

## **LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL**

### **THE PROTECTION OF CONSUMERS AND USERS IN THE HISTORY OF SPANISH CONSTITUTIONALISM**

Raquel María Fernández Navarro<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 12/02/2023

Fecha de aceptación: 21/04/2023

**RESUMEN:** Este trabajo se realiza en aras a contribuir con la historia del constitucionalismo español. En concreto, analizamos el devenir del artículo que consagra la protección de los consumidores y usuarios en nuestra Carta Magna. Vamos a poner de manifiesto como se sucedieron las reformas sobre dicho precepto desde que se presentó el Anteproyecto de la Constitución española, destacándose las diferentes aportaciones doctrinales que fueron realizándose. Asimismo, pondremos de manifiesto la influencia que el resto de las constituciones europeas, así como el derecho internacional, ejercieron sobre la redacción del que se convertiría en el artículo 51 de la Constitución.

**PALABRAS CLAVE:** Constitución, consumidores, usuarios, historia.

**ABSTRACT:** This paper contributes to the history of Spanish constitutionalism. Specifically, we analyze the evolution of the article that enshrines the protection of consumers and users in our Magna Carta. We will show how the reforms to this precept have taken place since the Preliminary Draft of the Spanish Constitution was presented, highlighting the different doctrinal contributions that have been made. We will also highlight the influence that the rest of the European constitutions, as well as international law, exerted on the drafting of what would become article 51 of the Constitution.

**KEY WORDS:** Constitution, consumers, users, history.

---

<sup>1</sup> Abogada y doctoranda de la Universidad de Granada

## 1. Historia del precepto 51 de la Constitución española

La Constitución de 1978 configura a España como un Estado social y democrático de Derecho, en su artículo 51 dicta que:

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 por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales<sup>2</sup>.

La redacción del vigente artículo 51 de nuestra Constitución española es mucho más completa que la del proyecto primigenio. Si bien en la versión consolidada se dispone la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, el anteproyecto de la constitución lo que proponía era reconocer que todos tienen derecho al control de la calidad de los productos de consumo general y a una información fidedigna sobre los mismos. Al mismo tiempo, se disponía que los poderes públicos tenían la obligación de favorecer que la ciudadanía participe en las organizaciones de consumidores. Y, por último, se indicaba que la ley sería quien regularía el control de la organización del comercio interior<sup>3</sup>:

1. Todos tienen derecho al control de la calidad de los productos de consumo general y a una información fidedigna sobre los mismos.
2. Con este fin los poderes públicos fomentarán la participación de las organizaciones de consumidores.
3. La ley regulará el control de la organización del comercio interior, del régimen general de autorización de los productos comerciales y de la publicidad de los mismos.

En las enmiendas al anteproyecto de Constitución se fue perfeccionando la redacción de este precepto. Al artículo 44 de este anteproyecto, conforme al artículo 113 del Reglamento de las Cortes, siete diputados presentaron enmiendas, cinco enmiendas fueron presentadas para el primer apartado, una para el segundo y dos enmiendas para el tercer apartado.

---

<sup>2</sup> Art. 51 Constitución española, 1978.

<sup>3</sup> Art. 44, anteproyecto de la Constitución española, *Boletín Oficial de las Cortes*, 5 de enero de 1978.

En cuanto al primer apartado, el diputado Licinio de la Fuente y de la Fuente<sup>4</sup> propuso que era mejor unir los apartados primeros y segundo, al tiempo que era conveniente dedicarlo más que en reconocer el derecho de los ciudadanos, a la calidad de los productos de consumo<sup>5</sup>. Por su parte, el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalán<sup>6</sup> no sugería grandes cambios<sup>7</sup>, sólo pretendía sustituir el derecho al control por el derecho a que fuera controlada, pues entendía que así ganaba sentido el apartado segundo cuando se indicaba que los poderes públicos deberían fomentar la participación de las organizaciones de los consumidores. Este grupo parlamentario entendía que el control directo que posibilitaba el precepto lo consideraba inviable y en todo caso el derecho que se configura constitucionalmente debía ser dirigido a presionar a los poderes públicos a los efectos de que practiquen dicho control con acceso de los consumidores, que es lo que recogía en su conjunto el artículo.

Por su parte, el diputado López Rodó proponía<sup>8</sup> la supresión del precepto por no constituir materia constitucional. El grupo parlamentario vasco recomienda también que resultaba oportuno proclamar la obligación del Estado en cuanto a esta cuestión<sup>9</sup>. Y, por último, es la diputada Becerril<sup>10</sup> quien también recomienda la necesidad de indicar el deber del Estado esta materia<sup>11</sup>.

En lo concerniente al segundo apartado, relativo al fomento de la participación de los consumidores en organizaciones, sólo el grupo parlamentario mixto<sup>12</sup> realizó observaciones a su redacción, basadas en la necesidad de introducir la obligación de los poderes públicos de fomentar la creación de organizaciones de consumo, pues entendían que la redacción era demasiado vaga<sup>13</sup>.

Y sobre el tercer apartado es la diputada Becerril quien aconseja su supresión, como hemos visto *ut supra*.

<sup>4</sup> Era Diputado por Toledo, del grupo parlamentario de Alianza Popular

<sup>5</sup> “Los poderes públicos establecerán los medios adecuados para el control de la calidad de los productos de consumo general, la información fidedigna sobre los mismos y la regulación de la publicidad; así como fomentarán la participación de las asociaciones de consumidores para el mejor logro de estos fines”. Enmienda núm. 35 de Licinio de la Fuente de la Fuente. Madrid, 25 de enero de 1978.

<sup>6</sup> Enmienda núm. 141 del grupo parlamentario de la minoría catalana.

<sup>7</sup> “Todos tienen derecho a que sea controlada la calidad de los productos de consumo general y a una información fidedigna sobre los mismos”.

<sup>8</sup> Enmienda núm. 691 del Diputado Laureano López Rodó, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, al Anteproyecto de Constitución.

<sup>9</sup> En la enmienda núm. 617, el grupo parlamentario vasco propone que el artículo quedaría mejor redactado con este tenor: “1. Todos tienen derecho al control de la calidad de los productos de consumo general y a una información fidedigna sobre los mismos, sin perjuicio de las obligaciones que corresponda a los poderes públicos”.

<sup>10</sup> Soledad Becerril Bustamante era diputada al Congreso por el partido de Unión de Centro Democrático.

<sup>11</sup> Enmienda núm. 774: “1. Los poderes públicos garantizan el control de la calidad de los productos de consumo general y servicio de utilización general y promueven una información fidedigna de una publicidad veraz sobre los mismos”. Al tiempo que consideraba oportuna la redacción del segundo apartado y aconsejaba la supresión del tercero.

<sup>12</sup> Firmadas por Manuel Sánchez Ayuso y Raúl Morodo Leoncio.

<sup>13</sup> Enmienda 496, de 29 de enero de 1978: “2. Los poderes públicos fomentarán la creación de organizaciones de consumidores y asegurarán su participación en los organismos públicos encargados de hacer efectivo el derecho reconocido en el apartado 1 de este artículo”.

Pues bien, estas manifestaciones de los diputados son atendidas y en el informe de la ponencia del Congreso se incorporan. De tal modo que el primitivo artículo 44, pasa a convertirse en el precepto 47, con el siguiente tenor<sup>14</sup>:

- “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 requiera el cumplimiento de su misión.
3. La ley regulará el control del comercio interior, el régimen general de autorización de los productos comerciales y el de la publicidad de los mismos.

En la Comisión de Asuntos constitucionales y libertades públicas, presidida por Emilio Attard Alonson, se debatió el proyecto de Constitución<sup>15</sup> y en lo concerniente al artículo 47 asevera el presidente que ha sido objeto de modificación en su apartado 2 por los seis grupos parlamentarios proponentes, que pasaría a estar redactado así: “Los poderes públicos fomentarán las organizaciones de consumidores y usuarios”, quedándose igual los restantes apartados. De tal modo que efectuada la votación, fue aprobado por 31 votos a favor y ninguno en contra y sin abstenciones<sup>16</sup>.

De tal modo que en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas<sup>17</sup> se plasma la redacción completa del precepto:

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 fomentarán las organizaciones de consumidores y usuarios.
3. La ley regulará el control del comercio interior, el régimen general de autorización de los productos comerciales y el de la publicidad de los mismos.

---

<sup>14</sup> Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados, Boletín Oficial de las Cortes, 17 de abril de 1978.

<sup>15</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, sesión número 11, celebrada el martes, 23 de mayo de 1978.

<sup>16</sup> *Ibidem* pp. 2626 y 2627.

<sup>17</sup> Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas en el Boletín Oficial de las Cortes, 1 de julio de 1978.

Sobre dicho texto en el Senado se presentan también enmiendas y así lo hace el senador Zaragaza<sup>18</sup> que considera conveniente referirse a los alimentos<sup>19</sup>, pues reclama que en el texto constitucional no se hacía referencia al primordial papel que desempeñaba para el bienestar de los ciudadanos el control de los alimentos, así como la información sobre los mismos. Admite que aunque podría incluirse dicho término dentro de “productos”, entiende que es conveniente que debía subrayarse junto al papel de la vivienda, el medio ambiente...

En este punto resulta sugestivo analizar el debate que tuvo lugar en el Senado<sup>20</sup>, la senadora Begué Cantón<sup>21</sup>, quien con la pretensión de encontrar un texto que consignara diferentes puntos de vista añade a la enmienda presentada un tercer apartado, que era respaldada por el Senador Azcárate. Su sugerencia se basaba en que el primer apartado debía recoger la protección de los derechos fundamentales, quedando redactado así: “Los poderes públicos asumirán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos”. Y en el segundo apartado se incluyeran los derechos de carácter instrumental de este modo: “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”. Y el tercer apartado que afirmara que “En el marco de los apartados anteriores la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Isaias Zarazaga Burillo era Senador por Zaragoza del Partido Aragonés Regionalista y miembro del Grupo Parlamentario Mixto

<sup>19</sup> Enmienda 276 propone como redacción: “1. Los poderes públicos establecerán los medios adecuados para el control de la calidad de los *alimentos*, productos y servicios de utilización general, así como para obtener y prestar a los ciudadanos una información fidedigna sobre los mismos”.

<sup>20</sup> Diario de sesiones del Senado, comisión de constitución, presidente José Federico Carvajal Pérez, sesión número 8, celebrada el miércoles, 30 de agosto de 1978.

<sup>21</sup> Gloria Begué Cantón fue una jurista y economista española, titular de la cátedra de Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Salamanca. Se convirtió en la primera mujer catedrática de una facultad de Derecho y la cuarta que conseguía una cátedra en España. Fue nombrada senadora por designación real (1977), entró a formar parte de las Cortes que elaboraron la Constitución de 1978. *Vid.* Valentín Fernández Varga, “Gloria Begué Cantón”, *Diccionario Biográfico español*, Real Academia de la Historia.

<sup>22</sup> Begué Cantón en su intervención sienta las bases de qué sentido debía adoptar la constitución con respecto al derecho del consumo, por su valor lo reproducimos: “Si partiendo de esta base realizamos un análisis del texto del Congreso, observamos que en él no se recoge ninguno de los derechos fundamentales; y en cuanto a los de carácter instrumental, sólo se alude a aquéllos de una manera incompleta. Se habla, en efecto, de la información de los consumidores, pero no de la educación de los mismos; y se habla del fomento de las organizaciones de los consumidores y usuarios, pero no del derecho a ser oídos para la adopción de medidas que puedan afectarles, es decir, del derecho de representación. En cambio, se alude al control de la calidad y a la publicidad, que son manifestaciones concretas: de una política de protección al consumidor y que por ello constituirá el contenido de la legislación ordinaria encargada de desarrollar los principios rectores de la política de defensa del mismo, pero que indudablemente no tienen rango constitucional.

Por otra parte, no puede adivinarse el criterio que se ha seguido para elegir esas manifestaciones concretas o aspectos parciales de la política de protección al consumidor, ya que se han olvidado otros aspectos igualmente importantes que también son manifestación de los derechos fundamentales, como los referentes a las cláusulas abusivas, la regulación de las modalidades especiales de verita o las distintas formas de competencia desleal.

Por su parte, el senador Pérez Puga afirmó que no debían ser los poderes públicos quienes asumieran la defensa, sino que los poderes públicos debían establecer las medidas adecuadas, como también lo rechazaba en la primitiva redacción del texto del Congreso, para la defensa de los consumidores. Afirmaba que se debía huir de todo paternalismo por parte de los poderes públicos y del Estado, y hacer que fueran los consumidores, a través de sus organizaciones, los auténticos protagonistas de la defensa que les es propia.

Teniendo en consideración dichas argumentaciones se publica el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución<sup>23</sup>. En el que se estipula que el contenido del artículo 51 es:

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 por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Así, pasa a votarse por el pleno del Senado el 28 de septiembre de 1978<sup>24</sup>, sobre el artículo 51 no hay ningún voto particular y, por consiguiente, fue aprobado por 188 votos a favor con una abstención. Y, por último, con el tenor ya señalado se mantiene el artículo 51 en Dictamen de la Comisión Mixta, Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución<sup>25</sup>.

## 2. La protección de los consumidores y usuarios en las constituciones europeas y el derecho internacional

Es preciso poner de manifiesto que no fue hasta los años 60 del siglo pasado<sup>26</sup> cuando los poderes públicos se iniciaron en la andadura de proteger legalmente

---

A estos dos apartados añadimos un tercero en el que, dentro del marco definido de los anteriores, se reserva la ley dos aspectos importantes de la defensa del consumidor: la regulación del comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

En definitiva, el enfoque dado a este texto por el Congreso ha conducido, a nuestro juicio, a la redacción de un precepto que ni utiliza la terminología moderna ni recoge la totalidad del contenido que en el momento actual se asigna a la política de defensa del consumidor. No cabe duda de que el artículo 47 constituye una importante novedad constitucional que obligará a modificar el enfoque, la interpretación de parte importante de la legislación española; pero precisamente por esa misma trascendencia ha de cuidarse muy especialmente que su contenido no comience por estar ya anticuado, máxime cuando se pretende hacer una Constitución de futuro”.

<sup>23</sup> Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes, 6 de octubre de 1978.

<sup>24</sup> Diario de sesiones del Senado, 28 de septiembre de 1978.

<sup>25</sup> Dictamen de la Comisión Mixta, Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes, 28 de octubre de 1978.

<sup>26</sup> Pudiera parecer que este tipo de conflictos hubieran comenzado a suscitarse en tiempos recientes, pero el consumo es un fenómeno constante en todas las sociedades y hallamos

a los consumidores<sup>27</sup>. Es a partir de este tiempo<sup>28</sup> cuando se han sucedido la aprobación de normas con el objeto de proteger a los consumidores y usuarios. Reino Unido ha sido de los primeros estados en tomar la iniciativa en esta materia, pues se preocuparon de esta materia en 1961, con la *Consumer Protection Act* o la *Trade Descriptions Act* de 1968 u otra *Consumer Protection Act* de 1971. Por su parte, Alemania, además, en el año de 1965, reformó la legislación concerniente a la competencia desleal, legislando sobre dicha problemática. Una cuestión que no sólo preocupaba a Centroeuropa y el territorio estadounidense, sino que se convirtió en un movimiento a nivel global, así lo evidencia la ley de Japón de 30 de mayo de 1968 que versaba sobre la protección de los consumidores<sup>29</sup>.

Adviértase que, con carácter general, las constituciones de los Estados europeos no se ocupan especialmente de la protección de los consumidores. No obstante, podemos hacer alusión a ciertas excepciones, tales como la Constitución de Portugal del año 1976, donde se establece que una de las misiones prioritarias del Estado era proteger al consumidor, especialmente mediante el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores<sup>30</sup>. Siendo este precepto el que influyó en la Carta Magna española, en otras palabras puede aseverarse que es el único antecedente de relevancia.

Sin embargo, podemos señalar otras fuentes jurídicas que ejercieron enorme influencia sobre el artículo 51 de nuestra Constitución, se debe hacer mención a diferentes tratados internacionales. Es el caso del estudio sobre la política de protección a los consumidores en los Estados miembros de la OCDE. También la Asamblea del Consejo de Europa aprobó la Carta de protección de los consumidores, el 17 de mayo de 1973<sup>31</sup>; el Programa preliminar de la

---

antecedentes de dicha problemática en tiempos remotos, por tanto, la evolución del consumo la podríamos estudiar a partir de cualquier época, pues como ha afirmado la profesora de León Arce: “la historia de los problemas derivados del consumo humano es tan antigua como la de la propia sociedad”. Alusiones expresas a los consumidores o al consumo sólo encontramos en nuestra contemporaneidad, de hecho, los Códigos Civiles decimonónicos no hacen alusión ni a consumidores ni a usuarios, sino a partes contratantes. *Vid.* de León Arce, Alicia, “El consumo como realidad social, económica y jurídica”, en de León Arce, Alicia, (dir.), García García, Luz María, *Derechos de los consumidores y usuarios: (doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios)*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2007, p. 43 y Lasarte, Carlos, *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 74.

<sup>27</sup> Es célebre el discurso del Presidente de los Estados Unidos John Fitzgerald Kennedy cuando en marzo de 1962 pronunció su célebre frase de que “todos somos consumidores”. En el mismo se refirió a los cuatro derechos básicos del consumidor: seguridad, información, elección y audiencia. *Vid.* Lasarte, Carlos, *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2015, p. 11.

<sup>28</sup> Rojo Gallego-Burín, Marina, “Los fundamentos históricos del derecho del consumo”, *Ius et Praxis*, 27, 1 (2021), pp. 37-56.

<sup>29</sup> Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto, “La protección de los consumidores, la constitución española y el Derecho Mercantil”, en Fernández Roríguez, Tomás (Coord), *Lecturas sobre la Constitución española II*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 1978, pp. 9-37, *maxime* 9-12.

<sup>30</sup> Art. 81, m) Constitución de la República portuguesa, de 2 de abril de 1976. No obstante, en la revisión de la Constitución del año 2005 se traslada al apartado i, y sólo se afirma que es incumbente prioritariamente al Estado en el ámbito económico y social garantizar la defensa de los intereses y de los derechos de los consumidores.

<sup>31</sup> Resolución 543/73.

Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores<sup>32</sup>; así como la Resolución adoptada por el Comité de Ministros el día 16 de noviembre de 1976, sobre las cláusulas abusivas en los contratos concluidos por consumidores y métodos de control apropiados. Además del Convenio Europeo sobre la responsabilidad derivada de los productos en casos de lesiones corporales o de muerte, firmado en Estrasburgo el 17 de enero de 1977<sup>33</sup>.

## 2. Análisis del artículo 51 CE

Adviértase que dicho precepto se incluye en el capítulo tercero De los principios rectores de la política social y económica, del Título I De los Derechos y deberes fundamentales. Es decir, pese a que se sitúa en el capítulo de los derechos fundamentales. Nos estamos refiriendo a uno de los principios rectores de la política social y económica de nuestro país. Así lo declara el propio Tribunal Constitucional:

“Este precepto enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental. Pero de ahí no se sigue que el legislador pueda contrariar el mandato de defender a los consumidores y usuarios, ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución (STC 19/1982, fundamento jurídico 6º). Ahora bien, es también claro que, de conformidad con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio. Así ocurre con el art. 51.1 de la Constitución, que determina unos fines y unas acciones de gran latitud, que pueden ser realizados con fórmulas de distinto contenido y alcance. Pero, en cualquier caso, son normas que deben informar la legislación positiva y la práctica judicial (art. 53.3 de la Constitución)”<sup>34</sup>.

Es decir, nos encontrábamos con que se establece un deber de protección por parte del poder público, un principio general informador del ordenamiento jurídico<sup>35</sup>, pero en ningún caso se dicta en la Constitución como tiene que ejercer

<sup>32</sup> Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975, *DOCE* C 92, de 25 de abril de 1975.

<sup>33</sup> Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto, “Marco histórico de la protección al consumidor: De los orígenes al siglo XXI”, *Estudios sobre consumo*, 65 (abril, 2003), pp. 112-125.

<sup>34</sup> STC 14/1992, de 10 de febrero, (BOE núm. 54, de 03 de marzo de 1992), FJ 11, con el ponente Leguina Villa.

<sup>35</sup> Así también se establece en el artículo 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios: “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”. Y aunque con distinta redacción también se consigna en el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley

dicha protección. Así, se declaró en el primer artículo de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, un precepto contra el que interpuso un recurso de inconstitucionalidad el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y el gobierno vasco<sup>36</sup>, pero que el Tribunal Constitucional consagra su carácter de principio general informador del ordenamiento, con este tenor:

“aun cuando pueda tacharse de superfluo o innecesario, en realidad no incorpora, ni produce, redefinición alguna de los supuestos a los que es aplicable el art. 53.3 C.E. Al establecer que la defensa de los consumidores y usuarios se configura como principio general informador del ordenamiento jurídico, no está, en efecto, sino reiterando, en otros términos, que esa defensa, constitucionalmente garantizada (art. 51.1 C.E.), «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (art. 53.3 C.E.), por lo que ninguna inconstitucionalidad por incompetencia cabe apreciar”<sup>37</sup>.

El hecho de conceder protección constitucional a los intereses de los consumidores tiene una crucial consecuencia y es que posibilita adaptar otros derechos constitucionales con dicho objetivo. Es preciso poner de manifiesto que esto resulta especialmente relevante para poder justificar restricciones a la libertad de empresa. Como afirman Izquierdo y Rebollo: “la protección de los consumidores es hoy un título de legitimación formidable para fundamentar la intervención de los poderes públicos en la economía, acaso el título más potente y fácil para justificar intervenciones con finalidad estricta y directamente económica”<sup>38</sup>

En este precepto se distinguen dos tipos de intereses. Por una parte, los básicos o sustantivos, que son la salud, la seguridad y los legítimos intereses económicos. Y, por otro, los derechos o intereses instrumentales, que son la educación, la información y la representación y consulta. Asimismo, mientras que

---

General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias: “En desarrollo del artículo 51.1 y 2 de la Constitución que, de acuerdo con el artículo 53.3 de la misma, tiene el carácter de principio informador del ordenamiento jurídico, esta norma tiene por objeto establecer el régimen jurídico de protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de las competencias del Estado”.

<sup>36</sup> Se afirma en la sentencia que el gobierno de Cataluña defendía que “entiende la representación de la Generalidad que el precepto es inconstitucional en la medida en que las competencias del Estado no pueden tener por objeto inmediato y directo la defensa de los consumidores y usuarios, sino, a lo sumo, dictar las bases o principios a que habrán de acomodarse las regulaciones autonómicas en este punto, en el supuesto de que la competencia estatal prevista en el art. 149.1.13 de la Constitución pueda dar lugar a la adopción de una Ley general sobre la defensa de los consumidores y usuarios”. STC 5/1989, de 26 de enero, (BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989).

<sup>37</sup> STC 5/1989, de 26 de enero, (BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989).

<sup>38</sup> Izquierdo Carrasco, Manuel y Rebollo Puig, Manuel, “La intervención pública en defensa de los consumidores y usuarios”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia, *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, tomo I, p. 1438.

los poderes públicos tienen el deber de *garantizar* los intereses básicos, tiene el deber de *promover* intereses instrumentales<sup>39</sup>.

## Bibliografía

- Anteproyecto de la Constitución española, *Boletín Oficial de las Cortes*, 5 de enero de
- Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto, “La protección de los consumidores, la constitución española y el Derecho Mercantil”, en Fernández Roríguez, Tomás (Coord), *Lecturas sobre la Constitución española II*, Universidad Nacional a Distancia, Madrid, 1978, pp. 9-37.
- Bercovitz Rodríguez-Cano, Alberto, “Marco histórico de la protección al consumidor: De los orígenes al siglo XXI”, *Estudios sobre consumo*, 65 (abril, 2003), pp. 112-125.
- Constitución de la República portuguesa, de 2 de abril de 1976. No obstante, en la revisión de la
- Constitución española, 1978.
- De León Arce, Alicia, “El consumo como realidad social, económica y jurídica”, en de León Arce, Alicia, (dir.), García García, Luz María, *Derechos de los consumidores y usuarios: (doctrina, normativa, jurisprudencia, formularios)*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2007.
- Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas, sesión número 11, celebrada el martes, 23 de mayo de 1978.
- Diario de sesiones del Senado, 28 de septiembre de 1978.
- Diario de sesiones del Senado, comisión de constitución, presidente José Federico Carvajal Pérez, sesión número 8, celebrada el miércoles, 30 de agosto de 1978.
- Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas en el Boletín Oficial de las Cortes, 1 de julio de 1978.
- Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado relativo al proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes, 6 de octubre de 1978.
- Dictamen de la Comisión Mixta, Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, Boletín Oficial de las Cortes, 28 de octubre de 1978.
- Fernández Varga, V., “Gloria Begué Cantón”, *Diccionario Biográfico español*, Real Academia de la Historia.
- Izquierdo Carrasco, Manuel y Rebollo Puig, Manuel, “La intervención pública en defensa de los consumidores y usuarios”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. y Casas Baamonde, M. E., *Comentarios a la Constitución española*, Wolkers Kluwer, Madrid, 2018, tomo I.
- Lasarte, C., *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2015.

---

<sup>39</sup> Izquierdo Carrasco, Manuel y Rebollo Puig, Manuel, “La intervención pública en defensa de los consumidores y usuarios”, en Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, Miguel y Casas Baamonde, María Emilia, *Comentarios a la Constitución española*, Wolkers Kluwer, Madrid, 2018, tomo I, p. 1433.

Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Resolución del Consejo de 14 de abril de 1975, *DOCE* C 92, de 25 de abril de 1975.

Rojo Gallego-Burín, Marina, “Los fundamentos históricos del derecho del consumo”, *Ius et Praxis*, 27, 1 (2021), pp. 37-56.

STC 14/1992, de 10 de febrero, (BOE núm. 54, de 03 de marzo de 1992), FJ 11, con el ponente Leguina Villa.

STC 5/1989, de 26 de enero, (BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989).

STC 5/1989, de 26 de enero, (BOE núm. 43, de 20 de febrero de 1989).