

Manuel Paniagua Zurera

# Movimiento consumerista y movimiento cooperativo



Ministerio de Sanidad y Consumo  
Instituto Nacional del Consumo



# **MOVIMIENTO CONSUMERISTA Y MOVIMIENTO COOPERATIVO**

**UN ESTUDIO SOBRE LA  
PROFUNDIZACION DE LAS TESIS  
COMPENSATORIAS O  
CORRECTORAS EN EL OBJETIVO  
PUBLICO DE LA DEFENSA DE  
CONSUMIDORES Y USUARIOS**

**MANUEL PANIAGUA ZURERA**

Profesor de Derecho Mercantil  
Facultad de CC. EE. y Empresariales (ETEA)

Facultad de Derecho  
Universidad de Córdoba

COLECCION: ESTUDIOS

Primera edición: julio 1992



Ministerio de Sanidad y Consumo  
Instituto Nacional del Consumo

© EDITA:  
Instituto Nacional del Consumo  
Príncipe de Vergara, 54. 28006 Madrid

MAQUETA:  
Luis Sobrino (INC)

IMPRIME:  
VALERO Y GONZALEZ, S. L.  
Santa Leonor, 27. Madrid

NIPO: 353-92-001-3  
ISBN: 84-86.816-44-0  
Depósito Legal: M-25.548-1992

---

Precio: 900 Ptas.  
IVA no incluido

## *PRESENTACION*

*Entre los distintos movimientos asociativos que aparecen en toda sociedad democrática, uno de los más significativos es aquel que agrupa a los ciudadanos para defenderse como adquirientes de bienes y servicios; es decir, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.*

*Es este un tema de especial relevancia para este Instituto y sobre el cual existe escasa bibliografía.*

*Por ello, incorporamos a nuestro Fondo Editorial este libro, esperando colaborar al conocimiento de una realidad que a todos nos afecta y en la que todos podemos, y debemos, desempeñar un papel activo.*

*ANA CORCES PANDO  
Directora General del Instituto Nacional del Consumo*



*A mis padres*

*«(Cualquier) sugerición de “lege ferenda”, en especial la dirigida a la mejoría de la situación de los más débiles, como ha de ser siempre a costa de ciertos privilegiados, tiene mucho de aspiración utópica.»*



F. de Castro («*Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad*», *ADC XXXV-IV, octubre-diciembre 1982*, p. 1.085).



## INTRODUCCION

El estudio, como esboza el propio título, «Movimiento consumista y movimiento cooperativo», se adentra en la problemática de la protección de consumidores y usuarios, analizando los movimientos asociativos de los mismos. Desde esta óptica, junto al análisis de nuestras asociaciones de consumidores, aparecía como inevitable la referencia a las organizaciones pioneras en tal estrategia: el movimiento asociativo de consumidores y usuarios a través del cooperativismo de consumo.

Entre nosotros, donde la conciencia consumerista irrumpió en forma trágica, la primera reacción legislativa<sup>1</sup> nos ha proporcionado una de las normativas más rigurosas sobre calidad y seguridad de bienes y servicios, sobre todo, en caso de productos de con-

---

<sup>1</sup> Fruto de la cual sería el RD 1045/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria («BOE» de 15 de julio); la reforma de la Sección Segunda, Capítulo II, Título V, del Libro II del Código Penal (arts. 341 a 348 bis «Delitos contra la salud pública y el medio ambiente») por la LO 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal («BOE» del 27, c.e. de 23 de julio); y, la propia Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios («BOE» del 24). A las que habría que unir una amplia normativa de rango reglamentario tendente a la protección de la salud y seguridad de consumidores y usuarios.

sumo generalizado y, muy especialmente, cuando se trata de alimentos. Sin embargo, el tema de la protección de los derechos e intereses económicos avanza con excesiva lentitud. No sólo en España, sino en general en el ámbito comunitario, donde imperan las denominadas tesis complementarias o conformes al funcionamiento del mercado en la política de protección del consumidor. Sin duda, una normativa exhaustiva y eficaz en esta sede haría temblar a más de un acérreo defensor de la libre iniciativa económica.

La explicación de esta «ralentización» del impulso público puede encontrarse en la situación de recesión económica, en la debilidad «controlada» de nuestras asociaciones de consumidores y de la propia «conciencia» consumerista y en la impugnación de la Ley estatal ante el Tribunal Constitucional<sup>2</sup>.

No obstante, nuestro acercamiento al tema de la defensa de consumidores y usuarios —y, quizás, en esto resida lo que de «positivo» pueda tener el mismo— no va en la línea, generalmente utilizada, de analizar la legalidad vigente, justificando sus motivaciones, criticando sus desaciertos y proponiendo su mejora. Nuestro enfoque, sin desdeñar en absoluto tal camino —parcialmente utilizado por nosotros—, pretende advertir sobre las limitaciones que presenta. Por utilizar un sencillo ejemplo. Suele coincidirse en que la escasa y desconexa legislación existente entre nosotros con anterioridad a la década de los ochenta, y que pretendía, aunque fuese en forma indirecta, tutelar a consumidores y usuarios, presentaba un grave problema: «su falta de vigencia práctica». Pues bien, si no se realiza esta advertencia, se corre el riesgo de que toda la teorización precedente, por muy correcta que sea desde el punto de vista de la técnica y dogmática jurídica, sea de relativa utilidad. Vigencia y eficacia de una norma jurídica no siempre, como sería de desear, van unidas.

En síntesis, la normativa es necesaria, pero no suficiente. La protección del consumidor es responsabilidad de los poderes públicos. Precisamente una de las afirmaciones vertidas en el trabajo, junto a la necesidad de ser generosos con el concepto de consumi-

<sup>2</sup> El pronunciamiento del Alto Tribunal se ha producido en enero de 1989, STC 15/1989, de 26 de enero («BOE» de 20 de febrero).

dor utilizado, es que el movimiento consumerista no es ni una moda ni una política coyuntural, sino un «objetivo» del poder. El objetivo, incardinado en el proyecto de transformación socioeconómica que asume la norma fundamental, de tutelar a consumidores y usuarios en su calidad de contraparte «débil» en las relaciones económicas que se desarrollan en el sistema de economía—social, no se olvide— de mercado.

Objetivo, insistimos, que se materializa jurídicamente en un principio general del Derecho constitucionalizado<sup>3</sup>.

Esta responsabilidad exige predisponer una amplia batería de instrumentos jurídicos en favor de consumidores y usuarios. Hay que normar, reglamentar, «juridificar», en suma. Pero, no podemos quedarnos aquí. La puerta debe quedar también abierta a la socialización —o participación, que es lo mismo— del consumo, a la irrupción del consumidor no sólo como sujeto pasivo de esas relaciones económicas, no sólo como cliente, sino también como protagonista de los contactos económicos que se traban en el mercado.

El problema está en esa debilidad estructural del consumidor individualmente considerado. Máxime ante la potencia económica y la mejor organización de su «antagonista». La solución, como intenta apuntar la rúbrica del apartado V, pasa por la «voluntad política» —la actividad de los poderes públicos— y por la «organización consumerista» —los movimientos asociativos de consumidores y usuarios.

De ahí, el análisis de los compromisos y responsabilidades de esos poderes públicos y el examen del reconocimiento, de las posibilidades de actuación y de los controles para garantizar una actuación responsable, de nuestras asociaciones de consumidores. Todo ello a la luz de la normativa —estatal y autonómica— vigente.

---

<sup>3</sup> Según el artículo 51 CE «1. (Los) poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. 3. En el marco de lo dispuesto en los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales».

Además, como hemos advertido y acertadamente contempla esta normativa, resulta obligada una referencia especial a las organizaciones que tienen su base en la iniciativa económica de los propios consumidores. Obviamente nos referimos a las sociedades cooperativas que, tras décadas de manipulación política y de olvido doctrinal, han empezado a ser «redescubiertas» con motivo de la explícita constitucionalización del tema<sup>4</sup> y la reciente reforma de la legislación cooperativa<sup>5</sup>.

Para terminar, conviene hacer una advertencia sobre los resultados obtenidos —aunque, sin entrar en ellos—. La misma se traduce en manifestar lo acordado, a nuestro juicio, de las palabras del profesor De Castro con las que se inicia el trabajo. No sólo acertadas, sino también significativas de que, en gran medida; una dilatada tarea está por hacer, ello justifica la necesidad de la rúbrica del apartado X con el que concluimos.

---

<sup>4</sup> Según el artículo 129.2 CE «(Los) poderes públicos (...) fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas (...).»

<sup>5</sup> Indiquemos simplemente, por el momento, que en la legislación estatal rige la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas («BOE» del 8).

## I. Orígenes del movimiento consumerista: problemas de conceptuación

1. EL NACIMIENTO DEL MOVIMIENTO DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR. 2. LOS PROBLEMAS QUE PLANTEA SU RECEPCION JURIDICA. 2.1. La noción de «consumidor». 2.2. La conceptuación jurídica del movimiento consumerista.



# 1. ORIGENES DEL MOVIMIENTO CONSUMERISTA (1): PROBLEMAS DE CONCEPTUACION

## 1. El nacimiento del movimiento de defensa del consumidor

Acertadamente señala Bermejo Vera que «(No) sería justo ni científico admitir, de entrada, que el ciudadano se encuentra abso-

---

<sup>1</sup> Reconociendo la relativa importancia de la cuestión, una advertencia previa se impone sobre el uso de este vocablo u otros análogos (v.gr. consumismo). Los mismos carecen, hoy por hoy, de acogida «oficial» en nuestra lengua, siendo el resultado de la rápida recepción de los derivados del término inglés «consumer». Fenómeno al que no se han sustraído otras lenguas latinas (v.gr., vid. la amplia dissertación de D. Weiss e Y. Chirouze, *Le consommérisme*, París, 1984, pp. 3-11, bajo la rúbrica de «Questions de vocabulaire»).

No entraremos en críticas lingüísticas ni en posibles alternativas terminológicas (v.gr. C. Lasarte Alvarez, lo califica de «barbarismo exagerado e injustificado» y propone su sustitución por el término «consumidorista», cfr. ejemplar mecanografiado de la ponencia «La protección de los consumidores y usuarios ante la promoción publicitaria de bienes y servicios», dirigida al *Congreso Nacional de Derecho de Consumo*, organizado por la Universidad de Oviedo, en marzo de 1989), si nos interesa justificar su utilización (unido al de la perífrasis «movi-

lutamente desprotegido»<sup>2</sup>. Con igual rotundidad cabe sostener la afirmación de que el consumidor se encuentra en una situación de «subordinación estructural en el mercado en relación con la posición que ocupan las empresas»<sup>3</sup>. Prueba de ello será que las primeras medidas protectoras de consumidores y usuarios, como ya ocurría en otros ámbitos en aras de una racionalización del funcionamiento del sistema capitalista, vendrán de la mano de las intervenciones del poder público, sobre todo, en defensa de la competencia y en evitación de subidas desproporcionadas de precios<sup>4</sup>.

No obstante, suele coincidirse que los primeros balbuceos de una política —instrumentada, evidentemente, a través de las correspondientes medidas jurídicas—<sup>5</sup> en defensa del consumidor, se sitúan cronológicamente, sin que ello suponga ocultar realizaciones anteriores<sup>6</sup>, en la década de los años sesenta. Incluso se fecha el nacimiento aludiendo al Mensaje Especial del presidente J. F. Kennedy al Congreso norteamericano en marzo de 1962 sobre «Pro-

---

miento de defensa del consumidor») sobre la base de una serie de razones que van desde la economía de lenguaje y la ausencia de equivalente en nuestra lengua, pasando por su generalizado uso y, sobre todo, por la carga significativa que lo acompaña, evocando la idea de reacción, individual y colectiva, del consumidor frente a la posición subordinada e indefensa a la que queda relegado en las sociedades de consumo.

<sup>2</sup> Bermejo Vera, J. «Aspectos jurídicos de la protección del consumidor», en *RAP* n.º 87, (sept-dic.) 1978, p. 251.

<sup>3</sup> Norbert Reich, *Mercado y Derecho*, traducción al castellano de Antoni Font, Ed. Ariel, Barcelona, 1985, p. 175.

<sup>4</sup> J. Iribarren, «Orientación y defensa del consumo», en *Anales de Moral Social y Económica*, vol. 15, Madrid, 1967, pp. 158-160; J. M. Bengoechea, «La política de defensa del consumidor en España», en *ICE* n.º 532, (diciembre) 1977, pp. 17-18; M. Daranas, «Defensa de la competencia y protección del consumidor», en *ICE*, último número citado, pp. 42-48; P. Recio Arias, «La significación de la autodefensa de los consumidores», en *El marco de la defensa de los consumidores en Andalucía*, Cuadernos de salud y consumo, 1, Sevilla, 1986, p. 13.

<sup>5</sup> Como recuerda E. Alvarez Conde (*El régimen político español*, 2.ª ed., Madrid, 1986, p. 340), «el aforismo “gobernar es legislar” tiene en nuestros días pleno sentido».

<sup>6</sup> Algunas referencias a las mismas, en Iribarren, últ. ob. cit., pp. 170-179; A. Gonzalo Alonso, «El consumidor y la protección de sus intereses económicos en la formulación de una nueva política económica», en *ICE* últ. núm. cit., p. 23. Vid., asimismo, infra las alusiones al movimiento cooperativo.

tección de los intereses de los consumidores», evidenciando la importancia personal y directa y, por extensión, nacional, del tema.

Esta aparente contradicción se justifica porque será en ese momento y lugar cuando se agudicen los efectos derivados de los procesos de concentración económica y de la instalación en las denominadas sociedades de consumo<sup>7</sup>. En las mismas, el objetivo prioritario y necesario del mantenimiento de tasas crecientes de producción se va a obtener, con la ayuda de las técnicas publicitarias y de ventas, creando artificialmente nuevas necesidades<sup>8</sup>. Pero, los cambios son más profundos. No quedan reducidos a la intensificación y estandarización de los hábitos de consumo y, al establecimiento de un sistema que lo facilita y fomenta. Estas mutaciones se revelan como resultado de una expansión del sistema de relaciones de producción capitalista. Ya no será la producción el ámbito

<sup>7</sup> Aunque en el caso de los EE.UU., los primeros síntomas de este hecho comienzan en la década de los veinte, la concienciación generalizada vendría de la mano de la divulgación de los problemas que las mismas planteaban. A ello contribuirá la difusión de obras como «El hombre unidimensional» y «La agresividad en la sociedad posindustrial», de Marcuse, o «La sociedad opulenta», de Galbraith, poniendo en guardia sobre el salto cuantitativo y, sobre todo, cualitativo que suponía la irrupción en las denominadas «sociedades de consumo». Sobre los aspectos cualitativos es muy recomendable la síntesis de Fromm, E. *To have or to be?*, Nueva York, 1976. Vid. la traducción de Valdés, C., *¿Tener o ser?*, ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1987 (reimpresión).

Junto al componente alienante que conllevan, derivan en una indefensión económica y jurídica de consumidores y usuarios. Sobre la caracterización de las mismas, Gonzalo Alonso, ob. cit., pp. 21-22; Villoria, E. «La economía del bienestar», en *ICE*, últ. n.º cit., pp. 124-127; Alonso Benito, L. E. «Los orígenes del consumo de masas: el significado de una transformación histórica», en *E.C.* n.º 6, (diciembre) 1985, pp. 11-19. Referencia concreta al caso español en J. Castillo Castillo, «Avatares de la sociedad de consumo española», en *E.C.* n.º 1, (abril) 1984, pp. 13-26.

<sup>8</sup> Sobre el tema, cabe aludir a la autorizada opinión de J. K. Galbraith, *Capitalismo americano. El concepto del poder compensador*, traducción al castellano de C. Grau, 2.ª ed., Ed. Ariel. Barcelona, 1963, y *La sociedad opulenta*, traducción al castellano de C. Grau, 2.ª ed., Ed. Ariel. Barcelona, 1963. En palabras del propio autor, «(La) conclusión general de estas páginas es de tal importancia para este ensayo que quizás sería mejor que la formulase con una cierta solemnidad. A medida que una sociedad se va volviendo cada vez más opulenta, las necesidades van siendo creadas cada vez más por el proceso que las satisface» (ob. cit., p. 156).

que permita, en solitario, la acumulación de capital. Con la intermediación del mercado, también la fase del consumo va a permitir este proceso. El incremento del consumo aparecerá, a la vez, como consecuencia y necesidad, para la reproducción de capital<sup>9</sup>.

Tal circunstancia va a evidenciar, asimismo, la falacia de los planteamientos del liberalismo económico sobre el funcionamiento del sistema. La base del mismo estaría en un régimen de competencia «perfecta», donde la libertad de acceso al mercado y la pluralidad de oferentes, impediría a las empresas controlar las condiciones y precios de los bienes y servicios ofrecidos; siendo el consumidor, a través de sus libres decisiones en el mercado, quien decidiría sobre la marcha de la producción. En la práctica, la inseguridad que para los productores acarrea un régimen de competencia basado en estas ideas, impedirá su surgimiento. Pronto se observa como la competencia en el mercado aparece arreglada, manipulada, como se forman estructuras de poder que la condicionan y que reducen la libertad e igualdad entre los operadores económicos a proclamaciones formales, sin más valor que la legitimación del sistema.

A esta realidad se suma el contraste entre la organización de productores y distribuidores a la hora de concurrir al mercado<sup>10</sup> y la atomización y aislamiento de consumidores y usuarios cuando acuden al mismo.

Las consecuencias no tardan en manifestarse. A la situación de subordinación antes denunciada, se suma ahora una indefensión que no queda reducida a los intereses económicos, sino que afecta a la propia salud y seguridad de consumidores y usuarios (v.gr. escándalo de la talidomida y, posteriormente, la retirada por la General Motors del Chevrolet Corvair). La sensibilización que va a crear en la opinión pública, con la resonancia de estos asuntos en los medios de comunicación, no podía quedar sin respuesta por parte de la clase política<sup>11</sup>. En dicho contexto se producen la pri-

---

<sup>9</sup> Alonso Benito, L. E., *úl. ob. cit.*, pp. 11-19.

<sup>10</sup> Sobre la problemática de tal organización, véase la excelente síntesis de G. Santini, *El comercio. Ensayo de economía del Derecho*, traducción al castellano de J. Bignozzi, Ed. Ariel, Barcelona, 1988, pp. 57-172.

<sup>11</sup> Con cierta dosis de ironía, señala F. Sánchez Calero («Las mutualidades y el movimiento de defensa del consumidor», en *Revista Española de Seguros* núm.

meras reacciones que, en más de una ocasión, se traducen en simples declaraciones por parte del poder público<sup>12</sup>.

A estas ideas, hay que añadir<sup>13</sup> la irrupción de un importante «cambio cualitativo»: el representado por el asociacionismo de los consumidores. Conviene advertir que, como en otras ocasiones, el fenómeno se detecta cuando se generaliza. Pero ya desde mediados del siglo XIX las primeras «organizaciones de consumidores» surgieron en forma de cooperativas de consumo. A ellas se unirán, a principios del presente siglo, otras manifestaciones organizativas —a veces, bajo la denominación de «liga»— que, en numerosas oportunidades unidas a sindicatos, protestan por las alzas de los precios<sup>14</sup>.

## 2. Los problemas que plantea su recepción jurídica

Introducido el tema, convendría advertir sobre los puntos oscuros, origen de polémicas y recelos, que el movimiento naciente

---

26, abril-junio 1981, pp. 141 y 145) como, «los partidos políticos intentan halagar a los consumidores, ya que la noción de consumidores, en cierto sentido, interclasista y coincide con la de votante». Y, a continuación, «los políticos —que son deudores de los electores y de las ideas que dominan en la sociedad en que viven— les gusta ampararse en la figura del consumidor».

<sup>12</sup> Ya durante la campaña electoral, J. F. Kennedy asimilaría al elector con el consumidor y prometería diversas iniciativas para su protección. Tras su declaración de 1962, se suceden otras en términos análogos por parte de Johnson, Nixon y Ford. Bajo la Administración del presidente Carter, se crearía la Oficina de Asuntos del Consumidor, que fracasaría por la oposición del lobby de los empresarios. Con la nueva Administración republicana y la denominada «deregulation», la actividad pública en defensa del consumidor ha quedado un tanto en el olvido. Sobre el tema, vid. Gonzalo Alonso, ob. cit., p. 23; De Castro, «Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad. La defensa de la competencia. El orden público. La protección del consumidor», en *ADC* XXX-IV, oct.-dic. 1982, pp. 1068-1069; y, D. Weiss e Y. Chirouze, ob. cit., pp. 21-26.

<sup>13</sup> Recio Arias, ob. cit., pp. 13-14, y H. Gutiérrez del Alamo, «Los derechos del consumidor en Andalucía», en *El marco de la defensa...*, ob. cit., pp. 21-24, en forma explícita. En igual sentido cabe interpretar las numerosas referencias a la necesidad de constitución de un poder compensador. Tema sobre el que será necesario volver, vid. infra apartado IV.

<sup>14</sup> Vid. D. Weiss e Y. Chirouze, ob. cit., pp. 15-17.

presenta. Centrándonos en dos, destaca, por un lado, el propio concepto de «consumidor»; y, por otro, la configuración jurídica que este movimiento merece.

## 2.1. La noción de «consumidor»

Sobre el primer tema hay que advertir como, en la doctrina, suele servir de introducción al tratamiento de temas consumeristas el abordar la noción de consumidor<sup>15</sup>. La cuestión tiene una indudable trascendencia práctica, ya que determina el ámbito de aplicación de la normativa emanada en tutela de consumidores y usuarios (cfr. artículo 1.2 LCU). Ahora bien, debemos reconocer que resulta sumamente difícil una «delimitación unívoca»<sup>16</sup> de esta figura. Es más, dependiendo del ámbito normativo contemplado (v.gr. protección de la salud; derecho de información, educación o representación; regulación de la competencia, de la publicidad, de las condiciones generales de la contratación, de la responsabilidad del fabricante, etc.) se hace necesario «acotar» o «extender» el alcance tutivo de la misma, para llegar a resultados satisfactorios. Desde una perspectiva teórica, cabe contraponer una noción es-

<sup>15</sup> Entre nosotros, vid., v.gr., Bengoechea, ob. cit., pp. 14-15 (bajo la rúbrica de «concepto moderno de consumidor»); Gonzalo Alonso, ob. cit., pp. 22-23 («definiciones de consumidor»); Rivero Ysern, «La protección del usuario de los servicios públicos», en *RAP* n.º 87, 1978, pp. 205-208 («La dicotomía usuario-consumidor»); Bermejo Vera, ob. cit., pp. 258-263 («el consumidor como sujeto de derecho, análisis crítico»); Albadalejo Campoy, «Notas para un concepto jurídico de consumidor», en *ICE* n.º 560, abril 1980, pp. 117-121; De la Cuesta Rute, «Publicidad de tipos y tarifas», en *RDDB* n.º 2, 1981, pp. 398-401, etcétera.

En otras experiencias, Reich, ob. cit., pp. 170 y ss., nos remite a un concepto socioeconómico hablando del «operador del proceso de circulación que emplea valores de cambio para la adquisición y utilización de valores de uso»; J. Calais-Auloy, *Droit de la consommation*, 12.<sup>a</sup> ed., París, 1986, pp. 1-5, recurre a la idea de los actos de consumo; N. LHeureux, *Droit de la consommation*, Montreal, 1981, pp. 2-3, entiende que, en las sociedades de consumo, aparecería caracterizada la noción de consumidor por su inexperience en relación con las técnicas de comercialización y por su debilidad económica frente al comercio organizado.

<sup>16</sup> A. Bercovitz, «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la LGDCU», en *E.C.* n.º 3, diciembre 1984, pp. 25 y ss., y J. I. Font Galán, *Constitución económica y derecho de la competencia*, Madrid, 1987, p. 56, nota 69.

tricta de consumidor, caracterizada por su marcado carácter contractualista<sup>17</sup>, a una noción abstracta del mismo, prácticamente coincidente con la de ciudadano<sup>18</sup>.

Por nuestra parte, simplemente haremos hicapié en dos ideas: primera, la progresiva expansión del concepto de consumidor (v.gr. usuarios de servicios públicos o privados; profesionales; pequeña y mediana empresa; sociedades cooperativas, asociaciones y fundaciones); segunda, la necesidad de rechazar configuraciones excesivamente restrictivas (v.gr. consumidor equiparado a destinatario final de bienes o servicios para uso «doméstico»), tras las cuales se ocultan, en más de una ocasión, motivaciones políticas<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Aunque sea adelantarse, conviene reproducir la definición contenida en la Resolución 543 (1973) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, «un consumidor es una persona física o moral a la que son vendidos bienes o suministrados servicios para su uso privado».

El hecho de que la protección se adelante al perfeccionamiento del contrato o continúe durante la ejecución del mismo (cfr. artículos 8, 9, 11 y 12 LCU) no supone salir, a nuestro juicio, de estas tesis restrictivas.

<sup>18</sup> La Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975 sobre un programa preliminar de la CEE para una política de protección e información a los consumidores, señala como «(En) lo sucesivo el consumidor no es considerado ya solamente como un comprador o un usuario de bienes o servicios para su uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente como consumidor».

<sup>19</sup> Muy clarificadoras al respecto son las consideraciones del profesor De Castro (ob. cit., pp. 1074-1078) hablando de la «astucia» de las definiciones restrictivas que «vienen a favorecer al gran empresario» (pues el adquirente para uso personal o doméstico, no va a reclamar, y, en su caso, pleitear, en defensa de sus derechos; hipótesis que es muy probable en las relaciones interempresariales) y tienen «un poderoso atractivo» político y electoral (se crea el espejismo de proteger a los más indefensos, mientras los empresarios —adviértase el error en el caso de pequeña y mediana empresa— aparecen como indignos de protección).

A esta solución, inapropiada para una Ley que se predica «general» y para las intenciones que manifiesta en su Exposición de motivos, lleva la interpretación conjunta de los párrafos 2 y 3 del artículo 1 de la Ley 26/1984. Sobre el tema, A. Bercovitz, «Ámbito de aplicación...», ob. cit., pp. 25 y ss.

En la legislación autonómica optan, asimismo, por una definición restrictiva la Ley gallega (Ley 12/1984, de 28 de diciembre; sobre esta Ley, cfr. la reciente sentencia del Tribunal Constitucional núm. 62/1991, de 22 de marzo (BOE de 24 de abril), su artículo 2 alude como destino final el «uso personal, familiar o colectivo» —la interpretación del último término, «colectivo», puede

En la doctrina se ha pretendido resolver el problema acuñando la idea de los «actos de consumo»<sup>20</sup>. En tanto estas propuestas no encuentren un respaldo legal, no parece desacertado que, junto a

---

hacer entrar en juego a algunas personas jurídicas, v.gr. las sociedades cooperativas—; y, claramente, la Ley valenciana (Ley 2/1987, de 9 de abril), cuyo artículo 3 reproduce las previsiones de la Ley estatal.

Postura intermedia parece acoger la Ley andaluza (Ley 5/1985, de 8 de julio), pues, tras recoger la definición estatal, la matiza en el párrafo 3 de su artículo 3, señalando que a sus efectos son «destinatarios finales: b) Las personas jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes, productos o servicios destinados de forma desinteresada, gratuita o sin ánimo de lucro a sus trabajadores, socios o miembros o para ellas mismas. c) Las entidades asociativas sin personalidad jurídica que adquieran, utilicen o disfruten bienes, productos o servicios sin ánimo de lucro».

Por su parte, la Ley vasca (Ley 10/1981, de 18 de noviembre), siguiendo la idea del Programa Preliminar de las Comunidades Europeas, da una definición amplia de consumidor: «toda persona física o jurídica que adquiera, utilice o disfrute de bienes, medios o servicios para su uso personal, familiar o colectivo, y a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente como tal consumidor» (art. 2).

<sup>20</sup> Ya el profesor A. Bercovitz («La protección de los consumidores en el Derecho español», en *EC* n.º 1, abril 1984, p. 74), analizando el Proyecto de LGDCU, planteaba la necesidad de «definir correctamente a los consumidores y usuarios», señalando como «mejor que definir a los consumidores, habría que definir las operaciones realizadas por ellos». Vid., asimismo, A. Bercovitz, «Ámbito de aplicación y derechos...», ob. cit., pp. 22-25; J. Duque, «La protección de los derechos económicos y sociales en la Ley General para la Defensa de los Consumidores», en *EC* n.º 3, diciembre 1984, pp. 51 y ss.; F. Vicent Chulià, *Compendio crítico de Derecho Mercantil I*, 2.<sup>a</sup> ed., Barcelona, 1986, p. 13; idem *Introducción al Derecho Mercantil*, Barcelona, 1988, pp. 201-202, hablando de «contratos de consumo»; y, Font Galán, últ. ob. cit., pp. 56-58, nota 69.

Tal objetivo fue intentado por el borrador del Proyecto de Ley de defensa de los consumidores y usuarios de Andalucía, elaborado por los profesores Rivero Ysern y Font Galán. Dicho trabajo puede consultarse bajo el título de «Materiales normativos para una Ley de Defensa de los consumidores y usuarios de Andalucía», en *EC* n.º 6, 1985, pp. 131-163. Respecto al «acto de consumo o uso», pp. 135-137, y arts. 7 y 8 del borrador. Situándonos ya en el Derecho positivo, la reciente Ley 26/1991, de 21 de noviembre, (BOE del 26), sobre protección de los consumidores en el caso de contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, parece acoger —en forma restrictiva, pues reduce la noción de consumidor de la LCU— este mecanismo técnico (cfr., arts. 1 y 2; y, Disp. transitoria y Disp. final 1).

Por su parte, J. Calais-Auloy (*Droit de la consommation*, ob. cit., pp. 19-21)

un concepto amplio de consumidor a modo de aproximación genérica, la normativa sectorial module su alcance tuitivo en favor de aquellas personas físicas o jurídicas que se encuentren en situación de inferioridad, subordinación o indefensión<sup>21</sup>.

## 2.2. La conceptuación jurídica del movimiento consumerista

Respecto a la segunda cuestión, las opiniones han ido desde las más apresuradas<sup>22</sup>, calificando el fenómeno consumerista como «moda», a las más entusiastas, que ven en el mismo el surgimiento de un nuevo Derecho<sup>23</sup>; pasando por la conceptuación mayoritaria, como una nueva política con manifestaciones jurídicas pluri-disciplinares<sup>24</sup>.

---

considera conveniente unir en el derecho del consumo las normas relativas a los actos de consumo y las relativas exclusivamente a los consumidores.

Conviene subrayar que, por esta vía, se corre el riesgo de volver a concepciones excesivamente reduccionistas de la figura del consumidor. El acto de consumo presupone, no se olvide, el recurso a un instrumento contractual.

<sup>21</sup> Vid. las consideraciones de A. Bercovitz («La protección...», ob. cit., pp. 71-71; e idem, «Ámbito de aplicación...», ob. cit., pp. 11-12 y 15-22), en el sentido de que lo importante no es la existencia de una Ley general, sino «que se protejan en las leyes los derechos de los consumidores».

<sup>22</sup> Así, E. Feijoo, «La publicidad y la protección del consumidor», en *ICE*, últ. n.º cit., pp. 77-78; o, Alzaga, *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978, p. 341.

En algunas ocasiones, tal conceptuación ha sido totalmente interesada; así, en círculos empresariales, ésta fue una de las actitudes más extendidas en el primer momento. Vid. D. Weiss e Y. Chirouze, ob. cit., p. 338.

<sup>23</sup> Sobre el tema, vid. las consideraciones de De Castro, ob. cit., pp. 1072-1074 y supra nota 15. Asimismo, la obra colectiva dirigida por Th. Bourgoignie y J. Gillardin, *Droit des consommateurs*, Bruxelles, 1982, 408 páginas.

<sup>24</sup> Paradigmática en tal conceptuación es la actitud de las instituciones comunitarias. Basta detenerse en la rúbrica de los documentos que sirven de marco a sus actuaciones: «programa», «para una política de protección e información de los consumidores». Sobre la misma, vid. infra pp. 38-40.

Sin ánimo sistemático, abordan la multiplicidad de facetas e implicaciones jurídicas del tema: Bengoechea, ob. cit., pp. 15-20; Gonzalo Alonso, ob. cit., pp. 23-29; J. L. Gómez López, «La problemática legal de la información del consumidor como sujeto de relaciones jurídicas comerciales», en *ICE*, últ. n.º cit., pp. 39-41; Bermejo Vera, ob. cit., pp. 263-287; E. Polo, *La protección del consumidor en el Derecho privado*. Madrid, 1980, 134 páginas; y, A. Bercovitz, obs. cits.

La continuidad del movimiento, sus múltiples manifestaciones nacionales e internacionales y la vitalidad con que se nos aparece echa por tierra la primera idea. Respecto a la segunda, si acudimos a las construcciones teóricas<sup>25</sup> que explican el surgimiento de una nueva rama del Derecho, no parece que, hoy por hoy —y me atrevería a decir que tampoco en un futuro—, asistamos a su nacimiento, principalmente por las variadas implicaciones (económicas, sociológicas, psicológicas, jurídicas, etc.) del «consumo». El Tribunal Constitucional, en la primera ocasión que tuvo de abordar este tema (Sentencia 71/1982, de 30 de noviembre), califica la defensa del consumidor como un concepto amplio y de «contornos imprecisos», adjudicando al «conjunto normativo» en cuestión un «carácter interdisciplinario o pluridisciplinario» (Fund. jd. segundo)<sup>26</sup>.

Parece que sólo queda una solución. Pero ésta, tal y como «a propósito» la enunciábamos, no nos satisface. En nuestra opinión, no estamos ante una nueva política, con el carácter coyuntural e instrumental que tal conceptuación conlleva, sino ante un «objetivo» a servir por el poder: el objetivo de defender a los consumidores de bienes o de prestaciones que aparece insertado dentro del programa de transformación socioeconómica presente en nuestra norma fundamental<sup>27</sup>. En su consecución, los poderes públicos es-

<sup>25</sup> V.gr. M. Albaladejo, *Curso de Derecho civil español*. 3.<sup>a</sup> ed., Barcelona, 1983, pp. 27-28.

Saliendo de estos esquemas teóricos, si atendemos a que han sido razones históricas las determinantes de la decantación y consolidación de las ramas hoy aceptadas y a la existencia de sectores (v.gr. civil o mercantil) que ante la amplitud de materia abordada exigen, aunque sea a nivel expositivo, su «parcelación», quedaría la puerta abierta para admitir que nos encontramos ante una de esas «parcelas», en fase aún incipiente de gestación.

<sup>26</sup> Doctrina reiterada en la STC 88/1986, de 1 de julio («BOE» del 22) y en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero («BOE» de 20 de febrero), que resuelve los recursos de inconstitucionalidad 728, 731 y 735/1984 (acumulados) promovidos por los ejecutivos catalán, vasco y gallego, contra determinados preceptos —en la práctica, ante la impugnación indiscriminada del recurso planteado por la Junta de Galicia, se ha extendido a la mayor parte de su articulado— de la LCU.

<sup>27</sup> Resulta significativa la siguiente consideración del Tribunal Constitucional, «(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

tán habilitados<sup>28</sup> y obligados constitucionalmente (arts. 1.1, 9.1 y 51 y 53 CE) a utilizar todos los instrumentos a su alcance (v.gr. actividad de regulación de la economía, de limitación de derechos o actividades privadas, de fomento, de prestación y de sanción). Lógicamente, respetando el margen de discrecionalidad política en su modulación temporal y el límite que supone la constitución del Estado español como «Estado social y democrático de Derecho»<sup>29</sup>.

Es más, la proclamación constitucional de los «valores superiores» de nuestro Ordenamiento jurídico (aprovechemos la ocasión para incluir, a nuestro juicio, implícitamente o por hermenéutica sistemática, el principio de solidaridad)<sup>30</sup> y la referencia expresa del artículo 51 CE<sup>31</sup>, suponen la elevación de este objetivo a principio general del Derecho constitucionalizado. Sobre la trascendencia de tal calificación convendría recordar los mandatos del artículo 1.4 del Código civil, y del artículo 5.1 LO 6/1985 del Poder Judicial y del propio art. 53.3 CE. Y, por si no quedaba claro, tal vez

---

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 en 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» (STC 88/1986, Fund. jd. 4).

<sup>28</sup> Sobre el tema, E. Linde Paniagua, *Introducción al sistema económico en la Constitución española*, Valencia, 1987, pp. 52-59.

<sup>29</sup> Vid. las consideraciones que realiza P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político IV (Constitución de 1978 y transformación político-social española)*, Madrid, 1984, pp. 349-393, así como las de Alvarez Conde (ob. cit., pp. 29-51) al hilo de su análisis sobre las manifestaciones constitucionales de las cláusulas «Estado de Derecho», «Estado social» y «Estado democrático».

<sup>30</sup> Entre otros, cfr. artículos 2; 9.2; 10.1; 14; 40; 45; 128; 129 y 131; 138 y 139; y, 149.1-1 CE.

<sup>31</sup> Por todos, vid. A. Bercovitz, «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 22-43; el comentario de Cazorla Prieto, en la obra colectiva dirigida por Garrido Falla *Comentarios a la Constitución*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1985, pp. 849-877; y, la tesis doctoral de M.<sup>a</sup> T. Quintela Conzálvares, *La protección de los consumidores y la Constitución española de 1978*. Madrid, 1986.

ante una lectura precipitada del último de los preceptos citados, conviene asimismo reproducir el artículo 1.1 LCU,

«En desarrollo del artículo 51.1 y 2 de la Constitución, esta Ley tiene por objeto la defensa de los consumidores y usuarios, lo que, de acuerdo con el artículo 53.3 de la misma, tiene el carácter de principio general informador del ordenamiento jurídico»<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Esta previsión fue impugnada (cfr., supra nota 26) por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat Catalana (argumentando la incompetencia estatal en sede de defensa del consumidor) y por la Junta de Galicia (al entender que redefinía los supuestos de aplicabilidad del artículo 53.3 CE, afectando al sistema de fuentes).

El Tribunal Constitucional ha considerado que tal calificación puede tacharse de superflua o innecesaria, sin incorporar nada a la previsión del artículo 53.3 CE (Fund. jd. 2, letra a St. 15/1989). Es más, la competencia estatal para dictarlo estaría en el título de defensa del consumidor, por lo que en aquellas CC.AA. con competencia plena en esta materia, «carecerá de eficacia directa».

Esta interpretación no está muy en línea con las exigencias del propio artículo 51 CE y hace caso omiso del mandato contenido en el artículo 53.3 CE (según el cual, los principios rectores de la política social y económica van a poder ser alegados «ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrolleen»). Junto al concepto, introducido por la norma fundamental, de principio rector de la política social y económica, cuya operatividad dibuja el propio artículo 53.3 CE (informar «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»); nos encontramos con el más tradicional de principio general del Derecho que, junto a su eficacia informadora «del ordenamiento jurídico», resulta aplicable «en defecto de ley o costumbre» (art. 1.4 C.c.). Esta potencialidad en sede de fuentes del Derecho (competencia estatal, no se olvide, art. 149.1-8 CE) no es desdeniable. Potencialidad que resulta acrecentada por el juego de los mecanismos de aplicación e integración de nuestro Ordenamiento.

Finalmente, la no aplicación directa a las CC.AA. con competencia plena en materia de defensa del consumidor, resulta incongruente con la argumentación utilizada. Según la misma, su eficacia no derivaría de la LCU, sino del propio mandato constitucional, y éste es indisponible para las CC.AA., cualquiera que sea su grado de autonomía.

## II. Las economías de mercado como marco de desarrollo del movimiento de defensa del consumidor

1. LA INEVITABILIDAD DEL MOVIMIENTO CONSUMISTA EN UNA ECONOMIA LIBERAL DE MERCADO. 2. LA IRRUPCION DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO



## II. Las economías de mercado como marco de desarrollo del movimiento de defensa del consumidor

### 1. La inevitabilidad del movimiento consumerista en una economía liberal de mercado

No resulta extraño el surgimiento del movimiento en defensa del consumidor en aquellas sociedades que alcanzan unos niveles de desarrollo y concentración del poder económico que hacen inoperativos los correctivos tradicionales a los posibles excesos en las relaciones económicas: la competencia económica y su disciplina protectora de corte privatista y corporativista<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La relación entre defensa de la competencia y defensa de consumidores y usuarios ha sido resaltada unánimemente por la doctrina, vid. Daranas, ob. cit., pp. 42-65; Bermejo Vera, ob. cit., pp. 281-284; E. Polo, ob. cit., pp. 44-48; De Castro, ob. cit., pp. 994-1014; Bercovitz, «La protección...», cit., pp. 55-58, entre otros. Interesa destacar la posición del Prof. Reich, ob. cit., pp. 178 y ss., que llega a hablar de que quizá fuese preferible «contemplar el propio derecho de la competencia bajo una nueva perspectiva, concretamente, como parte integrante del derecho del consumidor» (ob. cit., p. 198). Ya el Programa Preliminar de la CEE para una política de protección del consumidor alude al cambio en la

En 1979, inaugurando unas Jornadas sobre Derecho del consumo<sup>2</sup>, el profesor Broseta Pont planteaba «algunas cuestiones» «cardinales para la mejor y más profunda implantación del trata-

---

«propia noción de competencia». Señalando como «las prácticas que en ciertos países se consideraban desleales únicamente en las relaciones entre productores (la publicidad engañosa, por ejemplo) se contemplan hoy bajo el ángulo de las relaciones entre productores y consumidores».

En nuestra doctrina, recientemente se ha sostenido sobre la base de los elementos normativos presentes en nuestro Ordenamiento, una cláusula general globalizadora del tratamiento de la competencia (libre y leal), atendiendo a la idea del ejercicio no abusivo de la actividad empresarial, vid. J. I. Font Galán, *Constitución económica y derecho de la competencia*, cit., quien introduce —por derecho propio— a la figura del consumidor como sujeto de protección directa en este ámbito.

El tratamiento de la competencia desleal por parte de la Ley 32/1988, de Marcas (arts. 87 a 89) y la Ley 34/1988, General de Publicidad (art. 6) —hoy la publicidad constituye el instrumento más relevante de la actividad competitiva, vid. Broseta Pont, *Manual de Derecho Mercantil*, 7.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1987, pp. 143 y ss., o Illescas Ortiz, «Derecho de la competencia: la competencia leal», en la obra colectiva *Lecciones de Derecho Mercantil*, vol. III, «Derecho industrial y régimen jurídico de la competencia», Sevilla, 1988, pp. 79 y ss.—, con el mantenimiento de un criterio de corte corporativista, y los anuncios sobre la Ley de defensa de la competencia (vid. M. Comenge Puig, «El Proyecto de Ley de defensa de la competencia», en *Boletín ICE Económico* n.º 2159, 1988, pp. 4329-4330) no permitían ser muy optimistas en tal sentido.

Ahora bien, las recientes Leyes de Defensa de Competencia (Ley 16/1989, de 17 de julio) y de Competencia Desleal (Ley 3/1991, de 10 de enero) han seguido derroteros bien distintos. Tras reconocer en sus Exposiciones de Motivos el carácter esencial que el principio de libre competencia asume en el sistema económico diseñado por nuestro texto fundamental, se acoge explícitamente la defensa de los intereses colectivos de los consumidores como uno de los principales objetivos a tutelar por esta normativa. En palabras del legislador, a la necesidad de mantener el «funcionamiento concurrencial del mercado», hay que unir las exigencias derivadas «del principio de protección del consumidor, en su calidad de parte débil en sus relaciones típicas del mercado» (Exp. Motivos Ley Competencia Desleal). Es más, a la hora de fijar los presupuestos de aplicación de la normativa sobre competencia desleal, se atiende a que el acto se realice en el mercado con fines concurrenceales, no siendo necesario que los sujetos de dicho acto sean empresarios ni que medie entre ellos una relación de competencia.

<sup>2</sup> Se trataba de la Conferencia inaugural de las II Jornadas del Derecho del consumo, cuyo texto se reproduce en *Estudios en homenaje al profesor Antonio Polo*, Madrid, 1981, pp. 71-85.

miento jurídico del Derecho del consumo». Situaba, en primer término, el escenario de este novedoso evento, «la sociedad de consumo, dominada por el modo de producción capitalista o neocapitalista» con su móvil de «obtención de nuevos y mejores beneficios», fundamentalmente en favor «de los productores o del capital que tras ellos actúa»; para pasar a continuación a la presentación de los actores, detentadores nacionales o internacionales de capital financiero, empresarios nacionales o multinacionales con clara tendencia oligopolista y de desvirtuación de la competencia y consumidores<sup>3</sup>.

## 2. La irrupción del Estado social y democrático

Sin negar el fondo de verdad que estas consideraciones encierran, hay que reconocer que, como todo planteamiento privado de matizaciones, tiene ecos de ciertas dosis de unilateralidad.

No cabe olvidar a otros sujetos (poder público, sindicatos, movimientos organizados), tampoco que algunos de los presentados no son un bloque monolítico (gran empresa frente a pequeña y mediana, poder adquisitivo y móviles de los consumidores). Por otro lado, junto a conceptos como «sociedad de consumo» y «neocapitalismo», emergen otros como «Estado social» y «Estado democrático»<sup>4</sup>, con relevantes manifestaciones sociopolíticas (sistema económico constitucionalizado, la economía social de mercado)<sup>5</sup> y socioeconó-

---

<sup>3</sup> Ult. ob. cit., pp. 75-76.

<sup>4</sup> Vid. supra nota 29, Apdo. I. Asimismo, Alzaga, ob. cit., pp. 73-81; P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho Político II*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1981, pp. 237-240; M. A. Aparicio, *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, 1983, pp. 57-88; y, Garrido Falla, *Comentarios...*, cit., pp. 23-29.

<sup>5</sup> Existe una abundante literatura en nuestra doctrina sobre el «sistema», «modelo» o «constitución» económica. Prescindiendo de su tratamiento en tratados y comentarios a la Constitución y, sin ánimo exhaustivo, cabe citar: Font Galán, «Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978», en *RDM* n.<sup>o</sup> 152, 1979, pp. 205 y ss. y, más recientemente, *Constitución económica...*, cit., pp. 131 y ss.; Bassols Coma, «La planificación económica», en Garrido Falla, *El modelo económico de la Constitución*, Madrid, 1982, pp. 614 y ss.;

micas (instituciones de la denominada «Economía social»)<sup>6</sup>.

En síntesis, suele coincidir en la irrupción de este movimiento en los sistemas económicos donde las decisiones económicas acogen esquemas descentralizados (economías de mercado,

---

A. Rojo, «Actividad económica pública y privada en la Constitución española», en *RDM* núms. 169-170, 1983, pp. 309 y ss.; Linde Paniagua, ob. cit.

Hay que destacar la idea de la constitucionalización del sistema vigente (economía de mercado con base en la competencia económica y aceptación de la iniciativa e intervención pública) en forma muy flexible, lo que permite a los poderes públicos, respetando las consecuencias inherentes a la definición del Estado español como «Estado social y democrático de Derecho», convertirse en protagonistas del binomio libertad económica-igualdad social.

<sup>6</sup> Este tema experimenta entre nosotros los primeros tratamientos. En el contexto europeo, bien bajo la teorización francesa de la «Economía social», bien bajo la alemana de las «empresas de interés general», se intenta decantar el concepto sobre la base de unos «principios» inspiradores. Hoy por hoy, al menos en España, ni siquiera existe consenso sobre las formas jurídicas o instituciones que tendrían cabida en este concepto. Vid., p.e., la concepción amplia acogida por Vicent Chulíá («Perspectiva jurídica de la Economía social en España», en *CIRIEC-España* n.º 2, Oct.-Dic. 1987, pp. 16-43 que, como indicaremos, contrasta con la recepción legal de la noción en nuestro Derecho positivo, al menos, por el momento.

Entre la bibliografía existente, cabe hacer referencia a la obra colectiva editada por la Dirección General de Cooperativas y Sociedades Laborales *Jornadas de estudios sobre Universidad, Cooperativismo y Economía social*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1988, 388 páginas; L. Berrocal, «Economía social, parasocial y flexibilidad», en *Anuario de Estudios Cooperativos*, editado por la Universidad de Deusto, Bilbao, 1986, pp. 19 y ss.; J. De Fourny, «De la cooperación a l'Economie sociale», en *II Congreso Mundial Vasco*, editado por la Universidad de Deusto, Bilbao, 1988, pp. 71-88; y, Alonso Soto, F., «Mutualismo Social y Economía Social», en *Cuadernos de Trabajo* editados por CIRIEC-España núm. 1, (enero) 1989. Y, sobre todo, la Revista *CIRIEC-España* (comenzó a editarse a principios de 1987) y las diversas monografías y obras periódicas auspiciadas por la Universidad de Deusto.

Junto a este tratamiento doctrinal, el sector de la «economía social» está teniendo entre nosotros sus primeros espaldarazos legislativos. Así, en fecha reciente, se ha aprobado la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social. Su artículo 2 desarrolla la composición del Consejo. En el denominado «Grupo Tercero», cuatro de sus veinte miembros corresponderán «al sector de la economía social» «propuestos» por «las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales» (art. 2.4 sub d). Señalemos que la Ley 21/1991 parece tener una idea estrecha de las entidades que conformarían la economía social. Cfr., asimismo, art. 98 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre

adjetivadas o desadjetivadas)<sup>7</sup> y superan determinados niveles de desarrollo y concentración económica (las llamadas sociedades posindustriales o sociedades programadas)<sup>8</sup>.

Pese a su carácter claramente reiterativo<sup>9</sup> e incompleto, la LCU no se ha resistido a hacer una alusión a esta realidad, estableciendo que «(En) todo caso, la defensa de los consumidores y usuarios se hará en el marco del sistema económico diseñado en los artículos 38 y 138 de la Constitución y con sujeción a lo establecido en el artículo 139» (art. 1.1, párrafo 2.º).

---

que regula la creación del denominado «Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social», y, el RD. 1836/1991, de 28 de diciembre por el que se regula su estructura orgánica básica y sus funciones.

<sup>7</sup> Insistiendo para nuestra Constitución en que la ausencia de adjetivación equivale a hablar de «una economía libre o de mercado», Alzaga, ob. cit., p. 307. Sobre el tema, Font Galán, «Notas...», cit., pp. 224-225. Advirtamos sobre la preferencia doctrinal, y personal, por la «economía social de mercado»; sobre su sentido, vid. supra nota 5.

<sup>8</sup> Sobre el tema, Bengoechea, ob. cit., pp. 17-18; J. A. Gómez Segade, «Notas sobre el derecho de información del consumidor», en *R/C* n.º 1, (enero-marzo) 1980, pp. 139 y ss.; A. J. Sequeira Martín, «Defensa del consumidor y derecho económico constitucional», en *REDC* n.º 10, (enero-abril) 1984, pp. 91 y ss.; M. García Amigo, «La defensa de los consumidores desde el derecho privado», en *RDP*, mayo 1985, pp. 395 y ss.; y, Quintela Conçalves, ob. cit., pp. 31 y 37 y ss. Autora que alude a manifestaciones en los modelos socialistas, «problemas de orden público y descontento social por los aumentos de precios o el desabastecimiento del mercado; lucha ideológica sobre la potenciación de la industria pesada o de bienes de consumo» (ob. cit., p. 33). El desarrollo de los recientes acontecimientos históricos ha revelado la realidad de esta apreciación.

<sup>9</sup> Como en casos similares de reproducción de mandatos constitucionales, así lo ha indicado también en esta ocasión nuestro Tribunal Constitucional (Fund. jd. 2 letra b St. 15/1989).



### III. Tratamiento jurídico de la protección del consumidor en España

1. LA PREOCUPACION INTERNACIONAL POR LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR. 2. LA SITUACION DE INDEFENSION DEL CONSUMIDOR ESPAÑOL. 2.1. La creación del Instituto Nacional del Consumo. 2.2. Los movimientos asociativos: dificultades para su desarrollo. 2.3. Las deficiencias legislativas. 3. LA REACCION DEL LEGISLADOR: LA LEY 26/1984, DE 19 DE JULIO, GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. 3.1. Antecedentes. 3.2. Sentido. 3.3. Crítica a la interpretación del Tribunal Constitucional: la Sentencia 15/1989, de 26 de enero. 3.4. Apelación al desarrollo sectorial del principio general de defensa del consumidor.



### III. Tratamiento jurídico de la protección del consumidor en España

#### 1. La preocupación internacional por la protección del consumidor

Resulta expresiva la exposición de De Castro:

«(El) hecho es que el movimiento se extiende como el fuego en un reguero de pólvora. Se crean asociaciones, se escriben artículos y libros, se editan revistas y se dictan disposiciones legales para la protección de los consumidores»<sup>1</sup>.

Junto a aspectos ya indicados (v.gr. precios, defensa de la competencia, protección de la salud de consumidores y usuarios, seguridad de bienes y servicios), la preocupación se centra en el estable-

---

<sup>1</sup> De Castro, ob. cit., p. 1069.

Sobre las repercusiones legislativas en otros países, vid. García Domínguez, ob. cit., pp. 11-12; Gonzalo Alonso, ob. cit., pp. 24-29; Heurgren, S., «El Ombudsman sueco», en *ICE* n.º 532, (diciembre) 1977, pp. 109-113; Polo, E., ob. cit., pp. 31-42; De Castro, ob. cit., pp. 1069-1070; Bercovitz, A., «La protección...», cit., pp. 71-72; García Amigo, ob. cit., pp. 398-401; Calais-Auloy, ob. cit.; Reich, ob. cit., pp. 158-210; LHeureux, ob. cit.; Bourgoignie, T., y Gillardin, J., ob. cit.; Weiss, D., y Chirouze, Y., ob. cit.

cimiento de unos «derechos del consumidor». Vaya por delante la advertencia acerca del espejismo que ello supone cuando se aborda con normas meramente programáticas o remisivas a la iniciativa gubernamental o no se acompañan de eficaces procedimientos para hacerlos valer.

Comienza con el Mensaje aludido del presidente Kennedy (conviene recordar los derechos que engloba: a la seguridad, a la información, a la elección y a la audiencia), actitud reiterada por Johnson en 1964 y por Nixon en 1969<sup>2</sup>. A la que siguen, ya en el ámbito europeo, la Resolución 543 (1973) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, bajo la denominación de «Carta de Protección del consumidor», publicada en mayo de 1973<sup>3</sup>, de la que habría que destacar las referencias al derecho a ver representados sus intereses, entre ellos los de carácter económico y social<sup>4</sup>; y, el «Programa preliminar» de las Comunidades europeas «para una política de protección y de información de los consumidores», de abril de 1975<sup>5</sup>, pero cuyos primeros pasos datan de la reunión de los Jefes de Estado de las Comunidades, en octubre de 1972.

---

<sup>2</sup> Superada la preocupación por problemas de precios y calidad, el centro de mira se desplaza a aspectos como la información, la educación, la representación y la asociación de los consumidores.

<sup>3</sup> Su texto aparece como anexo en la obra de Weiss y Chirouze, cit., pp. 201-204. Tras definir al consumidor (vid. supra nota 17, apartado I), desarrolla los derechos siguientes: «A. Droit des consommateurs à la protection et l'assistance» («a. Protection contre les préjudices matériels dus à des produits dangereux» y «b. Protection contre les attentes protées aux intérêts économiques du consommateur»), «B. Droit à réparation des dommages», «C. Droits des consommateurs à l'information», «D. Droits des consommateurs à l'éducation» y, «E. Droit à la représentation et à la consultation».

También la OCDE se ha preocupado por el tema, vid. Gonzalo Alonso, ob. cit., pp. 25-29.

<sup>4</sup> Posteriormente, la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa ha aprobado la Recomendación 947 (1982), relativa a la protección de los intereses económicos y sociales de los consumidores.

<sup>5</sup> Sobre la protección en el marco comunitario, vid. Mateu Isturiz, J. F.; Cepas Palanca, R., y Pedernal Peces, M. J. *La Protección de los Consumidores y el Medio Ambiente en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1986, 193 páginas; los artículos de Aguilera Ramos, A., «La protección de los consumidores», en Girón y otros, «Reseña de Derecho mercantil de la CEE», en *RDM*, núms. 161-162, 1981, pp. 581-609, y núms. 172-173, 1984, pp. 313-319; y, el número monográfico

Más recientemente, la preocupación alcanza visos de universalidad. Cabe aludir al «Proyecto de directrices para la protección del consumidor», del Consejo Económico y Social de las Naciones

---

fico dedicado por la revista *E. C.* bajo el título «Los consumidores españoles en la Comunidad Europea», núm. 7, abril 1986.

El Programa Preliminar contiene una definición amplia del consumidor (prácticamente equiparable a la de ciudadano, vid. supra nota 18, apdo. I), una carta de derechos (en términos coincidentes con la del Consejo de Europa) y la enumeración de una serie de actividades prioritarias en orden a la consecución de cinco objetivos (básicamente se traducen en hacer efectivos los derechos anteriores enumerados). Los resultados han sido bastante modestos, si se comparan con los proyectos. Intensificando acciones ya emprendidas en orden a la instauración del mercado único, se avanzó en la protección de la salud y seguridad de consumidores y usuarios en materia de información (v. gr. temas de etiquetaje) a los mismos y en la eliminación de trabas técnicas al comercio. Los progresos en sede de protección de los derechos económicos fueron casi nulos. Las medidas en este ámbito son las que más recelos suscitan entre empresarios y Gobiernos, máxime en un contexto de crisis económica.

En mayo de 1981 se aprueba el «Segundo Programa» (comprende el período 1981-1986), cuya motivación pone de manifiesto las deficiencias denunciadas. No obstante, ante la «difícil situación económica» se conforma con reiterar las previsiones del Programa Preliminar. Insiste en la importancia de la protección de la salud y seguridad de consumidores, a lo que une la preocupación por la calidad de los bienes y servicios. A modo de «cortina de humo» manifiesta, reiteradamente, la necesidad de «esforzarse en crear las condiciones de un mejor diálogo y una concertación creciente entre los representantes de los consumidores, de los productores y de los distribuidores». Con la correlación de fuerzas existentes, el diálogo está totalmente descompensado en favor de una de las partes.

En julio de 1985 la Comisión aprobó una Comunicación al Consejo de Ministros, con el objetivo de dar un «nuevo impulso» a la política de protección de los consumidores. Se reconoce que los «resultados obtenidos están muy por debajo de las intenciones enunciadas», se explicitan las razones que lo explican (básicamente el contexto de recesión económica y las escasas competencias de las instituciones comunitarias cuyas propuestas, sobre la base de los artículos 100 y 235 TCEE, han de ser asumidas por unanimidad) y parece darse un cambio de rumbo. Al menos, en las declaraciones, se afirma que la política de protección del consumidor debe considerarse «como una parte integrante de una política centrada en el bienestar de los ciudadanos». Sobre este tema, vid. infra p. 61.

Señalemos, finalmente, que el Acta Unica Europea, entre las modificaciones introducidas en el Tratado CEE dirigidas al establecimiento y funcionamiento del mercado interior, prevé que el «Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo y previa

Unidas (Res. 1981/62, de 23 de julio de 1981) y a la Resolución 39/248 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de abril de 1985, donde se explicitan las «Directrices para la Protección del Consumidor»<sup>6</sup>.

Interesa destacar la idea, recogida expresamente en el texto del Consejo de Europa, acerca de la necesidad de basar la política de defensa del consumidor en un cierto número de normas internacionales, a fin de no perturbar los intercambios internacionales<sup>7</sup>.

## 2. La situación de indefensión del consumidor español

Entre tanto, ¿qué ocurría en nuestro país? Es significativo que en 1967, cuando Iribarren aborda el tema<sup>8</sup>, puede poner de manifiesto antecedentes, cambios operados, actuaciones debidas al Estado y a la sociedad; pero, cuando pasa a analizar las realizaciones tiene que recurrir a experiencias extranjeras. Es más, en diciembre

---

consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros» (art. 18, que introduce el art. 100A). A lo que se une una referencia explícita a la materia consumerista, estableciendo que la «Comisión, en sus propuestas (...) referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado».

<sup>6</sup> Vid. Estudios sobre Consumo n.º 1, (abril) 1984, pp. 185-195, donde se recoge el Proyecto del Consejo Económico y Social, y la obra de Stiglitz, G. A., *Protección jurídica del consumidor*, Buenos Aires, 1986, pp. 109-120, en cuyo «apéndice» se inserta el texto de la Resolución de la Asamblea General.

<sup>7</sup> Preocupación también presente en el ámbito de la Comunidad Europea. El Segundo Programa de acción señalaba que las medidas adoptadas «tienen además muy a menudo el efecto o bien de suprimir obstáculos no tarifarios en los intercambios, o bien aproximar las condiciones de competencia a las que deben ajustarse productores o distribuidores». Sobre el tema, Alvarez Gómez-Pallete, J. M., «La libre circulación de mercancías: la unión aduanera», en la obra colectiva dirigida por García de Enterría y otros, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo II*, Madrid, 1986, pp. 27 y ss., sobre todo, el comentario a la sentencia «Cassis de Dijon».

<sup>8</sup> Iribarren, J., ob. cit., pp. 157-179.

de 1977, la revista ICE bajo el título «Defensa del consumidor», dedica un monográfico al tema<sup>9</sup> cuyo editorial (adviértase que se publica por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio y Turismo) aparece bajo la rúbrica, «Sobre la no defensa del consumidor en España».

¿Qué se había hecho? Aparte de la existencia de una amplia normativa en sede de protección de la salud (destaquemos el Decreto 2484/1967 aprobando el Código Alimentario Español)<sup>10</sup>, que, como tristemente se comprobaría después, planteaba serias dudas sobre su vigencia práctica, cabe resumir la situación —simplificando un poco— indicando que se había creado algún organismo administrativo, se constata la existencia de ciertos movimientos asociativos por parte de los consumidores y se evidencia la preocupación de la doctrina por la situación de indefensión del consumidor español.

## 2.1. La creación del Instituto Nacional del Consumo

En el plano institucional, destaca la creación por Decreto 2950/1975 del Instituto Nacional del Consumo, previsto como proyecto en el III Plan de Desarrollo dentro del sector comercio, y que surgía de la conversión del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, creado en 1971 dentro del Ministerio de Comercio<sup>11</sup>. Asimismo, por estas fechas, el antiguo Consejo citado da lugar a un Consejo de los Consumidores y se crea la Dirección General de los Consumidores<sup>12</sup>. Es preciso indicar que lo ambicioso de sus trabajos y propuestas, estaba muy alejado de la dotación

<sup>9</sup> Se trata del número 532, pp. 5-130.

<sup>10</sup> La vigencia de la mayor parte de esta norma, después de una amplísima *vacatio legis*, tiene lugar a través de las reglamentaciones que la desarrollan. Sobre el tema, vid. Rebollo Puig, M., «Potestad sancionadora, alimentación y salud pública», Madrid, 1989, pp. 186 y ss.

<sup>11</sup> Vid. De Eusebio Rivas, P., «El Instituto Nacional de consumo», en ICE n.º 532, pp. 66-74.

<sup>12</sup> Bengoechea, ob. cit., pp. 18-19; Aguilar Tremoya, R., «Representatividad y representación del consumidor español», en ICE, últ. n.º cit., pp. 36-37.

material y personal puesta a su disposición y de la voluntad de fomento y de reformas legislativas que todo ello exigía<sup>13</sup>.

## 2.2. Los movimientos asociativos: dificultades para su desarrollo

Respecto a las organizaciones consumeristas, la situación es ciertamente paradógica. Existe un consenso generalizado sobre la importancia de estos movimientos<sup>14</sup> y en la necesidad de su fomento por parte de las instancias oficiales. Sin embargo, desde la década de los años sesenta en que surgen las primeras manifestaciones en España, se encuentran con serias dificultades.

Problemas para su constitución, ante la necesidad de su encaje en la Organización Sindical hasta la aparición de la Ley de Asociaciones y su desarrollo reglamentario en 1964-1965. Con todo, será en 1977 a partir del proceso iniciado por la Ley de Reforma Política, cuando el artículo 8 del Real Decreto-ley de 1 de abril de ese año exigiría el encauzamiento de estos movimientos asociativos hacia el Derecho general de asociaciones.

La actividad de fomento queda reducida, sustancialmente, al reparto de subvenciones. Será a partir de 1978 cuando se institucionaliza la consignación, en los presupuestos del INC, de crédi-

---

<sup>13</sup> Basta cotejar las partidas destinadas al INC y las adjudicadas, por ejemplo, al IRESCO. Gómez Segade señalaba como «hay que lamentar que en España el Instituto Nacional del Consumo carezca de una proyección social más sensible, debido posiblemente a sus deficiencias estructurales y presupuestarias» (últ. ob. cit., p. 154).

<sup>14</sup> Prácticamente no existe acercamiento al tema que no coincide en este punto. Precisamente una de las causas —más decisivas— de la situación de subordinación del consumidor en el mercado, radica en la dificultad de organizar en forma duradera sus intereses, por contraste con lo que ocurre en el caso de los intereses empresariales. Por todos, Reich, ob. cit., p. 160.

El reconocimiento de esta realidad debiera animar para remover todos los obstáculos a las tareas de las organizaciones que tratan de articular aquellos intereses, así como servir de estímulo a la actividad de fomento desarrollada por los poderes públicos. Entre nosotros, la justificación de esta exigencia no plantea ninguna dificultad, al haber sido asumida explícitamente por la norma fundamental (arts. 1.1, 9.2, 51.2 y 129.2 CE).

tos para ayudar a su financiación. En principio, sobre la base de criterios dispersos y cambiantes, hasta que la LGPE para 1984, en su Disposición adicional decimosexta, estableció la necesidad de aprobar las normas reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones con cargo a los presupuestos estatales que careciesen de asignación nominativa. La primera regulación sería la Orden de 27 de marzo de 1984 («BOE» de 12 de abril).

Sus posibilidades de actuación carecen de toda cobertura normativa. En nuestra legislación, resulta difícil citar alguna Ley que, fuera de las declaraciones programáticas, reconociera legitimación a las asociaciones de consumidores en defensa de los intereses colectivos de éstos. El propio Tribunal Constitucional, al abordar la competencia de la Comunidad Autónoma vasca para establecer, con carácter general, tal legitimación (art. 32 Ley 10/1981 impugnada), alude a la existencia de «ejemplos singulares» en nuestro Derecho (Fund. Jd. vigésimo St. 71/1982). Lo cierto es que la cita suele reducirse al artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que reconoce legitimación —en los términos previstos por el artículo 28 de la misma— a «... Asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales o económicos determinados...».

Finalmente, sus funcionamiento práctico presenta serias deficiencias. Escasa capacidad para autofinanciarse, atomización del movimiento asociativo, escasez de medios técnicos y personales, muy tímido impacto de sus actuaciones en la opinión pública, tensiones entre las distintas asociaciones, niveles de afiliación muy bajos, falta de independencia y de estructuras democráticas, dudas sobre sus cuotas de representatividad, y cabría seguir<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobre el tema, vid. principalmente, Aguilar Tremoya, ob. cit., pp. 30-37; García de Pablos, A., «El consumidor en España; esperanza, responsabilidad y potenciación», en *ICE*, últ. núm. cit., pp. 121-123; Villoria, E., ob. cit., pp. 124-127; De Gregorio Sedeño, A., «El ama de casa y el consumo familiar», en *ICE*, últ. núm. cit., pp. 128-130; Servicio de organizaciones de consumidores, «Datos básicos sobre las organizaciones de consumidores españolas», en *E.C.* n.º 1, (abril) 1984, pp. 211-220; Quintela Conçalves, ob. cit., pp. 186-199.

## 2.3. Las deficiencias legislativas

En el plano jurídico, ya hemos señalado como destaca la preocupación doctrinal. Al hilo del relato de las iniciativas comparadas y de la constitucionalización del tema, se va a evidenciar la desprotección del consumidor español que, sólo en forma tantencial, ha sido tenido en cuenta.

Espigando las distintas ramas del Ordenamiento jurídico se obtiene la convicción de que los materiales normativos con que contamos para apoyar la defensa de consumidores y usuarios, abordan aspectos muy concretos y desconexos. En más de una ocasión, tales normas se obtienen tras la lectura de las exposiciones de motivos, donde se alude a la defensa del consumidor (el ejemplo más significativo aparece en la Ley 110/1963, sobre represión de las prácticas restrictivas de la competencia)<sup>16</sup>. En otras, acudiendo a los criterios de interpretación del artículo 3.1 del Código civil. Y, siempre, recordando la aspiración a una regulación justa de las relaciones socioeconómicas, a través de la instrumentación de los «conceptos válvulas» presentes en los Códigos decimonónicos y que remiten a criterios como la buena fe, el ejercicio no abusivo de los derechos, el orden público, etc.

A ello se une una enfermedad aún más grave: la falta de vigencia real y efectiva de la normativa existente<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> En esta misma línea cabe hacer referencia a la normativa sobre disciplina del mercado, Decreto de 17 de noviembre de 1966 que, tras ser derogado por el Decreto 3632/1974, volvió a entrar en vigor ante la anulación de este último por el Tribunal Supremo en marzo de 1981, hoy sustituido por el Real Decreto 1945/1983; el Estatuto de la Publicidad de 11 de junio de 1964; y, la Ley de ventas de bienes muebles a plazos de 17 de julio de 1965. Advirtamos que, como ha denunciado la doctrina (v.gr. Vicent Chuliá, *Compendio...*, cit., p. 10), aunque estas normas asumen la preocupación consumerista, su estudio crítico nos lleva a otras conclusiones.

<sup>17</sup> Sobre el tema, Gómez López, J. L., ob. cit., pp. 39-41; Rivero Ysern, ob. cit., pp. 205-249; Bermejo Vera, ob. cit., pp. 251-300; Polo, A., «Reflexiones sobre la reforma del ordenamiento mercantil», en *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje a Rodrigo Uria*. Madrid, 1978, pp. 613-619; Polo, E., ob. cit., 134 páginas; De Castro, ob. cit., pp. 987-1085; Bercovitz, A., «La protección de los consumidores, la Constitución...», ob. cit., pp. 30 y ss., y «La protección de los consumidores en el Derecho español», ob. cit., pp. 55-78.

### 3. La reacción del legislador: La Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios

#### 3.1. Antecedentes

La voz de alarma vendrá de la periferia con la aparición de la legislación vasca regulando al «Estatuto del consumidor» y la regulación por la Comunidad autónoma catalana «de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales»<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En el caso del País Vasco, se trata de la Ley 10/1981, redactada definitivamente (vid. B.O. País Vasco de 2 de marzo de 1983) tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre. La Ley catalana es de 18 de febrero de 1983, y fue asimismo objeto de dos recursos de inconstitucionalidad, resueltos por la St. 88/1986, de 1 de julio.

Con posterioridad, se dicta la Ley gallega de 28 de diciembre de 1984, reguladora del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario (D. O. Galicia de 1 de febrero de 1985), que estaba pendiente de pronunciamiento sobre la constitucionalidad de sus artículos 1, 17, 18, 19, 20 a), 22 y 31 (como adelantamos, el fallo del Alto Tribunal se contiene en la reciente St. 62/1991, de 22 de marzo, «BOE» de 24 de abril); la Ley de los Consumidores y Usuarios en Andalucía de 8 de julio de 1985 («BOJA» de 16 de julio); y la Ley valenciana de 9 de abril de 1987, reguladora del Estatuto de Consumidores y usuarios (D. O. Generalitat Valenciana de 15 de abril).

Junto a las sentencias indicadas, el Tribunal Constitucional ha tenido otras oportunidades (v.gr. Sts. 32/1983 y 42/1983 ante los conflictos de competencia planteados por los ejecutivos vasco y catalán contra el Real Decreto 2824/1981 sobre registro sanitario de alimentos y el Real Decreto 2825/1981 sobre coordinación y planificación sanitaria) de pronunciarse sobre el reparto de competencias en esta materia. Víd. Santamaría Pastor, J. A.: «La regulación normativa de la distribución competencial», en *E.C.* n.º 3, 1984, pp. 161-169; Bercovitz, R., «La defensa contractual del consumidor y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el doctrina del Tribunal Constitucional», en *Estudios jurídicos...*, ob. cit., pp. 75-99; Quintela Conçalves, ob. cit., pp. 211-212, y, relacionando el tema con la aplicación del Derecho comunitario, Mateu Istariz y otros, ob. cit., pp. 111-121.

Entre los últimos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, se sitúa la Sentencia de 19 de abril de 1988 («BOE» de 5 de mayo), que resuelve un conflicto de competencia (n.º 66/1984) promovido por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 389/1983 de la Generalitat catalana, relativo al etiquetaje de los productos que se comercializan en Cataluña y cuya constitucionalidad salva

La respuesta del legislador estatal tras la constitucionalización del tema, parecía inminente si atendemos a la generalizada sensibilización por los problemas del consumo y a la situación existente entre nosotros. Como es conocido, el impulso decisivo vendrá de la mano de acontecimientos dramáticos: el denominado «síndrome tóxico». En septiembre de 1981 el Congreso de los Diputados acuerda, considerándolo una «medida urgente», «(...) la refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción de las infracciones», como recuerda el preámbulo del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que cumplió tal medida<sup>19</sup>. El

---

el Tribunal Constitucional ante la inexistencia de norma estatal «que haya sido formulada como básica» (la Sentencia merece algún comentario, sobre todo respecto al mantenimiento de la unidad de mercado; pero no parece esta la sede oportuna). En idénticos términos, la St. 80/1988, esta vez resolviendo el conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación contra el D. 101/1985 de la Junta de Galicia, sobre utilización del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los productos que se comercializan en Galicia.

Mención especial merece la ya citada St. 15/1989 que será objeto de análisis al hilo de la exposición.

Pese a su obviedad, interesa destacar como la actividad de fomento en favor del movimiento consumerista compete a todos los «poderes públicos» (art. 51.2 CE). La propia LCU al abordar, en forma bastante deficiente, la delimitación de competencias en su Capítulo X reconoce tal realidad. Vid. para la Administración central (art. 39 sub 2), para la autonómica (art. 40) y para la local (art. 41.4). Cfr., en materia de potestad sancionadora de las Corporaciones Locales, la Disp. Adicional Quinta de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre.

<sup>19</sup> Sobre el mismo, vid. Bercovitz, A., «La protección de los consumidores en el Derecho español», ob. cit., pp. 60-65; y, en extenso, Rebollo Puig, M., «Potestad sancionadora...», ob. cit., pp. 484 y ss.

Pocos días después, la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgeante y Parcial de Código Penal daría nueva redacción a la Sección 2<sup>a</sup>, Capítulo II, Título V, del Libro II, bajo la rúbrica de «Delitos contra la salud pública y el medio ambiente» (arts. 341 a 348 bis). En esta línea interesa destacar la Ley catalana sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores y Usuarios (Ley 1/1990, de 8 de enero, «BOE» de 16 de febrero).

Fuera del ámbito represivo, en septiembre de 1981 el Gobierno de la UCD remitió al Congreso un Proyecto de Ley del Consumidor que, ante las numerosas enmiendas suscitadas (destaca la propuesta de texto alternativo presentada por el Grupo socialista), la debilidad de aquel gobierno y lo no prioritario del tema según declaraciones del propio Ministerio de Economía y Comercio, no

24 de julio de 1984 se publica en el «BOE» la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>20</sup>.

### 3.2. Sentido

La Ley ha sido recibida en forma crítica por la doctrina<sup>21</sup>, ante sus deficiencias de técnica y sistemática jurídica. Defectos que no se limitan a estos ámbitos<sup>22</sup>.

En su defensa hay que señalar que la misma pone de manifiesto una decidida voluntad política, al menos si atendemos las declaraciones vertidas, de asumir y potenciar el movimiento con-

---

saldría adelante. Sobre las iniciativas legislativas desde septiembre de 1981, vid. Sanroma Aldea, J. (sic), «El debate parlamentario del proyecto de la ley texto comparado con la ley», en *E.C.* n.º 3, pp. 171-172; García Amigo, ob. cit., pp. 405-407, y Weiss y Chirouze, ob. cit., pp. 184-191.

<sup>20</sup> Señalemos que para referirse a la Ley 26/1984 se utilizan las siglas LGDCU y LCU, nosotros venimos utilizando esta última.

<sup>21</sup> Antes de su aparición, Sequeira Martín, ob. cit., y Bercovitz, A., últ. ob. cit., pp. 72-75. Publicada la Ley, vid. el monográfico que bajo el título «Comentarios a la LGDCU» le dedica la revista *E.C.*, n.º 3, cit. Asimismo, Bercovitz, R., «Reflexiones críticas sobre la protección de los consumidores en el Derecho español», en *Estudios jurídicos...*, ob. cit., pp., 17-21; García Amigo, ob. cit., pp. 407 y ss.; Quintela Conçalves, ob. cit., idem, «El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español», en *E.C.* n.º 8, (septiembre) 1986, pp. 13 y ss.

Las consideraciones de algunas asociaciones de consumidores, también antes de la aprobación de la Ley, pueden consultarse en la revista que, bajo su nombre, edita la cooperativa Eroski, n.º 67, (octubre) 1983, pp. 22-25.

<sup>22</sup> Junto a pretensiones muy ambiciosas, basta analizar lo dispar de su contenido. Resulta parca en otros extremos ante las excesivas remisiones y normas de carácter programático y el hecho de que, prácticamente, no aborda el mandato del artículo 51.1 CE en lo relativo al establecimiento de «procedimientos eficaces». Unase a ello, las dificultades de interpretación y de encaje que, en el sistema normativo vigente, plantean las innovaciones sustantivas y de directa aplicación que introduce. Por citar algún ejemplo, los artículos 8.1 (omisión hecha de la recepción de la doctrina relativa a la integración publicitaria del contrato en beneficio del consumidor), 10, 11 y 25 a 30. Cabe aludir, asimismo, a la existencia de puntos claramente criticables, como los del artículo 10.4 párrafo segundo (en sede de regulación de los efectos de las cláusulas abusivas) y artículo 26 (en sede de responsabilidad del fabricante).

sumerista. A lo que se une el que va a actuar de «cuña», a veces distorsionante, en el panorama normativo vigente. Para lo que sí ha servido es para generalizar en la doctrina la preocupación por el tema de la protección de consumidores y usuarios (prueba de ello es su rápida recepción en los tratados y manuales, sobre todo, de Derecho privado). Conviene señalar que, junto a la fría acogida en términos generales, también se han producido valoraciones optimistas sobre su potencialidad<sup>23</sup>.

Sin ocultar sus defectos, hay que reconocer que la LCU cobra sentido propio, alejándose de explicaciones coyunturales sobre su origen y duras críticas ante lo dispar de su contenido —al parecer, llamado a disolverse a medida que avance el movimiento de renovación de nuestro Ordenamiento—, si atendemos a su Exposición de motivos. Aquí se esbozan los objetivos perseguidos: establecer bases, procedimientos «eficaces», sentar un marco legal adecuado y, sobre todo, incardinarse con el suficiente rango normativo, principios y criterios. En definitiva, servir de eje para la vertebración de las futuras «actuaciones y desarrollos normativos», sin pretensiones de demoler el carácter pluridisciplinar del tema<sup>24</sup>.

### 3.3. Crítica a la interpretación del Tribunal Constitucional: la Sentencia 15/1989, de 26 de enero

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 15/1989 citada, ha venido a desbaratar, en gran medida, estas pretensiones. En la

<sup>23</sup> En este sentido, Font Galán, J. I.: «¿Hacia un sistema jurídico mercantil de “faz completamente nueva”? La Ley 26/1984, de 19 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios: un instrumento para la realización histórica de un Derecho mercantil del Estado social», en *RDM* n. 177, 1985, pp. 381-417. Igualmente se alejan de esta obsesión crítica, entre otros, Vicent Chuliá, *Compendio...*, cit., pp. 11-13; Broseta Pont, *Manual...*, cit., pp. 147-148, y Sánchez Calero, *Instituciones de Derecho Mercantil*, 12.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1987, p. 25.

<sup>24</sup> Según su Exposición de Motivos, la misma «aspira a dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa, que no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos, tales como la legislación mercantil, penal o procesal, y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior».

misma, el Alto Tribunal se cuestiona, en primer término, el «título o títulos competenciales en que pueda fundamentarse la Ley General». La materia de defensa del consumidor sólo correspondería al Estado en virtud de la cláusula residual que, en su favor, diseña al artículo 149.3 CE, por lo que puede ser asumida —como ha ocurrido— como competencia «plena» por las CC.AA. Ahora bien, dado el carácter pluridisciplinar de esta materia, «resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas»<sup>25</sup>. Se concluye afirmando «la legitimidad de la opción ejercitada por el Estado con la aprobación de la Ley».

El problema estaría ahora en comprobar «si se ha producido con su aprobación algún tipo de extralimitación a la luz, en cada caso concreto, de los específicos títulos competenciales que constitucionalmente son propios del Estado».

La solución que se acoge, sirviendo de base para la sustanciación del recurso, será que cuando el único título competencial de que disponga el Estado para dictar una norma sea la defensa de los consumidores y usuarios, dicha norma no va a ser de aplicación directa en aquellas CC.AA. que hayan asumido como competencia «plena» la defensa del consumidor. En aplicación de este razonamiento, declara constitucionales, pero no aplicables en dichas CC.AA. (sic), «los artículos 1.1; 6; 7; 13.2 último inciso; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 22, 1, 2, 3, 4, y 6; 23; 36.2; 39.5 y 41», así como el artículo 20.1 y 2 de la LCU<sup>26</sup>.

Convendría destacar la existencia de un voto particular, formulado por el Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, que va más en línea con nuestra idea sobre la funcionalidad y sentido de la LCU. En el mismo se conectan las previsiones del artículo 51 CE con las de los artículos 10.2 y 149.1-1 del mismo

<sup>25</sup> Entre los títulos competenciales que juegan en favor del Estado, el propio Tribunal Constitucional se refiere a los números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 del artículo 149.1 CE, «principalmente». Estas ideas ya fueron vertidas, o eran deducibles, de anteriores pronunciamientos, así las citadas Sentencias 71/1982 y 88/1986.

<sup>26</sup> El resto del fallo declara inconstitucionales «los artículos 8.3, inciso segundo, en la expresión “constituidas de acuerdo con lo establecido en la Ley”, y 40», y mantiene la constitucionalidad del artículo 24 «interpretado en los términos que se contienen en el fundamento jurídico 8, letra b».

texto, relación que sirve de apoyo para afirmar la competencia estatal «para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en cuanto a su derecho a la defensa como consumidores y usuarios».

### 3.4. Apelación al desarrollo sectorial del principio general de defensa del consumidor

Sólo queda esperar que las reformas hoy proyectadas o emprendidas<sup>27</sup>, no olviden —como corresponde a su carácter de principio general constitucionalizado y desarrollo legalmente— la defensa de consumidores y usuarios.

Ejemplificando con la materia mercantil hay que denunciar la reciente actitud zigzagueante del legislador estatal que olvida (v.gr. legislación cambiaria y sobre competencia desleal contenida

---

<sup>27</sup> Sobre estas tareas en el ámbito mercantil, vid. Polo. A., ob. cit., pp. 547-645; Girón Tena, *Tendencias actuales y reforma del Derecho mercantil (Estudios)*, Madrid, 1986, 247 páginas; Arana Gondra, F.J., *Orientaciones modernas de la legislación mercantil*. Madrid, 1987, 101 páginas; y, Menéndez Menéndez, A., «El Anteproyecto de Ley de reforma parcial y de adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la CEE en materia de sociedades», en Rojo, A., y otros, *La reforma de la Ley de sociedades anónimas*, Madrid, 1987, pp. 13-19.

<sup>28</sup> Centrándonos en la materia objeto de nuestro análisis, hay que destacar como la segunda redacción de la «Propuesta de Anteproyecto de Ley de condiciones generales de la contratación» dada a conocer por el Ministerio de Justicia reconoce legitimación a las «asociaciones de consumidores y usuarios, que cumplan con los requisitos que reglamentariamente se establezcan» para «pedir la ineeficacia de unas condiciones generales de la contratación o de una parte de las mismas» (art. 28, párrafo segundo) y se admite su intervención (sin retroacción

en la Ley de Marcas) o recuerda (v.gr. normativa sobre publicidad y, en algunos aspectos, los que suponen la introducción de la idea de función social de la propiedad, la relativa a la propiedad industrial, así como la reciente regulación de la competencia libre y leal), los mandatos constitucionales atendiendo a las presiones o conveniencias en juego. De lege ferenda, las reformas anunciadas (v.gr. condiciones generales de los contratos) contienen referencias explícitas y, lo que es más importante, aplicaciones concretas de este principio general del artículo 51 CE<sup>28</sup>.

---

de actuaciones, pero con posible utilización de medios de defensa y recurso en forma independiente) en los procesos promovidos por otras partes legitimadas (art. 34).

Por su parte, la Ley de Competencia Desleal permite a las «asociaciones que, según sus estatutos, tengan por finalidad la protección del consumidor» el ejercicio de una serie de acciones (acción declarativa de la deslealtad del acto, acción de cesación o de prohibición del mismo, acción de remoción de los efectos producidos y acción de rectificación de informaciones engañosas, incorrectas o falsas) en este ámbito (art. 19.2 b).

Finalmente, la Ley de Defensa de la Competencia, sentado el carácter público de la denuncia ante el Servicio de la Defensa de la Competencia para que éste inicie el expediente relativo a la existencia de conductas prohibidas, faculta a las asociaciones de consumidores para solicitar al Tribunal de Defensa de la Competencia la emisión de «informes sobre materias de libre competencia» (art. 26.2); al tiempo que se establece el informe preceptivo del Consejo de Asociaciones de Consumidores, en la tramitación de autorizaciones de conductas «prohibidas» (ex art. 1, pero que contribuyen «a mejorar la producción o la comercialización de bienes y servicios, o a promover el progreso técnico o económico» (art. 38.4). Respecto al ejercicio de la facultad indicada por parte de las asociaciones de consumidores y sobre el Consejo de Asociaciones de Consumidores, cfr. RD. 825/1990, de 22 de junio, sobre el que volveremos.



#### IV. La idea-fuerza de la «calidad de vida» como eje de futuros acercamientos al tema

1. LAS CONCEPCIONES COMPLEMENTARIAS Y COMPENSATORIAS EN LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR. 2. LAS MANIFESTACIONES DE LAS CONCEPCIONES COMPENSATORIAS. 3. LA NECESIDAD DE SUPERAR UN TRATAMIENTO «JURIDIFICADOR» DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR.



## IV. La idea-fuerza de la «calidad de vida» como eje de futuros acercamientos al tema

### 1. Las concepciones complementarias y compensatorias en la defensa del consumidor

El objetivo de la defensa de consumidores y usuarios puede encuadrarse a través de diversas vías, claramente diferenciables en sede teórica, pero perfectamente compatibles, como sería deseable, en su realización práctica.

Una primera se enmarca en las denominadas<sup>1</sup> concepciones complementarias (o conformes) al mercado. Según las mismas, la política de defensa del consumidor supondría un punto más de estabilización del sistema de economía de mercado frente a las disfunciones inherentes al mismo o los posibles abusos de algunos operadores económicos. Sus objetivos fundamentales irían encaminados hacia «la política de la competencia, la política de la información y la mejora sustancial de la protección jurídica individual del consumidor»<sup>2</sup>. Lo que no cuestionarían estas concepciones sería la estructura de poder en ese mercado.

---

<sup>1</sup> Reich, N., ob. cit., p. 176.

<sup>2</sup> Ult. ob. cit., pp. 177 y ss. Cfr., en un plano divulgativo, nuestro «Notas

Frente a éstas se alzan las denominadas concepciones compensatorias (o correctoras) del funcionamiento del mercado. Propugnan, a través de las actuaciones públicas y las actividades de las organizaciones de consumidores, la constitución de un contrapoder en manos de estos últimos.

## 2. Las manifestaciones de las concepciones complementarias

Ya en 1952, Galbraith —siguiendo la línea marcada por Schumpeter, Clark y Mason<sup>3</sup>— admitía, como fenómeno irreversible, la concentración industrial y advertía sobre la necesidad de reconocer e incentivar las organizaciones de los grupos sociales afectados. Entre ellos los consumidores, aunque analizando la situación norteamericana, considera más viables a las organizaciones de las empresas encargadas de la distribución. La idea sería constituir un poder fáctico dotado de la suficiente fuerza de negociación, al que denomina «poder compensador»<sup>4</sup>, que serviría para reestablecer el equilibrio de fuerzas en el mercado.

De entrada, no nos parece adecuado reconducir el tema de la protección de consumidores y usuarios a un correctivo más, como serían, según algunas concepciones, la intervención pública, la actividad sindical o la funcionalización de los poderes privados<sup>5</sup> de

---

para un nuevo enfoque en la protección de consumidores y usuarios», Revista de Fomento Social núm. 180, oct.-dic. 1990, pp. 367-375.

<sup>3</sup> Vid. la introducción de Fabián Estapé a la obra de J. K. Galbraith, *Capitalismo americano. El concepto de poder compensador*, cit., pp. 9-33.

<sup>4</sup> Ult. ob. cit., pp. 160 y ss.

<sup>5</sup> No se entienda que los ejemplos citados nos merecen este juicio. Los mismos se utilizan para evidenciar como tales concepciones encuentran adeptos en los formuladores y sostenedores de leyes naturales presidiendo el funcionamiento del sistema económico y cuya exigencia máxima sería el aumento de la producción, como protagonista estelar y excluyente.

Hay que huir de la idea de considerar el movimiento consumerista como una «sindicación» de los consumidores para aportar un nuevo punto de estabilización social a los conflictos inherentes al sistema, y avanzar en la construcción de nuevos esquemas axiológicos y no simplemente en la racionalización de los existentes.

posibles fricciones o disfunciones del sistema económico. La conexión de este movimiento con los desequilibrios de fuerzas entre productores-distribuidores y consumidores, supone su empequeñecimiento y su encauzamiento instrumental.

La cuestión es más seria. No encaja simplemente en las modas —por duraderas que sean— históricas ni en las intervenciones públicas<sup>6</sup>, se engarza con los derechos de la ciudadanía. De ahí su articulación técnica vía el reconocimiento de derechos subjetivos, en definitiva, de «poderes»<sup>7</sup>. Entre estos derechos hay que incluir el de estar presentes, no basta con ser tenidos en cuenta si conviene o no es entorpecedor, en la adopción de las decisiones que les afecten.

---

<sup>6</sup> Vid. nota precedente.

Sobre la importancia de la actuación de los poderes públicos, vid. infra apartado V.

<sup>7</sup> Como es conocido, los previstos en el artículo 51 CE han sido ordenados por la doctrina (Bercovitz, A., «La protección de los consumidores, la Constitución...», cit., pp. 25-27), en sustantivos: protección de la «salud, la seguridad y los legítimos intereses económicos» (y «sociales», hay que añadir, como reza la intitulación del Capítulo III de la LCU); e, instrumentales: «procedimientos eficaces», «la información y la educación de los consumidores y usuarios», fomento y audiencia de sus asociaciones. Respecto a este último, conviene advertir que, desde la óptica del derecho a la constitución de controles sociales, cobra sustantividad propia.

Tales derechos han sido desarrollados por el legislador estatal en el artículo 2.1 LCU. Como novedades interesa destacar la referencia explícita a la indemnización de daños y perjuicios, a las ideas de participación y representación aplicadas a las organizaciones de consumidores y a la «protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión».

Algunos de estos «derechos» han hecho necesario recurrir a la teorización sobre los llamados «intereses difusos o colectivos». Señala Prieto-Castro (*Tratado de Derecho Procesal Civil I*, 2.ª ed., Pamplona, 1983, p. 46) que los mismos «no se individualizan en una titularidad concreta, sino que pertenecen a todos los miembros de la Comunidad, por concesión de la Constitución y de otras leyes y disposiciones, siendo estas normas las que confieren una legitimación al miembro de esa Comunidad».

A nuestros efectos, el principal problema suscitado, y aún no resuelto (cfr. art. 18.2 del RD. 825/1990, citado), pese a la declaración del artículo 20.1 LCU o la del artículo 7.3 LOPJ, es el relativo a la legitimación de las asociaciones de consumidores y el alcance de la misma. Sobre nuestra toma de partido, vid. infra pp. 73.

Sin duda, este planteamiento va mucho más allá de su protección como contraparte contractual<sup>8</sup>, conectando con el plan esbozado por Galbraith. Teorización plenamente extrapolable el contexto europeo, quizá bajo el ropaje de la necesidad de someter a control —en este caso, social— a los poderes exentos del mismo<sup>9</sup>. La profundización en este sentido permitiría superar, como se ha advertido<sup>10</sup>, una defensa negativa del consumidor, vía el establecimiento de toda una serie de prohibiciones en garantía de sus derechos e intereses, y adentrarse en la participación de éstos en la adopción de las decisiones del proceso económico que les afecten. Sin duda, aquí, las asociaciones de consumidores y usuarios, como expresión de este contrapoder consumerista, tienen un legítimo

---

<sup>8</sup> Ello no supone negar la importancia de la protección en este ámbito.

Prueba de ello es que, entre lo más destacable de la LCU, ha sido la introducción de alguna normación al respecto: así, el art. 8, con la doctrina introducida jurisprudencialmente —Sts. T.S. de 14 de junio de 1976 y 27 de enero de 1977— de la integración publicitaria del contrato; art. 10, primer abordamiento «general» en nuestro Derecho de las condiciones generales de los contratos; y, el artículo 11, relativo al «régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución», previsto en los contratos a los que es aplicable la LCU. Sobre el tema, Font Galán, «La integración publicitaria del contrato: un instrumento de Derecho privado contra la publicidad engañosa», ejemplar mecanografiado de la ponencia presentada a las *Jornadas de Derecho y Consumo*, organizadas por el Excmo. Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (17 y 18 de marzo de 1988); Duque Domínguez, J., «La protección de los derechos económicos y sociales en la Ley General para la Defensa de los Consumidores», en *Estudios...*, cit., pp. 141-158; García Amigo, ob. cit., pp. 407 ss.; Bercovitz, R., «La defensa contractual del consumidor o usuario en la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios», en últ. ob. cit., pp. 180-221; y, nuestro, «La protección del adquirente no profesional de bienes muebles «defectuosos» en la compraventa mercantil, tras la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios», en *Cuadernos de Derecho y Comercio* num. 9, septiembre 1991, pp. 111-143.

<sup>9</sup> Vid. Gamir Casares, L., «La rebelión del consumidor», en *ICE* n.º 490, (junio) 1974, pp. 112-114; García Domínguez, ob. cit., pp. 9-13; Recio Arias, ob. cit., pp. 14-19; Quintela Conçalves, *La protección de los consumidores y usuarios y la Constitución española de 1978*, ob. cit., pp. 24-25 y 225-230.

<sup>10</sup> Galgano, F., «La democrazia dei consumatori», en *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile* n.º 1, marzo 1981, pp. 38 y ss., y Weiss, D., y Chirouze, Y., ob. cit., pp. 197 y ss.

puesto, que habrá de ser tutelado y potenciado por los poderes públicos<sup>11</sup>.

### 3. La necesidad de superar un tratamiento «juridificador» de la defensa del consumidor

Pero, todavía, cabe dar un paso más. Junto a la deseable coordinación entre la actividad dirigida a corregir los abusos en el ejercicio de la libre iniciativa económica y la dirigida a propiciar y fomentar ese poder compensador, el avance propuesto conectaría con el proyecto de socializar el tema del consumo, vía la iniciativa económica de los propios consumidores. El cauce apropiado para la consecución de tal meta cuenta con una larga tradición, nos estamos refiriendo, como puede intuirse, al cooperativismo de consumo.

Insistiendo en lo anteriormente indicado, no basta con «juridificar» la materia del consumo, sería también necesario la «socialización» del mismo. Planteamiento que exigiría la constitución de un «poder compensador» en manos de consumidores y usuarios (ex art. 51 CE), la profundización del carácter «social» y «democrático» del Estado español (ex art. 1.1 y 9.2 CE), y la potenciación de las instituciones de la denominada «economía social» (ex art. 129.2 CE).

En el vértice ideológico de estas legítimas aspiraciones late la idea (explicitada por la norma fundamental, v.gr. arts. 45 y 129.1 CE) de la calidad de vida. Exigencia que conecta inescindible-

---

<sup>11</sup> Sin desprenderse totalmente de la obsesión por la protección contractual del consumidor, es destacable el paso que da la Ley de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, reconociendo un mayor protagonismo al consumidor en el sistema económico. Según su artículo 11.1 (sic) «(Para) la justa protección y adecuada satisfacción de los legítimos intereses de los consumidores y usuarios, los órganos competentes de la Junta de Andalucía adoptarán las medidas precisas para: 1 Asegurar el reconocimiento y apoyo en la Comunidad Autónoma de Andalucía del colectivo formado por los consumidores y usuarios grupo social y económico, con vistas a su participación activa, representación y audiencia». Vid. asimismo las reformas abordadas en sede de competencia, supra nota 1, apartado II, y nota 28, apartado III.

mente con los objetivos, siempre utópicos, de desarrollo de la dignidad humana (art. 10 CE) y de la realización efectiva de la participación «en la vida política, económica, cultural y social» (art. 9.2 CE)<sup>12</sup>.

Interpretación que se hace especialmente necesaria, si queremos escapar del ámbito de atracción de las concepciones complementarias imperantes en el contexto europeo. Basta recordar, para evidenciarlo, la advertencia ya realizada<sup>13</sup> sobre la operatividad de la defensa de consumidores en materia de competencia y como, tanto el Programa Preliminar y el Segundo Programa de la Comunidad Europea, reducen la actividad del consumidor en el mercado a «factor de equilibrio». El objetivo de la defensa del consumidor sería el permitirles «en la medida de lo posible, utilizar mejor sus recursos, elegir con más libertad entre los diferentes productos y servicios que se le ofrecen y ejercer una influencia sobre los precios, la evolución de los productos y la tendencia del mercado»<sup>14</sup>.

Tanto nuestra norma fundamental, como la LCU<sup>15</sup>, han compartido estas tesis, que conducen a una amplia protección en materia de salud y seguridad de los consumidores, una tutela más limitada cuando se abordan derechos económicos, siempre desde una óptica individual y, como máxima concesión, admiten la ac-

<sup>12</sup> Coinciendo, con mayores o menores matizaciones, en esta idea, Gamar Casares, ob. cit., p. 114; García Domínguez, ob. cit., pp. 10-13; De Eusebio Rivas, ob. cit., pp. 67-71; Nader, R., entrevista realizada al mismo en noviembre de 1975 y reproducida en la revista *ICE*, n.º 532, diciembre 1977, pp. 96-108; Bermejo Vera, ob. cit., pp. 295-298; Broseta Pont, ob. cit., pp. 84-85; Polo, A., ob. cit., p. 619; Cazorla Prieto, ob. cit., p. 853; Font Galán, «Hacia un sistema...», cit., pp. 406 y ss.; García Amigo, ob. cit., p. 396; Mateu Isturiz y otros, ob. cit., pp. 3 y 27; y, sobre todo, Quintela Conçalves, «La protección...», ob. cit., pp. 23, 40, 43 y 77.

<sup>13</sup> Vid. supra pp. 38-40.

<sup>14</sup> Ideas que reitera el Segundo Programa, señalando que su «razón de ser sigue siendo en efecto, la necesidad de poner al consumidor en condiciones de actuar en pleno conocimiento de causa y de desempeñar, por tanto, plenamente su papel de factor de equilibrio en los mecanismos del mercado».

<sup>15</sup> Para la Constitución, vid. supra nota 31, apartado 1, nos referimos, en concreto, al artículo 51 de la misma; en el caso de la LCU, su Exposición de Motivos señala como para su redacción «se han contemplado los principios y directrices vigentes en esta materia en la Comunidad Económica Europea».

tuación de las asociaciones de consumidores como instrumento de representación de éstos. Más que la participación de los consumidores en la vida económica, se pretende informarlos para que utilicen el reducido ámbito de «soberanía» que se les reconoce: el derecho a elegir —no a decidir— «libremente» en el mercado.

Resulta necesario un nuevo enfoque. Realidad que, parcialmente, ha sido asumida por la propia Comunidad Europea. La Comunicación de la Comisión al Consejo dirigida a dar un «nuevo impulso» a la política consumerista, introduce dos importantes ideas: primera, esta política ha de ser considerada como parte de otra más amplia «centrada en el bienestar de los ciudadanos»; segunda, utilización de la misma como parámetro «de la eficacia de la producción». Señalando que el «establecimiento del vasto mercado interior es el medio y no el fin de la creación de la Comunidad Económica Europea». Se está lejos de proyectos de «socialización» del consumo, pero el avance es significativo.



## V. Principales condicionamientos del avance en la defensa del consumidor: voluntad política y organización consumerista

1. PLANTEAMIENTO. 2. LAS RESPONSABILIDADES PUBLICAS A LA LUZ DE LA LCU: LA CREACION DE UN MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL ADECUADO. 2.1. Referencia a la adaptación de las estructuras administrativas estatales. 2.2. Los «compromisos» asumidos por el legislador estatal. 2.3. La ingente tarea en el plano normativo. 3. LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y LA LCU. 3.1. Reconocimiento. 3.2. Actividad de formento: consideración crítica. 3.3. Posibilidades de actuación. 3.4. Cautelas para garantizar la independencia y corrección de sus actuaciones. 4. RECAPITULACION: NECESIDAD DEL FOMENTO PUBLICO EN LA ESTRATEGIA DE LAS CONCEPCIONES COMPENSATORIAS.



## V. Principales condicionamientos del avance en la defensa del consumidor: voluntad política y organización consumerista

### 1. Planteamiento

Como primeras manifestaciones de la protección de consumidores y usuarios señalábamos la intervención pública en defensa, sobre todo, de la funcionalidad y eficiencia del propio sistema. Advertíamos, asimismo, sobre el salto cualitativo que supone la teorización y generalización de los movimientos asociativos entre aquéllos. Ahora conviene insistir en que, los señalados, constituyen los pivotes básicos en el desarrollo y profundización del movimiento consumerista.

### 2. Las responsabilidades públicas a la luz de la LCU: la creación de un marco institucional y legal adecuado

Existe una extensa parcela en el campo de la protección del consumidor donde el poder público ha de irrumpir como protagonista.

nista. Su primera tarea —y responsabilidad— es la creación del marco institucional y legal básico de desarrollo de este movimiento. Ello supone la conjugación de toda una serie de iniciativas bien dispares<sup>1</sup>. Sin ánimo exhaustivo —y sin especiales preocupaciones sistemáticas—, cabe releer la LCU<sup>2</sup> para hacernos idea del camino a recorrer.

## 2.1. Referencia a la adaptación de las estructuras administrativas estatales

En primer lugar, la efectividad de las medidas a emprender exige la creación —y dotación adecuada, no se olvide— de las correspondientes estructuras administrativas (vid. Disposición final 3.<sup>a</sup> LCU)<sup>3</sup>. Este constante proceso de reorganización administrativa

---

<sup>1</sup> Quintela Conçalves (últ. ob. cit., pp. 61 y 83) señala como «una política de defensa de los consumidores y usuarios eficaz habrá de articular necesariamente grandes dosis de imaginación y voluntad política junto con técnicas jurídicas flexibles», para aludir, posteriormente, a algunas de ellas: «establecimiento de limitaciones a los derechos públicos subjetivos, imposición de deberes constitucionales, ampliación de legitimación, atribución de competencias de control a la Administración, formulación de directivas al legislador, acción popular».

<sup>2</sup> Lectura que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, ha de tener presente las consideraciones vertidas por el mismo. Ex puesto el planteamiento del Alto Tribunal y adelantando el fallo, nos limitaremos a hacer referencia a las mismas, cuando afecten a cuestiones directamente relacionadas con el objeto de nuestro análisis.

<sup>3</sup> En la misma se da el plazo de un año al Gobierno para la adaptación de la estructura organizativa y las competencias del INC y demás órganos de la Administración estatal con competencias en la materia, a los mandatos de la LCU.

Tras el Decreto 2950/1975 citado, se dictaron el Real Decreto 300/1978 y la Orden de 29 de marzo de 1978, regulando la estructura orgánica y funciones del INC. En 1982 tendrá lugar la reorganización del mismo, ya bajo la dependencia del Ministerio de Sanidad y Consumo. La normativa anterior resultará modificada por el Real Decreto 2924/1981 sobre reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado, entre ellos, la Dirección General de Inspección de Consumo y el Real Decreto 1943/1986 sobre estructura orgánica básica del citado Ministerio. Destaquemos asimismo la aprobación del Real Decreto 27/1990, de 15 de enero («BOE» de 16 de enero, c.e. del 19), por el que se organiza parcialmente el Ministerio de Salud y Consumo. Las dos últimas disposiciones reglamentarias citadas han sido derogadas expresamente por el RD. 987/1991.

parece haber culminado, al menos de momento, con el extenso Real Decreto 987/1991, de 21 de julio (BOE del 25) por el que se regula la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo; y, la Orden de 18 de febrero de 1992 (BOE del 24) que regula un amplio proceso de desconcentración administrativa en el citado Ministerio.

## 2.2. Los «compromisos» asumidos por el legislador estatal

En segundo término, diseminadas por toda la LCU se encuentran una serie de «compromisos», «responsabilidades» o iniciativas correspondientes a los poderes públicos, y que remiten a actuaciones no necesariamente normativas —entiéndase esto último con el condicionamiento que conlleva la separación de poderes y el principio de legalidad.

Por orden de aparición y, con una concisión casi telegráfica, cabe aludir: art. 6 (organización de campañas y programas de control de calidad); artículo 10.5 (exactitud de pesos y medidas, transparencia de precios y control —«velarán»— de los servicios de postventa en caso de bienes duraderos); artículos 14 a 16 (oficinas y servicios de información a consumidores y usuarios); artículo 17 (espacios y programas en medios de comunicación de titularidad pública); artículo 18.2 (inclusión de materia «de consumo» en el sistema educativo); artículo 19 (formación de personal técnico); artículo 20 (fomento de las organizaciones de consumidores); artículo 22 (audiencia de las mismas); artículo 22.6 (fomento de la colaboración entre organizaciones de consumidores y empresarios); artículos 23 y 24 (se contemplan una serie de medidas especiales y excepcionales, respectivamente, para «situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión» y para los «supuestos más graves de ignorancia, negligencia o fraude que determinen una agresión indiscriminada a los consumidores y usuarios»; las primeras deben generalizarse, las segundas deberían tener cabida en otra sede); artículo 30 (establecimiento de un «sistema obligatorio de seguro y fondo de garantía» en sede de responsabilidad del fabricante, adviértase que «para sectores determinados»); artículo 31 (establecimiento de un «sistema arbitral»); artículos 32 a 38 (materia de infracciones y sanciones).

### 2.3. La ingente tarea en el plano legislativo

En tercer lugar, existe una extensa tarea normativa que, en parte, ya ha sido acometida. Comenzando por las remisiones reglamentarias e indicando simplemente la referencia a los correspondientes artículos de la LCU, véanse los artículos 3.1; 4.1 y 3; 5.1 y 2 d) y h); 13.2; 17; 20.3; 22.1; 26; 28, y Disposición final 4.<sup>a</sup> Continuando con lo que debieran ser normas con rango de ley, véanse los artículos 5.1; 7; 8.1; 9 y 31. Unase a esto, las exigencias derivadas del artículo 51 CE y la elevación de la defensa de consumidores y usuarios al rango de principio general constitucionalizado.

## 3. Las asociaciones de consumidores y la LCU

Hemos tenido oportunidad de desilusionarnos analizando la situación de las organizaciones de consumidores y usuarios. Frente a este panorama, un hecho golpea con la fuerza de lo evidente: la necesidad de estas organizaciones. Salvo en casos excepcionales derivados del nivel de renta o de conocimientos sobre el tema, a nadie se le oculta la falacia sobre las posibilidades de defensa individual del consumidor o usuario. Carencia de medios, evitación de problemas, trabas burocráticas o normativas, dificultades probatorias sobre la existencia de una lesión individualizada, escasa cuantía de los perjuicios, etc., redundan en la persistencia de esta situación. A ello se une la consigna del mantenimiento de la operatividad del sistema, máxime en un contexto económico cada vez más interdependiente y con la corresponsabilización del poder público, del capital y del trabajo en la consecución de los objetivos de política económica.

Con estos condicionamientos conviene analizar el marco que la LCU diseña para el juego de estas organizaciones, sin olvidar el mandato constitucional:

«(Los) poderes públicos (...) fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos —consumidores y usuarios—, en los términos que la ley establezca» (art. 51.2 CE).

Entre los objetivos de esta Ley su Exposición de motivos incluye el de disponer del «marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo». Intentando sistematizar este «marco legal», cabe referirse separadamente al reconocimiento del movimiento asociativo, la actividad de fomento de que se hace acreedor, las actuaciones a que alude la LCU y los controles y garantías previstos<sup>4</sup>.

### 3.1. Reconocimiento

El reconocimiento resulta —adviértase que no se inicia aquí, lo que ocurre es que argumentamos, como queda dicho, sobre la base de la Ley estatal— del artículo 20.1, inciso primero. Acertadamente al mismo se une la previsión del artículo 20.2. Como es conocido, dicho precepto hace referencia a «las Entidades —rectius: sociedades— constituidas por consumidores con arreglo a la legislación cooperativa»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Resulta sumamente interesante observar el tratamiento de esta cuestión en el Proyecto remitido por el Gobierno y las modificaciones introducidas al hilo del debate parlamentario. Sobre el tema, Sanroma Aldea, ob. cit., pp. 180-181 y 204-205.

Dos ideas parecen presidir las tesis gubernamentales: primera, evitar desviaciones por parte de las asociaciones de consumidores persiguiendo fines más o menos colaterales al de la protección de consumidores y usuarios; segunda, posible control o neutralización de las asociaciones de consumidores por el camino de ser, las subvenciones oficiales, su principal fuente de financiación.

Adelantándonos a la exposición, hay que destacar que el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio que regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores a través de sus Asociaciones, parte ya, a nuestro entender, pese a la criticable timidez de sus innovaciones, de un planteamiento de política legislativa distinto. Parace que está calando la idea de reconocer al movimiento consumerista como interlocutor válido en los temas de consumo en el diálogo, no siempre fácil, con las Administraciones públicas.

<sup>5</sup> En el momento de dictarse la LCU, esta legislación estaba constituida por la Ley 52/1974, General de Cooperativas y su Reglamento aprobado por Real Decreto 2710/1978; así como la Ley vasca 1/1982, de 11 de febrero, sobre Cooperativas (en adelante, LCPV) y la Ley catalana 4/1983, de 9 de marzo, de Cooperativas (LCC) —profundamente modificada por la extensa reforma introducida por la Ley 13/1991, de 1 de julio.

Hoy, con carácter general, rige la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Coo-

### 3.2. Actividad de fomento: consideración crítica

En sede de «fomento», la LCU se refiere a su declaración como asociaciones de utilidad pública, a la percepción de ayudas y subvenciones y el otorgamiento del beneficio de justicia gratuita (art. 20.1)<sup>6</sup>, asimismo, hay que tener presente también los artículos 17, 19 y 31 LCU ya aludidos.

---

perativas (LGC). Aplicable directamente a las CC.AA. carentes de competencias legislativas en materia cooperativa (y, a aquellas que, como en el caso de Galicia y Baleares, no han desarrollado —al menos en los aspectos sustantivos— dicha competencia) y, supletoriamente, en las restantes. Sobre la distribución de competencias en materia cooperativa, vid. la Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1983, cuya doctrina es confirmada por las Sentencias 44/1984 y 165/1985, y la Disposición final 1.<sup>a</sup> de la LGC.

A las Leyes autonómicas citadas, se han unido la Ley 2/1985, de 2 de mayo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas (LCA); la Ley 11/1985, de 25 de octubre, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana (LCV); y, la Ley 12/1989, de 13 de julio, de Cooperativas de Navarra (LCN).

Sobre la problemática planteada por esta profusa normativa, vid. nuestro «El marco legal de las cooperativas de trabajo asociado», en *AA.VV. Estudios jurídicos en conmemoración del X Aniversario de la Facultad de Derecho*, Tomo II, Córdoba, 1991, pp. 239-55.

<sup>b</sup> Como hemos indicado, la Sentencia 15/1989 considera que el título competencial para dictar el artículo 20.1 y 2 es la defensa del consumidor, por lo que no va a ser de aplicación directa en las CC.AA. que hayan asumido competencia «sobre las asociaciones de consumidores y usuarios» (Fallo 1, letra c).

De entrada, hay que criticar ese nuevo título competencial que parece encontrar el Alto Tribunal («competencia sobre las asociaciones de consumidores y usuarios»). La competencia será sobre asociaciones y/o sobre defensa del consumidor, no tiene mucho sentido este *tertium genus*.

En el fondo de la solución del Tribunal Constitucional late la interpretación de que, reconocer aplicabilidad directa a este artículo, supondría exigir a todas las asociaciones de consumidores su constitución conforme a la LCU. Idea que incluso fue excluida en el Abogado del Estado, señalando que cuando «el número 1 de este precepto se refiere a la Ley de Asociaciones, es obvio que por tal se ha de entender la que, en cada territorio, sea aplicable».

Admitida esta solución, es difícil imaginar que, dado el contenido de este artículo 20.1 y 2, se incida sobre las competencias autonómicas. El mismo se reduce al reconocimiento de las asociaciones de consumidores (sin que quiera opción autonómica distinta ante el mandato del artículo 51.2 CE), al establecimiento de determinados beneficios en su favor (algunos, como es la legitimación procesal de estas asociaciones y el beneficio de justicia gratuita, sólo son

Interesa detenerse, mínimamente, en este punto. La declaración como asociaciones de «utilidad pública» es perfectamente sostenible, aún en ausencia de dicha explicitación legal. De todas formas, merece una favorable acogida.

La Ley 191/1964, reguladora del derecho de asociación, aborda esta cuestión en su artículo 4, exigiendo la dedicación a fines «que tiendan a promover el bien común». Dicha declaración aparece como discrecional («podrán ser reconocidas», en iguales términos la LCU, «podrán ser declaradas»)<sup>7</sup>, estableciéndose la necesidad de acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe de los Departamentos y organismos interesados. La declaración da «derecho» a utilizar esa denominación (asociación de utilidad pública), gozar de exenciones y subvenciones y demás «privilegios» de orden económico, fiscal y administrativo que se acuerden.

El Decreto 1440/1965 que aprueba el Reglamento de desarrollo, se ocupa del tema en sus artículos 2 a 4. Destaquemos como se explicitan los derechos que tal declaración conlleva, uniéndose a las previsiones de la Ley, las de tener preferencia en la distribución de subvenciones y en la concesión de crédito público, recibir

---

obtenibles a través de normas estatales) y a extender la calificación de asociación de consumidores a las cooperativas de consumidores y usuarios (aquí sí es posible opción autonómica diferenciada; aunque, como veremos, los mandatos del art. 51.2 y 129.2 CE y del art. 53.3 CE, repugnan otra salida).

La solución más coherente hubiera sido considerar estas previsiones como básicas (ex art. 51.2; 53.3 y 149, 1-1 CE). En todo caso, hay que reclamar la aplicación supletoria del Derecho estatal, para evitar desarrollos autonómicos que queden por debajo de la solución general.

<sup>7</sup> En la tramitación parlamentaria de la LCU, el señor Fernández Inguanzo (Grupo Mixto, PCE) propuso la sustitución del «podrán» por el «serán». El señor Ortiz González (Grupo Centrista) pediría la supresión de estas medidas de fomento, dado el carácter privado de las asociaciones destinatarias. El señor De Vicente Martín (Grupo Socialista) expondría la tesis gubernamental en los términos siguientes, «la idea del legislador es conceder ayudas fundamentalmente en las etapas de lanzamiento» (dada la atomización de nuestros movimientos asociativos, tal idea rozaba el surrealismo o la insinceridad). Vid. Sanroma Aldea, ob. cit., p. 180.

El RD. 825/1990 mantiene el “podrán” (cfr., art. 17), añadiendo que a estos «efectos el informe exigido será emitido por el Ministerio de Sanidad y Consumo, acompañado, en su caso, por el informe de la Comunidad Autónoma correspondiente».

ayuda técnica y asesoramiento por parte de la Administración y ser «oídas» a la hora de elaborar las disposiciones generales y los programas de acción de los Departamentos correspondientes. Incluso se prevé (art. 4.4 Ley y 4 Reglamento), la posibilidad de constituir, bien por iniciativa oficial bien por parte de las asociaciones, federaciones entre las que persigan «análogas finalidades sociales».

A pocos se oculta que la realización práctica de estas previsiones sería suficiente para cumplir ese mandato de «fomento» establecido constitucionalmente. El problema está en que, en su mayor parte, la actividad de este carácter ha quedado reducida al reparto de determinadas cantidades como subvenciones.

La concesión del beneficio de justicia gratuita<sup>8</sup> queda, sin justificación razonable, limitada. Tras su previsión («disfrutarán del beneficio de justicia gratuita»), se circunscribe a (sic) «los casos a que se refiere el artículo 2.2». Según el cual «(Los) derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado». Toda esta adjetivación puede llevar aparejada una interpretación restrictiva<sup>9</sup> totalmente contraria a los mandatos del artículo 51 CE.

### 3.3. Posibilidades de actuación

Se explicitan las siguientes:

— En términos generales, «representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usu-

---

<sup>8</sup> Recordemos como el artículo 13 LEC, tras la reforma operada por la Ley 34/1984, establece que la justicia será gratuita para aquellas personas «físicas o jurídicas a quienes por disposición legal se haya concedido ese beneficio». Vid., asimismo, el artículo 119 CE y artículo 20 LOPJ. Dada la competencia estatal en esta materia (art. 149.1-1 y 6 CE) hay que postular la aplicación general de esta previsión.

<sup>9</sup> Por ejemplo, integrando esa previsión con los mandatos del artículo 28.2 de la propia LCU.

El rango normativo del RD. 825/1990 hace que se limite a reiterar la previsión de la LCU (cfr., art. 16.1 inciso final y 18.1 y 2, incisos finales).

rios» (art. 20.1). Previsión genérica en favor de las asociaciones de consumidores que, atendiendo a los mandatos de los artículos 24, 51 y 53.3 CE y de los artículos 5.1 y 7.3 LOPJ<sup>10</sup>, debiera bastar para admitir la legitimación de las mismas ante todas las instancias jurisdiccionales en defensa de los intereses colectivos de consumidores y usuarios. Con todo, no están de más las explicitaciones que, a nivel sectorial, se vayan produciendo<sup>11</sup>.

— Ser escuchadas, en ocasiones con carácter preceptivo (arts. 22.2; 30 y 31), cuando se proceda a regular materias que afecten «directamente» —esperemos que no se acoja una interpretación excesivamente restrictiva— a los consumidores y usuarios; a la hora de elaborar las condiciones generales que «utilicen las Empresas públicas o concesionarias de servicios públicos en régimen de monopolio» —muchos «servicios públicos» son gestionados por la iniciativa privada en régimen de oligopolio, la extensión de la prevención a tales supuestos está plenamente justificada—; en sede de es-

<sup>10</sup> Cuyo tenor literal reza así: «(Los) Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados y que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción».

<sup>11</sup> Como ocurre en sede publicidad, artículo 8.3 LCU (recordemos la declaración de inconstitucionalidad de su inciso «constituidas de acuerdo con lo establecido en esta Ley» que, acertadamente, entiende el Tribunal Constitucional «restringe, en forma indebida, el contenido del derecho de asociación» para las no constituidas conforme a sus exigencias) y 25 de la Ley 33/1988 General de Publicidad.

La utilización de estos instrumentos por las asociaciones de consumidores, ha sido inmediata. Así, por ejemplo, tras la presentación de una serie de denuncias ante el INC, la Unión de Consumidores de España (UCE), acogiéndose a las previsiones de la Ley de Publicidad, ha requerido notarialmente a varias marcas por hacer anuncios engañosos (vid. Diario *El País* de 3 de junio de 1989, p. 32) y, en el caso concreto de la supercuenta ofrecida por el Banco de Santander, obligó a esta entidad a llegar a un acuerdo (cfr. Diario *El País* de 26 de septiembre de 1989, p. 65).

Sobre las reformas que siguen esta línea, vid. supra nota 28, apartado III. Como en el caso anterior, el establecimiento de tal legitimación es competencia estatal, expresamente lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 71/1982 (Fund. jd. vigésimo).

El RD. 825/1990 deja el tema como estaba (cfr., su art. 18.2).

tablecimiento del seguro obligatorio y fondo de garantía para cubrir la responsabilidad del fabricante, y en sede de establecimiento del sistema arbitral<sup>12</sup> (vid. arts. 10.3; 22; 30 y 31)<sup>13</sup>.

— Establecimiento de servicios de información y educación del consumidor (vid. arts. 14.2 y 20.1).

— Y, participación en un Consejo de consumidores (art. 22.5) y en los órganos de arbitraje (art. 30.3).

---

<sup>12</sup> Con relación al sistema arbitral hay puestas muchas esperanzas, señalamos que se han llevado a cabo una serie de experiencias piloto, vid. Instituto Nacional del Consumo «El sistema arbitral como vía de solución de los litigios de consumo», en *E.C.* n.º 8, septiembre 1986, pp. 173 y ss.

La Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje, establece en su Disposición adicional segunda, apartado 1, que «(El) Gobierno establecerá reglamentariamente la denominación, composición, carácter, forma de designación y ámbito territorial de los órganos arbitrales y demás especialidades de procedimiento y del régimen jurídico del sistema arbitral que prevé, en sus características básicas, el artículo 31 de la Ley 26/1984». Esperemos que esta sea la última remisión que sufra el tema.

Por su parte, el apartado 2 de dicha Disposición adicional introduce un párrafo final al artículo 10.1 LCU exigiendo para la eficacia de los convenios arbitrales que se introduzcan en las condiciones generales de los contratos, además de los requisitos legales, el que resulten «claros y explícitos»; a lo que une la importante previsión de que «la negativa del consumidor o usuario a someterse a un convenio arbitral distinto del previsto en el artículo 31 de esta Ley (LCU) no podrá impedir por sí misma la celebración del contrato principal».

El RD. 825/1990 vuelve a aludir a las «normas que (...) regulen» este sistema arbitral (art. 16.2 y 18.3), añadiendo sólo que las «Asociaciones, Federaciones, Confederaciones y Cooperativas representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios, «podrán» «Integrarse en los órganos de arbitraje a que se refiere el artículo 31, apartado 3, de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, con arreglo a las normas que los regulen, aun cuando en las cuestiones litigiosas que se sometan a los mismos no sean parte sus asociados.» (art. 18.3).

<sup>13</sup> En el caso del artículo 22 LCU habría que reproducir las consideraciones realizadas al hilo del análisis del artículo 20.1 y 2 LCU (vid. supra nota 6). Tanto el Abogado del Estado como el voto particular del Magistrado Rodríguez Piñero, reclamaban para el mismo el carácter de norma básica. El Tribunal Constitucional, como se ha indicado, no sigue esta línea, aunque no puede dejar de reconocer que «la audiencia de las organizaciones de consumidores y usuarios en las cuestiones que les puedan afectar, constituye, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51.2 de la Constitución, un principio rector de la política social y económica que vincula a todos los poderes públicos y, también por ello, a todas las Comunidades Autónomas» (Fund. jd. 7, letra c).

Añadamos como, de pasada (vid. art. 22.4, inciso primero), se alude a la representación de consumidores y usuarios en organismos públicos. Tal presencia cuenta con ejemplos entre nosotros (FORPA, FROM, Junta Consultiva de Seguros, etc.), siendo especialmente interesante en materia de precios<sup>14</sup>. La Ley 21/1991 por la que se crea el Consejo Económico y Social (vid., arts. 9.2 y 131.2 CE), da entrada entre sus componentes a cuatro representantes del colectivo de consumidores y usuarios elegidos por el Consejo de Consumidores y Usuarios (cfr. art. 2.1 y 4 letra c).

Conviene subrayar que parte de la normativa autonómica realiza un reconocimiento más explícito e incisivo (cfr. art. 30 de la Ley andaluza, seguido por el art. 24 de la Ley valenciana) de los “derechos” de las asociaciones de consumidores y usuarios.

### 3.4. Cautelas para garantizar la independencia y corrección de sus actuaciones

Finalmente, en lo que hace referencia a las cautelas y controles previstos, tras la exigencia de una «organización y funcionamiento» democráticos, destaca la insistencia, rayando en lo obse-sivo, por la finalidad «exclusiva» de defender, informar y educar a consumidores y usuarios —hay que entender que ello incluye la tenencia de laboratorios y medios de divulgación propios, la posible realización de análisis y ensayos comparativos, etc.<sup>15</sup>.

A ello se une para «poder gozar de cualquier beneficio que les otorgue la presente Ley y disposiciones reglamentarias y concordantes» —sino en las prácticas debiera haber mesura en las formas, la lectura del artículo 51.2 CE no parece habilitar para hablar de beneficios o privilegios— la necesidad de inscripción en el registro

---

<sup>14</sup> Sobre el tema, Quintela Conçalves, *La protección...*, cit., pp. 238 y ss., y Tornos Mas, J., y Tornos Salomó, D., «La política de precios y la Comunidad europea», en la obra colectiva dirigida por García de Enterría y otros, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo II*, cit., pp. 501 y ss.

<sup>15</sup> El párrafo transcrita —«incluyendo la información y la educación»— fue introducido en el Senado. En esta Cámara, el señor Trapero (Grupo Socialista) manifestará «queremos asociaciones que se dediquen única y exclusivamente a la defensa de consumidores...». Vid. Sanroma Aldea, ob. cit., p. 181.

que lleva el Ministerio de Sanidad y Consumo a través del INC, debiendo reunir los requisitos y condiciones que reglamentariamente se establezcan (art. 20.3)<sup>16</sup>. Este registro fue ya previsto por la Orden de 29 de mayo de 1978, por la que se establece, como indicamos, la estructura orgánica y funciones del INC<sup>17</sup>, en su art. 2.1 k) y se desarrolló por la Orden de 20 de julio del mismo año, reguladora de los requisitos para la inclusión en el Censo de las organizaciones de consumidores<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Previsión impugnada por las tres CC.AA. recurrentes y que no cabe considerar inconstitucional «dado que esa exigencia o carga se vincula directamente a la posibilidad de acceder a los beneficios que prevea la propia Ley y las disposiciones reglamentarias y concordantes», sin que tal inscripción «se exija necesariamente para la válida constitución de las asociaciones de consumidores y usuarios», STC 15/1989 (Fund. jd. 7, letra b).

<sup>17</sup> Entre las funciones del INC aparece las de llevar el «Censo de las Organizaciones de consumidores» (art. 2.1 K) y la de proponer «la distribución de subvenciones que puedan otorgarse a las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa y a sus Federaciones, vigilando la aplicación adecuada de las mismas» (art. 2.1 h). Tras la última reorganización del Ministerio de Sanidad y Consumo, las funciones del Instituto Nacional del Consumo se comprendían en la Disposición Adicional Tercera del RD. 987/1991.

Sobre la finalidad perseguida con tal «censo», vid. artículo 2.3 que habla de su utilización «para la fácil y rápida identificación» de aquellas organizaciones que «pretendan obtener cualquier clase de ayuda del Ministerio de Comercio y Turismo» (hoy Sanidad y Consumo); muy distintas son las consecuencias que derivan del artículo 20.3 LCU, que lo sitúa como requisito para cualquier tipo de reconocimiento o ayuda. En la misma línea, el RD. 825/1990 (cfr., art. 2.1) que parece contemplar la actividad del INC al respecto como una actividad reglada (cfr., art. 4.1); mientras la «exclusión» del Libro de Registro que lleva el Ministerio de Sanidad y Consumo a través de este Instituto deja un amplio margen a la discrecionalidad administrativa (cfr. su art. 19) que, lógicamente, la jurisdicción contencioso-administrativa podrá y deberá controlar.

<sup>18</sup> Su artículo primero (la citada Orden no habla de artículos, sino de apartados) exige la concurrencia, «de manera simultánea», de dos requisitos: «a) Contar con la existencia de un mínimo de 100 asociados. / (sic) b) Tener un presupuesto mínimo anual de ingresos de pesetas 100.000». El artículo 2.<sup>º</sup> de esta Orden de 20 de julio de 1978 regula la documentación a aportar junto a la solicitud de inclusión en el censo; el tercero regula la inclusión, «si procede», por parte del INC (entre las causas de no inclusión se sitúa que el fin «primordial» de la entidad no sea la defensa del consumidor); el cuarto regula los efectos de la inclusión: obtención de ayuda y representación de «sus directivos» como candidatos a formar parte del Consejo asesor; y el quinto señala como obligación derivada

Para terminar, el artículo 21 LCU, de nuevo bajo sanción de no «disfrutar de los beneficios», exige la no concurrencia de algunas «circunstancias». Las previstas en los apartados b) (percepción de ayudas o «subvenciones» por parte de empresas suministradoras de bienes o servicios a consumidores o usuarios —habrá que entender prohibido el fraude de ley, vid. art. 2.3, párrafo segundo, vía la utilización de otras empresas no dedicadas al suministro final) y e) (actuación con manifiesta temeridad judicialmente apreciada)<sup>19</sup>

---

de la inclusión en el referido censo, la presentación de una memoria de las actividades realizadas y presentación del presupuesto anual.

La normativa aludida parece más preocupada por el control y reparto, en manos de la Administración, de las posibles ayudas dirigidas al movimiento consumerista, que por una actividad integral de fomento y rectificación de los males (v.gr. atomización, escasez de medios, carácter testimonial de sus actuaciones, bajos niveles de representatividad, falta de independencia, etc.) que aquejan a nuestras organizaciones de consumidores y usuarios.

El RD. 825/1990 ha venido a sustituir, aunque sin indicarlo expresamente en su articulado, a esta Orden de julio de 1978, regulando en su Capítulo Primero el «Registro de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios (arts. 2 a 4). Destaquemos que sólo se exige que estemos ante asociaciones o sociedades cooperativas de consumidores y usuarios legalmente constituidas e inscritas, sin hacer referencia a número mínimo de socios ni volumen de recursos patrimoniales propios. El dato de la implantación efectiva de la entidad es tenido en cuenta para la representación de la asociación en cuestión en el Consejo de Consumidores y Usuarios (cfr. arts. 5 a 10 y Disposiciones transitorias Primera y Segunda). Las normas para la elección de los miembros de este Consejo han sido aprobadas por la Orden de 20 de septiembre de 1991 (BOE del 24).

Conviene subrayar que la posible representación de las cooperativas de consumidores y usuarios en el citado Consejo se ha visto en cierta medida “entorpecida” por la regulación establecida. Para poder ser elegidas como “integrantes” del Consejo se les exige a estas cooperativas que tengan un «número de socios no (...) menor de 30.000» (art. 8, *in fine*), circunstancia que puede merecer una favorable acogida en cuanto puede fomentar procesos de concentración. Ahora bien, no lo es tanto que el propio art. 6 sub b) del RD. 825/1990 prevea que los cinco representantes que pueden tener en el Consejo estas cooperativas, acrecienten la representación de las asociaciones en «el caso de que los representantes de las Cooperativas no cubran los puestos asignados». Dada la situación de nuestro cooperativismo de consumo (vid., infra apartado IX), debería haberse arbitrado alguna medida para asegurar una representación efectiva hasta el tope máximo fijado, es decir, cinco en un total de veinticinco representantes.

<sup>19</sup> Hay que destacar el mayor desarrollo de esta previsión en la normativa autonómica, en coherencia con las mayores posibilidades de actuación contempladas. Cfr. artículo 29 Ley andaluza y artículo 23 Ley valenciana.

no plantean problemas correctamente interpretadas, ni siquiera para las sociedades cooperativas. No cabe decir lo mismo respecto a los apartados a) (inclusión como asociados de personas jurídicas con ánimo de lucro) y c) (realización de publicidad comercial «o no meramente informativa» de bienes o servicios)<sup>20</sup>; por su parte, el apartado d) (dedicación a actividades distintas de la defensa de los intereses de consumidores y usuarios), hace salvedad respecto a las sociedades cooperativas.

#### **4. Recapitulación: necesidad del fomento público en la estrategia de las concepciones complementarias**

En definitiva, como queda indicado, el poder público tiene un amplio campo para mostrar su voluntad política, y no meramente coyuntural —v.gr. acercamiento de períodos vacacionales o necesidad de dar respuesta a hechos luctuosos— o electoralista, de hacer efectivo el mandato del artículo 51 CE, al hilo de la idea fuerza de la calidad de vida.

Por otro lado, conviene insistir en que no basta con «juridificar» la materia del consumo, sería también necesario la «socialización» del mismo. En esta nueva estrategia los movimientos asociativos y entre ellos, retomando su concepción originaria, el movimiento cooperativo puede y debe ocupar legítimamente una posición de vanguardia.

Respecto a las asociaciones de consumidores, resulta necesaria una normativa<sup>21</sup> que potencie la cooperación o federación entre

---

<sup>20</sup> Sobre estas previsiones, vid. infra nota 35, apartado X.

<sup>21</sup> La Orden de 20 de julio de 1978 estaba muy lejos de estos objetivos. Basta pensar en los requisitos de número de socios (100) y presupuesto anual (100.000 ptas.) que exige. Sobre la normativa más reciente, vid. infra apartado X y supra nota 18.

Por otro lado, respecto a la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones y su Reglamento aprobado por Decreto 1440/1965, tras la constitucionalización del derecho de asociación (art. 22 CE), la doctrina del Tribunal Constitucional referente a las normas preconstitucionales (estamos ante un problema de derogación y no de inconstitucionalidad) y las Sentencias del Tribunal Supremo

las mismas y la obtención de niveles adecuados de representatividad e independencia, así como coordinar sus actuaciones para la consecución de objetivos programados y no ser, simplemente, una reduplicación privada de los servicios de información públicos. La

(como es conocido, las dos primeras proceden de la Sala 4º del mismo, ambas de 3 de julio de 1979 ante el problema planteado por la denegación, por parte del Ministerio del Interior, de la inscripción de dos asociaciones masónicas), no resulta el marco más idóneo, no ya para el fomento (piénsese en ese artículo 9 de la Ley relativo a las «liberalidades» en favor de las asociaciones, sometiendo a autorización administrativa las que superen «50.000 pesetas al año»), sino ni siquiera para la regulación de los diferentes movimientos asociativos.

Después de partidos políticos, sindicatos, fiscales y jueces y entidades deportivas, parece conveniente la regulación general del derecho de asociación, así como la exigencia práctica de las consecuencias inherentes a la declaración de «utilidad pública». En este sentido cabría adelantar una serie de medidas dirigidas a potenciar las funciones y actividades de estos movimientos asociativos; y, otras, tendentes a garantizar su independencia mediante la autofinanciación. Entre las primeras, cabe destacar la exigencia, en el plano más general posible, de la necesidad de consulta y diálogo con estas organizaciones en los temas de «consumo», tanto respecto a las Administraciones públicas, como frente a otros interlocutores sociales (p. e., partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y profesionales, colegios profesionales, etcétera); y, la legitimación «general» ante los órganos jurisdiccionales y administrativos para tutelar los intereses colectivos de consumidores y usuarios, lo que resulta necesario por imperativo constitucional (ex art. 24 y 51 CE) y exige una norma con rango de Ley. Dentro de las medidas que potencien la independencia de estas organizaciones mediante la disposición de recursos propios, cabe pensar en un tratamiento fiscal adecuado para las prestaciones realizadas a estas entidades y para las cuotas satisfechas por sus asociados (p. e., mediante su consideración como gasto deducible o, en su caso, mediante la calificación total o parcial como deducción en la cuota); en la facilitación de líneas especiales de financiación para la adquisición de los medios materiales y la contratación de los medios personales que necesiten en el desarrollo de sus actividades; y, también, dentro de la legitimación antes indicada, el reconocimiento de la facultad para reclamar indemnizaciones de daños y perjuicios por las lesiones a los intereses colectivos de consumidores y usuarios. Con relación a este último punto que, lógicamente, exigiría vehicular adecuadamente las cantidades percibidas por la asociación, conviene advertir que la Ley 3/1991 de Competencia Desleal, pese a las declaraciones de su Exposición de motivos, ha excluido expresamente la legitimación activa de las asociaciones de consumidores para ejercitar la acción de «resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados» por el acto de competencia desleal. A la vez que supera la legitimación reconocida a estas asociaciones a que «el acto de competencia desleal perseguido afecte directamente a los intereses de los consumidores.» (vid., su art. 19.2).

responsabilidad de la Administración es aquí también importante, el fomento no debe limitarse a la consignación de determinadas partidas presupuestarias y su reparto más o menos equitativo<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Vid., además de lo indicado en la nota precedente, las propuestas de Aguirre Tremoya, «Representatividad y representación del consumidor español», ob. cit., pp. 34-37, y las conclusiones y recomendaciones alcanzadas por el Servicio de Organizaciones de Consumidores analizando los datos básicos de este movimiento en España, en *E.C.* n.º 1, cit., pp. 218-220; así como las consideraciones de Recio Arias, «La significación de la autodefensa de los consumidores», ob. cit., pp. 13-19.

## VI. Orígenes del movimiento cooperativo y problemática actual: ¿Crisis o pujanza?

1. PLURIDIMENSIONALIDAD DEL HECHO COOPERATIVO. 2. INTENTO DE EXPLICACION. 2.1. Orígenes. 2.2. Necesidad del recurso a los principios cooperativos. 3. REACCIONES SUSCITADAS. 4. ¿CRISIS DEL COOPERATIVISMO?: CONSIDERACION CRITICA.



## VI. Orígenes del movimiento cooperativo y problemática actual: ¿Crisis o pujanza?

### 1. Pluridimensionalidad del hecho cooperativo

En todo ámbito de conocimiento existen sus tópicos<sup>1</sup> y el fenómeno cooperativo aparece como paciente propicio de esta dolencia. Esta afirmación de entrada, sin ninguna argumentación de apoyo por el momento, exige que nuestro acercamiento al mismo abandone una óptica unilateral, desconocedora de las distintas facetas que encierra.

Desde una perspectiva ideológica, sobre la «cooperación», el «cooperativismo» y la «cooperativa» se ha formado una voluminosa teorización, bajo la denominación de «doctrina cooperativa»<sup>2</sup>, que acoge las más variadas tendencias, con el común denominador

<sup>1</sup> Los «tranvías del transporte intelectual», como llegó a denominarlos Ortega (*La rebelión de las masas*, edición preparada por la Ed. Orbis, Barcelona, 1983, p. 133).

<sup>2</sup> Es práctica generalizada su referencia como introducción al estudio de cualquier tema cooperativo. Entre los numerosos ejemplos a citar, vid. Lluis y Navas, J., *Derecho de Cooperativas*, tomo I, Barcelona, 1972, pp. 12 y ss.; Soldevilla y Villar, A. D., *El movimiento cooperativista mundial. (Sus orígenes, desarrollo y problemática actual)*. Valladolid, 1973, pp. 19 y ss.; Valdés Dal-Re, F., *Las cooperativas*

nador de las formulaciones de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista económico, junto a la innegable realidad del carácter empresarial del hecho cooperativo<sup>4</sup>, se plantea el problema de las peculiaridades de la empresa cooperativa<sup>5</sup>.

Jurídicamente, la circunstancia de definirse el cooperativismo como un fenómeno socioeconómico de singulares características, mucho antes de recibir cualquier ropaje jurídico, hará que éstos

---

tivas de producción. Madrid, 1975, pp. 77 y ss.; Salinas Ramos, F., *Temas cooperativos*, Madrid, 1982, pp. 19 y ss.; Camacho Evangelista, F., *Curso de cooperativismo*, Granada, 1987, pp. 11 y ss.

<sup>3</sup> Se trata, siguiendo a Aranzadi, (*Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia*, Bilbao, 1976, pp. 63-64), de «una confederación internacional de organizaciones cooperativas, no gubernamentales, debida a la iniciativa privada». Su origen se encuentra en los contactos que, a finales del siglo pasado, proliferaban entre los cooperativistas europeos (principalmente ingleses y franceses). En 1895 se celebraría un Congreso en Londres con asistencia de representantes de diversos países, de sus trabajos resultaría la constitución de la ACI.

Entre sus objetivos, junto al intercambio de información y el establecimiento de relaciones comerciales entre los distintos movimientos cooperativos, ocupa un puesto preeminente la fijación y difusión de los denominados «principios cooperativos». Ya entre los acuerdos adoptados en el Congreso que le dio vida, se hablaba de (sic) «Establecer la naturaleza de los verdaderos principios cooperativos por medio de la discusión y el intercambio de correspondencia a nivel internacional». Sobre el tema, vid. Soldevilla y Villar, ob. cit., pp. 88-90 y, recientemente, Del Arco, «Alianza Cooperativa Internacional», en la obra editada por la Universidad de Deusto que recoge las ponencias presentadas al *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp. 205-230.

<sup>4</sup> Basta con cotejar las definiciones que se han ido sucediendo en nuestra legislación para verificar la obviedad de tal afirmación. Además, tras el segundo Reglamento de la Ley de cooperación de 1942 (Decreto 2396/1971, de 13 de agosto), se ha intensificado la preocupación por los aspectos empresariales. Ya la Exposición de motivos de la Ley 52/1974, defendiendo concepciones comunitarias de la empresa, hablaba de que el «nuevo Derecho cooperativo» no podía ignorar «su neta función empresarial». Línea que culmina con la actual Ley general, véase si no su Exposición de Motivos, y se comprobará como, la mayor parte de las novedades que introduce, se justifican en un intento de «potenciar cuanto favorezca» al desarrollo de la actividad empresarial de las cooperativas.

<sup>5</sup> Sobre el tema, vid. Aranzadi, ob. cit.; Rosembuj, T., *La empresa cooperativa*, Barcelona, 1982, 148 páginas; Ballesteros, E., *Teoría económica de las cooperativas*, Madrid, 1983, 151 páginas, y Salinas Ramos, *Manual práctico de cooperativismo*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1985, pp. 126-142.

sean variados y no ajenos a polémicas sobre su naturaleza jurídica<sup>6</sup>.

Políticamente, las reacciones cambiantes y, a veces, contradictorias que esta realidad suscita, ha convertido a la actitud estatal frente al mismo en dato básico de referencia a la hora de analizar su evolución y su expansión<sup>7</sup>.

Resulta muy significativo contrastar toda esta teorización, con la verdadera entidad práctica del fenómeno. Si nos atenemos a los datos proporcionados por el INE, en 1986 se crearon 37.660 «sociedades mercantiles» de las que el 75 por 100 lo hicieron bajo la forma de sociedad anónima<sup>8</sup>. En ese mismo año, el número de sociedades cooperativas constituidas (exceptuando el País Vasco), ascendió a 2.741; mientras, en términos absolutos, según estimaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cabe cifrar en 23.035 las que estaban en funcionamiento al 31 de diciembre de 1985. El número de socios se situaría en torno a los 2.800.000.

Sirvan estos datos para apoyar la afirmación de que, tras anónimas y de responsabilidad limitada, la cooperativa (en su mayor parte, se trata de cooperativas de trabajo asociado) es el tipo societario con mayor presencia en el mercado e insistir en el importante colectivo de personas afectadas por sus actividades. Piénsese sólo en el número de socios, a los que hay que unir el casi millón de so-

<sup>6</sup> Entre nosotros, baste para evidenciar el contraste de opiniones, las citas de Valdés Dal-Re, ob. cit., pp. 164-206; Gómez Calero, J., «Sobre la mercantilidad de las cooperativas», en *RDM* n.º 137, 1975, pp. 301-346; Girón Tena, *Derecho de Sociedades*, Madrid, 1976, pp. 99-114; Vicent Chuliá, «Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil», en *RCDI* n.º 512, 1976, pp. 69-132. En Derecho comparado, vid. por todos, Verrucoli, P., *La società cooperativa*, Milano, 1958, pp. 3-43, idem, «Tendencias del Derecho comparado europeo sobre cooperación», en *Anales de Moral Social y Económica*, vol. 9, Madrid, 1965, pp. 25-55, y Girón Tena, ob. cit., pp. 94-99.

<sup>7</sup> Al respecto, Merino Merchán, J. F., «El Estado y el movimiento cooperativo», en *RAP* n.º 89, 1978, pp. 181 y ss., y Cracogna, D., «Cooperativismo y Estado. Las funciones de la legislación cooperativa en América Latina», artículo reproducido por el *Boletín de Estudios y Documentación de Cooperativismo y Economía Social*, editado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, (enero-febrero) 1988, pp. 52 y ss.

<sup>8</sup> En el caso de las denominadas «sociedades mercantiles» (básicamente anónimas y de responsabilidad limitada), los datos se extraen de las separatas realizadas por el Banco Central bajo la denominación de «Momento Económico». Concretamente su número 117, (diciembre) 1987.

cios indirectos de las cooperativas de crédito; máxime si tenemos en cuenta la flexibilización con que la reciente normativa cooperativa regula la materia de las operaciones con no socios.

## 2. Intento de explicación

### 2.1. Orígenes

Realizadas estas advertencias, pasemos a ocuparnos del primer tópico: el del origen del movimiento cooperativo. No parece acertado remontar su surgimiento acudiendo a antecedentes, más o menos lejanos, pasando revista a toda una serie de fenómenos asociativos caracterizados por la ayuda mutua entre sus miembros<sup>9</sup>. El cooperativismo, tal y como hoy lo conceptuamos, tiene su arranque en las reacciones provocadas por la generalización del sistema capitalista, una vez que triunfan las revoluciones burguesas y se produce la intensificación de la producción, las denominadas «revoluciones» industriales. Las clases económicamente débiles, en muchas ocasiones su riqueza quedaba sustancialmente reducida a su fuerza de trabajo o a su pericia profesional, encuentran, como ya se advirtiera, una única salida: la proporcionada por su actuación coordinada (la asociación). Este hecho se manifestaría tanto en el plano político, con el surgimiento de los partidos socialistas, como en el económico, bien mediante la defensa de sus intereses como oferentes de trabajo (actividad sindical), bien en un intento

---

<sup>9</sup> Sobre estos supuestos «antecedentes», vid. Lluis y Navas, ob. cit., pp. 185-193; Soldevilla y Villar, ob. cit., pp. 2-13; Aranzadi, ob. cit., pp. 35-39; Camacho Evangelista, ob. cit., pp. 16-17, y más recientemente, Schujman, L., «La línea ortodoxa cooperativa, el cooperativismo tradicional», en *II Congreso Mundial...*, ob. cit., pp. 163-182, donde propone la distinción entre cooperativismo «ortodoxo» (el extendido a nivel universal siguiendo los esquemas de la Rodhdale y, posteriormente, las formulaciones de la ACI) y «tradicional» (respondería a «pautas culturales locales y vernáculas»), señalando que el primero «aparece en un momento determinado del devenir histórico de la humanidad, y con rasgos propios y distintivos de las otras formas de la cooperación fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua».

de superar la situación subordinada que al factor trabajo correspondía según los esquemas del nuevo sistema (fenómeno cooperativo)<sup>10</sup>.

Resulta igualmente objeto de consenso generalizado, al abordar la conceptuación de la sociedad y de la empresa cooperativa, indicando que se trata de una asociación de personas que pasa a ser titular de una empresa, en un intento de satisfacer determinadas necesidades<sup>11</sup>. En principio, tal aproximación es perfectamente válida. Pero es preciso llamar la atención sobre dos datos: uno, el carácter económico de las necesidades a satisfacer, la cooperativa supone una manifestación peculiar del ejercicio de la libertad de iniciativa económica, tal iniciativa —utilizando como instrumento una forma societaria— da origen a la empresa; dos, con esta estructura empresarial no sólo se pretende, como suele repetirse, la satisfacción de las necesidades de los socios, sino el ofrecimiento<sup>12</sup> de un modelo de organización empresarial que, por contraste con la empresa capitalista, donde se encontraba la base de la situación de subordinación e indefensión, tomase como eje el respeto a la persona<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Vid. Lasserre, G., «El cooperativismo», trad. García Jacas, J., Ed. Oikostau, Barcelona, 1972, pp. 5-14, y Aranzadi, D., «Orígenes históricos y asentamientos ideológicos del asociacionismo socioeconómico», en *II Congreso Mundial...*, ob. cit., pp. 23-47.

<sup>11</sup> Vid. la larga lista de definiciones recogida por Lluis y Navas, ob. cit., pp. 12-28, o las que aparecen en la obra dirigida por Pendas Díaz, B., *Manual de Derecho cooperativo*, Barcelona, 1987, pp. 53-60. Por su parte, el artículo 8 de los Estatutos de la ACI y la Recomendación 127 de la OIT recogen sendas nociones de la sociedad cooperativa.

<sup>12</sup> Para comprobarlo basta leer los estatutos primitivos de la Sociedad de los Equitativos Pioneros de Rochdale, a la que posteriormente nos referiremos. Los mismos aparecen como anexo a la obra de García Padrón, M., *Las sociedades cooperativas en el Derecho privado español*, Santa Cruz de Tenerife, 1971, pp. 247-255.

<sup>13</sup> Destaquemos que no se trata de un personalismo coincidente con las manifestaciones presentes en las estructuras societarias de corte capitalista (v.gr. sociedad colectiva y comanditaria, básicamente). Su dimensión solidaria, articulada sobre la base del principio de puerta abierta (vid. Serrano y Soldevilla, A. D., *La cooperativa como sociedad abierta*, Sevilla, 1982, 326 páginas); las ideas de democracia económica, «un hombre, un voto»; de reparto de «beneficios» en proporción a la actividad desarrollada, con toda la teorización sobre el «retorno»; los límites a la participación y retribución del capital, ante la posición

## 2.2. Necesidad del recurso a los principios cooperativos

El objetivo perseguido se articula sobre la base de la elaboración —y posterior revisión— de unos principios<sup>14</sup> que, en su origen, sumaban al proyecto indicado, la finalidad de distinguir a las entidades inspiradas en las decisiones estatutarias de una cooperativa de consumo inglesa —la «Rochdale Society of Equitable Pioneers»—. Precisamente tales decisiones constituyen el apoyo de la conceptualización actual del cooperativismo.

Las modificaciones introducidas en los estatutos de esta cooperativa, unido a la actividad de la ACI, nos proporcionan hoy un conjunto de reglas que según las afirmaciones de la propia ACI han de ser observadas «por todas las cooperativas, cualesquiera que sean sus objetivos y áreas de operación, si es que pretenden pertenecer al Movimiento cooperativo».

No obstante, una aceptación rígida de tales principios, como la esbozada, plantea más de un problema a la empresa cooperativa, situándola en condiciones de inferioridad concurrencial<sup>15</sup>. Con-

---

instrumental a la que quiere relegársele, etcétera, conectan con el contenido axiológico del respeto a la dignidad de la persona. Coinciendo en este particular, Vergez Sánchez, M., *El Derecho de las cooperativas y su reforma*, Madrid, 1973, pp. 83-85, sobre todo notas 157 y 162, y Sánchez Calero, F., *Instituciones...*, ob. cit., p. 277.

<sup>14</sup> Su formulación actual deriva del 23 Congreso de la ACI celebrado en Viena durante los días 5 a 8 de septiembre de 1966. En forma resumida, serían: la adhesión voluntaria y libre, la organización democrática, el pago de interés voluntario y limitado a las aportaciones al capital social, el reparto de «beneficios» proporcional a las operaciones efectuadas con la cooperativa, la educación cooperativa y la colaboración intercooperativa. El texto puede consultarse en la obra editada por la CENEC bajo el título *Los principios cooperativos*, Zaragoza, 1977. Sobre su origen y evolución, vid. Mateo Blanco, J., *Historia de la reforma de los principios cooperativos*, en Revista de *Estudios Cooperativos* n.º 53, 1985, pp. 37 y ss.

Respecto a su recepción en la vigente legislación cooperativa, vid. art. 1 LCPV; artículo 1.3 LCC; artículo 1.2 LCA; artículo 3 LCV; artículo 1.3 LGC, y art. 2 LCN.

<sup>15</sup> Vid. Del Arco, «Financiación de la empresa cooperativa», en Revista de *Estudios Cooperativos* n.º 33, (mayo-agosto) 1974, pp. 31-57; Ballesteros, E., ob. cit.; Domingo, J., y Romero, C., *Las empresas cooperativas agrarias: una perspectiva económica*, Madrid, 1987, 148 páginas.

vendría no olvidar la relatividad histórica de los mismos y retomar su consideración instrumental al servicio de determinados valores<sup>16</sup>. Estos —v.gr. personalismo, carácter solidario, valoración del factor trabajo, democracia económica— son los que han de servir de guía normativa y hermenéutica, las técnicas son, por su propia naturaleza, mutables y adaptables, parafraseando al artículo 3.1 del Código civil, a la «realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas».

### 3. Reacciones suscitadas

Este núcleo originario, manifestación del asociacionismo obrero como reacción frente a los «abusos» del capitalismo de corte liberal y, con el componente utópico señalado, provocará reacciones de lo más diverso. Por un lado, se presenta como fenómeno de pugna con los intereses dominantes; por otro, los medios utilizados no sólo entran dentro de la más estricta legalidad, sino que serían dignos de alabanza desde los esquemas axiológicos del sistema<sup>17</sup>.

La clase empresarial, utilizando como ariete a pequeños y medianos empresarios<sup>18</sup>, ve peligrar —entiéndase a muy largo plazo— su posición en el mercado y ataca, demagógicamente, el peligro que para la salud del sistema, basado en la libre competencia económica, suponía este movimiento. La clase obrera se debate entre las críticas de su carácter reaccionario (supone, poco más o menos, que hacerle el juego al antagonista natural) y su admisión o tolerancia ante los beneficios que reporta a su seno (defensa del poder

<sup>16</sup> Vid. las consideraciones que, en este sentido, manifiesta Carello, L. A., «El empresario cooperativo, el cambio de los principios», en *II Congreso Mundial...*, ob. cit., pp. 183-203.

<sup>17</sup> Lógicamente cuando el sistema capitalista se «racionaliza» (utilizando la expresión al uso) y no pretende aplicar a las sociedades cooperativas (como consiguió) la normativa penal en defensa de los precios (vid. los actuales arts. 539 y 541 y 574, sub. 1, del Código penal) o la legislación mercantil sobre competencia desleal.

<sup>18</sup> En forma no casual también ocurrió algo semejante ante las primeras manifestaciones del movimiento consumerista.

adquisitivo de los salarios, de la calidad de bienes y servicios, ofrecimiento de oportunidades de empleo, ayuda en momentos de conflicto, etcétera).

Por su parte, el poder público, pese a automarginarse, en principio, de toda intervención en el sistema económico, ha de convertirse en «árbitro» de las anteriores contradicciones. En más de una ocasión esta actividad arbitral va a realizarse en detrimento del desarrollo del movimiento cooperativo, por ejemplo conexión entre beneficios fiscales y prohibición de las operaciones con no socios, imposición de límites a las aportaciones al capital social o, imposición de trabas al fenómeno de integración cooperativa<sup>19</sup>.

#### 4. ¿Crisis del cooperativismo?: Consideración crítica

El panorama inicial se complica cuando los caracteres originaarios del movimiento parecen difuminarse, principalmente, debido al propio desarrollo cuantitativo y cualitativo del mismo y a las exigencias derivadas de la titularidad de una empresa.

Siguiendo al profesor J. Duque<sup>20</sup> cabe citar algunos de los problemas, muchos simplemente teóricos<sup>21</sup>, a los que hoy se enfrenta

---

<sup>19</sup> Una voz tan autorizada como la del profesor P. Verrucoli señalaría, hace ya algún tiempo («Tendencias del Derecho...», cit., p. 38), que «(Tres) son los factores que condicionan esencialmente la dimensión y la posibilidad de desarrollo de la cooperación: 1) el hecho de que la entidad de la participación de capital del socio sea limitada o no y, por tanto, limitada a una cifra pequeña o suficientemente elevada en relación a las posibles exigencias de cualquier tipo de empresa en la economía moderna; 2) el hecho de que a la sociedad le sea impuesta o no la entrega desinteresada del patrimonio residual, en caso de liquidación, para fines de utilidad pública; 3) el hecho de que las disposiciones de orden fiscal previstas en todos los ordenamientos, en mayor o menor medida para todas las clases de sociedades cooperativas, sean concedidos sólo en relación a las dimensiones modestas de la sociedad y de sus actividades».

<sup>20</sup> «Principios cooperativos y experiencia cooperativa», en *II Congreso Mundial...*, cb. cit., pp. 89-118.

<sup>21</sup> Más preocupante que todos los que se van a relatar a continuación resulta la falta de una decidida política de fomento (ex art. 129.2 CE) en favor de las entidades cooperativas. Esperemos que la reciente creación y regulación del Ins-

el cooperativismo: polémicas sobre la determinación, interpretación y función de los «principios cooperativos»; recelos ante la aproximación del régimen jurídico de las sociedades cooperativas al denominado Derecho de las sociedades mercantiles; extensión de la técnica cooperativa a otros ámbitos, v.gr. proliferación de las cooperativas de trabajo asociado y desarrollo del cooperativismo entre empresarios y profesionales; tema de la integración cooperativa, planteado como necesidad ante los fenómenos de concentración capitalista; la admisión y el tratamiento de las relaciones con no socios; creciente necesidad de aportaciones de capital. Hasta el punto de que se habla de «crisis» del cooperativismo.

La crisis cuando afecta, como parece el caso, a concepciones preexistentes, debe centrarse no en el fenómeno en sí, sino en la teorización producida en su entorno. Intentemos contestar muy brevemente, dado el propósito del presente estudio, a las cuestiones anteriormente planteadas.

La caracterización de la sociedad cooperativa sólo es posible recurriendo a los principios cooperativos. En ellos está implícito, como queda indicado, un modelo de organización empresarial alternativo al ofrecido por el sistema capitalista. Pero, este modelo no deriva de una determinada formulación de los mismos, sino de los «valores» que, las sucesivas versiones, han ido reiterando. Se hace necesario un adecuado posicionamiento sobre la función de estos principios, no pueden considerarse como unos rígidos requisitos, de cuyo cumplimiento dependería la calificación «cooperativa», sino como «técnicas» al servicio de determinados valores plenamente vivos.

---

tituto Nacional se Fomento de la Economía Social (vid, supra nota 6 Apartado II) remedie la carencia denunciada. Destaquemos que el RD. 1836/1991 citado, acoge ya una noción más abierta de las instituciones de la denominada «Economía social». Según su art. 2, párrafo final, «componen el concepto de economía social las Cooperativas de cualquier tipo, las Sociedades Anónimas Laborales y cualesquiera otras Entidades que reúnan los requisitos o cumplan las condiciones que se establecan normativamente».

Entre las medidas más incisivas estaría el apoyo a los fenómenos de integración económica, un adecuado tratamiento fiscal y la eliminación de restricciones para su actuación en el mercado. Las preocupaciones de los responsables políticos parecen centrarse, casi exclusivamente, en la conversión cooperativa de empresas o plantillas de empresas en crisis.

La aproximación del régimen jurídico de la sociedad cooperativa al de las sociedades mercantiles plantea un problema más profundo, el de la calificación mercantil de este tipo societario<sup>21 bis</sup>. Como es sabido, el Código de comercio, contraviniendo lo dispuesto en las Bases para su aprobación (Decreto de 20 de septiembre de 1869), donde se preveía la regulación de las sociedades cooperativas, dedica al tema un lacónico artículo 124, haciendo depender, la mercantilidad de las mismas, de la dedicación «a actos de comercio extraños a la mutualidad». La Exposición de motivos del Código intenta justificar tal solución apoyándose en la ausencia del «espíritu de especulación» en las sociedades cooperativas («no es el afán de lucro el que impulsa lo que se ha dado en llamar “Movimiento Cooperativo”», dirá). En el fondo, late la idea de que la sociedad cooperativa no persigue, ni obtiene, un lucro —o, al menos, el Código no lo considera tal— cuando opera con sus socios; mientras que sí lo habría cuando la actividad cooperativizada se realiza con no socios<sup>22</sup>.

---

<sup>21 bis</sup> Señalemos, aun sin poder extendernos en el comentario, que dentro de las polémicas sobre la naturaleza jurídica del instituto cooperativo, un minoritario —pero cualificado— sector de nuestra doctrina mercantil niega la calificación societaria de la forma jurídica cooperativa. En tal sentido, destaca la autorizada postura de Vicent Chuliá, al que sigue Broseta Pont. Por su parte, un creciente número de mercantilistas, apoyan la calificación societaria de la cooperativa recurriendo a la noción amplia de sociedad construida laboriosamente por Girón Tena inspirándose en el modelo germánico.

<sup>22</sup> V.gr. Garrigues, *Curso de Derecho Mercantil I*, Madrid, 1976, p. 393, o Arroyo, I., «Prólogo» a la *Legislación sobre cooperativas*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 15.

Hay que advertir que la concepción del Código de comercio no deriva de un simple error (no calificar como ganancia los incrementos patrimoniales o los ahorros de gastos que los socios obtienen en sus relaciones con la cooperativa), sino que tiene un sustrato más hondo, enlazando con el problema de la caracterización jurídica del funcionamiento económico de la sociedad cooperativa. Sin ser esta la sede apropiada para su análisis, señalemos la existencia de dos posturas que, en tensión y con consecuencias dispares, tratan de explicarlo. La concepción de la cooperativa como «gestor» de los intereses de los socios que no sufre en su patrimonio las consecuencias de la actividad económica gestionada, y una plena consideración societaria de esta entidad, si bien, sometida a especiales reglas (v.gr. en lo referente al régimen del capital social y aportaciones al mismo,

La regulación general del fenómeno cooperativo<sup>23</sup> con la aco-gida del denominado «principio mutualista», plantea el contrasentido de cohonestar un criterio de mercantilidad que choca frontalmente con las exigencias legales que condicionan la calificación cooperativa. Las deficiencias de dicha legislación (v.gr. Ley de 1942) para atender a las necesidades organizativas de una empresa, plantea a la doctrina el reto de superar esta situación propugnando la mercantilidad de la cooperativa.

Sin entrar en un análisis pormenorizado de las argumentacio-nes esgrimidas<sup>24</sup>, sí nos interesa subrayar nuestra posición —de lege

---

constitución de reservas, obtención y distribución de «beneficios», imputación de pérdidas, destino del haber social tras la liquidación, etc.).

Sobre el planteamiento de ambas hipótesis, vid., p. ej., Vicent Chuliá, «El régimen económico de la cooperativa en la nueva Ley de 19 de diciembre de 1974», en *Revista de Estudios Cooperativos*, núms. 36, 37 y 38, 1975-1976, pp. 161-166; e idem, «La legislación cooperativa autonómica. Perspectiva valenciana», en *RJC* fasc. 2, 1985, pp. 394-396.

<sup>23</sup> Esta regulación se inicia con el Decreto-ley de 4 de julio de 1931, declarado Ley el 9 de septiembre y desarrollado por Decreto de 2 de octubre del mismo año. Durante la guerra «civil», el gobierno militar promulga la Ley de 27 de octubre de 1938, derogada poco más tarde por la Ley de Unión Sindical de 26 de enero de 1940, que dejó en suspenso, en tanto no se dictasen disposiciones en la materia, toda tramitación de expedientes sobre cooperativas. La nueva normativa, llamada a estar vigente casi hasta nuestros días, estaría constituida por la Ley de Cooperación de 2 de enero de 1942, desarrollada por Decreto de 11 de noviembre de 1943. Sobre la normativa subsiguiente, vid. supra nota 4; y, supra nota 5 del Apartado V.

<sup>24</sup> Se decantan por la mercantilidad de la sociedad cooperativa o, al menos, suscitan la revisión del tema, en base a variadas argumentaciones de carácter ge-neral, por ejemplo, Polo, A., *Reflexiones sobre la reforma...*, cit., p. 584; Sánchez Calero, F., y Olivencia Ruiz, M., «Relaciones del régimen jurídico de las socie-dades mercantiles y de las sociedades cooperativas», en *Anales de Moral Social y Económica*, vol. 9, Madrid, 1964, pp. 135 y ss.; Vergez Sánchez, ob. cit., pp. 73 y ss.; Girón Tena, *Derecho de Sociedades*, ob. cit., pp. 111 y ss.; Divar, J., *Régimen jurídico de las sociedades cooperativas*. Bilbao, 1987, pp. 30-32; Arroyo, «Prólogo...», cit., pp. 13-15; Uría, *Derecho Mercantil*, 15.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1988, p. 408.

Defienden asimismo la calificación mercantil, apoyándose en una variada interpretación del artículo 124 del Código de comercio, Bayón Maríné, I., y Se-rrano Altamiras, R., *Régimen jurídico de las cooperativas. Estudio especial sobre las Cooperativas de crédito*, Madrid, 1970, pp. 179 y ss.; Valdés Dal Re, ob. cit., pp. 56-57; Gómez Calero, ob. cit., pp. 323 y ss., y Manrique Romero, F., y Rodrí-

ferenda se entiende—favorable a esta calificación, atendiendo a su ejercicio organizado de una actividad empresarial dirigida al mercado. Sin que su inclusión en el Derecho mercantil, rota la equiparación de éste con el Derecho regulador de las instituciones capitalistas, suponga el olvido de su carácter de elemento de pugna, y no simplemente complementario o corrector, de tales instituciones. Hay que perder «miedos», en el sentido de ver disueltos los caracteres peculiares del cooperativismo por la aceptación de la calificación indicada. Tal disolución depende de la voluntad de los socios y de los controles tendentes a evitarla, no de una conceptualización legal coherente con su funcionamiento en el mercado.

La expansión del movimiento cooperativo a otros ámbitos ha planteado alguna duda, sobre todo en el caso de las cooperativas que agrupan a empresarios y profesionales independientes. Questionándose si no estamos aquí ante una utilización instrumental de las técnicas cooperativas, en aras de la potenciación de empresarios capitalista<sup>25</sup>. Hay que advertir, en primer término, que la cooperación ni siquiera en sus primeras manifestaciones se limitó al sector de la distribución de artículos de primera necesidad, si era —ante los márgenes comerciales practicados— la fórmula de más fácil montaje. La señalada expansión aparece como un dato más en favor de la vitalidad de sus planteamientos originarios, dada la posición de subordinación en el sistema que ocupan los sujetos que recurren a las técnicas cooperativas<sup>26</sup>.

---

guez Poyo-Guerrero, J. M., «La cooperativa: garantías formales para su eficacia en el tráfico», en *RDN* n.º 109-110, (julio-diciembre) 1980, pp. 71-74.

Muestran numerosos recelos al posicionamiento anterior, Vicent Chuliá, autor que se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre el tema, entre las no aludidas hasta ahora, vid. *Concentración y unión de empresas ante el Derecho español*, Madrid, 1971, pp. 562-565; «El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa», en *Estudios en homenaje al profesor Antonio Polo*, ob. cit., pp. 1209 y ss.; «La reforma de la legislación cooperativa», en *RJC* fasc. 1, 1984, pp. 103 y ss.; «La Llei de cooperatives catalana cinc anys ença», en *RJC* fasc. 3, 1988, pp. 29 y ss.; Broseta Pont, *Manual...*, cit., pp. 354-355, y Duque, últ. ob. cit., pp. 30-33.

<sup>25</sup> Así Girón Tena, *Derecho de Sociedades*, cit., pp. 96-97.

<sup>26</sup> Acertadamente, Galgano, *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Bologna, 1974, pp. 165-167.

No obstante, convendría subrayar que buena parte de nuestra vigente legislación cooperativa (vid., como paradigma, la Ley estatal) no ha limitado el ac-

El tema de las relaciones con no socios merecería un comentario en extenso. En espera de sede más apropiada para ello, aludiremos brevemente al tratamiento de que ha sido objeto en la normativa reciente y a nuestra toma de postura al respecto.

Pasando al primer tema, hay que indicar que, pese a los anuncios de ruptura por parte alguna Ley autonómica (v.gr. Exposición de Motivos de la LCPV) o de inversión del planteamiento tradicional (v.gr. art. 2.3 LCV), se mantiene la regla de limitar la realización de operaciones con no socios; pero flexibilizada, por la doble vía, de admitir tales relaciones para algunos tipos de cooperativas (básicamente las de consumo, agrarias y de crédito)<sup>27</sup> y posibilitar excepciones al principio con la correspondiente autorización administrativa<sup>28</sup>. Mención especial merece la última de las Leyes autonómicas aparecida. Según el art. 10 LCN, «(Las) Cooperativas podrán operar con personas no socios, tanto físicas como jurídicas, si así consta en sus Estatutos, debiendo destinar en todo caso el 50 por 100 del resultado de estas operaciones al Fondo de Reserva Obligatorio y el restante 50 por 100 al Fondo de Reserva Voluntario». Esta previsión sólo resulta limitada expresamente en el caso de las cooperativas de trabajo asociado (cfr., art. 63.3). Adviértase que esta Comunidad tiene asimismo competencia para regular el régimen fiscal de las cooperativas (cfr., Disposición Adicional Tercera LCN).

A nuestro juicio es un error la ubicación del «mutualismo» entendido como exclusivismo, es decir, como prohibición de exten-

---

ceso al cooperativismo de personas físicas y, sobre todo, jurídicas que no estén en esa posición subordinada. Este cometido ha sido abordado, parcialmente y a efectos fiscales, por la legislación fiscal al establecer las cooperativas y los requisitos necesarios para obtener la consideración de cooperativa «especialmente protegida» (cfr. arts. 7 a 12 y Disp. Adicional Tercera de la Ley 20/1990).

<sup>27</sup> Cfr. artículo 57.2 y Disposición final 2<sup>a</sup> LCPV, así como su artículo 60.6 y Disposición final 3.<sup>a</sup> En el caso de la LCC, artículos 74.2; 78.3; 78 bis 2; 84.4; 88.1 y, 112 bis. Para la LCA, artículos 79; 87; 94; 95.3. Respecto a la LCV, artículos 69.3; 73.3. Y, para la LGC, artículos 128; 134; 135.3; 139.4 y 141.3. Cfr., asimismo, art. 4 de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, reguladora de las Cooperativas de crédito (BOE del 31).

<sup>28</sup> En la normativa vigente, vid. artículo 7 LCA, artículo 5 LGC y art. 88.2 y 3 LCC. Previsiones que tienen cierta tradición entre nosotros, cfr. artículo 22.3 Decreto 2396/1971 y artículo 10 Real Decreto 2710/1978.

der la actividad cooperativizada a no socios, entre los principios o entre las tendencias de la cooperación. En su origen esta limitación de las actividades de la cooperativa a sus socios aparecía como una característica sociológica —no jurídica— de este fenómeno, posteriormente se impuso —legalmente— ante las presiones que el poder público recibió desde el sector capitalista. Hoy debe borrrarse de algunos ámbitos (v.gr. cooperativas de consumo y de crédito) y matizarse en otros, atendiendo a mandatos como los del artículo 38.1 y 129.2 CE y el del artículo 9.2 de dicho texto. Estrictamente, su operatividad tiene sentido en casos como los de las cooperativas de trabajo asociado o las de vivienda<sup>29</sup>.

La necesidad de aportaciones de capital es algo común al resto de las empresas, públicas o privadas. En el caso de la cooperativa resulta preocupante ante algunas teorizaciones al respecto, v.gr. función instrumental del capital social en las mismas, limitaciones aludidas a sus posibilidades de actuación en el mercado, concepción de la cooperativa como «gestor» de los intereses de los socios apareciendo y desapareciendo la personalidad jurídica de la entidad «a placer», tratamiento de las reservas, etc.

---

<sup>29</sup> En las cooperativas de trabajo asociado, el «mutualismo» impediría el empleo de personal asalariado. Regla que no debe ser interpretada en sentido estricto, aunque la idea-fuerza ha de ser el acceso de todos los trabajadores a la condición de socio. En el caso de las cooperativas de vivienda, la justificación de limitaciones a las operaciones con no socios, se basaría en la difícil coordinación de tales operaciones con las actividades propias de la misma y en evitar la percepción fraudulenta de toda una serie de beneficios.

## VII. La conexión entre cooperativismo y «consumerismo»

2. LA INSISTENCIA DOCTRINAL. 2. LA RECEPCION LEGAL. 2.1. El tratamiento constitucional. 2.2. El desarrollo legislativo. 2.2.1. En la legislación «consumerista». 2.2.2. En la legislación cooperativa.



## VII. La conexión entre cooperativismo y «consumerismo»

### 1. La insistencia doctrinal

La relación entre movimiento cooperativista y consumista es puesta de manifiesto, en forma reiterada, por la doctrina. En unas ocasiones se señala su carácter de precursor en esta defensa<sup>1</sup>; otras veces, se recaba para las sociedades cooperativas la consideración de consumidor a los efectos de la aplicación de esta normativa tuitiva<sup>2</sup>; y las más, se destaca

<sup>1</sup> Iribarren, ob. cit., pp. 174-176; Cancelo, A., «Cooperativas de consumo», en *Primeras Jornadas de cooperativas de Euskadi*, Vizcaya, 1982, pp. 93-96; Weiss y Chirouze, ob. cit.; Calais-Aulois, ob. cit., pp. 8-9; Quintela Gonçalves, últ. ob. cit., pp. 32-33 y 227-228.

<sup>2</sup> Bermejo Vera, ob. cit., pp. 279-280, y Broseta Pont, «Aspectos generales...», ob. cit., pp. 77. En contra, Bercovitz («Ámbito de aplicación y derechos...», cit., pp. 36-37), pues las cooperativas de consumidores «realizan una actividad de comercialización dentro del mercado» y además el suministro de bienes o servicios lo realizan «a título oneroso», con lo que no se las podría considerar «como destinatario final de los bienes o servicios».

Junto a estas polémicas doctrinales, necesariamente condicionadas por el concepto de consumidor que se maneje, conviene advertir sobre la toma de pos-

ca su papel activo en el seno del movimiento consumerista<sup>3</sup>.

En la doctrina cooperativa destaca la figura de Charles Gide, máximo exponente de la denominada escuela de Nîmes. A principios de siglo, en su «Curso de Economía Política» evidenciaría la falacia de la soberanía del consumidor, ante la falta de organización del mismo. Adelantándose a planteamientos que, aún hoy, sólo son proyectos o declaraciones en la mayor parte de los Estados, manifiesta como el consumidor no puede quedar reducido al papel de «cliente», sino que pretende participar «en el gobierno de la economía». En la consecución de este objetivo sitúa como protagonistas tanto a las organizaciones de consumidores (llegando, por ejemplo, a admitir el recurso del boicot)<sup>4</sup>, como a las cooperativas de consumo<sup>5</sup>.

---

tura de nuestra legislación cooperativa en orden a considerar a las cooperativas como «consumidor directo». Esta posicionamiento comenzó tímidamente con el artículo 22.1 del Decreto 2396/1971, por el que se aprueba —como se ha indicado— el segundo Reglamento de la Ley de cooperación de 1942; y se proclama claramente, en el artículo 52.2 de la Ley 52/1974, General de Cooperativas. Hoy es recogido por los artículos 122 y 77 LCC y 102.6 LCA y, en forma más contundente aún, por los artículos 73.2 y 5 LCV y 155 y 156.1 LGC.

Interesa destacar que esta calificación carece de virtualidad a efectos de imposición indirecta. Aclarado esto, su eficacia no debe quedar reducida al ámbito de la obtención de las autorizaciones administrativas o de aplicación de los márgenes comerciales correspondientes; también en sede de protección del consumidor ha de jugar, v.gr. exigencia de indemnización de daños y perjuicios irrogados al colectivo perteneciente a la entidad. Cfr., sobre el tema, supra nota 21 del Apartado V.

<sup>3</sup> Además de la citada en las notas precedentes, vid. Aguilar Tremoya, ob. cit., pp. 31 y 37; De Eusebio Ribas, ob. cit., p. 68; Heurgren, S., ob. cit., p. 109; Vergez Sánchez, ob. cit., p. 63; Merino Merchán, J. F., «La coyuntura actual del Derecho cooperativo español», en *Jornadas de estudio sobre cooperativismo*, obra editada por el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid, 1978, pp. 54-56; Reventós Carner, J., «Horizontes del cooperativismo de consumo», en últ. ob. cit., pp. 181-200; Castaño Colomer, J., *La cooperativa de consumo*, Barcelona, 1982, 166 páginas; Cancelo, «Cooperativismo y consumismo», en *Anuario de Estudios Cooperativos 1986*, obra editada por la Univ. de Deusto, Bilbao, 1987, pp. 193-228.

<sup>4</sup> El término, como aclara el Diccionario de la Real Academia (20.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1984), proviene de «Boycott», nombre del propietario irlandés a quien, por primera vez, se aplicó esta actitud en 1880.

<sup>5</sup> En forma maximalista, y no ajena a fuertes dosis de utopía, llega a propugnar la cooperativización de la economía en base a la soberanía del consumidor

Más recientemente, hay que destacar la Declaración internacional de los derechos del consumidor, aprobada en el XXIV Congreso de la ACI, celebrado en Hamburgo en 1969; así como el Programa de una política de los consumidores, adoptado por el Comité de Consumidores de la ACI en la Asamblea celebrada en septiembre de 1981 en Helsinki<sup>6</sup>. Por su parte, entre los trabajos que han de servir de base a la redefinición de los principios cooperativos destaca el denominado informe Laidlaw, titulado «Las cooperativas en el año 2000»<sup>7</sup>. En el mismo, junto a críticas ante la aproximación de las técnicas utilizadas por cooperativas y empresas capitalistas, se apunta la necesidad de que las cooperativas de consumo «lleguen a realizar algo más que competir con los negocios capitalistas» y se critica la vulgarización que, de la soberanía del consumidor, existe en la sociedades de consumo<sup>8</sup>.

---

en el proceso económico y la sustitución de la concurrencia (ley de la oferta y la demanda), como protagonista en el mercado, por la idea de precio justo (coste). Para ello, esboza un plan de acción articulado en tres fases apoyado en la creación de cooperativas de consumo que servirían de puente en el control de la producción industrial y agraria.

Sobre el tema, Soldevilla y Villar, ob. cit., pp. 35-37; Valdés Dal-Re, ob. cit., pp. 87-91; Aranzadi, ob. cit., pp. 106-107; Camacho Evangelista, ob. cit., pp. 74-75; Weiss, D., y Chirouze, Y., ob. cit., pp. 15-17 y 283.

<sup>6</sup> Ambos textos figuran como anexos a la obra de Castaño Colomer, *La cooperativa de consumo*, cit., pp. 145-148 y 151-163. Interesa subrayar la fecha de la Declaración citada, data del año 1969. El catálogo de «derechos» que engloba es el siguiente: «1) A un nivel de calidad razonable en materia de nutrición, vestido y alojamiento. 2) A normas de seguridad suficiente y a un medio natural sano y libre de impurezas. 3) Al acceso a mercaderías no falsificadas, y a precios equitativos, suficientemente variados y a elección. 4) Al acceso a informaciones pertinentes sobre las mercaderías y servicios y a ser instruidos sobre las cuestiones corrientes del consumo. 5) *A la posibilidad de influir en la vida económica y de participar democráticamente en su control.*» (El subrayado es nuestro).

<sup>7</sup> Dicho informe figura en parte como anexo a la obra de Rosembuj, *La empresa cooperativa*, cit., pp. 129-142.

<sup>8</sup> En el sentido de la creación artificial de necesidades para el mantenimiento de tasas crecientes de producción. Tema ya denunciado, como queda dicho, por Galbraith (*La sociedad opulenta*, ob. cit.).

Como reacción a estas tendencias destaquemos la aprobación, por el Comité Ejecutivo de la ACI en marzo de 1979, de un «Código de la publicidad cooperativa», donde, entre otras cosas, se exige a la contenida en la prensa cooperativa que sea una publicidad «honesta (no debe prestarse al abuso o al

Ya en la formulación de Galbraith sobre el concepto del «poder compensador» se sitúan, ejemplificando con la experiencia norteamericana, entre sus manifestaciones, a «las organizaciones cooperativas de compra de los grandes almacenes y establecimientos alimenticios independientes». Ello explicaría la no necesidad, en EE.UU., de la organización en forma de cooperativa de consumidores, fenómeno que sí ha tenido lugar en el continente europeo (caso de «Escandinavia y, en menor grado, en Inglaterra»), donde nos dice que,

«(...) la cooperativa del consumidor, en lugar de los almacenes en cadena, es el instrumento primordial del poder compensador en los mercados de bienes de consumo»<sup>9</sup>.

Entre nosotros, por ejemplo, Bermejo Vera<sup>10</sup> insiste reiteradamente —punto sobre el que será necesario volver— en que una de las medidas más incisivas que han de realizar las Administraciones públicas en el marco de la política consumerista, consiste en «la promoción y fomento del cooperativismo de consumo o de canales alternativos de comercialización»<sup>11</sup>.

Tal es la sensibilización sobre el tema que Castaño Colomer, entre las grandes preocupaciones del cooperativismo de consumo en la actualidad, sitúa la de redefinir los objetivos del mismo. Junto a los tradicionales de consecución de precios más bajos (hoy cada vez más difícil, ante la competencia existente en el sector de la distribución) y la creación de movimientos asociativos, cobran

---

fraude), veraz (tiene que ofrecer la mayor cantidad posible de información objetiva sobre los productos y servicios anunciados), no ofensiva (debe observar las reglas del decoro y no debe contener nada que pueda corromper a los jóvenes), de buen gusto (sin vulgaridad, gramaticalmente correcta y, mientras sea posible, estética)». El texto completo de este «código» puede consultarse en Castaño Colomer, *La cooperativa...*, ob. cit., pp. 151-152.

<sup>9</sup> Galbraith, últ. ob. cit., pp. 170 y 177-179; en el caso de las cooperativas agrícolas, pp. 191-194 y 212-216.

<sup>10</sup> Ob. cit., pp. 288 y 294-298.

<sup>11</sup> En esta línea se mueve la conexión entre consumerismo y cooperativismo esbozada por la ya citada Resolución 39/248, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su apartado III, D), 27 sub b) señala: «(Cuando) proceda, los gobiernos deberán examinar la posibilidad de: (...) b) fomentar la creación de cooperativas de consumidores y las actividades comerciales afines y la información al respecto, especialmente en las zonas rurales».

protagonismo la necesidad de los fenómenos de integración y, sobre todo, el tema de la defensa del consumidor<sup>12</sup>.

Por su parte, Cancelo, desde su experiencia como director de Eroski, insiste reiteradamente en que el «futuro» de las cooperativas de consumo está en aunar las tres dimensiones que convergen en las mismas: empresa de distribución, organización de consumidores y organización de trabajadores<sup>13</sup>.

## 2. La recepción legal

### 2.1. El tratamiento constitucional

Pasando al plano legislativo, resulta ilustrativa la conexión operada por el texto constitucional vecino (Constitución portuguesa de 1976) cuando en su artículo 81, apartado m), dispone que «Corresponde prioritariamente al Estado: (...) Proteger al consumidor, especialmente mediante el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores». Línea reiterada tras la reforma operada en 1982 (Ley 1/1982, de 30 de septiembre) que introduce un nuevo título bajo la rúbrica «Comercio y protección del consumidor», estableciendo (art. 110) el derecho de las asociaciones de consumidores y de las cooperativas de consumo a recibir apoyo estatal y a ser consultadas en sede de defensa del consumidor<sup>14</sup>.

Entre nosotros, los artículos 51 (protección de consumidores y usuarios) y 129.2 (fomento de las sociedades cooperativas) de la Constitución, aparentemente desconexos, resultan íntimamente unidos, a poco que se intente su hermenéutica coordinada.

<sup>12</sup> Ob. cit., pp. 141-142.

<sup>13</sup> «Cooperativas de consumo», ob. cit., pp. 125-128; ídem, «Cooperativismo y consumerismo», ob. cit., pp. 211-212; ídem, «Posicionamiento del cooperativismo de consumidores vasco», en *II Congreso...*, ob. cit., pp. 394-396.

<sup>14</sup> Sobre el movimiento cooperativo portugués, vid. Ferreira Da Costa, F., «Origine et évolution des coopératives dans l'économie sociale portugaise», en *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, marzo 1987, pp. 49-64; respecto a la protección del consumidor en el país vecino, Ferreira de Almeida, C., *Os direitos dos consumidores*, Coimbra, 1982, 355 páginas.

Esta circunstancia no ha pasado desapercibida a la doctrina<sup>15</sup>. Así, Cazorla Prieto, comentando el artículo 129.2 CE señala como en el mismo,

«(...) encontramos, desde un punto de vista material, un auténtico principio rector de la política social y económica de los poderes públicos (...). En este sentido, su ubicación más apropiada hubiera sido en el Capítulo 3 del Título I de la Constitución, precisamente consagrado a regular estos principios (...). Por otro lado, el apartado 2 del artículo 129 es, en buena medida, trasunto del principio constitucional proclamado en el apartado 2 del artículo 9, en virtud del cual corresponde a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos de la vida económica, cultural y social, rasgo este, a su vez, de la configuración del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1)»<sup>16</sup>.

## 2.2. El desarrollo legal

La relación evidenciada se ve reforzada por el desarrollo legal de ambos preceptos constitucionales, lo que acerca la solución patria a la prevista en la Constitución portuguesa. Adviértase de la importancia que ello tiene, ante la lectura que suele realizarse del artículo 53.3 CE.

### 2.2.1. *En la legislación «consumerista»*

Comenzando por la LCU, ya hemos indicado como su artículo 20.2 dispone que,

«También se consideran Asociaciones de consumidores y

<sup>15</sup> Resulta significativa la conexión operada, desde un principio, entre el artículo 129.2 y 9.2 de la Constitución. En tal sentido, Paz Canalejo, «La Constitución y las cooperativas», en *Documentación Administrativa* n. 186, 1980, pp. 73 y ss.; Rosembuj, ob. cit., pp. 102 y ss.; Vicent Chuliá, *Compendio...*, ob. cit., p. 40, y más recientemente, «Situación actual de las cooperativas en el marco constitucional español: legalidad autonómica, estatal y fiscal», en *CIRIEC-España*, número extraordinario dedicado al tema «Fiscalidad de las Cooperativas», (octubre) 1987, pp. 28 y ss.

<sup>16</sup> Ob. cit., p. 1906.

usuarios las Entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación cooperativa, entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios, y estén obligados a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica».

Previsiones «semejantes» encontramos en la legislación autonómica. La Ley vasca reguladora del «Estatuto del Consumidor» no alude expresamente a las sociedades cooperativas. No obstante, la interpretación conjunta de su artículo 22 y del artículo 57.1 LCPV<sup>17</sup> abogaría por la inclusión de las mismas entre «las asociaciones que, estando legalmente constituidas, tengan como finalidad primordial la defensa del consumidor y usuario del País Vasco». La Ley gallega reguladora del «Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario», reproduce en su artículo 28, párrafo segundo, las previsiones de la LCU. La Ley de los Consumidores y Usuarios en Andalucía aborda la cuestión en su artículo 26.2, coincidiendo sustancialmente con las previsiones anteriores<sup>18</sup>, e idéntico comentario merece el artículo 20, párrafo segundo, de la Ley valenciana reguladora del «Estatuto de consumidores y usuarios»<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> El artículo 22 de la Ley 10/1981 establece: «(A) los efectos de esta Ley, tendrá la consideración de organizaciones de consumidores y usuarios las asociaciones que, estando legalmente constituidas, tengan como finalidad primordial la defensa del consumidor y usuario del País Vasco y se encuentren incluidas en el Censo creado para tal fin»; por su parte, el artículo 57.1 LCPV dispone: «(Las) Cooperativas del Consumo tendrán como objeto la entrega de bienes o la prestación de servicios para el consumo y uso de los socios y de quienes con ellos convivan habitualmente, así como el desarrollo de las actividades necesarias para una mayor información y defensa de los intereses legítimos de los consumidores y usuarios».

<sup>18</sup> Explicita que «dentro de su objeto social» se hace necesaria una previsión estatutaria atinente a la «defensa, asistencia, información, educación y formación de los mismos (socios) como consumidores y usuarios»; añadiendo que el fondo destinado a la actividad consumerista en favor de los socios, habrá que estar «integrado por las aportaciones de los socios y por el 15 por 100, como mínimo, de los excedentes netos de cada ejercicio económico».

<sup>19</sup> Como en el caso andaluz, se exige la inclusión entre sus fines de «la educación y formación de los socios» y la constitución de un fondo con el 10 por 100, como mínimo, de los «excedentes netos de cada ejercicio social» destinado «exclusivamente a la formación y educación de los socios, así como a la defensa de los intereses individuales y colectivos de los mismos».

ción del Fondo de Educación y Promoción Social» (vid. art. 27.4 LCPV).

Planteamiento superado, con creces, por la LCV, donde la cooperativa de consumo no sólo aparece como instrumento de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, sino también como fórmula de autoorganización de esos consumidores y usuarios para la participación en el «gobierno de la economía». La Ley valenciana anuncia, en su Exposición de motivos, que la actividad de fomento prevista en la misma pretende que la «vía cooperativa» sirva «como instrumento de autoorganización de amplios sectores de la sociedad valenciana para la realización de políticas de mayor trascendencia», entre las cuales cita el «sector de la distribución» y alude al agrupamiento de «los consumidores en orden a crear un fuerte cooperativismo de consumo y de organización autogestionada de servicios públicos y de tiempo libre» (E.M., apartado VII). De su articulado interesa destacar, a nuestros efectos, el artículo 73 LCV (su rúbrica es «Cooperativas de Consumidores y Usuarios»), cuyo apartado 4 dispone que, «La Reserva de Formación y Promoción Cooperativa se destinará, fundamentalmente, a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios»; y su artículo 98, según el cual,

«La Generalitat Valenciana fomentará el cooperativismo de consumo, siempre con la participación de los propios consumidores, con el fin de abaratar el coste de comercialización de los productos de consumo más generalizado y como medio de defensa de los derechos del consumidor y usuario».

## VIII. Realizaciones del cooperativismo en defensa del consumidor: experiencia supranacional y comparada

1. PLANTEAMIENTO. 2. REFERENCIA AL AMBITO COMUNITARIO EUROPEO. 3. REFERENCIA A OTROS ESTADOS.



## VIII. Realizaciones del cooperativismo en defensa del consumidor: experiencia supranacional y comparada

### 1. Planteamiento

Como se ha advertido, y hemos tenido oportunidad de comprobar, la inquietud consumerista en la doctrina y en la práctica cooperativa es muy anterior a la generalización del tema en la década de los setenta.

Ya en las primeras manifestaciones del cooperativismo de consumo, aunque el objetivo más urgente fuese el de abaratar el precio de los productos<sup>1</sup>, aparece la preocupación por la calidad de los mismos, por la corrección en los pesos y medidas y por el pago al contado<sup>2</sup>. A ello hay que unir el tema de la gestión democrática, la adhesión libre, la distribución de beneficios en proporción a la actividad realizada y la constitución de fondos para la educación de socios y familiares.

---

<sup>1</sup> Vid. Castaño Colomer, ob. cit., pp. 129-130.

<sup>2</sup> Ejemplificando con la cooperativa de la Rochdale, pueden consultarse sus estatutos originarios, así como las primeras reformas introducidas, vid. supra nota 12, apartado VI.

## 2. Referencia al ámbito comunitario europeo

Refiriéndonos, brevemente, a las realizaciones concretas, interesa destacar en el plano supranacional la labor en el seno de la Comunidad europea<sup>3</sup>.

Su protagonista es la federación de cooperativas de consumidores (Euro-Coop), creada en el mismo año de la firma del Tratado de Roma (1957).

Tras el reto lanzado por el comisario Mansholt en 1961<sup>4</sup> evidenciando la inexistencia de representación ante las instituciones comunitarias de consumidores y usuarios, se crearía un «Comité de Contacto de los Consumidores» con la promoción y participación de Euro-coop<sup>5</sup> que pasaría a dirigir y financiar su Secretaría durante ocho años. El citado Comité se disolvió en 1972, creándose al año siguiente el Comité Consultivo de los Consumidores en el que también participa con seis representantes<sup>6</sup>.

Hoy, Euro-coop representa a 17 millones de familias miembros, cuentan con 30.000 tiendas con un volumen de ventas de 20.000 millones de Unidades de Cuenta y 250.000 empleados, a

---

<sup>3</sup> Sobre el tema de la labor cooperativa en el espacio comunitario, vid. «Las Organizaciones Cooperativas en la CEE», *Boletín de Estudios y Documentación de Cooperativismo y Economía Social*, febrero-marzo 1985, pp. 1 y ss.; Echevarría Arribas, M. A., «Asociacionismo cooperativo en la Comunidad Europea», en *Anuario de Estudios Cooperativos* 1987, Bilbao, 1987, pp. 119 y ss.; y *El movimiento asociativo en el cooperativismo europeo*, obra en la que se recogen las VI Jornadas Cooperativas de Euskadi, Bilbao, 1988, 183 páginas.

<sup>4</sup> En relación con el asociacionismo de los consumidores, señalaría: «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 representados de igual modo que los de los productores. Los consumidores, en consecuencia, deben organizarse como tales...» (la cita se extrae en Mateu Ithuriz, J. F., y otros, *La protección de los Consumidores...*, ob. cit., p. 24).

<sup>5</sup> Junto a la Oficina Europea de Uniones de Consumidores (BEUC), el Comité de Organizaciones Familiares de las Comunidades Europeas (COFACE) y representación de las organizaciones sindicales.

<sup>6</sup> Advirtamos como la representación del movimiento cooperativo no se limita al citado Comité, está presente en el Comité Económico y Social y en toda una serie de Comités Consultivos Especializados.

los que se unen cientos de unidades de producción y de aprovisionamiento.

Entre sus objetivos figura el representar oficialmente a las cooperativas de consumidores y defender los intereses de los consumidores ante las instituciones de la Comunidad. En línea con los trabajos del Comité Consultivo citado, Euro-coop hizo público, en su Asamblea de mayo de 1981, su programa de defensa de los consumidores<sup>7</sup>. En su actividad destaca la preocupación por la protección de la salud y seguridad del consumidor («ocupa el primer lugar en nuestro programa», reza en el texto aludido), de ahí la rápida creación de laboratorios propios y la insistencia de un correcto etiquetaje de los productos; y la defensa de los intereses económicos de consumidores y usuarios, subrayemos como se alude a aspectos normalmente ocultados en el análisis de tales «intereses», así a la reducción de los costes de distribución, al fomento de la competencia, a la incidencia en la formación de los precios, a la participación en la gestión de empresas, a la mejora de la calidad de los productos, etc.<sup>8</sup>.

### 3. Referencia a otros Estados

Por lo que respecta a las experiencias comparadas, la preocupación del movimiento cooperativista se manifiesta en ámbitos bien diversos. Desde la constitución de potentes organizaciones cooperativas que han servido de baluarte frente a los excesos pretendidos desde el sector capitalista y como garantes de la libre competencia (caso del cooperativismo inglés o austriaco y, sobre todo, sueco, suizo y danés), hasta el caso de EE.UU., donde los avances se centran en el terreno de la protección de la salud y de la seguridad (vía el recurso a ensayos comparativos, al boicot y a la legislación que

<sup>7</sup> Se trata del «Programa marco de EUROOOP para la protección de los consumidores», cuyo texto puede consultarse en la obra *El movimiento asociativo...*, cit., pp. 155-165.

<sup>8</sup> Sobre el tema, vid. Mateu Ithuriz y otros, ob. cit., pp. 22-35; Castaño Colomer, ob. cit., pp. 125-127; Cancelo, «Cooperativas de consumo», ob. cit., pp. 194-199; Echebarría Arribas, ob. cit., pp. 149-154, y nota anterior.

permite la retirada del mercado de productos peligrosos); pasando por experiencias como la belga, francesa e italiana, donde destacan líneas de actuación en defensa de la salud, los intereses económicos y la información (v.gr. productos «Coop», laboratorios cooperativos, edición de boletines y revistas)<sup>9</sup>. La República Federal Alemana merece mención separada, las deficiencias de su legislación (se trata de una Ley de 1889, entre cuyas cortapisas aparecían la prohibición de venta a no socios y la obligación de pagar interés fijo y limitado a las aportaciones al capital social) motivaron la adopción de la forma de sociedades anónimas por parte de las grandes cooperativas regionales. Las reformas legislativas operadas han eliminado los obstáculos anteriores, pero subsiste el problema de que no está presente entre los socios la idea de ser propietarios de las empresas cooperativas y la importancia de su participación más allá del nivel de simple cliente<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Además de las referencias diseminadas por mucha de la bibliografía citada, resume las actividades realizadas en diversos países, Castaño Colomer, ob. cit., pp. 61-125, y Cancelo, últ. ob. cit., pp. 200-208.

<sup>10</sup> Castaño Colomer, ob. cit., pp. 80-87.

## IX. Situación actual del cooperativismo de consumo en España

1. ORIGENES Y DESARROLLO. 2. LA «ESTRATEGIA» TENDENTE A SU SUPRESION EN EL PERIODO AUTORITARIO. 3. LOS INTENTOS DE EXPLICACION DE SU PRECARIA SITUACION. 4. LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS EN NUESTRO SISTEMA DE DISTRIBUCION.



## IX. Situación actual del cooperativismo de consumo en España

### 1. Orígenes y desarrollo

Las primeras manifestaciones del cooperativismo de consumo surgen entre nosotros, nota común a otras experiencias, de la mano de los movimientos asociativos obreros, sobre todo, en las zonas más industrializadas. La conquista del derecho de asociación tras la revolución de 1868, permitió una importante proliferación de las mismas<sup>1</sup>.

Su regulación se repartía entre el Código de comercio, regía el criterio de mercantilidad contenido en el artículo 124 Cco., y la Ley de Asociaciones de 1887, cuyo artículo 1 acogía en su seno a las sociedades cooperativas que quedasen al margen del anterior texto. En la práctica, la regulación propiamente dicha debía proceder de las previsiones estatutarias.

Con el nuevo siglo, continúa el ritmo ascendente en la consti-

---

<sup>1</sup> Sobre el tema, García Padrón, ob. cit., pp. 43-44; Ciurana Fernández, «La posibilidad de desarrollo de las cooperativas de consumo en Barcelona», en *Curso superior de cooperación*, Barcelona, 1969, pp. 12 y ss.; Soldevilla y Villar, ob. cit., pp. 234-249.

tución de cooperativas de consumo, con un componente obrero muy importante y con el problema de la inexistencia de fenómenos de integración, pese a toda una serie de Congresos Nacionales (de 1913 a 1935 se celebran cinco). No obstante, el trabajo de los socios y los grandes márgenes comerciales aplicados en la época, permitían ofrecer buenos precios, retornos e incluso constituir reservas<sup>2</sup>.

Aunque se conoce la existencia de algún proyecto de regulación<sup>3</sup>, tales iniciativas sólo cuajarán en normas reglamentarias que permitieron el surgimiento de cooperativas de consumo —sería más apropiado hablar de economatos— en ámbitos limitados (Real Decreto de 11 de septiembre de 1918 respecto a los establecimientos militares y Real Decreto de 21 de diciembre 1921 en el caso de los funcionarios públicos)<sup>4</sup>.

Instaurada la II República, entre sus primeras medidas está la de dar vida a un Decreto-ley el 4 de julio de 1931, convertido en Ley en septiembre de ese año y que regula, con carácter general, las sociedades cooperativas (en el caso de las de consumidores, arts. 18 a 21)<sup>5</sup>. En su Exposición de motivos se decía lo siguiente (sic):

«Los trabajadores de todas clases han de defender con la cooperación de consumo el poder adquisitivo de sus haberes, si no han de resultar ilusiones las ventajas obtenidas en otros órdenes».

El contexto histórico no propiciaría la consecución de estos objetivos.

---

<sup>2</sup> Castaño Colomer, ob. cit., p. 42.

<sup>3</sup> Salinas Ramos, F. (*Temas cooperativos*, cit., p. 186), alude al encargo a J. Díaz de Rábago de la redacción en 1892 de un Proyecto de Ley de Sociedades Cooperativas que no tendría «materialización legal».

<sup>4</sup> Soldevilla y Villar, ob. cit., p. 271, y Divar, J., *Régimen jurídico de las sociedades cooperativas*, cit., p. 14.

<sup>5</sup> Destaquemos la posibilidad de «servir al público, siempre que lo consigan así expresamente en sus Estatutos y cumplan las condiciones que se establezcan reglamentariamente», debiendo destinar los «excesos de percepción» derivados de tales operaciones a su devolución «a los mismos compradores» o «al fondo de reserva irrepartible y a obras sociales que figuren entre las oficialmente aprobadas», sin que pudiese ser «distribuido entre los socios» (art. 19).

## 2. La «estrategia» tendente a su supresión en el período autoritario

La instauración de un régimen autoritario supondría no sólo el cambio legislativo (aparición de la Ley de cooperación de 1942), sino también la destrucción del cooperativismo de consumo<sup>6</sup>. No se llegó a su prohibición, como en la Alemania nazi, pero sí se las «dejó morir»<sup>7</sup>.

Como señala Castaño Colomer<sup>8</sup>, a partir de los años cincuenta se deja sentir entre nosotros,  
«(...) la mutación en la distribución alimentaria (...) los alimen-

<sup>6</sup> Ciurana Fernández, ob. cit., p. 26, señala: «Después de 1947 no hay cosa alguna que destacar de interés, respecto a la fusión o formación de nuevas cooperativas de consumo barcelonesas»; Pérez Baró, A., «La Cooperación de Consumo en Cataluña», en *Revista de Estudios Cooperativos* n.º 21, (mayo-agosto) 1970, pp. 37-39, constata el mismo hecho, señalando como en 1954 el volumen de ventas de las cooperativas subsistentes se ha reducido a una quinta parte del alcanzado antes de la guerra civil; Reventós Carner, *Horizontes del cooperativismo de consumo*, ob. cit., pp. 185-190, suma, a la realidad anterior, la denuncia del «proceso de expoliación de los patrimonios cooperativos durante los años subsiguientes al fin de la guerra civil» (ob. cit., p. 189).

El propio legislador no tuvo reparos en anticipar este resultado, si no reflexionese sobre algunas de las ideas vertidas en la Exposición de motivos de la Ley de 2 de enero de 1942 (sic), «Regidas las sociedades cooperativas por una legislación cuyo carácter social-democrático era bien marcado, y posteriormente, por una ley transitoria, es urgente, por tanto, dictar una reglamentación de derecho suficiente que organice y discipline en sentido jerárquico y unitario la acción cooperativa (...) se centra el concepto de sociedad cooperativa apartando de ella el espíritu mercantil, eliminando el fin de lucro y procurando eludir toda posible competencia desleal sin olvidar que la iniciativa privada es fundamento en el que descansa la economía del Nuevo Estado (...). Se intenta salvar las esencias fundamentales de nuestra ordenación jurídica pasada, en cuanto es posible hacerla coincidir con las directrices políticas y económicas del nuevo Estado. (...) Se recogen las exenciones concedidas por el Estado liberal, sin aumentarlas».

<sup>7</sup> Conviene reproducir la frase atribuida al Jefe nacional de la Obra Sindical de Cooperación por los años 1940-1941, «en el nuevo Estado la cooperación de consumo no tiene razón de ser; no la mataremos, pero la dejaremos morir». La misma se contiene en el artículo de Pérez Baró, cit., p. 51. Vid., asimismo, Vicent Chuliá, «Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación», en *RDM* n.º 123, (enero-marzo) 1972, p. 467.

<sup>8</sup> Ob. cit., p. 42.

tos se envasan, aparecen las grandes industrias alimentarias con sus marcas anunciadas abrumadoramente por todos los medios de publicidad, y asimismo aparecen las cadenas de distribución a los propios comercios, lo cual evita a éstos el desplazarse a las fuentes de aprovisionamiento. Se reducen entonces drásticamente los márgenes comerciales a los vendedores, y con ellos a las cooperativas, y así resulta que todos los comercios se proveen en unos mismos lugares»<sup>9</sup>.

En el exterior las cooperativas de consumo se preparan, a través de procesos de integración, para la dura competencia. En España vemos surgir, a partir de los años sesenta, nuevas cooperativas de consumo, pero con dos lastres importantes: por un lado, el fenómeno de atomización y dispersión que ello supone<sup>10</sup>; por otro, el dato de que en su mayor parte se trata de economatos laborales dependientes de grandes empresas, creados en virtud de acuerdos entre comités de empresas y empresarios, en cumplimiento de una normativa que obliga a ello<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> El impacto jurídico de tales cambios es decrito, certeramente, por el profesor Santini, G., *El comercio. Ensayo de economía del Derecho*, ob. cit. Analizando la experiencia italiana señala como los consumidores tienen un papel «más que modesto» en el aparato distributivo, exceptuando la actividad —todavía mínima— de las asociaciones de consumidores y la escasa presencia de las cooperativas de consumo, «la defensa de los consumidores continúa confiada a la colectividad» (ob. cit., p. 59).

<sup>10</sup> Sobre la gravedad de la inexistencia de fenómenos de integración en el seno del cooperativismo de consumo español, Castaño Colomer, ob. cit., pp. 131-133; Cancelo, «Cooperativismo y consumerismo», ob. cit., p. 208; ídem, «El cooperativismo ante las exigencias del mercado mundial», en *Anuario de Estudios Cooperativos 1987*, ob. cit., pp. 81-89.

<sup>11</sup> Un Decreto de 21 de marzo de 1958 (desarrollado por OO.MM. de 14 de mayo y 12 de junio del mismo año) obligaba a las empresas con más de 500 trabajadores a crear economatos laborales. Normas posteriores (v.gr. Decreto de 5 de julio de 1962, Decreto de 26 de julio de 1978 y Decreto de 4 de abril de 1979) han ido introduciendo modificaciones en su funcionamiento, pero no en su esencia. Normativa que hay que entender subsistente, al amparo de la Disposición final 4.<sup>a</sup> del Estatuto de los Trabajadores. En tal sentido, Montoya Melgar, A., *Derecho del Trabajo*, 9.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1988, p. 388.

Atendiendo a datos de 1974 y 1975, estos economatos superaban con creces el número de beneficiarios y el volumen de ventas de las cooperativas de consumo (en el primer caso los quintuplicaban y, en el segundo, lo triplicaban), a lo que se unía un ritmo de crecimiento más acelerado en ambas variables. Sobre el

El manejo de estadísticas sin las oportunas advertencias —v.gr. contabilización de cooperativas disueltas de facto o de las creadas con la única finalidad de acogerse a los beneficios fiscales, a lo que habría que unir la «realidad» de los datos recabados— puede resultar engañoso. Con todo, resulta ilustrativo indicar que hacia 1975<sup>12</sup> se contabilizan en España 491 cooperativas de consumo en activo, con un número de socios que alcanza los 546.113 y un volumen de ventas de 7.918 millones de pesetas. Diez años después, la evolución no permite muchos optimismos: el número de cooperativas en activo se sitúa en 222, los socios pasan a ser 383.000 y el volumen de ventas sube a 62.400 millones (conviene advertir que el País Vasco absorbe el 36 por 100 de los socios y el 60 por 100 de las ventas)<sup>13</sup>. Por citar un dato que puede resultar significativo,

---

tema, vid. Sáez, J. A., «Cooperativas de consumo, y economatos. Su situación en el mercado a comienzos de 1976. Breve análisis estadístico», en *Estudios Cooperativos* n. 44, (enero-abril) 1978, pp. 33-54.

Una dura crítica a esta realidad en Pérez Baró, ob. cit., pp. 43 y 50-51, calificando a algunas de las anteriores disposiciones como «anticooperativistas» y proponiendo su derogación con la consolidación en el sueldo de las ventajas que proporcionan.

Destaquemos que el Real Decreto 762/1979, de 4 de abril, antes aludido, preveyó (arts. 11 a 13) una serie de beneficios (financiación para adquisición de los bienes afectos al economato, apoyo del Ministerio de Comercio y Turismo) a los economatos que decidieran convertirse en cooperativas de consumo, «siempre que su transformación y desvinculación /de las respectivas empresas/ se realicen antes del 31 de diciembre de 1980».

En esta línea, hay que destacar la previsión contenida en la Disposición final 4.<sup>a</sup>, párrafo segundo, LCV, según la cual: «(Los) Economatos creados y financiados por las Empresas de acuerdo con la legislación vigente podrán, mediante el procedimiento de constitución regulado en los artículos 8 y siguientes de esta Ley, constituirse en forma de Cooperativa de Consumidores y Usuarios, sin perjuicio de que las prestaciones de la Empresa sigan reconociéndose, realizadas de otra forma, a sus trabajadores, incluyéndose en ellas la disponibilidad de locales».

<sup>12</sup> Los datos se extraen de Sáez, últ. ob. cit., pp. 36-37; Castaño Colomer, ob. cit., p. 43; y Cancelo, «Cooperativas de consumo», ob. cit., pp. 119-120.

<sup>13</sup> Vid. Cancelo, «Cooperativismo» y consumerismo, ob. cit., pp. 109-110.

Según el mismo autor («Posicionamiento del cooperativismo de consumidores vasco», ob. cit., pp. 392-393) a finales de 1986 las cooperativas de consumidores en activo serían 208, el número de socios llegaría a 403.000 y el volumen de ventas alcanza los 73.400 millones de pesetas (de nuevo habría que ad-

según una encuesta realizada por el IRESCO en 1980, las cooperativas de consumo representaban, en el total del comercio minorista español, el 0,2 por 100<sup>14</sup>.

### 3. Los intentos de explicación de su precaria situación

¿Qué explicación se da a esta situación? Cotejando las distintas opiniones vertidas<sup>15</sup>, suele coincidirse en la existencia de tres centros de imputación de «culpas»: las atinentes a los propios socios, las referentes a las cooperativas (lógicamente estos grupos se encuentran íntimamente conectados) y las dirigidas al contexto de actuación de estas últimas, aquí emergen como protagonistas la estructura del sector comercio español y las actuaciones del poder público.

En el caso de los socios, las críticas mejor fundadas aluden a su espíritu aislacionista y receloso frente a lo que sean nuevas técnicas, a la primacía de planteamientos ideológicos que rayan la utopía y a la falta de profesionalización.

Las cooperativas de consumo parten ya con serias deficiencias: antigüedad de muchas de ellas, escasez de medios y de personas, organizaciones obsoletas (v.gr. se basan en el trabajo gratuito de los socios o carecen de una gerencia profesionalizada y, cuando la hay, existen problemas de invasión y de delimitación de competencias entre el órgano asambleario y los de gestión y representación), escaso grado de presencia en el mercado (en muchas ocasiones, son estructuras de reducidas dimensiones, que no permiten importantes inversiones para mejora de instalaciones o ampliación de la gama de productos ofrecidos; pese a lo cual, suelen em-

---

vertir que el País Vasco absorbería el 42 por 100 de los socios y se realizarían en él el 62 por 100 de las ventas).

<sup>14</sup> *Características estructurales del comercio en España*, IRESCO, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983, p. 84.

<sup>15</sup> Ciurana Fernández, ob. cit., pp. 27 y ss.; Pérez Baró, ob. cit., pp. 48 y ss.; Reventós Carner, pp. 190 y ss.; Castaño Colomer, ob. cit., pp. 42 y ss., y 132 y ss.; Cancelo, «Cooperativas de consumo», ob. cit., pp. 119 y ss.; ídem, «Cooperativismo y consumerismo», ob. cit., pp. 208 y ss.

barcarse en ambiciosos proyectos). Pero lo más grave es que, dada la enorme atomización del cooperativismo de consumo, no se operan fenómenos de integración económica. Con el peligro añadido de que cada vez va a resultar más difícil emprender, no ya alcanzar, ese objetivo.

El marco de referencia tampoco resulta muy alentador. La idea de que durante el período autoritario se desarrollaron aquellas cooperativas (v.gr. agrarias o de vivienda), que eran instrumentales a la política económica, intensamente capitalista, practicada, mientras otras (v.gr. trabajo asociado o consumo) sólo tuvieron cabida cuando las empresas capitalistas no llegaban o, en muchos casos, no les interesaba llegar<sup>16</sup>, se acerca bastante a la realidad.

El resultado en el sector de la distribución quedaba patente en la encuesta realizada por el IRESCO, citada anteriormente: el comercio mayorista, más de dos tercios del mismo estaba dedicado a los bienes de consumo final, evidenciaba deficiencias (v.gr. elevado número y reducida dimensión económica) parejas a las del comercio minorista, en el caso de éste conviene advertir que se trata de un sector intensivo en empleo de mano de obra, circunstancia que no puede olvidarse, pues condiciona su posible reestructuración, así como la voluntad política necesaria para llevarla a cabo. Ambos experimentaban tímidas reformas: el mayorista, manifestaba un importante crecimiento del sucursalismo minorista; mientras el minorista parecía avanzar hacia movimientos organizativos, entre ellos las cooperativas de detallistas.

#### 4. Las alternativas planteadas en nuestro sistema de distribución

Faltaba conocer cómo se produciría la reforma de las estructuras comerciales, respecto a los bienes de consumo, en nuestro país. Hacia 1978 Reventós Carner<sup>17</sup> planteaba dos opciones: una sería

<sup>16</sup> Explícitamente, Haubert, M., *Cooperativismo y crisis económica en Andalucía*, Sevilla, 1984, p. 29; sobreentendiéndolo, Vicent Chuliá, últ. ob. cit., p. 467. Vid., para las cooperativas de consumo, supra pp. 119 y ss.

<sup>17</sup> Ob. cit., pp. 193 y ss.

«la formación de cadenas y de centros de venta respaldados en el crédito y en el capital extranjero y en la tecnología comercial capitalista»; la otra, pasaba por la potenciación del movimiento cooperativo.

Si esta segunda alternativa tenía mucho de utópica, la primera parece ser ya una realidad. Nuestras estructuras comerciales experimentan, con apoyo del capital extranjero, fenómenos acelerados de concentración, sin que ello tenga un reflejo en la reducción de

---

<sup>18</sup> Advirtamos como numerosos comerciantes minoristas independientes, ante la situación de desempleo, optan por mantenerse en condiciones inferiores a las económicamente aceptables.

<sup>19</sup> Sobre este tema, además del estudio citado, vid. IRESCO, *Nuevas formas de comercio en España*, Madrid, 1977, 315 páginas; ídem, *Las cooperativas de detallistas de alimentación. (Experiencias extranjeras)*. Madrid, 1978, 184 páginas; Buesa, M., y Molero, J., «Concentración y transnacionalización de las industrias productoras de bienes de consumo», en *Estudios sobre Consumo* n.º 1, abril 1984, pp. 79 y ss.; Alonso Rivas, J., y Múgica Grijalba, J. M., «Modificaciones recientes de las estructuras de distribución y consumo en el sector alimenticio», en últ. ob. cit., pp. 101 y ss.; el número monográfico que, coordinado por Cruz Roche, I., dedica la revista *Estudios sobre Consumo a la distribución comercial en España* (n.º 9, diciembre 1986), y Casares, J.; Briz, J., y otros, *La economía de la distribución comercial*, Barcelona, 1987, 317 páginas. Desde un punto de vista teórico, analizando las políticas favorecedoras de situaciones restrictivas de la competencia y las dirigidas a combatir los efectos de los oligopolios sobre la competencia, Buesa, M., «Elementos institucionales en la oligopolización de los mercados», en *Estudios sobre Consumo* n.º 11, (septiembre) 1987, pp. 39 y ss.

los márgenes de intermediación. El comercio minorista está pagando, en gran medida, las consecuencias, pues, en los casos en que no evoluciona hacia nuevas formas de organización (v.gr. agrupaciones de compras o cooperativas de detallistas), las salidas<sup>18</sup> que quedan parecen ser la desaparición o la progresiva proletarización (vía inserción en cadenas voluntarias, franquiciadas o sucursalistas)<sup>19</sup>.

---

Conviene advertir sobre la existencia de diversas disposiciones reglamentarias emanadas por los Ministerios de Comercio y Turismo y Economía y Hacienda, tendentes a acelerar la mejora de las redes de comercialización, fundamentalmente vía subvenciones y facilitación de las fuentes de financiación. Así, la Orden de 11 de junio de 1977 preveía la convocatoria de concursos públicos para la concesión de ayudas para fomentar la comercialización integral de origen a destino de productos alimenticios, mientras la Orden —esta vez del Ministerio de Economía— de 18 de marzo de 1981 regula la financiación para modernización y racionalización del sector de la distribución comercial. Destaquemos que, en fecha reciente, la última Orden citada ha sido derogada por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 13 de octubre de 1989 («BOE» de 28 de octubre) —modificada, para evitar problemas de distribución de competencias, por Orden de 31 de enero de 1990 («BOE» de 8 de febrero)—, que viene a regular las ayudas de financiación para aquel cometido. Señalemos la referencia explícita a las «sociedades cooperativas, tanto de productores como de consumidores» (cfr. I, Quinto sub c).



## X. Conclusiones, propuestas de «ley ferenda» y posibles líneas de evolución

1. PLANTEAMIENTO. 2. LA NECESIDAD DE REDUCIR E IMPULSAR LAS ACTUACIONES PÚBLICAS EMPRENDIDAS. 3. LOS PROBLEMAS DEL ASOCIACIONISMO CONSUMERISTA: INTENTOS DE SOLUCIÓN. 3.1. La actividad de fomento estatal. 3.2. El decidido posicionamiento de la legislación autonómica. 3.3. La profundización de las iniciativas abordadas. 4. EL RETO CONSUMERISTA PARA EL MOVIMIENTO COOPERATIVO. 4.1. El contraste entre la situación actual y sus posibilidades teóricas. 4.2. Las medidas tendentes a superar la contradicción evidenciada.



## X. Conclusiones, propuestas de «ley ferenda» y posibles líneas de evolución

### 1. Planteamiento

Producida la concienciación acerca de la problemática consumista<sup>1</sup> y afianzado ese horizonte utópico hacia la consecución de mayores dosis de calidad de vida<sup>2</sup>, el paso obligado supone exigir la intensificación de la actividad pública en el logro de este objetivo, unido a la subsanación de las deficiencias observadas en el movimiento de defensa de consumidores y usuarios<sup>3</sup>.

### 2. La necesidad de reconducir e impulsar las actuaciones públicas emprendidas

Respecto a la actividad estatal<sup>4</sup>, las iniciativas abordadas en forma más inmediata entre nosotros, parece que intentan alcan-

---

<sup>1</sup> Vid. supra apartados I, II y III.

<sup>2</sup> Vid. supra apartado IV.

<sup>3</sup> Vid. supra apartado V.

<sup>4</sup> Vid. supra pp. 65 y ss.

zar los niveles tuitivos presentes en el ámbito comunitario<sup>5</sup>. Este proceso se evidencia, sobre todo, en lo relativo a la protección de la salud y seguridad del consumidor (a través de una amplia normativa que afecta a categorías determinadas de productos), la tutela de su derecho a la información (básicamente, vía la regulación del etiquetaje de los productos y de la publicidad) y la vigilancia de la seguridad y calidad de bienes y servicios.

La correspondiente normativa comunitaria fue incorporada, en su mayor parte, en los años inmediatamente anteriores a la adhesión, período en que se aprueban o reforman una amplia lista de disposiciones con tal propósito<sup>6</sup>. Esta tendencia ha continuado, a ritmo creciente, en los años siguientes a la adhesión. Para evidenciarlo basta pasar revista a las reglamentaciones técnico-sanitarias que, recientemente, pueblan las páginas del diario oficial<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre los «resultados de la acción comunitaria», vid. Mateu Istariz y otros, ob. cit., pp. 51-86. Vid., asimismo, supra nota 5, apartado III.

<sup>6</sup> Además de las previsiones de la LCU (art. 2.1 a y arts. 3 a 6), existen una serie de disposiciones concretas relativas, por ejemplo, a manipulación de alimentos (v.gr. Real Decreto 2505/1983, de 4 de agosto o Real Decreto 2817/1983, de 13 de octubre); a sustancias o preparados peligrosos (v.gr. Real Decreto 842/1985, por el que se desarrolla el Capítulo IX del Código Alimentario Español, sobre condiciones generales que, para uso doméstico y de la población infantil, deben reunir los disolventes, colas, pegamentos, pinturas, tintas, barnices y otros materiales análogos, o Real Decreto 2216/1985, por el que se aprueba el Reglamento sobre declaración de sustancias peligrosas); a prohibición de empleo de sustancias tóxicas o peligrosas en materiales de uso doméstico y mobiliario (v.gr. Real Decreto 196/1985, de 23 de enero, o el Real Decreto 841/1985, de 25 de mayo); a normas de seguridad en las instalaciones eléctricas de viviendas o en aparatos que utilicen energía eléctrica (Real Decreto 2413/1973 y Real Decreto 2236/1985, respectivamente), etc.

<sup>7</sup> Sin ánimo exhaustivo y con referencia al año 1988 (el ejemplo puede repetirse hasta nuestros días) se ha aprobado o modificado la reglamentación técnico-sanitaria relativa a productos como carnes (Real Decreto 1727/1987, de 23 de diciembre, y Real Decreto 1728/1987, de 23 de diciembre, «BOE» de 6 de enero de 1988), cosméticos (Real Decreto 349/1988, de 15 de abril, «BOE» del 20), café, achicoria y otros sucedáneos (Reales Decretos 1231 y 1232/1988 de 14 de octubre, «BOE» del 20), horchata (Real Decreto 1338/1988, de 28 de octubre, «BOE» de 10 de noviembre), etc. En la misma línea, el Real Decreto 723/1988, de 24 de junio («BOE» de 7 de julio, c.e. de 10 de agosto), regulando las normas generales sobre control del contenido efectivo de productos alimenticios envasados. Sobre el tema, vid. Muñoz Machado, S., y Jiménez Blanco, A., «La pro-

El problema se suscita respecto a la protección de los intereses económicos de consumidores y usuarios. Ya hemos advertido como tanto la doctrina, la propia Comisión y las organizaciones de consumidores, han denunciado los recelos empresariales y gubernamentales respecto a las medidas en este ámbito, sobre todo, en el contexto de recesión que sirvió de marco al Programa Preliminar y al Segundo Programa de la Comunidad Europea. Tan es así que en el ya dilatado período de actuación comunitaria, sólo cuatro directivas habían visto la luz en esta sede<sup>8</sup>. En el calendario que aparece como anexo a la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre «Nuevo impulso para la política de protección de los consumidores», se prevé la aprobación de cuatro directivas con incidencia directa en la protección de los intereses económicos de los consumidores<sup>9</sup>.

El impulso en este ámbito parece bien modesto. Pese a los atis-

---

tección de la salud de los consumidores», en *E.C.* n.º 3, cit., pp. 41-49, y Bando Casado, H. C., «Evolución histórica en la protección de la salud en España: desde 1812 hasta la Ley General de Sanidad (1986)», en *E.C.* n.º 8, septiembre 1986, pp. 51-56. Y, en especial, Rebollo Puig, M., «Potestad sancionadora, alimentación y salud pública», ob. cit.

Cabe destacar, asimismo, la normativa aprobada sobre etiquetaje, nos referimos a los Reales Decretos 1122/1988, de 23 de septiembre («BOE» de 4 de octubre) y 1468/1988, de 2 de diciembre («BOE» del 8) por los que se aprueban las normas generales de etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios envasados y de productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores y usuarios, respectivamente.

<sup>8</sup> Las relativas a publicidad engañosa (Directiva de 10 de septiembre de 1984), responsabilidad del fabricante (Directiva de 25 de julio de 1985), contratos negociados fuera de los establecimientos mercantiles (Directiva de 20 de diciembre de 1985) y en materia de créditos al consumo (Directiva de 22 de diciembre de 1986). A las que habría que unir la normativa sobre indicación de precios de los productos de consumo cotidiano, la Directiva de 19 de junio de 1979, relativa a productos alimenticios y la Directiva aprobada el 7 de junio de 1988, atinente a productos no alimenticios.

<sup>9</sup> Afectarían a las cláusulas abusivas en los contratos, al cálculo de tasas efectivas del crédito al consumo, a la publicidad desleal y comparativa y a los viajes «forfait». De nuevo habría que añadir la previsión de una directiva relativa a la indicación de precios de los servicios. En fecha reciente, el Consejo de la Comunidad Europea acaba de aprobar un Reglamento (880/92, de 23 de marzo, «DOCE» de 11 de abril), relativo a un sistema comunitario de concesión de «etiqueta ecológica».

bos de superación de las concepciones complementarias sobre defensa del consumidor en el ámbito comunitario<sup>10</sup>, los objetivos propuestos y las acciones realizadas y/o emprendidas van en esa línea. No obstante, subrayemos la reciente aprobación por el Consejo de la Comunidad Europea de la Resolución de 9 de noviembre de 1989 sobre futuras prioridades para el relanzamiento de la política de protección de consumidores y usuarios, donde se insiste en la necesidad de proteger los intereses económicos, tanto individuales como colectivos, de los mismos. Además, entre las medidas propuestas está la de reforzar la representación de los consumidores en el ámbito comunitario.

No parece adecuado esperar a las directivas comunitarias para proceder a la regulación de éstas y otras materias. Máxime cuando existen una serie de campos donde la regulación, o la reforma de la normativa existente, es especialmente necesaria. Por citar algunos ejemplos, la regulación de la responsabilidad del fabricante, del crédito al consumo, de las condiciones generales de la contratación, de las modalidades especiales de ventas y, sobre todo, queda pendiente el desarrollo del mandato constitucional relativo a la protección de los derechos de consumidores y usuarios «mediante procedimientos eficaces».

Insistiendo en este último punto, hay que destacar que no parece probablemente, al menos a corto plazo, la introducción de reformas en nuestras vetustas leyes procesales, pese al mandado del art. 24 CE<sup>10bis</sup>. Es más, la intervención de las instancias jurisdiccionales, aún defendible en sede teórica, suscita dudas sobre su eficacia, sobre todo, por los problemas de dilaciones y costes, máxime ante

---

<sup>10</sup> Vid. supra p. 61.

<sup>10bis</sup> La reciente Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal («BOE» de 5 de mayo) no ha incidido en las materias que venimos abordando (v.gr., legitimación de las entidades de defensa de consumidores y usuarios o beneficio de justicia gratuita en favor de las mismas). Sólo cabe destacar, por su conexión con nuestro tema, la supresión en ciertos procesos —en concreto, para los juicios verbales, cfr. nueva redacción del art. 717 LEC— de los pactos de sumisión como primera regla para fijar la competencia de los órganos jurisdiccionales. Como reconoce la propia Exposición de motivos de la nueva Ley (vid., su apartado 3, pfo. tercero in fine) estos pactos suelen «perjudicar generalmente al contratante más débil».

reclamaciones numerosas, pero de escasa cuantía. Queda la intervención administrativa —operativa en ámbitos como condiciones generales de la contratación, publicidad desleal o engañosa, competencia, infracciones a la normativa de consumo, etc.— y la, al parecer, «panacea» de la instauración del sistema arbitral donde hay puestas muchas esperanzas. No obstante, este último presenta el problema de poder derivar en un recinto de conciliaciones y desistimientos forzosos de facto y de reparación a la baja de los agravios infringidos a consumidores y usuarios. Esperemos que no sea así. Entendemos necesario el reconocimiento de una amplia intervención de las asociaciones de consumidores, para evitar que la puerta abierta —por exigencia constitucional— con dirección a la jurisdicción ordinaria, juegue en contra de consumidores y usuarios.

En todos estos aspectos, la responsabilidad del legislador estatal es estelar, pues se trata de materias que inciden en ámbitos competenciales (v.gr. art. 149.1-1, 6, 8, 10, 11, 13, 16, 18, 26; asimismo, artículos 138 y 139 CE) que le son propios<sup>11</sup>.

### **3. Los problemas del asociacionismo consumerista: Intentos de solución**

#### **3.1. La actividad de fomento estatal**

Por lo que atañe a los problemas de nuestras asociaciones de consumidores y usuarios, ya hemos señalado que la actividad de fomento se ha instrumentalizado a través de la concesión de subvenciones y de ayuda técnica.

---

<sup>11</sup> Ya en la STC 71/1982 encontramos afirmaciones como las siguientes: «(La) regulación de las condiciones generales de contratación o de las modalidades contractuales corresponde al legislador estatal» (F. jd. Decimocuarto); «el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado» (F. jd. Decimonoveno), o justificando la inconstitucionalidad de la legitimación de las asociaciones de consumidores introducida por la Ley vasca, señala que «responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales». (F. jd. Vigésimo). Doctrina reiterada por la STC 88/1986 (F. jd. Quinto), si bien, con una relajada interpretación del principio de unidad de mercado (F. jd. Sexto).

En principio, sobre la base de una normativa bastante deficiente, nos referimos a las órdenes correspondientes a los ejercicios 1984 (Orden de 27 de marzo, «BOE» de 12 de abril), 1985 (Orden de 29 de marzo, «BOE» de 10 de abril) y 1986 (Orden de 26 de febrero, «BOE» de 5 de marzo).

Juicio bien distinto merece la Orden de 9 de febrero de 1987 («BOE» del 19), sin duda, la más completa e incisiva de las promulgadas. Junto a la previsión de los criterios para la determinación del importe de las subvenciones<sup>12</sup>, en términos coincidentes a los que posteriormente indicaremos, limita las ayudas a las asociaciones y federaciones de ámbito nacional y pormenoriza los «conceptos» a financiar. Es más, al objeto de potenciar los fenómenos de « fusión e integración» entre las asociaciones de consumidores, contempló unas ayudas «extraordinarias»<sup>13</sup> para aquellas «Federaciones o Asociaciones nacionales» que adquirieran compromisos en orden a la consecución de este objetivo, ayudas que irían dirigidas necesariamente a las inversiones a realizar por la «Asociación integrada o fusionada».

En esta línea de reacción frente a los males que aquejan a nuestras asociaciones de consumidores, se mueven las disposiciones correspondientes a los ejercicios 1988 (Orden de 3 de marzo, «BOE» del 15) y 1989 (Orden de 21 de marzo, «BOE» del 29). También, en esta ocasión, las ayudas se dirigen exclusivamente a las asociaciones y federaciones con ámbito nacional. Se contemplan los programas a financiar: formación del personal encargado del asesoramiento técnico y jurídico prestado por tales asociaciones, adquisición y mantenimiento de la infraestructura necesaria, programas de información y educación, de potenciación de la representatividad de las asociaciones y acciones concertadas con el INC. Asimismo, se prevén los criterios a la hora de determinar el

<sup>12</sup> Recordemos como el artículo 20.3 LCU exigía, para poder gozar «de cualquier beneficio», la inscripción en un registro y «reunir las condiciones y requisitos que reglamentariamente se establezcan para cada tipo de beneficio». En su párrafo segundo se dispone que, «(En) la determinación reglamentaria de las condiciones y requisitos se tendrán en cuenta, entre otros, criterios de implantación territorial, número de asociados y programas de actividades a desarrollar».

<sup>13</sup> Con un límite máximo «de 5.000.000 de pesetas».

«importe de las subvenciones a conceder». La última de las órdenes citadas tiene presente: la implantación «territorial» sobre la base del volumen de afiliación y su distribución territorial, grado de representación ante organismos locales o autonómicos, grado de autofinanciación (se alude al volumen de cuotas en el ejercicio anterior y su crecimiento, así como la incidencia de las subvenciones en el presupuesto de la asociación), calidad y rigor de las actuaciones proyectadas, «así como la evaluación de su trascendencia pública, efectividad y experiencia de las actividades desarrolladas con anterioridad».

Todas estas medidas parecen haber dado, parcialmente, sus frutos. Así, hace apenas seis años había registradas en España más de 300 asociaciones «de la más variopinta composición». En 1988, «90 de esas asociaciones se unieron bajo el nombre de Unión de Consumidores de España» (UCE), organización que pretende erigirse en hegemónica y tener la suficiente capacidad técnica y organizativa para «convertirse en interlocutor obligado en materia de consumo»<sup>14</sup>. Destaquemos que, recientemente, la UCE ha sido seleccionada para representar a nuestro país en el Comité Consultivo de Consumidores de la Comunidad Europea<sup>15</sup>.

Por su parte, las Ordens del Ministerio de Sanidad y Consumo de 19 de abril de 1990 («BOE» del 27) y 8 de marzo de 1991 («BOE» del 20, cc. ee. del 10 de abril) regulan las normas para la concesión de subvenciones y ayudas técnicas a las Entidades sin fines de lucro y, especialmente, a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, correspondientes a los ejercicios 1990 y 1991, respectivamente. Su contenido coincide, en sustancia, con las previsiones de las Ordens de los ejercicios precedentes.

Lo mismo ocurre con la Orden del Ministerio indicado de 10 de abril de 1992 («BOE» de 25 de abril, cc. ee. del 29) que establece esas normas para el ejercicio 1992 y cuyo contenido reitera, en lo sus-

<sup>14</sup> Cfr. Diario *El País*, jueves 29 de junio de 1989, que dedica una serie de artículos al tema bajo la rúbrica de «Conciencia de consumidor». Conviene apuntar el hecho, revelador del nexo entre estos movimientos asociativos y el dato político, de que la constitución de la UCE tiene lugar a «impulso de sectores socialistas, de UGT y otras organizaciones progresistas».

<sup>15</sup> Cfr. Diario *Expansión*, viernes 27 de abril de 1990, p. 40.

tancial, el de las Ordenes anteriores. Sólo cabe destacar que esta última Orden aplica algunas consecuencias, en la materia que regula, a la distinción establecida por el R.D. 825/1990 entre entidades consumeristas con presencia en el Consejo de Consumidores y Usuarios y las que carecen de representación en el mismo (cfr., por ejemplo, sus apartados 2.1 pfo. segundo, 2.5 pfo. sexto y 3 sub b) inciso segundo). La tendencia para el futuro parece ser la de unas posibilidades de actuación más amplias —aunque con las carencias denunciadas— y una actividad de fomento público más intenso en favor de las entidades de defensa de consumidores y usuarios con representación en el citado Consejo.

### 3.2. El decidido posicionamiento de la legislación autonómica

Por su parte, la legislación autonómica que más recientemente ha venido a regular la protección de consumidores y usuarios parece haber tomado buena nota del importante papel que han de asumir sus movimientos asociativos.

Frente a la parquedad de la Ley vasca reguladora del «Estatuto del consumidor» en este punto (arts. 21 a 23) o de la gallega (arts. 27 a 29)<sup>16</sup>, destaca —como ya advierte en su Exposición de Motivos<sup>17</sup>— la regulación contenida en la Ley andaluza (arts. 25 a 32). En ella, se llega a hablar de «derechos de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios» (vid. su art. 28). Situando entre los mismos, la representación de éstos; el ejercicio de las ac-

<sup>16</sup> La Exposición de motivos de la Ley vasca habla de que «(Por) otra parte, se viene reconociendo el derecho de los consumidores a organizarse y a ser oídos en las cuestiones que les afecten»; en el caso de la Ley gallega, pese al carácter casi «didáctico» de su Exposición de motivos, ni siquiera encontramos una lacónica referencia como la citada anteriormente. En su articulado, ambas Leyes, se limitan a reconocer el derecho de asociación de consumidores y usuarios y a reiterar el mandato constitucional de fomento y audiencia. Ante esta situación, es necesario reclamar (vid. supra nota 6, apartado V) la aplicación supletoria de las normas estatales (sobre éstas, vid. supra pp. 68 y ss).

<sup>17</sup> En la misma, se nos dice que «(Es) pilar central de las concepciones que conforman esta Ley, la autodefensa de los consumidores, a través de la auto-organización de la sociedad civil en torno al tema».

ciones judiciales y extrajudiciales en defensa de los socios, la asociación y «de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios en general» (con referencia concreta a las dirigidas al «cese de prácticas engañosas o fraudulentas en la oferta, promoción y publicidad de bienes y servicios» y a la «rectificación pública de las comunicaciones e informaciones publicitarias engañosas o ilícitas», así como el ejercicio del derecho de réplica); la obtención de información de las Administraciones Públicas; la creación de federaciones; la declaración de utilidad pública y el derecho de gozar «de las correspondientes exenciones y bonificaciones fiscales legalmente establecidas». La Ley andaluza ha sido seguida, en este punto, por la Ley valenciana (vid. sus arts. 19 a 25)<sup>18</sup>.

Este impulso desde la legislación autonómica parece haber tenido un tímido eco en el Derecho estatal. Nos referimos —como adelantamos— a la aprobación del R.D. 825/1990, de 22 de junio («BOE» del 29), regulador del derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus Asociaciones. Este Real Decreto establece el procedimiento para obtener la inscripción en el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (arts. 2 a 4, con referencia expresa a las cooperativas de consumidores, cfr. art. 3.3), pero sin hacer alusión a los requisitos de número de socios y presupuesto anual de la Orden de 20 de julio de 1978. Asimismo, reitera las medidas de fomento y las posibilidades de actuación contenidas en la LCU (arts. 16 a 18), el problema está en que no las amplía siguiendo la guía de la legislación autonómica, por lo que las objeciones y críticas realizadas al hilo del análisis de la LCU han de ser mantenidas. La innovación que introduce es la regulación del Consejo de Consumidores y Usuarios (arts. 5 a 15) y, sobre todo, la amplia enumeración de sus facultades de consulta y de propuesta en materia de consumo (cfr. art. 13)<sup>18bis</sup>.

---

<sup>18</sup> Como en el caso anterior, en su Exposición de motivos señala que «(De) entre los aspectos fundamentales de esta norma cabe destacar la potenciación del movimiento asociativo y de autoorganización de los consumidores...».

<sup>18bis</sup> Sobre el contenido del Real Decreto 825/1990, vid. supra Apartado V. Adviéntase la distinción que establece para las asociaciones de consumidores con representantes en el Consejo de Comunidores y Usuarios.

### 3.3. La profundización de las iniciativas abordadas

Pese a la existencia de estos avances, todavía queda un amplio camino por recorrer. La constitución de ese «poder compensador» en el mercado, exige emprender una variada serie de actuaciones que, cabría separar, en dos grandes direcciones.

Una primera sería la consolidación de las asociaciones de consumidores y usuarios como cauce apropiado para el ejercicio y la protección de los derechos e intereses reconocidos a los mismos. Aquí tendrían cabida toda una serie de medidas como el ejercicio de acciones judiciales y reclamaciones administrativas<sup>19</sup> y el establecimiento de sistemas de información (publicaciones, presencia en medios de comunicación, oficinas de información y asesoramiento, etc.) y de control de bienes y servicios (ensayos y test comparativos, dirigidos no sólo a la vigilancia de los niveles de salubridad o seguridad, sino también, por ejemplo, a materias como la relación calidad-precio) independientes<sup>20</sup>.

Una segunda tendería a hacer posible la participación de consumidores y usuarios en la adopción de las decisiones que les afecten. Junto a la audiencia por parte de las Administraciones públ

---

<sup>19</sup> Hay que insistir en la importancia del reconocimiento en favor de las asociaciones de consumidores y usuarios de legitimación ante estas instancias. Junto al innegable efecto de protección directa de los derechos e intereses de los mismos, presenta otras ventajas, indirectas o reflejas, nada desdeñables, por ejemplo, supone un eficaz instrumento para que estas asociaciones ganen en imagen de utilidad social y contribuyen considerablemente a una vertebración y consolidación responsable de estos movimientos asociativos. Sobre este particular, vid. supra p. 73.

<sup>20</sup> Conviene señalar como las últimas Ordenes aludidas que regulaban la concesión de subvenciones y ayuda técnica entre las asociaciones de consumidores contemplan, entre las medidas concertadas con el INC, análisis comparativos de calidad; si bien, en términos muy restrictivos: así, afectarán a «productos concretos de reconocido interés para los consumidores», realización por instancias oficiales—«Centro de Investigación de la Calidad»—y «en función de la oportunidad de los mismos, medios disponibles en cada momento y compatibilidad con los programas anuales de dicho Centro». La Orden de 9 de febrero de 1987, reguladora del tema para dicho ejercicio, preveía que las asociaciones podrían solicitar que les fuesen facilitados «hasta cinco análisis en cada anualidad sobre productos concretos de reconocido interés para los consumidores», tras lo cual reproducía las cautelas antes citadas.

cas y su participación en órganos administrativos<sup>21</sup>, existen otras iniciativas, ya en su relación con productores y distribuidores. Las mismas se vehicularían, bien a través de la negociación, piénsese en la elaboración de contratos tipo o de códigos deontológicos con participación de las organizaciones de consumidores, o en fórmulas de integración en las empresas, como los departamentos del consumidor<sup>22</sup> y, sobre todo, la representación consumerista en los órganos de control de las sociedades<sup>23</sup>; o bien, a través de medidas de conflicto, señaladamente el recurso al boicot.

#### **4. El reto consumerista para el movimiento cooperativo**

Advertíamos como en la estrategia de las tesis compensatorias o correctoras, junto al fomento de las organizaciones de consumidores, se podía avanzar hacia la participación de éstos en el «gobierno de la economía», de ahí nuestro interés en analizar la conexión entre movimiento consumerista y movimiento cooperativo.

##### **4.1. El contraste entre la situación actual y sus posibilidades teóricas**

Por un lado, comprobamos que la situación actual del cooperativismo de consumo entre nosotros y los cambios operados en el sector de la distribución, no permiten conclusiones excesivamente optimistas. Lo cierto es que tanto la legislación consumerista

---

<sup>21</sup> Vid. supra p. 75.

<sup>22</sup> Con ellos las empresas pretenderían atender mejor las quejas y problemas planteados por los consumidores. Advirtamos sobre la crítica de que suelen ser objeto, como señala Gómez Segade («Notas sobre el...», ob. cit., p. 150) «estos departamentos constituyen una simple prolongación del departamento de marketing. Más aún, pueden constituir un freno para una auténtica y eficaz información de los consumidores, porque engendran una falsa apariencia de participación y suficiencia informativa».

<sup>23</sup> En este sentido, Weiss, D., y Chirouze, Y., ob. cit., pp. 199-200, y Esteban Velasco, G., *El poder de decisión en las sociedades anónimas*, ob. cit., p. 453.

como la cooperativa<sup>24</sup> conciben al cooperativismo de consumo, en su vertiente de organización de consumidores, como un instrumento privilegiado en la defensa de sus derechos e intereses, y en su vertiente de empresa de distribución, propiedad de los propios consumidores, como cauce idóneo para su participación en la vida económica, en definitiva, para la profundización en la denominada «democracia económica».

Por otro lado, allí donde ha tenido oportunidad, ha mostrado la realidad de estas apreciaciones. Entre nosotros hay que hacer referencia a la cooperativa de consumo Eroski<sup>25</sup> y sus actividades en defensa del consumidor, fundamentalmente vía la formación del mismo (realización de cursos y conferencias, colaboración con instituciones públicas y asociaciones de consumidores, presencia en los medios de comunicación, contribución a la incorporación de la enseñanza consumerista en la escuela), la información (edición de la revista Eroski y del periódico Eroskide, realización de programas de radio y colaboración en programas de televisión) y la protección de la salud (destaquemos la existencia de un moderno laboratorio propio).

#### **4.2. Las medidas tendentes a superar la contradicción evidenciada**

Reconociendo de antemano las escasas posibilidades de realización práctica, cabe dibujar un ambiente más propicio al desarrollo del cooperativismo de consumo sobre la base de las siguientes líneas.

Respecto a los socios, convendría huir de proyectos excesivamente utópicos y optimistas. Los buenos propósitos y un espíritu comunitario no bastan para abrirse paso en el campo de la distribución de bienes y servicios. Parece que, lo más lógico, es su in-

---

<sup>24</sup> Vid. supra pp. 104 y ss.

<sup>25</sup> Sobre la misma, Cancelo, «Cooperativismo y consumerismo», ob. cit., pp. 214-228, y Euba Atucha, «Experiencia de Eroski, S. Coop.», ob. cit., pp. 167-198.

greso en las organizaciones hoy existentes<sup>26</sup>. A ello hay que unir la idea de que las ventajas que proporcione la cooperativa en muchos casos van a ser más indirectas (v.gr. calidad y seguridad de bienes y servicios, democracia económica, participación en las actividades organizadas por la cooperativa) que directas (v.gr. reducción sustancial en el precio de los productos o pago de importantes retornos).

Las cooperativas hoy existentes se enfrentan a serias dificultades<sup>27</sup> derivadas de la antigüedad de su base personal y de la infraestructura disponible y, sobre todo, de la atomización que, salvo excepciones (v.gr. País Vasco), las aquejan. El resultado es un cooperativismo de consumo de carácter marginal y cuya presencia (fuera del País Vasco) es mayor en el ámbito rural.

La única posibilidad (conviene advertir que, ante la dura com-

---

<sup>26</sup> Dada la atomización y dispersión de nuestro cooperativismo de consumo y la dura competencia en el ámbito de la distribución, la solución debiera encuadrarse a través del fortalecimiento de las cooperativas hoy existentes.

La Ley de cooperativas catalana parece haber realizado esta opción, exigiendo a las cooperativas de consumidores un mínimo de socios variable, según el ámbito de actuación («600 socios si realizan la mayor parte de su actividad en Barcelona, 300 en las demás ciudades de Cataluña con una población superior a 20.000 habitantes, de 150 en las poblaciones de 5.000 a 20.000 habitantes y de 75 en las poblaciones con un número menor de habitantes») (antiguo art. 75, párrafo primero, LCC; la Disposición transitoria 4.<sup>a</sup> pospone la entrada en vigor de esta exigencia «hasta transcurridos dos años de la entrada en vigor de esta Ley»). Previsión que se flexibiliza al permitirse, en ciertos casos, la constitución de cooperativas con un número inferior de socios si obtienen «autorización de la Dirección General de Cooperación, previo informe del Consejo Superior de Cooperación».

Esta solución puede considerarse restrictiva del «derecho» a la constitución de sociedades cooperativas, pero estaría plenamente justificada a tenor de las consideraciones vertidas. En igual sentido, Echevarría, J. M., *La societat cooperativa. El seu concepte i estructura segons la Llei Catalana de Cooperatives 4/1983*, Barcelona, 1983, pp. 135-136. El art. 75 LCC ha sido nuevamente redactado por la Ley 13/1991 citada que, confirmando la debilidad del cooperativismo de consumidores y usuarios que venimos comentando, reduce a la mitad —salvo para «poblaciones con menos de 5.000 habitantes»— el número mínimo de socios que se exigió en la redacción de marzo de 1983 y que hemos reproducido en esta misma nota.

<sup>27</sup> Vid. supra pp. 122-123.

petencia y la estructura de nuestro sector de la distribución, no resulta nada fácil) podría venir de un decidido apoyo oficial a las cooperativas de consumo que les permitiesen alcanzar unas cuotas de mercado razonables para desarrollar con garantía sus funciones. Tal apoyo exigiría desde ayudas directas, por ejemplo, subvenciones, incentivos fiscales, facilitación de medios de financiación, participación de los poderes públicos en las propias entidades cooperativas<sup>28</sup>; hasta la remoción de ciertos obstáculos, por ejemplo, la admisión de las operaciones con no socios, lo que va a lograrse, pero parecía que a costa de la protección fiscal<sup>29</sup> o la facilita-

---

<sup>28</sup> Sobre este punto, conviene recordar el mandato de fomento en favor de la sociedad cooperativa, establecido en el artículo 129.2 CE, y reiterado –unánimemente– por la legislación cooperativa (vid. arts. 66 LCPV, 112 LCC, 102 LCA, 90 LCV y 150 LGC), mandado que aparece íntimamente unido a las previsiones del artículo 9.2 del propio texto constitucional.

Con relación a la participación de los poderes públicos, una vía adecuada sería la utilización por parte de las Administraciones públicas, de las distintas figuras de «capital comanditario» que, con mayor o menor amplitud, hoy se admiten por la legislación cooperativa (vid. art. 10.2 LCPV; 19 LCA, 39 a 41 LGC, y el extenso art. 23 bis LCC introducido por la Ley 13/1991; así como nuestro artículo «Socio inactivo y socio colaborador», en *Andalucía Cooperativa* n.º 38, enero 1989, pp. 18-19). Sin desdeñar la posible participación, como socios de pleno derecho, de entes públicos.

<sup>29</sup> El antiguo estatuto fiscal de las cooperativas (aprobado por Decreto 888/1969, de 9 de mayo) preveía como causa de pérdida de los beneficios fiscales la venta o prestación de servicios «a personas que no sean asociadas o familiares que con ellas convivan, excepto en los casos permitidos por la Ley» (art. 9, sub. 3). Disposición que, correctamente interpretada, no planteaba serios problemas ante la flexibilidad (si se compara con la normativa precedente, vid. art. 116 Real Decreto 2710/1978) con que la legislación cooperativa regula las operaciones con no socios en el caso de las cooperativas de consumo (vid. art. 57 y Disposición final 2.º LCPV; art. 74 LCC; art. 79 LCA; art. 73 LCV, y art. 128 LGC).

Los trabajos que se venían realizando por el Ministerio de Economía y Hacienda en orden a la redacción de la Ley que regulase el régimen fiscal de las cooperativas y que se habían hecho públicos, coincidían en privar de la mayor parte de la protección fiscal a aquellas cooperativas de consumidores y usuarios cuyas ventas a no socios excedan del 10 por 100 del total de las realizadas por la cooperativa en cada ejercicio económico.

Esa era la solución, con alguna previsión transitoria, que establecía el Proyecto de ley presentado a las Cortes en la III Legislatura (cfr. «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 110-1, de 2 de marzo de 1989). La misma fue modificada durante su tramitación parlamentaria, si bien la Ley de

tación de la conversión o integración de los actuales economatos en cooperativas de consumidores<sup>30</sup>.

Por otro lado, continúa pendiente el inicio de procesos de integración económica<sup>31</sup> que, hoy por hoy, sólo parecen viables a nivel autonómico, sin perjuicio de la posible existencia —como sería deseable— de otras fórmulas de cooperación económica y de defensa de los intereses del cooperativismo<sup>32</sup>, a niveles superiores.

---

régimen fiscal de las cooperativas no pudo ver la luz ante la disolución anticipada de las Cámaras. Tras las elecciones fue remitido de nuevo el correspondiente Proyecto de ley (cfr. «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados», Serie A, núm. 18-1, de 29 de marzo de 1990) con las mejoras introducidas en el anterior. De forma que, si lo prevén en sus estatutos, las cooperativas de consumidores y usuarios «especialmente protegidas» podrán vender a no socios hasta el 50 por 100 del total de las ventas realizadas en el ejercicio económico (art. 12.3 Proyecto), tope que, superado, es causa de pérdida de todo beneficio fiscal (art. 13, sub 10, Proyecto), salvo que se obtenga la correspondiente autorización administrativa (art. 14 Proyecto).

Esta ha sido la solución acogida por la Ley 20/1990, de 19 de diciembre, sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas («BOE» del 20) (cfr. arts. 12.3 y 13.10). Ahora bien, la nueva Ley ha introducido, en su tramitación parlamentaria, una previsión que merece un juicio muy favorable, pues está plenamente en línea con la exigencia constitucional de fomento del cooperativismo. Nos referimos al apartado 4 del art. 12, según el cual los límites establecidos por los artículos anteriores no van a ser aplicables a «aquellos cooperativas que tengan un mínimo de 30 socios de trabajo y, al menos, 50 socios de consumo por cada socio de trabajo, cumpliendo respecto a éstos con lo establecido en el artículo 8.3».

<sup>30</sup> Vid. supra nota 11, apartado IX.

<sup>31</sup> Señalemos como entre la actividad de fomento prevista en la legislación cooperativa, se sitúa la promoción de estos movimientos de integración económica (vid. art. 119 y el nuevo art. 112 bis LCC; 102.5 LCA, y 94.4 c LCV). Sobre las peculiaridades que tal cuestión plantea, vid. Parra de Mas, Santiago, *La integración de la empresa cooperativa*, Madrid, 1974, 170 páginas.

<sup>32</sup> Respecto a otras formas de colaboración económica, el artículo 149, párrafo primero LGC establece: «(Las) Sociedades Cooperativas, ya sean de primer grado o de segundo o ulterior, podrán contraer vínculos societarios o formar consorcios con otras personas físicas o jurídicas, a fin de facilitar o garantizar las actividades empresariales que desarrollen para la consecución de su objeto social. Asimismo, las Cooperativas podrán adquirir la condición de asociado en otra Sociedad Cooperativa». En la legislación autonómica, vid. artículo 119 y artículo 112 bis LCC, artículo 101 y Disposición transitoria 3.º LCA, artículo 85 LCV y artículo 78 LCN.

En relación a la defensa y representación de los intereses cooperativos, recordemos el principio de colaboración intercooperativa en cuyo seno se desarrolla

En este punto conviene insistir en la importancia de que estos fenómenos de cooperación y de integración económica, no queden reducidos al ámbito de las cooperativas de consumo. Se hace necesario el estrechamiento de relaciones con un cooperativismo de gran importancia entre nosotros, nos referimos al cooperativismo agrario<sup>33</sup>. Precisamente uno de los problemas más graves con los que hoy se enfrenta<sup>34</sup> es que la mayor parte de las cooperativas agrarias sólo abordan la fase de primera concentración de la oferta de productos agrarios y las fases de transformación más sencillas, mientras las ventajas derivadas de procesos más complejos de transformación y, sobre todo, la fase de comercialización de dichos productos, queda en manos de las empresas capitalistas.

Finalmente, parece plenamente asumible la concepción, reiterada por Cancelo, de que el sentido del cooperativismo de consumidores y usuarios pasa por aunar esa triple vertiente que coincide en el mismo: empresa de distribución, empresa autogestionada vía

---

el denominado «asociacionismo cooperativo». El tema es abordado, unánimemente, por nuestra legislación cooperativa, vid. art. 69 LCPV; artículos 102 a 104 LCC; artículo 100 LCA; artículos 86 a 89 LCV (en este último artículo encontramos una apelación a la colaboración entre las instituciones de la denominada «economía social»), artículos 158 a 161 LGC y artículos 75 a 77 y 79 LCN.

<sup>33</sup> Expresamente la LCC alude al establecimiento de «subvenciones, desgravaciones o créditos preferentes» en el supuesto «de establecimiento de conciertos entre cooperativas agrícolas y de consumidores» (art. 119).

Conviene recordar un precepto que, en un contexto apropiado, podría servir a la realización de estas ideas. Nos referimos al artículo 23 del Decreto de 11 de noviembre de 1943 por el que se aprueba el primer Reglamento de la Ley de Cooperación de 1942, cuyo tenor literal decía así, «(Las) Cooperativas, cualesquiera que sea su clase, podrán transmitirse entre sí los productos adquiridos para su aprovechamiento o consumo, como expresión de solidaridad entre ellas». Previsión que fue reproducida por el artículo 22.2 del Decreto 2396/1971, de 13 de agosto, sin que tuviese continuación posterior en nuestra legislación cooperativa. En fecha reciente, la LCN hace referencia a esta posibilidad (cfr. su artículo 78.1) y también el artículo 112 bis LCC introducido por la Ley 13/1991.

<sup>34</sup> Sobre el tema, vid. Cruz Roche, Pedro, *Situación actual y posibilidad de crecimiento de las empresas asociativas de transformación y comercialización de productos agrarios*, Madrid, 1984, 326 páginas.

la inserción del personal asalariado y empresa al servicio de una organización de consumidores y usuarios<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sobre este punto, nos parecen excesivas las exigencias adoptadas por alguna legislación autonómica. La Ley de Consumidores y Usuarios en Andalucía (vid. su art. 26.2 b) y la Ley valenciana reguladora del «Estatuto de consumidores y usuarios» (vid. su art. 20, párrafo segundo) exigen a las sociedades cooperativas, para ser consideradas como asociaciones de consumidores y usuarios, la formación de un fondo social (según la legislación andaluza integrado por aportaciones de los socios y por el 15 por 100 como mínimo de los excedentes netos del ejercicio económico; según la valenciana, integrada por el 10 por 100 de tales excedentes netos) destinado exclusivamente a la defensa y formación de los socios en temas de consumo. Máxime teniendo en cuenta que la legislación cooperativa promulgada por ambas Comunidades (art. 60.1 LCA y 62 LCV) establecen la dotación de un fondo de educación/formación y promoción cooperativa que perfectamente puede suplir la anterior previsión. También la LCU (art. 20.2) y la Ley gallega reguladora del estatuto del consumidor (art. 28, párrafo segundo) establecen la obligación de constitución de un fondo, según las previsiones de la legislación cooperativa. Las exigencias citadas seguramente van a servir de freno a una apuesta decidida del cooperativismo por los temas consumeristas. Conviene advertir como la Comunidad Autónoma con mayor experiencia práctica en el tema, nos referimos al País Vasco, no reproduce tales previsiones.

También resultan excesivas las cautelas previstas por la LCU (art. 21) y la Ley andaluza (art. 27.2), excluyendo de los «beneficios» contemplados en las mismas, a las asociaciones que incluyan como asociados a personas jurídicas con ánimo de lucro y a las que realicen publicidad comercial o no meramente informativa de bienes, productos o servicios. Esto, sin realizar ningún tipo de salvaguarda respecto a las sociedades cooperativas. Mal encaja tal normativa con la posibilidad de ser socios de las cooperativas las personas jurídicas, públicas o privadas (art. 29.1 LGC y 16.1 LCA), con la nueva regulación de los asociados (arts. 39 a 41 LGC y art. 19 LCA) y con las pretensiones de potenciación de la vertiente empresarial de las sociedades cooperativas (vid. Exposición de motivos de ambas Leyes).

Destaquemos, para concluir, que la vertiente de la cooperativa de consumidores y usuarios como empresa en la que el personal asalariado se integra como «socio de trabajo» ha obtenido una reciente regulación que debiera ser meditada en aras a su posible generalización en nuestra legislación cooperativa. Nos referimos a la regulación contenida en la LCC, reformada en julio de 1991, acerca de las «Cooperativas mixtas de consumidores y de trabajo asociado» (cfr. art. 98, apartados A y C de la Ley catalana).



## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR TREMOYA, R.: «Representatividad y representación del consumidor español», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 36 y ss.

AGUILERA RAMOS, A.: «La protección de los consumidores», en Girón y otros, «Reseña de Derecho Mercantil de la CEE», *RDM* núms. 161-162, 1981, pp. 581 y ss., y núms. 172-173, 1984, pp. 313 y ss.

ALBALADEJO CAMPO, M. A.: «Notas para un concepto jurídico de consumidor», *ICE* n.º 560, abril 1980, pp. 177 y ss.

ALBALADEJO, M.: *Curso de Derecho civil español*, 3.ª ed., Barcelona, 1983.

ALONSO BENITO, L. E.: «Los orígenes del consumo de masas: el significado de una transformación histórica», *E.C.* n.º 6, diciembre 1985, pp. 11 y ss.

ALONSO RIVAS, J., y MUGICA GRIJALBA, J. M.: «Modificaciones recientes de las estructuras de distribución y consumo en el sector alimenticio», *E.C.* n.º 1, abril, 1984, pp. 101 y ss.

ALONSO SOTO, F.: «Mutualismo Social y Economía Social», en *Cuadernos de Trabajo* editados por CIRIEC-España, n.º 1, (enero) 1989.

ALVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, 2.ª ed., Madrid, 1986.

ALVAREZ GOMES-PALLETE, J. M.: «La libre circulación de mercancías: la unión aduanera», en la obra colectiva dirigida por García de Enterría y otros: *Tratado de Derecho Comunitario Europeo II*, Madrid, 1986, pp. 27 y ss.

ALZAGA, O.: *La Constitución española de 1978. Comentario sistemático*, Madrid, 1978.

APARICIO, M. A.: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Barcelona, 1983.

ARANA GONDRA, F. J.: *Orientaciones modernas de la legislación mercantil*, Madrid, 1987.

ARANZADI, D.: *Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia*, Bilbao, 1976.

— «Orígenes históricos y asentamientos ideológicos del asociacionismo cooperativo», en la obra colectiva donde se recogen las Ponencias presentadas al *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp. 23 y ss.

ARROYO, I.: «Prólogo» a la *Legislación sobre Cooperativas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 11-18.

BALLESTERO, E.: *Teoría económica de las cooperativas*, Madrid, 1983.

BANCO CENTRAL: «Momento económico» n.º 117, diciembre 1987.

BANDO CASADO, H. C.: «Evolución histórica de la protección de la salud en España: desde 1812 hasta la Ley General de Sanidad (1986)», *E.C.* n.º 8, septiembre 1986, pp. 51 y ss.

BASSOLS COMA: «La planificación económica», en Garrido Falla, *El modelo económico de la Constitución*, Madrid, 1981.

BAYON MARINE, I., y SERRANO ALTAMIRAS, R.: *Régimen jurídico de las cooperativas. Estudio especial sobre las cooperativas de crédito*, Madrid, 1970.

BENGÖECHEA, J. M.: «La política de defensa del consumidor en España», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 14 y ss.

BERCOVITZ, A.: «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la LGDCU», *E.C.* n.º 3, diciembre 1984, pp. 11 y ss.

— «La protección de los consumidores en el Derecho español», *E.C.* n.º 1, abril 1984, pp. 55 y ss.

— «La protección de los intereses económicos de los consumidores», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 141 y ss.

— «La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 22 y ss.

BERCOVITZ, R.: «La defensa contractual del consumidor o usuario en la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 180 y ss.

— «La defensa contractual del consumidor y el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la doctrina del Tribunal Constitucional», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 75 y ss.

— «Reflexiones críticas sobre la protección de los consumidores en el Derecho español», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pp. 17 y ss.

BERMEJO VERA, J.: «Aspectos jurídicos de la protección del consumidor», *RAP* n.º 87, septiembre-diciembre 1978, pp. 251 y ss.

BERROCAL, L.: «Economía social, parasocial y flexibilidad». *Anuario Estudios Cooperativos* 1986, Bilbao, 1987, pp. 19 y ss.

BOLETIN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACION DE COOPERATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL: «Las organizaciones cooperativas en la CEE», febrero-marzo 1985, pp. 1 y ss.

BOURGOIGNIE, Th., y TILLARDIN, J.: *Droit des consommateurs*. Bruxelles, 1982.

BROSETA PONT, M.: «Aspectos generales para una introducción sobre el Derecho de los consumidores», en *Estudios en homenaje al profesor Antonio Polo*, Madrid, 1981, pp. 73 y ss.

— *Manual de Derecho Mercantil*, 7.ª ed., Madrid, 1987.

BUESA, M., y MOLERO, J.: «Concentración y transnacionalización de las industrias productoras de bienes de consumo», *E.C.* n.º 1, abril 1984, pp. 79 y ss.

BUESA, M.: «Elementos institucionales en la oligopolización de los mercados», *E.C.* n.º 11, septiembre 1987, pp. 39 y ss.

CALAIS-AULOY, J.: *Droit de la consommation*, 12.ª ed., París, 1986.

CAMACHO EVANGELISTA, F.: *Curso de cooperativismo. Teoría y práctica de la Ley de sociedades cooperativas andaluza*, Granada, 1987.

CANCELO, A.: «Cooperativas de consumo», en la obra colectiva *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi*, Bilbao, 1982, pp. 93 y ss.

— «Cooperativismo y consumerismo», *Anuario de Estudios Cooperativos* 1986, Bilbao, 1987, pp. 193 y ss.

— «El cooperativismo ante las exigencias del mercado mundial», *Anuario de Estudios Cooperativos* 1987, Bilbao 1987, pp 81 y ss.

— «Posicionamiento del cooperativismo de consumidores vasco», en *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp. 391 y ss.

CARELLO, L. A.: «El empresario cooperativo, el cambio de los principios», en *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, 183 y ss.

CASARES, J.; BRIZ, J., y otros: *La economía de la distribución comercial*, Barcelona, 1987.

CASTAÑO COLOMER, J.: *La cooperativa de consumo*, Barcelona, 1982.

CASTILLO CASTILLO, J.: «Avatares de la sociedad de consumo española», *E.C.* n.º 1, abril 1984, pp. 13 y ss.

CAZORLA PRIETO, L. M.: «Comentario al artículo 51 CE», en la obra colectiva dirigida por Garrido Falla *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, 1985, pp. 849 y ss.

CENEC: *Los principios cooperativos*. Zaragoza, 1977.

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: *Orientaciones del Proyecto de Ley General de Cooperativas*, Madrid, 1986.

CIURANA FERNANDEZ, J. M.: «Las posibilidades de desarrollo de las cooperativas de consumo en Barcelona», en *Curso Superior de Cooperación*, Barcelona, 1969, pp. 12 y ss.

COMENGE PUIG, M.: «El Proyecto de Ley de defensa de la competencia», *Boletín ICE Económico* n.º 2.159, 1988, pp. 2329 y ss.

CRACOGNA, D.: «Cooperativismo y Estado. Las funciones de la legislación cooperativa en América Latina», *Boletín de Estudios y Documentación de Cooperativismo y Economía Social*, enero-febrero 1988, pp. 52 y ss.

CRUZ ROCHE, I.: Monográfico dedicado por la *Revista Estudios sobre Consumo* a la distribución comercial en España, n.º 9, diciembre 1986.

CRUZ ROCHE, P.: *Situación actual y posibilidades de crecimiento de las empresas asociativas de transformación y comercialización de productos agrarios*, Madrid, 1984.

DARANA, M.: «Defensa de la competencia y protección del consumidor», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 42 y ss.

DE CASTRO, F.: «Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad. La defensa de la competencia. El orden público. La protección del consumidor», *ADC*, XXXV-IV, octubre-diciembre 1982, pp. 987 y ss.

DE EUSEBIO RIVAS, P.: «El Instituto Nacional del consumo», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 66 y ss.

DE FOURNY, J.: «De la cooperación a l'Economie sociale», en *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp 71 y ss.

DE GREGORIO SEDEÑO, A.: «El ama de casa y el consumo familiar», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 128 y ss.

DE LA CUESTA RUTE, J. M.: «Publicidad de tipos y tarifas», *RDBB* n.º 2, 1981, pp. 198 y ss.

DEL ARCO ALVAREZ, J. L.: «Financiación de la empresa cooperativa», *Revista de Estudios Cooperativos* n.º 33, mayo-agosto 1974, pp. 31 y ss.

— «Alianza Cooperativa Internacional», en *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp. 205 y ss.

DIARIO «EL PAÍS»: sábado 3 de junio de 1989.

— Jueves 29 de junio de 1989.

DIARIO «EXPANSION»: viernes 27 de abril de 1990.

DIRECCION GENERAL DE COOPERATIVAS Y SOCIEDADES LABORALES: *Jornadas de estudio sobre Universidad, Cooperativismo y Economía Social*, 2.ª ed., Madrid, 1988.

DIVAR, J.: *Régimen jurídico de las sociedades cooperativas*, Bilbao, 1987.

DOMINGO, J., y ROMERO, C.: *Las empresas cooperativas agrarias: una perspectiva económica*, Madrid, 1987.

DUQUE, J.: «La protección de los derechos económicos y sociales en la Ley General para la Defensa de los Consumidores», *E.C.* n.º 3, diciembre 1983, pp. 51 y ss.

— «Principios cooperativos y experiencia cooperativa», en *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp. 89 y ss.

ECHEVERRIA ARRIBAS, M. A.: «Asociacionismo cooperativo en la Comunidad Europea», *Anuario de Estudios Cooperativos 1987*, Bilbao, 1987, pp. 119 y ss.

ECHEVERRIA, A. M.: *La societat cooperativa. El seu concepte i estructura segons la Llei Catalana de cooperatives 4/1983*, Barcelona, 1983.

ESTAPE, F.: «Introducción» a la obra de J. K. Galbraith, *Capitalismo americano. El concepto de poder compensador*, Barcelona, 1963, pp. 3 y ss.

ESTEBAN VELASCO, G.: *El poder de decisión en las sociedades anónimas*, Madrid, 1982.

EUBA ATUCHA, J. M.: «Experiencia de Eroski, S. Coop.», *Anuario de Estudios Cooperativos 1987*, Bilbao, 1987, pp. 167 y ss.

FEIJOO, E.: «La publicidad y la protección del consumidor», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 75 y ss.

FERREIRA DA COSTA, F.: «Origine et évolution des coopératives dans l'économie sociale portugaise», *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, marzo 1987, pp. 49 y ss.

FERREIRA DE ALMEIDA, C.: *Os direitos dos consumidores*, Coimbra, 1982.

FONT GALAN, J. I.: «Notas sobre el modelo económico de la Constitución española de 1978», *RDM* n.º 152, 1979, pp. 205 y ss.

— «¿Hacia un sistema jurídico mercantil de "faz completamente nueva"? La Ley 26/1984, de 19 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios: un instrumento para la realización histórica de un Derecho mercantil del Estado social», *RDM* n.º 177, Madrid, 1985, pp. 381 y ss.

— *Constitución económica y derecho de la competencia*, Madrid, 1987.

— «La integración publicitaria del contrato: un instrumento de Derecho privado contra la publicidad engañosa», ejemplar mecanografiado de la Ponencia presentada a las *Jornadas de Derecho y Consumo*, organizadas por el Excmo.

Ayuntamiento de El Puerto de Santa María, 17 y 18 de marzo de 1988.

**FONT GALAN, J. I., y LOPEZ MUNUDO, F.:** *Curso sobre el nuevo Derecho del consumidor*, Madrid, 1991.

**FROMM, E.:** «*¿Tener o ser?*», trad. C. Valdés, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1987.

**GALBRAITH, J. K.:** *Capitalismo americano. El concepto del poder compensador*, trad. J. Berenguer, 2.ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1963.

— *La sociedad opulenta*, trad. C. Grau, 2.ª ed., Ed. Ariel, Barcelona, 1963.

**GALGANO, F.:** *Le istituzioni dell'economia capitalistica*, Bolonga, 1974.

— «*La democracia dei consumatori*», *Revista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n.º 1, marzo 1981.

**GAMIR CASARES, L.:** «*La rebelión del consumidor*», *ICE* n.º 490, junio 1974, pp. 112 y ss.

**GARCIA AMIGO, M.:** «*La defensa de los consumidores desde el Derecho privado*», *RDP*, mayo 1985, pp. 395 y ss.

**GARCIA DE PABLOS, A.:** «*El consumidor en España: esperanza, responsabilidad y potenciación*», *ICE* n.º 532, diciembre 1977.

**GARCIA PADRON, M.:** *Las sociedades cooperativas en el Derecho privado español*, Santa Cruz de Tenerife, 1971.

**GARRIDO FALLA, F.:** «*Comentario al artículo 1 CE*», en la obra colectiva bajo su dirección *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, 1985, pp. 23 y ss.

**GARRIGUES, J.:** *Curso de Derecho Mercantil*, I, 7.ª ed., Madrid, 1976.

**GIRON TENA, J.:** *Derecho de Sociedades*, Madrid, 1976.

— *Tendencias actuales y reforma del Derecho Mercantil (Estudios)*, Madrid, 1986.

**GOMEZ CALERO, J.:** «*Sobre la mercantilidad de las cooperativas*», *RDM* n.º 137, 1975, pp. 301 y ss.

**GOMEZ LOPEZ, J. L.:** «*La problemática legal de la información del consumidor como sujeto de relaciones jurídicas comerciales*», *ICE*, n.º 532, diciembre 1977, pp. 39 y ss.

**GOMEZ SEGADE, J. A.:** «*Notas sobre el derecho de información del consumidor*», *RJC* n.º 1, 1980, pp. 139 y ss.

**GONZALO ALONSO, A.:** «*El consumidor y la protección de sus intereses económicos en la formulación de una nueva política económica*», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 21 y ss.

**GUTIERREZ DEL ALAMO, H.:** «*Los derechos del consumidor en Andalucía*», en *El marco de la defensa de los consumidores en Andalucía*, Cuadernos de Salud y Consumo, 1, Sevilla, 1986, pp. 21 y ss.

**HAUBERT, M.:** *Cooperativismo y crisis económica en Andalucía*, Sevilla, 1984.

**HEURGREN, S.:** «*El Ombudsman sueco*», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 109 y ss.

**ILLESCAS ORTIZ, R.:** «*Derecho de la Competencia: La competencia desleal*», en la obra colectiva *Lecciones de Derecho Mercantil*, vol. III, «*Derecho industrial y régimen jurídico de la competencia*», Sevilla, 1988, pp. 79 y ss.

**INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO:** «*El sistema arbitral como vía de solución de los litigios de consumo*», *E.C.* n.º 8, septiembre 1986, pp. 173 y ss.

**IRESKO:** *Nuevas formas de comercio en España*, Madrid, 1977.

- *Las cooperativas de detallistas de alimentación (Experiencias extranjeras)*, Madrid, 1978.
- *Características estructurales del comercio en España*, Madrid, 1983.
- IRIBARREN, J.: «Orientación y defensa del consumo», en *Anales de Moral Social y Económica*, vol. 15, Madrid, 1967, pp. 157 y ss.
- L'HEUREUX, N.: *Droit de la consommation*, Montreal, 1981.
- LASARTE ALVAREZ, C.: «La protección de los consumidores y usuarios ante la promoción de bienes y servicios», ejemplar mecanografiado de la Ponencia presentada al *Congreso Nacional de Derecho del Consumo*, organizado por la Universidad de Oviedo en marzo de 1989.
- LASERRE, G.: «El cooperativismo», trad. García Jacas, J., Ed. Oikos-tau, Barcelona, 1972.
- LINDE PANIAGUA, E.: *Introducción al sistema económico en la Constitución española*, Valencia, 1987.
- LLUIS Y NAVAS, J.: *Derecho de Cooperativas*, I, Barcelona, 1972.
- LUCAS VERDU, P.: *Curso de Derecho Político*, vol. III, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1981.
- MANRIQUE ROMERO, F., y RODRIGUEZ POYO-GUERRERO, J. M.: «La cooperativa: garantías formales para su eficacia en el tráfico», *RDN* núms. 109-110, julio-diciembre 1980, pp. 29 y ss.
- MATEU BLANCO, J.: «Historia de la reforma de los principios cooperativos», *Revista de Estudios Cooperativos* n.<sup>o</sup> 53, 1985, pp. 37 y ss.
- MATEU ISTURIZ, J. F.; CEPAS PALANCA, R., y PEDERNAL PESES, M. J.: *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, 1986.
- MENENDEZ MENENDEZ, A.: «El Anteproyecto de Ley de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la CEE en materia de sociedades», en Rojo, A., y otros: *La reforma de la Ley de sociedades anónimas*, Madrid, 1987, pp. 13-19.
- MERINO MERCHAN, J. F.: «El Estado y el movimiento cooperativo», *RAP* n.<sup>o</sup> 86, 1978, pp. 181 y ss.
- «La coyuntura actual del Derecho cooperativo español», en la obra colectiva donde se recogen las *Jornadas de estudio sobre cooperativismo* organizadas por la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias, Madrid, 1978, pp. 21 y ss.
- MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, 9.<sup>a</sup> ed., Madrid, 1988.
- MUÑOZ MACHADO, S., y JIMENEZ BLANCO, A.: «La protección de la salud de los consumidores», *E.C.* n.<sup>o</sup> 3, diciembre 1984, pp. 41 y ss.
- NADER, R.: «Entrevista», reproducida por *ICE* n.<sup>o</sup> 532, diciembre 1977, pp. 93 y ss.
- ORTEGA Y GASSET, J.: *La rebelión de las masas*, ed. preparada por Ed. Orbis, Barcelona, 1983.
- PANIAGUA ZURERA, M.: «Socio inactivo y socio colaborador», *Andalucía Cooperativa* n.<sup>o</sup> 38, enero 1989, pp. 18-19.
- «Notas para un nuevo enfoque en la protección de consumidores y usuarios», *Revista de Fomento Social* n.<sup>o</sup> 180, oct.-dic. 1990, pp. 367-375.
- «El marco legal de las cooperativas de trabajo asociado», en AA.VV., *Estudios jurídicos en conmemoración del X Aniversario de la Facultad de Derecho*, II, Córdoba, 1991, pp. 239-55.
- «La protección del adquirente no profesional de bienes muebles "defectuosos"

sos" en la compraventa mercantil, tras la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios», *Cuadernos de Derecho y Comercio* n.º 9, septiembre 1991, pp. 111-143.

**PAZ CANALEJO, N.:** «La Constitución y las cooperativas», *Documentación Administrativa* n.º 186, 1980, pp. 73 y ss.

**PENDAS DIAZ, B., y otros:** *Manual de Derecho Cooperativo*, Barcelona, 1987.

**PEREZ BARO, A.:** «La cooperación de consumo en Cataluña», *Revista de Estudios Cooperativos* n.º 21, mayo-agosto 1970, pp. 35 y ss.

**POLO, A.:** Reflexiones sobre la reforma del ordenamiento mercantil», en *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje a Rodrigo Uría*, Madrid, 1978, pp. 547 y ss.

**POLO, E.:** *La protección del consumidor en el Derecho privado*, Madrid, 1980.

**PRIETO CASTRO:** *Tratado de Derecho Procesal Civil*, I, 2.ª ed., Pamplona, 1985.

**QUITELA CONÇALVES, M.ª T.:** *La protección de los consumidores y usuarios y la Constitución española de 1978*, Madrid, 1986.

— «El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español», *E.C.* n.º 8, septiembre 1986, pp. 13 y ss.

**REBOLLO PUIG, M.:** *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, 1989.

**RECIO ARIAS, P.:** «La significación de la autodefensa de los consumidores», en *El marco de la defensa de los consumidores en Andalucía*, Cuadernos de Salud y Consumo, 1, Sevilla, 1986, pp. 13 y ss.

**REICH, N.:** *Mercado y Derecho*, trad. A. Font, Ed. Ariel, Barcelona, 1985.

**REVENTOS CARNER, J.:** «Horizontes del cooperativismo de consumo», en *Jornadas de Estudios sobre cooperativismo*, Madrid 1978, pp. 181 y ss.

**REVISTA EROSKI**, n.º 67, octubre 1983.

**RIVERO YSERN, E.:** «La protección del usuario de los servicios públicos», *RAP* n.º 87, 1978, pp. 205 y ss.

**RIVERO YSERN, E., y FONT GALAN, J. I.:** «Materiales normativos para una Ley de Defensa de los consumidores y usuarios de Andalucía», *E.C.* n.º 6, diciembre 1985, pp. 131 y ss.

**ROJO, A.:** «Actividad económica pública y privada en la Constitución española», *RDM* núms. 169-170, 1983, pp. 309 y ss.

**ROSEMBUJ, T.:** *La empresa cooperativa*, Barcelona, 1982.

**SAEZ, J. A.:** «Cooperativas de consumo y economatos. Su situación en el mercado a comienzos de 1976. Breve análisis estadístico», *Revista de Estudios Cooperativos* n.º 44, enero-abril 1978, pp. 33 y ss.

**SALINAS RAMOS, F.:** *Temas cooperativos. Materiales de formación cooperativa*, Madrid, 1982.

— *Manual práctico de cooperativismo*, 2.ª ed., Madrid, 1985.

**SANCHEZ CALERO, F., y OLIVENCIA RUIZ, M.:** «Relaciones del régimen jurídico de las sociedades mercantiles y de las sociedades cooperativas», en *Anales de Moral Social y Económica*, vol. 6, Madrid, 1964, pp. 135 y ss.

**SANCHEZ CALERO, F.:** «Las mutualidades y el movimiento de defensa del consumidor», *Revista Española de Seguros* n.º 26, abril-junio 1981, pp. 139 y ss.

— *Instituciones de Derecho Mercantil*, 12.ª ed., Madrid, 1987.

**SANROMA ALDEA, J.:** «El debate parlamentario del proyecto de ley texto comparado con la ley», *E.C.* n.º 3, diciembre 1984, pp. 171 y ss.

SANTAMARIA PASTOR, J. A.: «La regulación normativa de la distribución competencial», *E.C.* n.º 3, diciembre 1984, pp. 161 y ss.

SANTINI, G.: *El comercio. Ensayo de economía del Derecho*, trad. J. Bignozzi, Ed. Ariel, Barcelona, 1988.

SCHUJMAN, L.: «La línea ortodoxa cooperativa, el cooperativismo tradicional», en *II Congreso Mundial Vasco de Cooperativismo*, Bilbao, 1988, pp. 163 y ss.

SEQUEIRA MARTIN, A. J.: «Defensa del consumidor y derecho económico constitucional», *REDC* n.º 10, enero-abril 1984, pp. 19 ss.

SERRANO Y SOLDEVILLA, D.: *La cooperativa como sociedad abierta*. Sevilla, 1982.

SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES DEL GOBIERNO VASCO: «El movimiento asociativo en el cooperativismo europeo», obra colectiva donde se recogen las Ponencias presentadas a las *VI Jornadas Cooperativas de Euskadi*, Bilbao, 1988,

SERVICIO DE ORGANIZACIONES DE CONSUMIDORES: «Datos básicos sobre las organizaciones de consumidores españolas», *E.C.* n.º 1, abril 1984, pp. 211 y ss.

SOLDEVILLA Y VILLAR, A. D.: *El movimiento cooperativista mundial. (Sus orígenes, desarrollo y problemática actual)*. Valladolid, 1973.

STIGLITZ, G. A.: *Protección jurídica del consumidor*. Buenos Aires, 1986.

URIA, R.: *Derecho Mercantil*, 15.ª ed., Madrid, 1988.

VALDES DAL-RE, F.: *Las cooperativas de producción*, Madrid, 1975.

VERGEZ SANCHEZ, M.: *El Derecho de las cooperativas y su reforma*. Madrid, 1973.

VERRUCOLI, P.: *La società cooperativa*, Milán, 1958.

— «Tendencias del Derecho comparado europeo sobre cooperación», en *Anales de Moral Social y Económica*, vol. 9, Madrid, 1965, pp. 25 y ss.

VICENT CHULIA, F.: *Concentración y unión de empresas ante el Derecho español*, Madrid, 1971.

— «Análisis crítico del nuevo Reglamento de Cooperación», *RDM* n.º 123, enero-marzo 1972, pp. 429 y ss.

— «El régimen económico de la cooperativa en la nueva Ley de 19 de diciembre de 1974», *Revista de Estudios Cooperativos*, núms. 36, 37 y 38, 1975-1976, pp. 157 y ss.

— «Las empresas mutualísticas y el Derecho mercantil», *RCDI* n.º 512, 1976, pp. 69 y ss.

— «El accidentado desarrollo de nuestra legislación cooperativa», en *Estudios en homenaje al profesor Antonio Polo*, Madrid, 1981, pp. 1209 y ss.

— «La reforma de la legislación cooperativa», *RJC*, 1984, pp. 103 y ss.

— «La legislación cooperativa autonómica. Perspectiva valenciana», *RJC*, 1985, pp. 83 y ss.

— *Compendio crítico de Derecho Mercantil*, I, 2.ª ed., Barcelona, 1986.

— «Perspectiva jurídica de la Economía social en España», *CIRIEC-España* n.º 2, octubre-diciembre 1987, pp. 16 y ss.

— «Situación actual de las cooperativas en el marco constitucional español: legalidad estatal, autonómica y fiscal», *CIRIEC-España*, número extraordinario dedicado al tema «Fiscalidad de las Cooperativas», octubre 1987, pp. 28 y ss.

— *Introducción al Derecho Mercantil*, Barcelona, 1988.

— «La Llei de cooperativas catalana cinc anys ença», *RJC*, 1988, pp. 29 y ss.

VILLORIA, E.: «La economía del bienestar», *ICE* n.º 532, diciembre 1977, pp. 124 y ss.

WEISS, D., y CHIROUZE, Y.: *Le consommérisme*, París, 1984.



# Indice

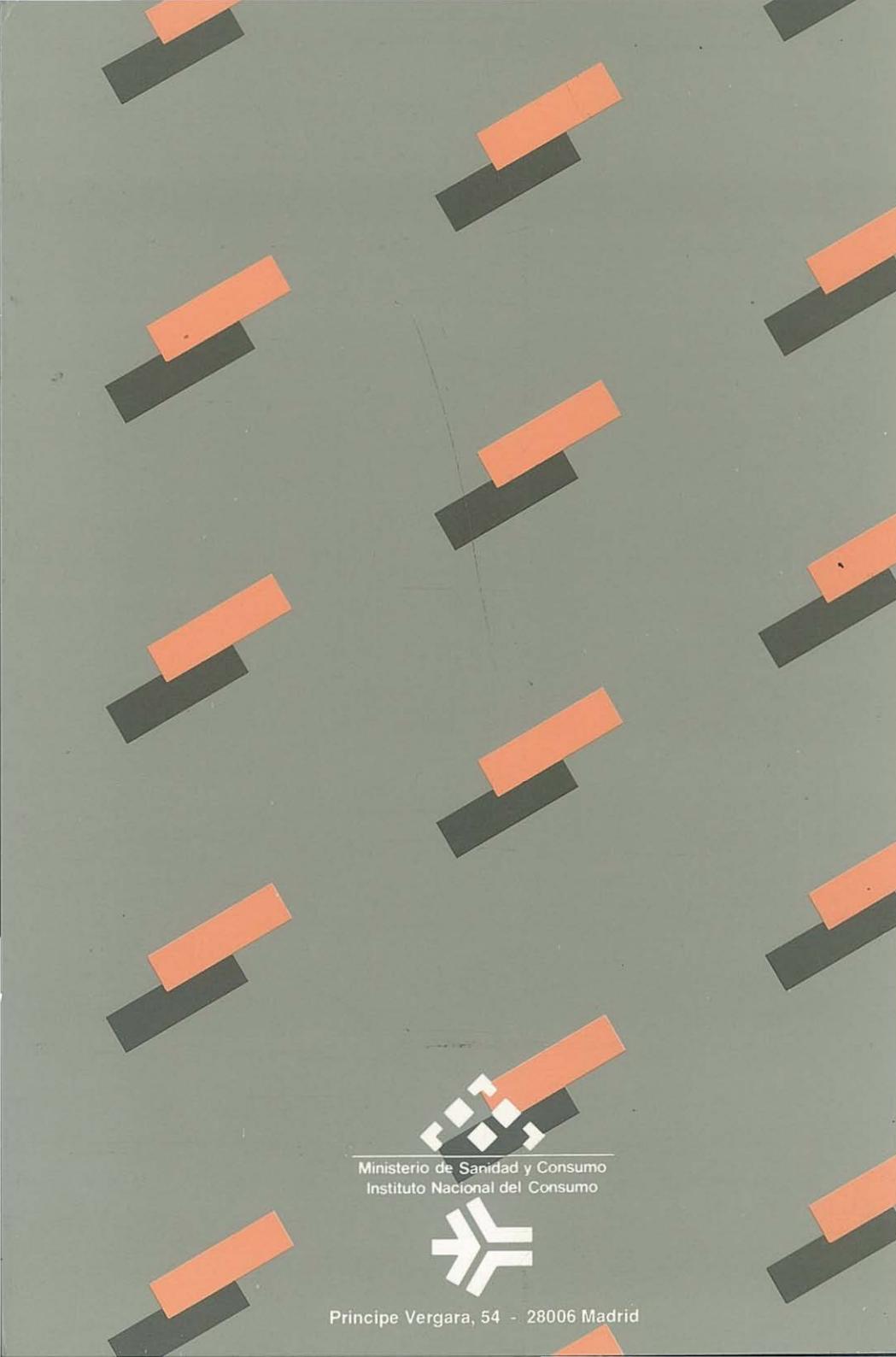
---

	<i>Pág.</i>
I. Orígenes del movimiento consumerista: problemas de conceptuación .....	13
II. Las economías de mercado como marco de desarrollo del movimiento de defensa del consumidor .....	27
III. Tratamiento jurídico de la protección del consumidor en España .....	35
IV. La idea-fuerza de la «calidad de vida» como eje de futuros acercamientos al tema .....	53
V. Principales condicionamientos del avance en la defensa del consumidor: voluntad política y organización consumerista .....	63
VI. Orígenes del movimiento cooperativo y problemática actual: ¿Crisis o pujanza? .....	81
VII. La conexión entre cooperativismo y «consumerismo» .....	97
VIII. Realizaciones del cooperativismo en defensa del consumidor: experiencia supranacional y comparada .....	109
IX. Situación actual del cooperativismo de consumo en España .....	115
X. Conclusiones, propuestas de «lege ferenda» y posibles líneas de evolución .....	127
BIBLIOGRAFIA .....	147









Ministerio de Sanidad y Consumo  
Instituto Nacional del Consumo



Príncipe Vergara, 54 - 28006 Madrid