

**EL CONSUMIDOR MEDIO, EL CONSUMIDOR VULNERABLE
Y LA LETRA PEQUEÑA EN LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN**

COLECCIÓN CIENCIAS JURÍDICAS

2

DIRECCIÓN – COORDINACIÓN EDITOR-IN-CHIEF

Raúl Cesar Cancio Fernández. Letrado del Tribunal Supremo. Académico Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. España.

Manuel Lázaro Pulido. Departamento de Filosofía, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. Investigador del Departamento de Ciencias del Derecho, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.

COMITÉ ACADÉMICO ASESOR – ACADEMIC ADVISORY BOARD

Jesús Avezuela. Letrado del Consejo de Estado. Director general de la Fundación Pablo VI, España.

Andrés Botero Bernal. Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander. Presidente de la Asociación Colombiana de Filosofía del Derecho y Filosofía Social (Asofides) y del Instituto Colombiano de Historia del Derecho. Bucaramanga, Colombia.

Sonia Calaza López. Departamento de Derecho Procesal. Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

Luis René Guerrero Galván. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Director de la Revista Mexicana de Historia del Derecho. México.

Ibon Hualde López. Área de Derecho Procesal. Departamento de Derecho Privado, Internacional y de la Empresa, Universidad de Navarra, España.

M^a Fernanda Moretón Sanz. Departamento de Derecho civil. Coordinadora del Máster de Investigación de D^o de la Cultura por la Universidad Carlos III y la UNE. Coordinadora Programa Doctorado en D^o y CCSS. Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

Ricardo David Rabinovich-Berkman. Departamento de Historia del Derecho de la Universidad de Buenos Aires y director del Programa de Cursos Intensivos para el Doctorado. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. Argentina.

Rafael Ramis Barceló. Área de Historia del Derecho y de las Instituciones. Departamento de Derecho Público, Universitat de les Illes Balears. España.

Francisco Rubio Damián. Coronel del Ejército. Director del Castillo de San Pedro (Ciudadela de Jaca). Ha sido director de la Escuela Militar de Montaña y Operaciones Especiales agregado militar de la embajada española Caracas y jefe del Centro de inteligencia y seguridad del Ejército. España.

Mercedes Ruiz Garijo. Área de Derecho Financiero y Tributario. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política. Universidad Rey Juan Carlos. Vocal del Tribunal Económico Administrativo Municipal de Madrid, España.

Sixto Sánchez-Lauro Pérez. Área de Historia del Derecho y de las Instituciones. Departamento de Derecho privado. Universidad de Extremadura, España.

Juan Carlos Utrera García. Departamento de Filosofía Jurídica. Universidad Nacional de Educación a Distancia, España.

Jorge Van de Wyngard Moyano. Área de Derecho Constitucional. Departamento de Derecho Público. Vicerrector de Vinculación con el Medio e Investigación, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.

Joan Cuadrado Soler

**EL CONSUMIDOR MEDIO, EL CONSUMIDOR
VULNERABLE Y LA LETRA PEQUEÑA EN LOS
CONTRATOS DE ADHESIÓN**

UBO
EDICIONES



Editorial Sínderesis

1ª edición, 2020

© *Joan Cuadrado Soler*

© 2020, editorial Sínderesis

Venancio Martín, 45 – 28038 Madrid, España

Rua Diogo Botelho, 1327 – 4169-004 Porto, Portugal

info@editorialsinderesis.com

www.editorialsinderesis.com

ISBN: 978-84-18206-36-8

Depósito legal: M-24131-2020

Produce: Óscar Alba Ramos

Portada: Imagen de Free-Photos en Pixabay

Impreso en España / Printed in Spain

Reservado todos los derechos. De acuerdo con lo dispuesto en el código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes, sin la preceptiva autorización, reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

ÍNDICE

Contenido

1. Resumen	7
2. Introducción	9
3. La protección del consumidor	13
3.1. El origen de la protección	13
3.1.1. Estados Unidos	17
3.1.2. Europa	19
3.2. Los primeros movimientos legislativos de protección	22
3.3. El concepto de consumidor en el Derecho Comunitario	24
3.3.4. Carácter restrictivo de la noción de consumidor	40
4. La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del TJCE	51
4.1. El origen remoto de la imagen del consumidor informado	51
4.2. La Sentencia «Gut Springheide»	53
4.2.1. La fundamentación de la doctrina jurisprudencial	59
4.2.2. Elementos del consumidor medio	61
4.2.3. La incorporación al Derecho escrito del consumidor medio	68
5. El consumidor vulnerable	73
5.1. El origen del consumidor vulnerable	73
5.1.1. Un precedente temprano de la noción de consumidor vulnerable: el asunto <i>Buet</i>	75
5.1.2. La Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005	76
5.1.3. La Directiva 2011/83/UE, de 25 de octubre de 2011	83
5.3. Resolución del Parlamento Europeo de 22 de mayo de 2012	85
5.4. La agenda del consumidor	104

5.5. El Reglamento (UE) nº 254/2014, de 26 de febrero de 2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el Programa Plurianual de Consumidores para el periodo 2014-2020.....	107
5.6. La noción de consumidor vulnerable en los Tribunales de la Unión Europea.....	110
5.7. A la búsqueda del consumidor real	116
5.7.1. El Euro barómetro número 342: <i>Consumer empowerment</i>	117
5.7.2. El informe <i>Consumer Decision-Making in Retail Investment Services</i> ..	119
6. Manifestaciones del concepto de consumidor medio y vulnerable en la legislación española	123
6.1. La Constitución española y las primeras leyes protectoras	123
6.2. La <i>petra pequeña o diminuta</i>	128
6.2.1. La reforma operada por la Ley 3/2014, de 27 de marzo	128
6.2.2. Los requisitos formales y su incumplimiento.....	131
6.2.3. Jurisprudencia anterior a la Ley 3/2014, de 27 de marzo.....	134
6.2.4. Jurisprudencia posterior a la Ley 3/2014, de 27 de marzo	139
6.3. Consumidores vulnerables en materia energética	142
6.4. La Propuesta de Modernización del Código Civil en materia de Obligaciones y Contratos (PMCC)	144
6.5. El concepto de consumidor vulnerable en la legislación de las Comunidades Autónomas	148
6.6. El consumidor vulnerable en la jurisprudencia española.....	157
7. Conclusiones.....	169
8. Bibliografía.....	177
Abreviaturas	183

1. RESUMEN

El presente trabajo lleva a cabo un recorrido a través de la evolución histórica del concepto de consumidor y de los instrumentos de protección del mismo que han existido desde su origen, con especial atención a las figuras del consumidor medio y vulnerable, surgidas de la jurisprudencia comunitaria y, posteriormente, trasladadas a la legislación escrita. Se exponen las manifestaciones más evidentes de las nociones de consumidor medio y vulnerable en la legislación y jurisprudencia españolas, haciendo hincapié en la figura del consumidor vulnerable, poco presente y poco estudiada hasta ahora, analizando asimismo su presencia en las leyes de las distintas Comunidades Autónomas. Por último, se resaltan aquellos aspectos que aluden, aunque sea de forma indirecta o lateral, a ambas nociones, con especial énfasis a la cuestión de la letra pequeña o diminuta en los contratos de adhesión suscritos por consumidores.

2. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal del presente trabajo consiste en ofrecer un repaso a la evolución histórica de la noción de consumidor y a los diferentes instrumentos de protección que han existido desde el nacimiento de dicha figura. Se parte del origen de la protección al consumidor, en Estados Unidos, de la mano de John Fitzgerald Kennedy, a partir de su Mensaje Especial al Congreso sobre Protección de los Consumidores, el 15 de marzo de 1962, para situarnos, rápidamente, en la noción de consumidor y su defensa por parte del Derecho comunitario, desde sus inicios hasta nuestros días.

El Derecho europeo no parte de un concepto uniforme y homogéneo de consumidor que sirva de base o fundamento para todos los actos legislativos y para toda la política de protección de los consumidores. La noción de consumidor es flexible y fluctuante, y, además, varía en función de cada sector económico y de la extensión subjetiva que el legislador pretenda dar a las normas protectoras en los distintos ámbitos, según sea la actividad en la que nos movamos¹.

No obstante, sí que existe una imagen del consumidor, es decir, un arquetipo de comportamiento que ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (en adelante, TJCE, luego Tribunal de Justicia de la Unión Europea, TJUE). Se trata de la noción del consumidor medio, una imagen que nació inicialmente con el fin de fundamentar la normativa y las decisiones jurisprudenciales sobre publicidad y prácticas desleales, y más específicamente, en materia de información. Es la imagen de un consumidor informado, atento, perspicaz, consciente y capaz de fiarse de su propio criterio para evitar confusiones.

Unos años más tarde el legislador europeo incorporaría esa representación ideal del consumidor, de creación jurisprudencial, al Derecho escrito. Sin embargo, junto a ella añadiría, como excepción, la imagen de un consumidor —una imagen tan abstracta como la del modelo de consumidor medio— que es la del

¹ Vid. HUALDE MANSO, T. (2016), “Consumidor medio y consumidor vulnerable”, en HUALDE MANSO, T. (2016), *Del consumidor informado al consumidor real. El futuro del Derecho de Consumo Europeo*. Madrid: Dykinson, pp. 11-12.

consumidor vulnerable o en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de tener en cuenta sus necesidades específicas y reforzar sus capacidades, teniendo en cuenta que casi todos los consumidores, en algún momento de su vida, pueden llegar a ser vulnerables, debido a factores externos y a sus interacciones con el mercado o porque experimentan dificultades para acceder a la información adecuada y entenderla, precisando por tanto de una protección especial. La vulnerabilidad puede nacer por la falta de comprensión de la información que se recibe o por el desconocimiento de los sistemas de reclamación, por ejemplo en los casos de ventas fuera del establecimiento mercantil —ventas a domicilio o a través del teléfono—, por lo que los problemas de vulnerabilidad pueden tener causas diferentes, pueden surgir en situaciones muy diversas y pueden requerir medidas de distinto tipo².

Además, las nociones de consumidor medio y vulnerable pueden referirse tanto al ámbito del Derecho público —información en el etiquetado, publicidad engañosa, suministro de energía eléctrica, etc.— como al ámbito del Derecho privado o civil, es decir, al ámbito del Derecho de consumo propiamente dicho, y, en concreto, a las normas protectoras frente a las condiciones generales de la contratación —los contratos de adhesión—, así como a todo lo relacionado con el control de incorporación y el control de transparencia de las posibles cláusulas abusivas contenidas en este tipo de contratos entre empresarios o profesionales y consumidores. Esta diferencia entre Derecho público y Derecho privado provoca no pocas confusiones a la hora de definir estos conceptos, por lo que conviene tener claro el ámbito concreto que es objeto de estudio en cada momento a la hora de analizar y comprender la legislación y la jurisprudencia sobre esta materia.

La imagen del consumidor medio, como consumidor informado, y la excepción del consumidor vulnerable, para cubrir aquellas situaciones en las que la noción del consumidor medio no llega a proteger suficientemente los derechos de todos los consumidores, parece haberse superado, y ya son algunos autores los que propugnan una ruptura —todavía no consumada— con la imagen del consumidor medio, modelo que ha constituido desde finales de los años setenta la inspiración de la legislación europea. En este sentido, se ha debatido sobre la oportunidad de aceptar un concepto más amplio de consumidor donde quepan

² Cfr. DÍAZ ALABART, S., ÁLVAREZ MORENO, M.T. (2014), *Contratos a distancia y contratos fuera del establecimiento mercantil. Comentario a la Directiva 2011/83 (Adaptado a la Ley 3/2014 de modificación del TRLCU)*. Madrid: Editorial Reus, p. 33-35.

los distintos tipos de contratantes débiles, como los pequeños inversores o ahorradores, o bien introducir un concepto más bien gradual de vulnerabilidad, que dependa no sólo de las características inherentes a la propia persona o grupo — edad, discapacidad, estudios, formación— sino también de la concreta situación en la que se encuentra aquella persona en particular o grupo según la situación, en el caso concreto.

Y ello porque, como señala HUALDE MANSO³, en el debate sobre la efectividad del Derecho de consumo, lo relevante es la averiguación de los factores que determinan esa falta de efectividad de las normas. Los sorprendentes resultados de los informes y estudios periódicos ponen sobre la mesa la necesidad de acoger una perspectiva distinta a la que se había tomado como punto de partida, al revelarse la auténtica capacitación de los consumidores, el modo en que los consumidores en sus relaciones con los comerciantes actúan en la realidad y toman sus decisiones. Señala MINOR⁴ que la lección que podría extraerse de todos esos textos sobre el comportamiento real de los consumidores es que se ha venido apostando en la legislación por el modelo de un consumidor medio como informado y razonable, pero sin embargo se hace preciso clarificar los límites de esa definición y el modo en que se traduce al comportamiento real de la gente cuando va a comprar, acude a los bancos o elige el servicio de un proveedor, porque tal vez ni está tan informado, ni es tan atento y perspicaz como se pensaba. En ocasiones, incluso, se ha demostrado que ni el propio consumidor es consciente de su propia vulnerabilidad, de su desconocimiento o desinformación, por lo que ni él mismo se cree en situación de debilidad.

El replanteamiento de la imagen de consumidor de la que había partido la legislación de protección de los consumidores construida a partir del modelo ideal del consumidor informado se produce, por tanto, ante la evidencia de unos datos que corroboran la idea de que la legislación se ha estado dirigiendo hacia un tipo de consumidor inexistente. El problema es identificar al consumidor tal como es y tal como actúa y, a partir de ahí, tratar de construir la legislación que regula las relaciones de consumo partiendo de un modelo más ajustado a la realidad.

³ Vid. HUALDE MANSO, T. (2016), “Hacia un nuevo enfoque empírico del derecho de consumo”, en HUALDE MANSO, T. (2016), *Del consumidor informado al consumidor real. El futuro del Derecho de Consumo Europeo*. Madrid: Dykinson, p. 84.

⁴ Vid. MINOR, J (2012), “Consumer protection in the EU: Searching for the Real Consumer”, *European Business Organization Law Review*, nº 13, p. 166.

Finalmente se exponen las manifestaciones más evidentes de las nociones de consumidor medio y vulnerable en la legislación y en la jurisprudencia españolas, haciendo hincapié en la figura del consumidor vulnerable, poco presente y poco estudiada hasta ahora. En concreto, sobre esta figura —la del consumidor vulnerable— se realiza un repaso a las diversas legislaciones de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) a fin de comparar dicha regulación con la normativa estatal de protección de los consumidores y usuarios. Cuando la mención o la protección del consumidor medio y vulnerable no es directamente apreciable o evidente, se resaltan aquellos aspectos que de una manera lateral o tangencial pueden estar otorgando una protección especial teniendo como referencia una u otra noción. Por ello, se trata la cuestión de la letra pequeña o diminuta en los contratos de adhesión suscritos por consumidores, y se menciona brevemente la regulación en materia de energía o transporte, así como algunas decisiones judiciales concretas, que aluden, aunque sea de forma indirecta, a dichas figuras, tanto a la del consumidor medio como a la del consumidor más vulnerable y necesitado de protección.

3. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

3.1. El origen de la protección

La sociedad de consumo en masa es una consecuencia del desarrollo de los países industrializados en la cual la mayor parte de las personas que la componen viven y trabajan para poder adquirir bienes y servicios en orden a la satisfacción de sus necesidades⁵. Estas necesidades obedecen tanto al mandato de una atractiva y persuasiva publicidad como a otros factores más complejos. La problemática no sólo se basa en la publicidad o en la información disponible, sino también en otros factores igual de importantes: condiciones generales de los contratos poco equitativas, defectos y baja calidad de los productos, daños irreversibles en las personas y en las cosas derivados de la puesta en el mercado de bienes y servicios, etc. Las personas deben ponerse en relación y contratar con empresarios de la industria y del comercio que son quienes se los proporcionan.

Se dice que el movimiento de defensa de los consumidores se desarrolla cuando existen unas estructuras adecuadas, además de la existencia de tensiones estructurales precisas⁶. En cuanto a estructuras propicias son ejemplo de ellas el aumento de los ingresos, un mayor nivel de educación, el crecimiento económico, la complejidad creciente de la tecnología, la explotación intensiva del medio ambiente, el aumento de la burocracia, las relaciones comerciales imperso-

⁵ Vid. DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo*. Oviedo: Forum, D.L., p. 21 y ss. Es especialmente interesante el primer capítulo de la obra, en el cual se dan detalles de los factores determinantes de los cambios producidos en el entorno social que influyeron en la necesaria transformación del Derecho patrimonial, como son los factores económicos, industriales y tecnológicos, sociológicos, ideológicos y de política jurídica, de tecnificación empresarial (despersonalización de las relaciones económicas y jurídicas que hacen aparecer nuevas formas de contacto social y jurídico entre empresarios y consumidores tales como la publicidad, los estudios de marketing, los sistemas agresivos de promoción y venta, la informatización, así como el volumen, envergadura y frecuencia de los riesgos y daños derivados de la propia producción en masa), socioeconómicos y jurídicos, estos últimos reflejados sobre todo en la quiebra de dos dogmas del Derecho patrimonial: el de la autonomía de la voluntad, entendido como principio inhibitorio del Estado y promotor de la iniciativa y del lucro empresarial, y el de la responsabilidad civil extracontractual por culpa o negligencia, de difícil comprobación en una producción en masa sumamente tecnificada.

⁶ *Ibidem*, p. 25, con cita a WEISS, D. y CHIROUZE, Y. (1984), *Le consommérisme*. París: Sirey.

nales y deshumanizadas, la ampliación de los circuitos de distribución, la sofisticación de las técnicas de marketing, y, entre otras muchas, el retraso constante de una legislación adecuada en cada momento para corregir las situaciones de desequilibrio.

Se habla entonces de «derechos del consumidor» aunque no debe olvidarse que su aparición, una vez se introdujo en las distintas legislaciones, venía sobre todo a garantizar no tanto unos derechos de los consumidores como si éstos ostentasen unas prerrogativas especiales o unos derechos de carácter privilegiado⁷, sino a defender la seguridad jurídica y a mantener el principio de la autonomía de la voluntad intacto, pues sin la debida protección dicho principio sería incapaz de dar una respuesta a la situación en que se encuentran los consumidores⁸. En palabras de BOTANA GARCÍA⁹:

La aplicación estricta de los principios de libre competencia y autonomía de la voluntad conduciría a la consideración de los consumidores como simple objeto de actividades económicas, lo que constituiría una verdadera perversión de la sociedad de consumo.

Se trataba, pues, de proteger el buen funcionamiento de la sociedad de consumo¹⁰, más que de otorgar derechos o privilegios especiales a los consumidores,

⁷ Cfr. DE ÁNGEL YAGÜEZ, R. (1994), “La posición del consumidor y el ejercicio de sus derechos: daños causados por productos defectuosos”, *Estudios sobre el derecho de consumo*, Iberdrola, Madrid, pp. 58-107.

⁸ Vid. BOTANA GARCÍA, G. A. (1994), *Los contratos realizados fuera de los establecimientos mercantiles y la protección de los consumidores*. Barcelona: Bosch, p. 22. La autora nos recuerda que “la libertad contractual muchas veces queda reducida a la adhesión a un contrato preestablecido, respecto al cual no se le ofrece ninguna otra opción”. Y, añade: “la libre competencia, más eficaz en su protección respecto a los profesionales permite, sin embargo, numerosas prácticas que atentan a los intereses económicos de los consumidores, o hacen peligrar, por su agresividad, la libertad del consentimiento de éstos últimos”. Por otro lado, “el principio de igualdad es muchas veces ficticio debido a la existencia de cláusulas contractuales impuestas por los profesionales cuyos contenidos son abusivos o desproporcionados”, y “el consumidor se encuentra con graves problemas de prueba a la hora de demostrar el carácter defectuoso del bien adquirido o el comportamiento abusivo del profesional”.

⁹ *Ibidem*, p. 22-23.

¹⁰ En cuanto a la sociedad de consumo, es muy interesante el estudio de ALONSO BENITO, L. E. (1985), “Los orígenes del consumo de masas: el significado de una transformación histórica”, *Estudios de consumo*, núm. 6, pp. 12-19. Con cita a AGLIETTA, M. (1979), *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*. Madrid: Siglo XXI, p. 146, el autor explica que “una nueva estructura de consumo masivo basada en la adquisición de los antiguos bienes de subsistencia única y exclusivamente en su forma mercancía (alimentación, consumos corrientes en general) y en la propiedad individual de

como consecuencia de todos los problemas que habían surgido y que habían sido detectados a partir de un fenómeno homogéneo en todos los países desarrollados, hecho que fomentó un movimiento de protección y defensa de la persona en dicha faceta consumidora¹¹.

De acuerdo con ACEDO PENCO¹², se puede afirmar que esta aparición de los movimientos protectores del individuo es fruto de la nueva dimensión del mercado tras el éxito de la Revolución Industrial. En este panorama se aprecia una creciente desigualdad entre los sujetos particulares —consumidores, en definitiva— y las empresas, generalmente grandes, que operan en el mercado. Esta desigualdad aparece como consecuencia de la disminución progresiva de las posibilidades de elección de la parte más débil en el momento de contratar. Como consecuencia de ello, la autonomía de la voluntad de los individuos queda limitada, no estando en condiciones de hacer valer sus exigencias o sus necesidades

nuevas mercancías (automóvil, electrodomésticos, consumos duraderos, etc.) que antes o no existían, o si existían, habían sido consumos suntuarios de las clases acomodadas —como es natural ahora están debidamente abarataadas y normalizadas por las grandes series, mientras que productos con idéntico valor de uso funcional, pero convenientemente distinguidos y dignificados en su forma seguirán siendo patrimonio exclusivo de las élites, haciendo pesar todo su valor simbólico—. Este cambio radical en el modo de vida, que empieza a asentarse ya definitivamente a partir de los años veinte en los Estados Unidos y se abre rápidamente camino en los países más prósperos de Europa, pero todavía a considerable distancia, cerraba aquella época en la que la miseria y la inseguridad generalizada (se seguirán manteniendo invariables bolsas de pobreza cuya razón está asociada a la desigualdad implícita al sistema de crecimiento) no permitían estabilización alguna de los hábitos de consumo y en la que no existía una estructura de consumo propiamente dicha, sino una estructura de división del trabajo doméstico que aseguraba la subsistencia a base de trabajos suplementarios para el autoconsumo”.

¹¹ Nadie discute la necesidad de la protección de los consumidores y su permanente actualidad. En este sentido, *vid.* BERCOVITZ, A. (1987), “La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. y BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (1987), *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*. Madrid: Tecnos, p. 23: “Las razones son evidentes, el consumidor tiene escasas posibilidades de defender sus legítimos intereses. De entrada, es normal que no esté en condiciones de juzgar por sí mismo sobre la bondad de los productos o servicios que se le ofrecen. Tampoco tiene la posibilidad de influir en el mercado, ni en cuanto a precios ni en cuanto a calidades. Además, el consumidor se ve sometido a una extraordinaria presión por medio de la publicidad, que tiende a reducir su capacidad crítica. Es tal la desproporción entre los medios de que dispone el consumidor medio y los que poseen las empresas cuyos productos o servicios adquiere, que apenas tiene opción en la práctica de hacer valer sus derechos”.

¹² *Cfr.* ACEDO PENCO, A. (2000), “La noción de consumidor y su tratamiento en el derecho comunitario, estatal y autonómico. Breve referencia al concepto de consumidor en el Derecho extremeño”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 18, pp. 301-302.

ante los productores, al carecer, no sólo de los medios imprescindibles para enfrentarse a dichas empresas con las que necesariamente han de contratar —pues son las únicas que ofrecen los bienes y servicios básicos en la nueva sociedad—, sino también de la información suficiente sobre la calidad y los precios de los productos.

Los adelantos científicos y técnicos son acogidos por las empresas, invadiendo el mercado de productos gracias a los nuevos métodos de fabricación¹³. La ampliación de tales mercados por la sucesiva creación de nuevas necesidades, el decisivo progreso de los medios de comunicación social a través de los cuales las empresas desarrollan agresivas formas de publicidad y de marketing, la agilidad de los canales de distribución de los productos empresariales, son, todos ellos, fenómenos económicos que sitúan al aislado demandante de bienes y servicios, en poco tiempo, en una clara posición de inferioridad contractual carente de efectivos mecanismos de protección a su alcance.

¹³ Cfr. ALONSO BENITO, L. E. (1985), “Los orígenes del consumo de masas...”, *op. cit.*, p. 14-15: “A partir de la Primera Guerra Mundial, la fabricación capitalista contemporánea está dominada por la implantación progresiva del *scientific management* taylorista —separación de las labores de preparación y concepción con respecto a las de ejecución propiamente dichas, parcelación sucesiva de tareas complejas hasta descomponerlas en sus movimientos más elementales, normalización y estandarización de métodos y herramientas de trabajo derivadas del principio de existencia de una «única manera de trabajar» («*one best way*»), etc.—, así como por la mecanización de tales métodos mediante la cadena fordiana, lo que significa la introducción de un sistema de máquinas que sustituye al hombre en los cometidos de arrastre y transporte de piezas (o materias primas), y organiza en su entorno la actividad obrera de acuerdo con sus normas de funcionamiento, basadas en la esquematización máxima de movimientos, el equilibrio de los tiempos mínimos asignados para realizarlos y, en suma, el máximo control patronal del proceso de trabajo. Los efectos económicos de esta revolución en los procesos de trabajo son espectaculares y fácilmente observables: incremento de la productividad del trabajo, intensificación de las cargas de trabajo, posibilidad de utilización de un número creciente de mano de obra barata debido a la reducción de las cualificaciones necesarias para integrarse al proceso productivo, etc. En suma, un «modo de producción a gran escala», en el que las nuevas condiciones de fabricación aseguran un aumento de la masa absoluta del valor total producido simultáneo a su disminución por unidad de trabajo. Estamos, por tanto, ante la generalización de bienes de bajo valor individual, pero en grandes series de fabricación, ante la producción en masa de mercancías destinadas a un consumo mayoritario: el propio consumo obrero”. Además, cabe recordar que no por casualidad fue el mismo Henry Ford quien, en 1914, al doblar el salario de sus trabajadores con su política del «*five dollars day*» pretendía que cualquiera de sus obreros tuviera la posibilidad de adquirir su propio Ford T., de modo que “el salario pasa a tener un papel mucho más complejo, el de estructurar de una manera prácticamente directa no sólo el universo inmediato de la producción, sino también la esfera del consumo”.

Siguiendo a LASARTE¹⁴, es importante mencionar que el término «consumidor» procede de la economía, por lo que cualquier intento de delimitarlo jurídicamente ha planteado siempre grandes dificultades, aunque hoy en día forma parte también del lenguaje jurídico. Para los economistas, el consumidor es un sujeto de mercado que adquiere bienes o usa servicios para destinarlos a su propio uso o a satisfacer sus propias necesidades, personales o familiares. Mientras que el consumidor pretende hacerse con el «valor de uso» de lo adquirido, sin intención de emplearlo o integrarlo en su propia actividad laboral o profesional, el empresario adquiere el bien pensando en su «valor de cambio», esto es, para incorporarlo a un proceso de producción o de distribución, es decir, con la finalidad de recuperar su inversión y multiplicarla¹⁵.

Respecto al sentido jurídico del término, parece conveniente realizar una breve referencia histórica al nacimiento y desarrollo de los diferentes movimientos de protección de los consumidores.

3.1.1. Estados Unidos

Fue en los Estados Unidos de América donde aparecieron las primeras organizaciones de consumidores¹⁶. Como antecedente más lejano, se tiene constancia de la creación, de la *Liga de Consumidores* en el año 1891 en Nueva York. Los primeros movimientos de protección se consolidaron a partir de la publicación del libro *Your money's worth* en 1927, elaborado por los promotores de la «Consumer Union» quienes reclamaban al Gobierno que publicase los resultados de los estudios comparativos realizados por la Administración sobre determinados productos¹⁷.

¹⁴ Cfr. LASARTE ÁLVAREZ, C. (2017), *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*. 9ª Edición. Madrid: Dykinson, p. 54.

¹⁵ Cfr. ACEDO PENCO, A. (2000), “La noción de consumidor...”, *op. cit.*, p. 299, quien, a su vez, cita a BOTANA GARCÍA, G. (1999), “La noción de consumidor”, en BOTANA GARCÍA, A. Y RUIZ MUÑOZ, M. (1999), *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*. Madrid: McGraw-Hill, p. 28.

¹⁶ Cfr. ACEDO PENCO, A. (2000), “La noción de consumidor...” *op. cit.*, p. 299.

¹⁷ El ingeniero Stuart Chase y el economista F. J. Schlink, empleados ambos del «National Bureau of Standards», fueron los fundadores de dicha organización, creando el segundo de ellos la agencia llamada «Consumer's Research», primera entidad americana dedicada a ofrecer información al consumidor difundiendo entre sus asociados los resultados de los test comparativos gubernamentales sobre la calidad y precio de los productos y servicios puestos en el mercado, publicándose para ello una revista mensual por parte de dicha organización denominada «Consumer Bulletin» como medio

Sin embargo, el gran impulsor del movimiento de protección de los derechos de los consumidores fue el Presidente de los Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, quien hábilmente identificó en su campaña electoral de 1960 al consumidor con el votante, prometiendo su protección con una serie de iniciativas concretas, y, poco después, el 15 de marzo de 1962¹⁸, día en el que presentó su Mensaje Especial al Congreso sobre Protección de los Consumidores, cuando acuñó la frase: “consumidores, por definición, nos incluye a todos”, mencionando ya cuatro derechos básicos del consumidor: a la seguridad, a la información, a la libre elección y a la audiencia (o a la representatividad), además de los medios de fortalecer los programas de protección de los consumidores en el marco del llamado Estado del bienestar¹⁹.

de financiación y divulgación de tales actividades. La primera organización estatal de consumidores norteamericana surgió en 1936, la «Consumer’s Union of United States», creada por otro ingeniero próximo a Schlinck. Finalmente, Vance Packard, publicó en 1957 el libro *The Hidden Persuaders* donde identifica a la persona del consumidor con un sujeto débil manipulado por las empresas en su provecho, lo que sirvió como revulsivo a la sociedad americana y al propio movimiento de consumidores ampliando sus horizontes defensivos. Un estudio de los antecedentes históricos, asociativos y legislativos del movimiento de protección de los consumidores puede verse en DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., Y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo... op. cit.*, p. 21-49.

¹⁸ *Vid.* ACEDO PENCO, A. (2000), “La noción de consumidor...”, *op. cit.*, p. 300, nota 6: “Esta es la fecha que se toma, por toda la doctrina, como nacimiento efectivo del movimiento de protección del consumidor, día que pronunció el emblemático discurso al Congreso sobre Protección de los Intereses de los Consumidores, tal vez tomada del estudio de Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano, «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», en la obra *Lecturas sobre la Constitución Española*, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 1978, tomo II, págs. 9-37, que fue el primero encontrado en el tiempo que hace referencia a este discurso. Sin embargo, el profesor Federico De Castro y Bravo, en «Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad», *Anuario de Derecho Civil*, 1982, pág. 1068, en su nota 289, acoge el 19 de marzo de 1962, y no el 15, citando como fuente, directamente, el *Special Message to the Congress on Protecting the Consumers Interest*, donde se contiene el texto del discurso presidencial, recogido por Von Hippel, *Verbraucherschutz*, Tübingen, 1979, págs. 225-234”.

¹⁹ Sin desconocer las connotaciones electorales del discurso, nadie duda que supuso un verdadero hito para el desarrollo de los movimientos de protección del consumidor, puesto que sus efectos pronto se hicieron notar en su política legislativa y, especialmente, en la de sus sucesores, como señala DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., Y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo, op. cit.*, p. 30-31. En la parte central de su discurso, el presidente Kennedy expresó: “Los consumidores, todos nosotros por definición, representan el grupo económico más importante y se hallan interesados en casi todas las decisiones económicas, públicas y privadas. Sus gastos representan las dos terceras partes de los gastos económicos totales. Sin embargo, constituye el único grupo que no está organizado realmente y cuya opinión casi nunca es tenida en cuenta”, añadiendo a continuación “si a los consumidores se les

Por último, es destacable la labor del abogado Ralph Nader, quien tras llevar a efecto con éxito en 1965 una demanda contra la *General Motors* por falta de seguridad en los modelos *Corvair*, se convirtió en el emblema del movimiento hasta el punto de empezar a ser denominado por algunos como «naderismo», cuyo conocimiento y extensión se debieron también a la publicación de un libro que fue *best seller* titulado *Unsafe at any speed*²⁰.

3.1.2. Europa

En Europa, la protección de los consumidores no se articula hasta la mitad del siglo XX, a través de organizaciones públicas o privadas. En este sentido, el Consejo de Consumidores de Dinamarca, en 1947, es la primera organización

ofrecen productos inferiores, si los precios son exorbitantes, si las medicinas son peligrosas o ineficaces, si el consumidor no tiene posibilidad de elegir en base a una adecuada información, entonces se despilfarra su dólar, y su salud y su seguridad quedan amenazadas y sufre el interés nacional”. *Vid.* ACEDO PENCO, A. (2000), “La noción de consumidor...”, *op. cit.*, p. 300, nota 7.

²⁰ *Vid.* DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., Y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo*, *op. cit.*, p. 31. Se señala el símbolo que representaba la General Motors del lado prepotente de la sociedad de consumo. Los consumidores norteamericanos siempre han tenido “una increíble fuerza y ganas de pleitear” por sus derechos, hecho que se mantiene en nuestros días, “dando lugar a pleitos espectaculares y algo extremados en ocasiones”.

privada en aparecer, seguida durante la década de los cincuenta, sesenta y setenta de diversos movimientos en Francia²¹, Alemania²² y Reino Unido²³.

En el plano jurídico, tal desarrollo económico, iniciado a finales del siglo XIX, contaba con las herramientas legales propias de una época marcada por el Liberalismo, la cual se había basado en el sistema jurídico surgido tras la Revolución Francesa, cuya ley pionera, reguladora de las relaciones privadas, fue el *Code Civile* de 1804, promulgado en época de Napoleón. Esta legislación, que establecía

²¹ Tras la Segunda Guerra Mundial se creó en Francia el *Bureau de la Consommation* en el seno del Comité Nacional de la Productividad, naciendo posteriormente el Instituto Nacional de Consumo (1966), convertido más recientemente, en 1981, en Ministerio de Consumo. El proceso legislativo específico se inicia en 1972 con la publicación de un Decreto, que entra en vigor el 15 de octubre de 1973, sobre el etiquetado de productos alimenticios, continuando con la *Ley Royer*, de 27 de diciembre de 1973, que legitima a las asociaciones de consumidores para el ejercicio de acciones en defensa de los intereses colectivos de sus asociados; posteriormente aparece la Ley 22, sobre crédito al consumo y la Ley 23, sobre fraudes alimentarios, publicidad comercial, contratos por adhesión, circulación de productos defectuosos (1972). En 1982 y 1983 se promulgan leyes referentes a derechos y obligaciones de los arrendatarios urbanos y sobre la seguridad de los consumidores. Vid. DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., Y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo*, op. cit., p. 36.

²² En la República Federal de Alemania (RFA) la protección a los consumidores tuvo gran desarrollo desde muy pronto debido al importante papel de las organizaciones de consumidores y, también, a una innovadora jurisprudencia. En concreto destacó, en sus inicios, la Asociación Alemana de Consumidores, en 1960. Ya en 1909 se promulga una Ley contra la competencia desleal, reformada de forma importante en 1965 al permitir a las asociaciones de consumidores ejercitar acciones de cese u omisión. En 1957 ve la luz una Ley contra prácticas restrictivas de la competencia, que sufre muchas reformas hasta 1980. En 1976 se promulga una de las normas que mayor trascendencia ha tenido a nivel europeo: la Ley sobre condiciones generales de los contratos, que asume la codificación y concretización de la avanzada jurisprudencia existente hasta entonces sobre la materia. En 1979, la Ley sobre el contrato global de viaje, introduce una cercana asimilación de la figura al contrato de obra a favor del consumidor, para permitirle una reclamación directa contra el organizador del viaje. Vid. DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., Y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo*, op. cit., pp. 35-36.

²³ Desde 1959 fueron muy significativos los trabajos de la Comisión para mayor protección de los consumidores en Gran Bretaña. Posteriormente, el *National Consumer Congress*, celebrado en Edimburgo en 1978 realiza un llamamiento a favor del poder de los consumidores, insistiendo sobre la necesidad de dar prioridad al incremento de su contribución en la elaboración de la legislación, teniendo gran influencia en posteriores congresos y en la actividad del gobierno británico, dotando al movimiento de un alto nivel de politización comparable al movimiento sindical de épocas anteriores. Vid. DE LEÓN ARCE, A., AZA CONEJO, M. J., Y MORENO-LUQUE CASARIEGO, C. (1995), *Derecho de consumo*, op. cit., pp. 34-35.

como postulados el respeto absoluto a la propiedad privada y la protección del contrato, como máxima manifestación de la autonomía de la voluntad, se fue propagando por toda Europa y América a lo largo de todo el siglo XIX, a través de la codificación, junto con los principios revolucionarios liberales de «*laissez faire, laissez passer*» que abominaban de cualquier intervención estatal en el mundo de la contratación y del comercio.

En este sentido, se entendía que el contrato debía cumplirse hasta sus últimas consecuencias, dada la plena libertad que habían tenido los contratantes para celebrarlo, por lo que, si se suscribían cláusulas perjudiciales para uno de ellos, cada parte debía correr plenamente con sus efectos y sus consecuencias, pues sólo su falta de diligencia podía justificar que un contratante hubiese firmado un pacto que no le conviniese. Se decía: «el Derecho no está para proteger a los descuidados o desprevenidos» («*iura diligentibus nos dormientibus subveniunt*»)²⁴ ya que por encima de los intereses concretos del contratante supuestamente perjudicado estaba la seguridad del tráfico jurídico y económico.

Es evidente que este sistema permitía la protección de quienes establecían condiciones generales de carácter abusivo en todos sus contratos y luego exigían su cumplimiento, pues las mismas se habían establecido al amparo del principio de libertad. No se daba protección alguna al constante desequilibrio de las prestaciones entre las partes, protegiéndose únicamente aquella libertad, meramente formal, para contratar, sin atender a los motivos que obligaban al demandante, muchas veces, a aceptar las condiciones impuestas bajo pena de verse fuera del contrato y quedarse sin el bien o servicio demandado que muchas veces podía ser de primera necesidad.

Es este escenario, el marco jurídico existente hasta entonces, establecido para una realidad socioeconómica muy distinta, ya no podía dar respuesta a la nueva situación del mercado de bienes y servicios, por lo que se hacían necesarios nuevos instrumentos legales que, en alguna medida, corrigiesen aquellas desigualdades y que, en definitiva, protegiesen de manera eficaz a la parte más débil del contrato, debilidad que puede tener diferentes causas, ya sean de carácter económico, social, cultural o psicológico, pero sobre todo debido a la inexperiencia comercial y jurídica del individuo que comenzaba a operar en un mercado cada vez más complejo. Esta parte contractual más débil es la que se identifica con la noción de consumidor.

²⁴ Vid. ACEDO PENCO, A. (2000), “La noción de consumidor...” , *op. cit.*, p. 302.