de consumidores, sociales y familiares.

- El Decreto legislativo 4/1986, de 9 de septiembre, sobre precios en los productos alimenticios, incorporando la Directiva 78/591/CEE, que impone que figure el precio de venta al público y el precio por unidad de medida, lo cual no estaba explícito en la Ley 9/1983, de 19 de mayo, sobre ordenación de la actividad comercial.

- El Decreto legislativo 5/1986, de 9 de septiembre, sobre publicidad engañosa, ya citado, que incorpora la Directiva 84/450/CEE, modificando la Ley 9/1983, para ampliar los límites de la misma y añadir a las actividades comerciales, las industriales, artesanales y liberales (89).

---

(88) Boletín Oficial del País Vasco de 14 de marzo de 1986.

(89) Boletín Oficial del País Vasco de 15 de septiembre de 1986.

c) Cataluña

Al igual que en el caso anterior, hubo también en Cataluña una delegación en el Gobierno de la Generalidad de Cataluña para que se realizara la adaptación a la normativa comunitaria, mediante Ley de Bases 4/1986, de 10 de marzo (90), que contiene, al igual que la norma estatal antes vista, dos anexos, conteniendo uno las normas de derecho comunitario y otro las leyes de Cataluña que deben ser modificadas como consecuencia de la integración en la C.E.E. y entre ellas habría que destacar las siguientes:

- Ley 1/1983, de 18 de febrero, sobre estructuras comerciales y ventas especiales, sobre cuyos problemas de inconstitucionalidad ya nos hemos ocupado con anterioridad, en relación a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1986.

- La Ley 9/1984, de 5 de marzo, sobre ferias comerciales.

- La ley 15/1983, de 14 de julio, sobre higiene y control alimentarios, que también tuvo problemas de inconstitucionalidad y dio lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de julio de 1985.

Sin embargo, no se ha dictado ninguna disposición que afecte a estas normas, pues las normas de adaptación dictadas se refieren a otras materias (91).

---

(90) Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, 26 de marzo de 1986.

(91) En concreto, hasta la fecha se han dictado en Cataluña las normas siguientes de adecuación a la normativa comunitaria: Decreto legislativo 1/1986, de 4 de agosto, modificando la ley de colegios profesionales; Decreto legislativo 2/1986, de 4 de agosto, de adecuación de la ley 6/1983, sobre residuos industriales; Decreto legislativo 3/1986, de 4 de agosto, que modifica la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta montaña; Decreto legislativo 4/1986, de 4 de agosto, de modernización de la empresa familiar agraria; Decreto legislativo 5/1986, de 25 de septiembre, que modifica la ley 4/1985, de 29 de marzo, de Estatuto de la empresa pública catalana.

---

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Para España, junto al reto que con carácter general ha significado el ingreso en la C.E.E., deben ponerse de relieve las dificultades que el propio tema de la protección de los consumidores tiene desde el punto de vista interno, ya que, además de no haber una tradición y una sensibilización generalizada ante este tema, hay que ver el papel intermedio que al Estado corresponde entre las Comunidades Autónomas y las Comunidades Europeas (92), como responsable ante las Comunidades Europeas por todo incumplimiento interno, pero a la vez con problemas graves de conflictos de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Puede hablarse de que se está realizando un esfuerzo de aproximación e incorporación de la normativa comunitaria, en relación a muy diversos productos (alimentos y plaguicidas, nutrición animal, cosméticos, textiles, automóviles, juguetes, productos peligrosos, publicidad, etc.), sin que el esfuerzo haya sido el mismo, por el momento, en los aspectos más jurídicos, entre los que resaltaría las exigencias de las dos directivas que afectan a esta materia dictadas en 1985 y que, curiosamente, no figuran en la relación de normas comunitarias que acompañan a las leyes de delegación, lo que es una prueba más de que la misma no es completa. Hay que confiar, pues, en la continuidad de esta tarea, esperando no dar lugar a recursos por incumplimiento (93). El balance, pues, de este primer año sería positivo, aunque vacilante en relación a la protección de los consumidores, especialmente desde el punto de vista jurídico, aunque haya habido avances notables de aproximación en relación a las cuestiones técnicas.

Para concluir, habría que decir, con Federico de CASTRO, que "no se está ante unas tendencias pasajeras, sin raíces como son las modas" (94), sino

---

(92) BORRAS, A. en La integración de España en las Comunidades Europeas y la las competencias de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1985, pp. 110-111, referido a cuestiones fiscales y no al tema de consumidores.

(93) BORRAS, A.: "El recurso por incumplimiento: razón de ser y eficacia", Noticias C.E.E., 1987, en prensa.

(94) CASTRO, F. de, cit. en nota (74), p. 1067.

que se trata de una necesidad y una exigencia de los avances técnicos y del desarrollo actual del mercado y, en el caso de la Comunidad Europea, con ello se responde a una exigencia del mercado único, donde el aumento del denominado "tráfico privado internacional", convertido en tráfico intracomunitario, va cada vez más allá y que, por tanto, exige un incremento de la acción comunitaria en la vía de la protección y educación e información de los consumidores, tanto por la vía del derecho derivado, que se ha mostrado la más efectiva, como por la vía de los convenios internacionales, acompañado todo ello, en lo necesario, de la actuación de los Estados miembros.

---