

El consumidor, en el Anteproyecto de Constitución Española

Reflexiones y sugerencias de la OCU

I. PLANTEAMIENTO

Publicado por el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* el Anteproyecto de Constitución y las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios del Congreso, la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) se cree en el deber de expresar sus ideas ante la opinión pública y sugerir a los diputados y senadores iniciativas y propuestas que somete a su consideración como un aporte que puedan tener en cuenta al tiempo de la elaboración del texto definitivo de la nueva Ley Fundamental.

Recoge y subraya con gozo la OCU el hecho de que los redactores del Anteproyecto constitucional hayan contemplado de una manera individual y colectiva al consumidor e incorporen en varios puntos materias de interés básico para los consumidores, entre las que pueden citarse la protección a la salud, del medio ambiente y las garantías de orden jurídico y procesal que pueden ser utilizadas para su defensa por los consumidores y usuarios.

La OCU, en una línea de moderación, fuera de todo maximalismo, y de acuerdo con su actitud de neutralidad política, cree estar en condiciones de ofrecer sugerencias y propuestas susceptibles de ser aceptadas por las distintas opciones presentes en el Congreso de Diputados y en el Senado.

Se inspira lo OCU, al enfrentarse con la problemática del consumidor a nivel constitucional, en los principios recogidos en la Carta Magna del Consumidor aprobada por la Asamblea Consultiva del Parlamento Europeo el 17 de mayo de 1972, que hizo suyo el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea al aprobar en abril de 1975 el programa para la información y protección de los consumidores. Ha tenido también en cuenta el derecho comparado a nivel de disposiciones legales de rango ordina-

O. C. U.

rio, utilizando como fuente las informaciones anuales de la OCDE, cuyos trabajos y publicaciones, plenamente coincidentes con los de las otras instancias internacionales, permiten hablar hoy día de un espíritu común europeo, cuyas líneas maestras arrancan de los derechos del hombre y del ciudadano y presentan al consumidor como un agente económico y social cuyos derechos comienzan a ser regulados en todos los países en forma que se perfila la creación de una nueva rama jurídica ordenadora del consumo.

Preocupación constante, continuamente sentido en las leyes internas de los Estados comunitarios y de los miembros de la OCDE, es asegurar a los consumidores el pleno ejercicio de los derechos de información, audiencia y participación por medio de sus organizaciones, de cara a un diálogo con sus interlocutores económicos y con los poderes públicos, permitiéndoles intervenir al tiempo de la elaboración de las decisiones que les conciernen.

Se configura así un nuevo tipo de sociedad en la que aparece el consumidor y el usuario con una nueva fuerza llamada a restablecer el equilibrio económico y social, protegiendo a quienes ahora son víctimas de los excesos y de los abusos de la oferta de bienes y servicios, de contratos y prácticas que muchas veces atentan a la seguridad, la salud y los intereses económicos de los consumidores, colocados en incontables ocasiones en situación práctica de indefensión.

Comprende la OCU y se hace cargo de que un texto constitucional ha de ser por su propia naturaleza breve y conciso y, por lo mismo, quedan fuera los principios y normas que tendrían su adecuado lugar en disposiciones ordinarias, pero eso no es obstáculo a que se incorporen a la Constitución aquellas ideas y criterios que merezcan, por su trascendencia para los ciudadanos y la comunidad toda, ser contempladas en la Constitución misma.

Por último, la OCU estima, que cuanto va a exponer más abajo encaja sin dificultad en el Anteproyecto que ha obtenido el consenso de las fuerzas políticas en presencia en el Congreso de los Diputados y cree modestamente que la aceptación de sus ideas puede mejorar el ordenamiento básico.

II. SUGERENCIAS

1) Entiende la OCU que en el título I, Principios Generales, el consumidor y el usuario debe ser objeto de expresa mención como agente económico y social.

Se propone, por tanto, una adición al artículo 5.º, que quedaría redactado de la siguiente forma:

«Los sindicatos de los trabajadores, las organizaciones profesionales, las asociaciones empresariales y las de los consumidores y usuarios, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales. Se forman y ejercen su actividad libremente dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.» (1).

2) En el título II «De los derechos y deberes fundamentales», y en su capítulo segundo, los artículos 30 y 31 recogen los derechos de los trabajadores y el 32 habla de los empresarios.

El consumidor es contemplado en el artículo 44 (2), y sus organizaciones, que «fomentarán» los poderes públicos, son planteadas respecto del «control de la calidad» de los productos y de la «información fidedigna» sobre los mismos, lo que parece a la OCU un enfoque no acertado por incompleto y restrictivo, en abierto contraste con la filosofía hoy acogida por los organismos internacionales a que España pertenece.

Se sugiere que inmediatamente detrás del artículo 32, se incluya un nuevo artículo, que señalaremos como 33 cuyo texto podría ser el siguiente:

«1. Los consumidores tienen derecho a la protección eficaz de su salud y seguridad, y de sus intereses económicos; a la educación e información, y a la audiencia y participación a todos los niveles en la elaboración de las decisiones que les conciernen.»

«A tal fin, el Estado adoptará cuantas medidas sean necesarias en el contexto de una política de mejora cualitativa de las condiciones de vida en la comunidad.»

«2. Los poderes públicos potenciarán las organizaciones de consumidores y usuarios otorgándoles los recursos económicos y los medios técnicos que requiera el cumplimiento de su misión.»

(1) Dice así el artículo 7 del proyecto de Constitución (antes artículo 5 del anteproyecto):

«Los sindicatos de trabajadores, las organizaciones profesionales y las asociaciones empresariales, contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley.»

(2) Dice así el artículo 47 del proyecto de Constitución (antes artículo 44 del anteproyecto):

«1.—Los poderes públicos establecerán los medios adecuados para el control de la calidad de los productos y servicios de utilización general y la información fidedigna sobre los mismos.

2.—Los poderes públicos potenciarán las organizaciones de consumidores y usuarios dándoles la ayuda que requiere el cumplimiento de su misión.

3.—La ley regulará el control del comercio interior, del régimen general de autorización de los productos comerciales y de la publicidad de los mismos.»

O. C. U.

3) El artículo 44 del anteproyecto debe experimentar, a juicio de la OCU, una revisión a fondo.

El nuevo texto podría ser el siguiente:

«La Ley regulará y ordenará el comercio interior, controlará la calidad de los bienes y servicios y dictará las normas adecuadas en materia de publicidad.»

4) El artículo 45.3. (3) deberá ser complementado con el siguiente inciso:

«El Estado creará las instituciones adecuadas y establecerá los procedimientos que aseguren una protección eficaz parajudicial y administrativa de los intereses económicos de los consumidores.»

5) El artículo 46 (4) merece el aplauso de la OCU, en cuanto a la institución del «defensor del pueblo» y reserva su opinión para el momento en que se redacte la «Ley Orgánica» a la que el Anteproyecto Constitucional se remite, en cuyo proceso espera puedan participar activamente a su tiempo las organizaciones de consumidores y usuarios.

6) En el artículo 72 que determina las materias propias de la Ley se deberá añadir (después del apartado f), el siguiente párrafo:

«Las normas básicas ordenadoras del Derecho de consumo.»

7) Artículo 103 (5). La OCU entiende indispensable, de acuer-

(3) Dice así el artículo 48.3 del proyecto de Constitución (antes artículo 45.3 del anteproyecto):

«3.—El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el capítulo tercero informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sin embargo, podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria mediante los procedimientos establecidos en las leyes que los desarrollen.»

(4) Dice así el artículo 49 del proyecto de Constitución (antes artículo 46 del anteproyecto):

«1.—Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título.

2.—El Defensor del Pueblo velará igualmente por el respeto a los principios del estado de derecho por parte de los poderes públicos, supervisando la actividad de la Administración e informando a las Cortes Generales.»

(5) Dice así el artículo 97 del proyecto de Constitución (antes artículo 103 del anteproyecto):

do con los principios de la Carta Magna del Consumidor, aprobada por el Consejo de Europa, acogidos por la Comunidad Económica Europea en su programa de información y protección del consumidor —aprobada por su Consejo de Ministros en abril de 1975— que se asegure la audiencia y participación de las organizaciones de consumidores en las decisiones administrativas, conforme se prevé de una manera genérica para todas las «organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley». Pero sintiéndose intérprete la OCU de las reivindicaciones de los ciudadanos en cuanto usuarios de los bienes y servicios, cree que debe ampliarse la participación de tales asociaciones y organizaciones a la elaboración de normas de carácter general.

Sugiere, en consecuencia, que el apartado a) del artículo 103 quede redactado de la siguiente forma:

»a) La participación de los ciudadanos por medio de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en la formación de las decisiones y normas administrativas que les afecten, y de modo especial en la elaboración de las disposiciones de carácter general.»

8) Artículo 119 (6). Piensa la OCU que es un acierto el principio que en el texto de tal artículo se establece, pero le parece insuficiente hablar de *participación «en la actividad»* cuando lo que hoy rige en los países occidentales y es connatural con un Estado democrático es llamar a los consumidores y usuarios a par-

«La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en la formación de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual los actos administrativos deben producirse.

d) La sumisión de las disposiciones y resoluciones administrativas a los principios de jerarquía normativa e inderogabilidad singular de los reglamentos».

(6) El artículo 121 del proyecto de Constitución (antes artículo 119 de anteproyecto) dice así:

«1.—La ley establecerá la forma de participación de los interesados en la actividad de todos los organismos públicos, cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar social.

2.—Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y facilitarán un marco legislativo adecuado para las empresas cooperativas. También establecerá los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.»

O. C. U.

participar también en la gestión de los organismos públicos y en todos aquellos que prestan servicios de uso general.

Se propone, por lo mismo, modificar el apartado 1 que quedaría redactado así:

«1. La Ley establecerá la forma de participación de los interesados en la actividad y en los órganos de gestión de todos los organismos y empresas públicas cuya función afecte a la calidad de la vida o al bienestar social, lo que se efectuará a través de las organizaciones y asociaciones legalmente reconocidas.»

9) El artículo 121 (7) en su número 2, deberá comprender y citar de modo expreso a las organizaciones de consumidores y usuarios, que deben ser llamadas a participar en la planificación de la actividad económica como representantes de la demanda de bienes y servicios, debiendo la OCU aludir aquí a la realidad socio-económica que hoy muestra un evidente desnivel en favor de los vendedores y prestadores de servicios, con grave daño para los consumidores y usuarios.

10) El artículo 127 (8) deberá modificarse en el sentido de que

(7) Dice así el artículo 123 del proyecto de Constitución (antes artículo 121 del anteproyecto):

«1.—El Estado mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de los recursos del país.

2.—El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.

(8) Dice así el artículo 129 del proyecto de Constitución (antes artículo 127 del anteproyecto):

«1.—Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán por el Gobierno ante las Cortes Generales anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Este, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

2. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y de las comunidades autónomas así como del sector público de ambos.

Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.

3.—Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad que los jueces.

4.—Una ley orgánica regulará su composición, organización y funciones.»

la información y rendición de cuentas a los ciudadanos ha de comprender la de los organismos de cualquier clase que gozan de alguna situación de monopolio o un privilegio o en su capital y órganos de gestión figure representación del Estado.

11) El artículo 138 deberá comprender entre las materias de exclusiva competencia del Estado, después del número 9, las normas básicas sobre el derecho de los consumidores y usuarios.

Recoge así la OCU en su espíritu la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso.