

II. EXTRANJERO

LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE EUROPA EN EL AMBITO DE LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR

SUMARIO: Introducción.—I. Derecho de los consumidores a la protección y a la asistencia.—II. Derecho a la reparación de los daños causados.—III. Derecho a la información.—IV. Derecho a la educación.—V. Derecho a la representación y a la consulta.—VI. Acceso a la justicia.—VII. Influencia de los trabajos del Consejo de Europa sobre la protección del consumidor en los Estados miembros.—VIII. Consideraciones con respecto a España.

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Europa, en cumplimiento de sus objetivos de procurar la armonización de las legislaciones nacionales de sus países miembros y de defensa de los derechos del hombre, ha llevado a cabo, en un período de tiempo relativamente corto, una amplia labor en el ámbito de la protección del consumidor.

Para tratar, siquiera sintéticamente, de describirla, se impone hacer algunas precisiones.

En primer lugar, no es fácil delimitar, con criterios objetivos estrictos, el ámbito de la protección del consumidor. Numerosas actividades sociales y muchas normas jurídicas pueden producir efectos beneficiosos para los consumidores de forma más o menos directa; es una cuestión, pues, más de grado que de esencia. Para obviar esta dificultad y apoyándonos en la definición que la *Carta de protección del consumidor del Consejo de Europa* da de aquél como la «persona física o moral a la que se venden bienes o proporcionan servicios con destino a su uso privado» [Carta (A.1)], entendemos que han de considerarse incluidas en el ámbito de la protección del consumidor aquellas actividades o normas jurídicas que tienen como su objetivo principal o uno de sus objetivos principales facilitar la obtención en condiciones adecuadas, por el consumidor, de los bienes que compra o los servicios que utiliza.

Por otra parte, hay que señalar que la protección del consumidor es objeto de atención de diversas disciplinas jurídicas, tanto de Derecho público como privado, y sería difícil hablar de una rama específica del Derecho en este ámbito. Como veremos más adelante, la protección del consumidor es tarea u objeto que, por su carácter difuso, hace intervenir a una gran variedad de personas e instituciones, como los propios consumidores, sus asociaciones u organizaciones específicas, las empresas comerciales y grupos económicos en general, numerosos grupos sociales, las fuerzas políticas y las instituciones públicas, colocadas

en muy diversas situaciones, lo que abre un amplio campo a la regulación normativa, tanto a la que tiene su origen en el Estado o en la Administración pública nacionales como la estatutaria, cuya fuente es la actividad de los propios interesados; así, los códigos de prácticas comerciales.

Los trabajos del Consejo de Europa, en cuanto organización internacional, han cristalizado en una serie de instrumentos con tal carácter. No es el momento de exponer una concepción sobre los aspectos formales de los mismos ni del papel que juegan en su elaboración los principales órganos del Consejo de Europa, o sea el Comité de Ministros y la Asamblea Consultiva; baste decir que, en esta materia de la protección del consumidor, se ha producido un claro predominio de los instrumentos con eficacia indicativa o informativa (resoluciones, recomendaciones e informes), frente a los que tienen valor obligatorio (convenciones, acuerdos parciales).

Aquí, con el fin de proporcionar toda información útil, aludiremos también a los trabajos en curso de realización.

El inicio de las actividades del Consejo de Europa en este ámbito se produce, en la práctica, con la Recomendación 624 (1971) de la Asamblea Consultiva; ésta constata la situación desfavorable de los consumidores, tanto por lo que respecta a la normativa jurídica como en la vida real, en muchos de los países miembros, y recomienda al Comité de Ministros que los órganos de cooperación jurídica y de análisis económico del Consejo de Europa estudien la situación y problemas de los consumidores en los países miembros con el fin de adoptar medidas y normas comunes que puedan mejorar la protección de aquéllos.

La consecuencia de esta Recomendación fue la elaboración y adopción por la Asamblea Consultiva, dos años más tarde, del que puede considerarse como instrumento central del Consejo de Europa en el ámbito analizado: la Resolución 543 (1973), relativa a la Carta de protección del consumidor. Esta constituye un conjunto de detallados principios que se refieren, prácticamente, a todos los posibles sectores de la actividad económica y social en que la posición del consumidor es susceptible de ser mejorada o protegida. Por esta razón ha constituido la base de los trabajos posteriores del Consejo de Europa en esta materia y ha servido de inspiración a similares actividades llevadas a cabo en numerosos países.

Por ello estimamos que la mejor forma de realizar el análisis objeto de esta crónica es el comentario de la Carta, haciendo oportuna referencia al resto de los instrumentos elaborados por el Consejo de Europa como desarrollo y complemento de aquélla.

I. DERECHO DE LOS CONSUMIDORES A LA PROTECCIÓN Y A LA ASISTENCIA

1. La Carta, tras definir al consumidor en la forma transcrita, proclama un principio capital: la obligación del Estado de asumir la protección del consumidor [Carta (A, ii y iii)]. Este papel determinante

del Estado se afirma y desarrolla en, prácticamente, todos los instrumentos elaborados con posterioridad.

Ello, sin embargo, no significa otorgar al Estado un protagonismo invasor o exclusivista. Como veremos al analizar en detalle los diferentes instrumentos, es común la recomendación de que el Estado favorezca e impulse la acción de las fuerzas sociales en cada caso interesadas, que facilite los acuerdos de las agrupaciones económicas, profesionales o de consumidores, que proteja y dé eficacia a las normas estatutarias y códigos de conducta elaborados y adoptados por las partes. Un examen atento de los instrumentos del Consejo de Europa en el ámbito de la protección del consumidor, y también en otros campos de la vida social y económica, revela una preferencia por las acciones emanadas de la propia sociedad, y sólo cuando éstas se muestran insuficientes o en la medida en que lo son, el Estado y las instituciones públicas deben actuar con los medios y en la forma necesarios para alcanzar los objetivos que se consideran justos. La acción del Estado, pues, asume un carácter subsidiario, lo que no es obstáculo a su importancia y frecuente necesidad.

2. La protección y asistencia han de otorgarse a todas las clases sociales, pero, con preferencia particular, a las económicas y socialmente desfavorecidas. Este último aspecto está siendo objeto de trabajos en el Comité ad hoc de expertos sobre la protección del consumidor en el ámbito económico-social, que prepara un informe al respecto.

2.1 *Protección contra los daños materiales originados por productos peligrosos*

Los tres principios que la Carta establece bajo esta rúbrica tienen por finalidad garantizar la seguridad de los consumidores de bienes o usuarios de servicios contra los riesgos que para su salud podrían derivar del consumo o utilización de aquéllos.

La tarea de desarrollo de estas reglas ha sido copiosa, especialmente en el marco del Acuerdo parcial en el ámbito social y de la salud pública, y poco más cabe hacer aquí que una relación de las actividades realizadas, distinguiendo los trabajos en el campo farmacéutico, sobre higiene alimentaria y sobre control sanitario de productos.

2.1.1 *En el ámbito farmacéutico* diversos son los instrumentos adoptados, pero destaca por su importancia la *Convención relativa a la elaboración de una farmacopea europea*, de 22 de julio de 1964.

2.1.1.1 Esta Convención tiene por principal objetivo la armonización en las especificaciones de las sustancias medicamentosas, cuestión de evidente trascendencia social y económica. Para la realización de esta tarea se han creado dos órganos: el Comité de la Sanidad Pública, con misiones de alta dirección y control, y la Comisión Europea de Farmacopea, que decide la política de actuación y los métodos para la elaboración de la farmacopea. Fruto de sus actividades ha sido la rea-

lización de monografías en la materia, que se imponen obligatoriamente a los Estados ligados por la convención, quince en la actualidad. Puede decirse que, en la práctica, la elaboración de la farmacopea está ya hoy completada, y en adelante la labor al respecto es de mantenimiento y actualización.

2.1.1.2 Otros trabajos en este ámbito son los siguientes:

— Resolución AP (74)1 sobre reacciones secundarias a los medicamentos.

— Resolución AP (74)7 sobre las informaciones e indicaciones que acompañan a las especialidades farmacéuticas en su embalaje.

— Resolución AP (78)1 sobre la validez y fecha límite de utilización de los fármacos.

— Resolución AP (69)1 sobre el control de la calidad de los medicamentos.

— Resolución AP (77)1, que contiene una clasificación armonizada de los medicamentos cuyo despacho está sometido a receta.

— *Léxicum Pharmaceuticum*, glosario en cinco idiomas de los principales términos empleados en farmacia.

— Folleto sobre las sustancias y especialidades farmacéuticas clasificadas como estupefacientes, que están a la venta en 19 Estados miembros del Consejo de Europa.

2.1.2 En cuanto a la *higiene alimentaria*, hay que citar:

— Resolución AP (73)5 sobre el empleo de emulsionantes y estabilizantes en los productos alimenticios.

— Resolución AP (76)1 sobre la importación de granos oleaginosos y frutos de cáscara comestibles tratados por medio de pesticidas.

— Resolución AP (77)4 sobre el empleo de pesticidas en los locales destinados a la producción, transformación o depósito de productos alimenticios.

— Resolución AP (78)2 sobre el empleo de antibióticos y otros agentes antimicrobianos en la cría de animales.

— Resolución AP (79)1 sobre líneas directrices que las autoridades nacionales debieran procurar incluir en sus publicaciones sobre la utilización de pesticidas.

— Resolución AP (78)3 sobre control sanitario de los que manipulan productos alimenticios.

2.1.3 Con respecto al *control sanitario de productos*, pueden mencionarse:

— Acuerdo europeo sobre la limitación en el uso de ciertos detergentes en los productos de limpieza, en vigor entre nueve Estados miembros del Consejo de Europa, entre ellos España.

— Folleto «Cosméticos y sus materias primas», que, entre otras informaciones, proporciona, respecto de aquellos productos, listas de ingredientes admisibles y perjudiciales para la salud pública.

2.2 Fuera ya del marco del Acuerdo parcial, dos Recomendaciones de la Asamblea Consultiva tienen también por objeto proteger la salud de los consumidores.

2.2.1 Recomendación 716 (1973), relativa a la *reglamentación de la publicidad del tabaco y el alcohol* y a medidas que traten de frenar su consumo. Parte de la constatación de los perjuicios que a la salud pública y a la economía de los países provoca el consumo del tabaco y el alcohol, sin que los ingresos fiscales obtenidos por causa de aquél por el Estado compensen las consecuencias financieras de los daños que a la comunidad se acarrearán; se señala además que la publicidad impulsa al consumo de esos productos, tanto por los adultos como por los jóvenes.

Por razón de todo ello, se recomienda al Comité de Ministros que invite a los Gobiernos a adoptar diversas medidas, preventivas, en primer lugar, con el fin de estudiar las causas sociales y psicológicas del alcoholismo y la adicción al tabaco, y reparadoras o represivas de diverso orden, como el incremento de servicios médico-sociales de ayuda y tratamiento de alcohólicos y fumadores, la realización de campañas de información y educación en la materia, la imposición de restricciones en cuanto al consumo de esos productos en lugares y servicios públicos, la limitación o prohibición de la publicidad de aquéllos y la reglamentación estricta de su fabricación e ingredientes.

2.2.2 La Recomendación 828 (1978), sobre el *desarrollo de las actividades del Consejo de Europa en el ámbito de los fármacos, productos alimenticios y cosméticos*, persigue unos objetivos de coordinación de las actividades que, tanto a nivel nacional como internacional, se llevan a cabo respecto de las materias mencionadas. La Asamblea constata la rápida evolución y los progresos técnicos habidos, pero también los posibles riesgos de los nuevos productos e ingredientes y la falta de una política armonizada de información e investigación. En consecuencia, recomienda al Comité de Ministros adoptar las medidas necesarias para la creación de un foro europeo sobre los fármacos, los productos alimenticios y los cosméticos, que debe tener una estructura y composición flexibles, que permitan la intervención de los grupos interesados. Su finalidad debe ser la información de los trabajos que se estén realizando en la materia y el estudio de las necesarias medidas para proteger la salud de los consumidores. Este foro debe actuar bajo la égida del Comité de Sanidad Pública del Consejo de Europa.

2.3 *Protección contra los perjuicios a los intereses económicos del consumidor.*

La Carta enuncia claros principios destinados a proteger a los consumidores de los abusos derivados del poder de proveedores y vendedores y de las posiciones de predominio en el mercado, especialmente a través de los contratos de adhesión, métodos agresivos de venta,

publicidad y promoción de bienes o servicios engañosas o inexactas, prácticas comerciales restrictivas y ausencia de un adecuado servicio posventa para los bienes duraderos.

En desarrollo de tales principios, el Consejo de Europa ha elaborado los siguientes instrumentos internacionales:

2.3.1 Resolución (76)47 del Comité de Ministros, sobre *cláusulas abusivas en los contratos* celebrados por los consumidores, y métodos de control adecuados.

Este importante instrumento trata de remediar a una de las cuestiones-clave entre las que han dado origen al movimiento consumidor: la gran desigualdad de hecho normalmente existente entre los consumidores y los proveedores de bienes y servicios, que ocasiona multitud de situaciones de indefensión y pérdidas económicas indebidas a los primeros.

La Resolución constata que, frecuentemente, los consumidores han de contratar la adquisición de bienes y la prestación de servicios en condiciones que no tienen posibilidad efectiva de modificar y que raramente protegen de forma adecuada sus legítimos intereses. En consecuencia, el Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros:

a) Establecer, como principio, que tienen carácter abusivo la cláusula o combinaciones de cláusulas que provocan la existencia en el contrato de un desequilibrio entre los derechos y obligaciones de las partes [Resolución (76)47.I2]. Ese desequilibrio, en perjuicio del consumidor, deberá apreciarse teniendo en cuenta el contrato en su conjunto. Según afirma la exposición de motivos, una cláusula aislada, en apariencia abusiva, puede ser tolerable si se prevén otras que restablecen el equilibrio de las prestaciones.

b) Crear instrumentos eficaces, jurídicos o de otro tipo para proteger a los consumidores contra las cláusulas abusivas en los contratos, específicamente en los denominados contratos de adhesión [Resolución (76)47.I1] y adoptar medidas para evitar la presencia en tales contratos de cláusulas contrarias a las reglas imperativas de Derecho o abusivas [Resolución (76)47.I3].

Estas reglas tienen su origen en la constatación de que, si bien cabe, en principio, la introducción de cláusulas abusivas en cualquier contrato, el problema se plantea con particular gravedad en los contratos concluidos por los consumidores con las grandes empresas, que excluyen, en la práctica, toda posibilidad de negociación.

En cuanto al alcance real de estos principios, cabe decir, en primer lugar, que evitar la presencia en los contratos de cláusulas contrarias a las normas de Derecho imperativo no parece cuestión especialmente grave, pues tales cláusulas son normalmente consideradas como nulas o no puestas de acuerdo con el principio que proscribe toda actuación contraria a lo establecido en las leyes.

El problema principal, creemos, consiste en la amplitud que los legisladores o los poderes públicos den a la libertad de contratar y en qué medida estén dispuestos a proteger a los consumidores haciendo

de la prohibición de las cláusulas abusivas norma de Derecho necesario. Es, a este respecto, revelador que el texto de la Resolución es sumamente matizado, y aunque habla, por ejemplo, de proteger a los consumidores contra las cláusulas abusivas, tomar medidas para evitar la presencia en tales contratos (los concluidos por los consumidores) de cláusulas consideradas abusivas, definir una cláusula como abusiva y sacar de ello las consecuencias oportunas, etc., no se dice que tales cláusulas deban ser prohibidas o excluidas necesariamente de los contratos.

c) Adoptar medidas destinadas a proteger a los consumidores contra una presentación inadecuada o engañosa del contenido de los contratos y, en especial, procurar que aquéllos conozcan efectivamente el contenido de todas las cláusulas antes de prestar su consentimiento [Resolución (76)47.I4].

Se hace aquí referencia al problema del descuido o inatención de muchos contratantes a lo que se ha denominado «letra pequeña» de los contratos, y que algunas legislaciones han tratado de resolver por medio de expedientes (como obligar a que el contratante individual escriba, de su propia mano, antes de la firma, que ha leído y aprueba el contrato) de discutible eficacia.

d) Prever un sistema apropiado de control contra las cláusulas abusivas.

2.3.1.1 La Resolución no se limita a presentar las recomendaciones antes enunciadas, sino que en su exposición de motivos fija una larga lista de cláusulas normalmente consideradas como abusivas y señala diversas vías posibles, derivadas de la experiencia de algunos países miembros, para el establecimiento y actuación de los sistemas de control mencionados. No es cuestión aquí de reproducir aquella relación, que se presenta como indicativa, pero sí cabe enunciar los apartados, que agrupan, como sigue, a las distintas cláusulas: a) las que hacen referencia a la preparación, anulación y rescisión del contrato y a los derechos y obligaciones generales de las partes; b) las que limitan la responsabilidad del proveedor; c) las que limitan los derechos y vías de recurso del consumidor; d) las relativas a las garantías exigidas por el proveedor; e) las relativas a posibles litigios o cuestiones de procedimiento; f) diversas.

En cuanto al sistema de control, el anejo a la Resolución enuncia unos principios muy generales sobre procedimientos que puedan seguirse ante órganos del Estado, que declaren el carácter abusivo de determinadas cláusulas. La legitimación para interponer acciones se prevé con gran amplitud, extendiéndose a toda persona interesada, asociación que represente intereses de consumidores, organizaciones profesionales u organismos públicos, y se contempla también la posibilidad de actuación de oficio. Las decisiones tomadas en estas causas podrán ser aplicables a todos los contratos del mismo género y, en ciertos casos, podrían ser objeto de publicidad.

Los efectos de la declaración del carácter abusivo de determinadas cláusulas parecen indicarse, con un texto poco afortunado, en el principio III del citado anejo, donde se afirma que «debiera ser posible un procedimiento para hacer ilícito el empleo de cláusulas abusivas a través de medidas normativas rápidas».

En relación, ya un tanto indirecta, con esta materia se proclama la conveniencia de que exista un procedimiento judicial simple, rápido y poco costoso, y de favorecer, en los casos de litigio, soluciones de conciliación.

2.3.1.2 La Resolución no incluye, en principio, en su ámbito los contratos relativos a inmuebles, por estimarse que la complejidad de la legislación relativa a los mismos en muchos países miembros podría hacer difícil llegar a conclusiones uniformes; sin embargo, se invita a los Estados a estudiar la posible extensión a los contratos mencionados de los principios de protección de los consumidores contenidos en este instrumento.

2.3.1.3 Como breve comentario a la Resolución analizada, estimamos que, mientras los principios relativos a la protección contra las cláusulas abusivas y la relación de cláusulas abusivas posibles tienen un claro valor de orientación, las reglas que se dan sobre el control de aquéllas, por su ambigüedad, su, en ocasiones, defectuosa terminología y técnica jurídicas y, probablemente, su difícil encaje en muchos sistemas, no parece que puedan ejercer una muy efectiva influencia.

2.3.2 Sobre las situaciones de predominio en el mercado y prácticas comerciales restrictivas cabe referirse a trabajos que están actualmente en curso en el ya citado Comité *ad hoc* de expertos sobre la protección del consumidor en el ámbito económico-social, especialmente un proyecto de recomendación sobre el consumidor ante los sistemas de distribución.

2.3.3 Con respecto a la publicidad de bienes y servicios se puede citar:

2.3.3.1 Resolución (72)8 del Comité de Ministros sobre *protección de los consumidores contra la publicidad engañosa*.

El interés de la materia deriva, de acuerdo con el propio preámbulo de la Resolución, del desarrollo de los medios de difusión, de las técnicas cada vez más elaboradas que se utilizan en las comunicaciones de masas, de la aparición continua de nuevos productos, del incremento de los medios financieros destinados a operaciones publicitarias y de la ampliación de los mercados resultante de la eliminación progresiva de los obstáculos a los intercambios comerciales. Por ello, la Resolución incluye toda una serie de recomendaciones a los Estados para que introduzcan en su ordenamiento disposiciones normativas destinadas a impedir toda publicidad susceptible de inducir, tanto directa como indirectamente, a error al consumidor sobre las características de los bienes y servicios ofrecidos, sobre el precio y sobre la identidad y cualidades de los fabricantes y prestadores de servicios.

Estas medidas deben completarse con la posibilidad de exigir las oportunas responsabilidades tanto a los anunciantes como a los agentes de publicidad y responsables de los medios de difusión, en la medida en que hayan tenido parte en la infracción y con la imposición de sanciones suficientemente severas para tener eficacia disuasiva.

La eliminación de la publicidad engañosa puede más fácilmente alcanzarse, según la Resolución, a través de la colaboración del Estado y las instituciones públicas con los grupos sociales, especialmente las asociaciones profesionales y agrupaciones de consumidores, con medidas de diverso orden, de las cuales la elaboración y puesta en práctica de códigos de conducta en materia de publicidad ha probado ser una de las más eficaces.

La Resolución señala también la conveniencia de disposiciones especiales para determinadas categorías de productos, servicios o métodos de venta y sugiere que los Estados presten una particular atención a la publicidad a través de la radio y la televisión, dada la vasta audiencia y el poder de penetración de ambos.

2.3.3.2 En el marco del ya citado Acuerdo parcial en el ámbito social y de la salud pública pueden mencionarse la Resolución AP (69)3 sobre la reglamentación de la publicidad de los medicamentos destinada al público y la Resolución AP (74)6 sobre la reglamentación de la información relativa a los medicamentos y la publicidad de los mismos destinada a las personas habilitadas para prescribirlos.

2.3.4 El principio de la Carta relativo al servicio posventa ha dado origen a la Resolución AP (78)38 del Comité de Ministros sobre el *servicio posventa*.

Este servicio ha sido considerado, por el Comité de expertos que elaboró la Resolución, como uno de los aspectos más importantes de la protección del consumidor, pues afecta directamente al satisfactorio funcionamiento de la creciente gama de bienes de consumo duraderos, a menudo complejos, ofrecidos en el mercado. Al mismo tiempo, el consumidor medio ignora, normalmente, el funcionamiento de numerosos aparatos, aun los de uso cotidiano.

Estas razones, unidas al ahorro de recursos que, tanto al consumidor como a la colectividad, supone la existencia de servicios posventa satisfactorios, justifica la atención consagrada al tema.

El servicio posventa se delimita en la Resolución de forma amplia, comprendiendo toda clase de servicios ofrecidos tras la conclusión del contrato de venta, por lo que se incluyen la entrega, instalación, reparación y entretenimiento del producto, la provisión de piezas de recambio y el cambio de piezas defectuosas.

En la línea ya analizada, de favorecer la acción de las fuerzas sociales, la Resolución recomienda a los Estados promover la preparación y aplicación de reglas y códigos de conducta por las asociaciones profesionales, industriales y comerciales, en cooperación con las organizaciones representativas de los consumidores. Aparte esta acción de fomento, los Estados deben velar por la aplicación de las me-

didadas existentes sobre el servicio posventa, o, en caso necesario, adoptar la reglamentación oportuna. A tales efectos, la Resolución proporciona una serie de criterios que deben inspirar el contenido y las prestaciones de un adecuado servicio posventa y que, en síntesis, son los siguientes:

a) Los consumidores deben recibir información suficiente sobre la puesta en servicio, el uso, el entretenimiento, las posibilidades y límites en la utilización de los bienes adquiridos, la existencia misma del servicio posventa y las condiciones de prestación del mismo.

b) El concepto de garantía sólo debe aplicarse cuando se coloca al consumidor en mejor situación que la prevista en la ley y aquél ha de ser suficientemente informado de las condiciones de la garantía antes de la conclusión del contrato.

c) La información sobre los precios de las reparaciones debe ser previa a la realización de éstas y detallada.

d) Los prestadores del servicio deben fijar y respetar los plazos de realización; se consagra, asimismo, la obligación de facilitar un artículo de recambio cuando el originalmente adquirido permanece inutilizable durante un largo período de tiempo.

e) La distribución de los productos debe estar condicionada por el aprovisionamiento suficiente de piezas de recambio y la existencia de los elementos que configuran un adecuado servicio posventa. Las piezas de recambio deben ser normalizadas e intercambiables.

f) Debe asegurarse la continuidad del servicio posventa cuando el proveedor cesa en su actividad.

La Resolución se completa por varias recomendaciones cuyo contenido hace referencia a la deseable implantación de procedimientos simples y poco costosos para resolver las reclamaciones o litigios en esta materia; tales procedimientos pueden establecerse por los propios proveedores, las organizaciones profesionales, industriales o comerciales o por los poderes públicos y tener un carácter conciliatorio o, en último supuesto, judicial.

II. DERECHO A LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS

La Carta proclama el principio de que el consumidor debe poder obtener reparación del proveedor por toda pérdida o daño sufridos como consecuencia de la descripción engañosa o de defectos de fabricación o funcionamiento del producto. Este principio sustantivo se completa con otro procesal: la atribución al proveedor de la carga de la prueba, con los límites de encontrarse en presencia «de un caso aparentemente fundado de descripción engañosa de un producto o servicio en daño del consumidor» [Carta (B, ii)] y que «la legislación deberá igualmente prever medios razonables de protección contra los errores involuntarios y las informaciones erróneas de las que el proveedor no pueda ser tenido por responsable» [Carta (B, ii)]. Hay

que notar, en todo caso, que esta presunción favorable al consumidor se limita a los supuestos de descripción engañosa del producto o servicio que causa daños, pero no alcanza a los perjuicios consecuencia de defectos, lo que restringe su ámbito de aplicación. También se recomienda facilitar las reclamaciones o recursos ante órganos jurisdiccionales o arbitrales.

Estos principios han sido desarrollados, esencialmente, por dos convenciones, que pasamos a analizar.

1. *La Convención europea de 1977 sobre responsabilidad de los fabricantes por razón de los daños corporales causados por sus productos* se inscribe en el contexto de la creciente sensibilización en los países más desarrollados acerca de los daños que pueden causar los productos defectuosos y la necesidad de exigir efectivas responsabilidades a sus fabricantes. El Comité de expertos que elaboró este instrumento constató, por un lado, la diversidad de las concepciones teóricas y de las normas legislativas en materia de responsabilidad, especialmente por lo que respecta a una clara definición de sus categorías tradicionales (contractual, extracontractual, objetiva y subjetiva), la ausencia en todos los países, según el informe explicativo, de reglas especiales sobre responsabilidad de los fabricantes y la complejidad de las soluciones jurisprudenciales adoptadas para colmar ese vacío.

Ante estos obstáculos, la Convención establece un sistema que incluye tanto la responsabilidad contractual como la extracontractual, pues la responsabilidad del fabricante surge con independencia de que exista o no contrato entre él y la víctima. Ello asegura una protección uniforme a todos los consumidores, sean o no adquirentes.

En cuanto al delicado problema del fundamento jurídico de la responsabilidad, la solución adoptada se inclina por el sistema objetivo, pues, según menciona el citado informe explicativo, el Comité de expertos estimó, por mayoría, que la noción de falta no constituye ya el fundamento más apropiado para un sistema de responsabilidad de los fabricantes, en una época de producción de masa en que el desarrollo de la técnica y de los métodos de publicidad y venta crean riesgos especiales que el consumidor puede difícilmente soportar.

La responsabilidad nace cuando se producen daños corporales como consecuencia de un defecto en el producto; éste se estima existente cuando el producto no ofrece la seguridad que puede legítimamente esperarse del mismo, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, incluida la presentación del producto. Este intento de objetivar el fundamento de la responsabilidad incluye un elemento, la expectación legítima sobre la seguridad que debe ofrecer el producto, que parece ir más allá de los meros límites normativos, un concepto indeterminado que sólo podrá precisarse, en caso de conflicto, por la decisión del órgano encargado de resolver aquél (juez, árbitro, etc.), «teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso», según reza el texto de la Convención.

Para que la responsabilidad surja, el defecto debe existir en el momento de la puesta en circulación del producto. Ello deriva, no de una afirmación específica en ese sentido, sino del precepto de la Convención que exonera de responsabilidad al fabricante cuando «el defecto causante del daño no existía en el momento en que el producto fue puesto en circulación por él» (el fabricante) o que este defecto «surgió posteriormente» (Convención, artículo 5.1).

A este respecto, la carga de la prueba constituye una cuestión central. Del texto del instrumento se deduce, y el informe explicativo afirma claramente, el establecimiento de una presunción *iuris tantum* de que el defecto existía en el momento de la puesta en circulación del producto, que puede ser destruida por prueba en contrario del fabricante. Esta solución no obtuvo la unanimidad en el comité que elaboró el texto, alegándose que, en alguna legislación, el demandante está obligado a probar todos los elementos en que funda su acción. La solución más arriba expuesta fue finalmente adoptada por estimarse la gran dificultad o casi imposibilidad para el perjudicado de probar el momento en que se produjo el defecto, por lo que, de atribuirse a aquél la carga de la prueba, la protección del consumidor sería, en muchos casos, inexistente. Por otra parte, esta concepción no puede considerarse como muy novedosa, ya que la garantía, que en las relaciones comerciales se aplica a un gran número de bienes de consumo duradero, reposa sobre parecidos fundamentos.

La Convención excluye a los inmuebles de su ámbito de aplicación, dado el régimen especial a que están sujetos en la mayoría de las legislaciones y limita su objeto a los daños consecuencia de fallecimiento o lesiones corporales. En cuanto a las personas sujetas a responsabilidad, y con el fin de asegurar la exigibilidad de aquélla, asimila al fabricante a una serie de intervinientes en el proceso de distribución de los productos, como importadores, vendedores con propia marca y proveedores.

El texto de la Convención no establece límites cuantitativos a las indemnizaciones, pero los Estados signatarios pueden hacerlo a través de una reserva. La cuestión del aseguramiento de estos riesgos fue tratada, pero no se incluyó en el instrumento.

Esta convención ha sido, hasta el presente, firmada por cuatro Estados, y no ha obtenido ratificación alguna.

2. *Convención sobre responsabilidad de los hoteleros con respecto a los objetos que traen consigo los viajeros.*

Esta Convención, de 17 de diciembre de 1962, establece un principio general de responsabilidad de los hoteleros por todo deterioro, destrucción o sustracción de los objetos traídos al hotel por los viajeros que en él se alojen, tanto si los perjuicios derivan de la falta del hotelero como de las personas de las que es responsable. La responsabilidad del hotelero es ilimitada cuando ha recibido los objetos en propia mano o ha rehusado el depósito de aquellos que está obligado a aceptar, y limitada en los demás casos. La responsabilidad

no surge si los daños tienen su origen en fuerza mayor, la naturaleza del objeto o son debidos al propio viajero o a las personas que le acompañan o visitan.

Esta Convención entró en vigor el 15 de febrero de 1967 y hoy obliga a siete Estados miembros (1).

III. DERECHO A LA INFORMACIÓN

Es éste un aspecto decisivo respecto de la protección del consumidor, pues constituye propiamente su base y fundamento. El derecho a la información es adjetivo e instrumental y tiene por finalidad hacer posible el ejercicio de los demás.

La Carta proclama este derecho afirmando que «el adquirente de bienes o servicios tiene derecho a recibir una información suficiente, incluida la identidad de los proveedores, que le permita realizar una elección racional entre productos y servicios concurrentes» [Carta (Ci)]. Esta norma se completa con la que atribuye al consumidor el derecho a recibir la información que le permita «utilizar con total seguridad y a su entera satisfacción el producto o servicio de que se trate» [Carta (Cii)]. La Carta, finalmente, requiere la fijación de normas específicas con carácter obligatorio para regular la información sobre ciertas características de los productos o servicios: peso, medidas, calidad, componentes, fecha de fabricación y duración, forma de utilización, precio, tasa de interés en los créditos, etc.

En desarrollo de estos principios se ha elaborado la Recomendación R(79)1 del Comité de Ministros sobre la *educación de los consumidores adultos y la información del consumidor*. A efectos de exposición y aunque la educación y la información del consumidor son cuestiones ligadas entre sí, según afirma la propia exposición de motivos del instrumento, dejamos para más adelante lo referente a la educación para comentar brevemente aquí los aspectos relativos a la información.

1. La mencionada exposición de motivos centra, creemos, el problema del consumidor en el contexto consumista de las sociedades desarrolladas actuales, al afirmar que «los consumidores deben ser estimulados a la adquisición de los conocimientos y del espíritu crítico que les permita llevar a cabo una elección racional entre los bienes y servicios ofrecidos y determinar si estos bienes o servicios se corresponden con sus necesidades reales» [R(79)1.4]. Ello se completa y detalla declarando que todos debieran poder disponer permanentemente «de las informaciones objetivas necesarias sobre cuestiones tales como la variedad de bienes y servicios ofrecidos, las caracte-

(1) En relación con los dos apartados expuestos, sobre la protección contra los perjuicios a los intereses económicos del consumidor y sobre el derecho a la reparación de los daños causados, cabe señalar el funcionamiento en el Consejo de Europa de un Comité de expertos sobre la criminalidad económica, cuyos trabajos están actualmente en curso, y sobre cuyo resultado es aún pronto para pronunciarse.

terísticas, ventajas e inconvenientes respectivos de los bienes y servicios concurrentes y los derechos y recursos que puedan ejercitar» [R(79)1.11], acentuando además la importancia de facilitar el acceso a la información a las personas de edad y otros grupos vulnerables. La necesidad de esa información proviene del hecho de que «en el momento actual el consumidor se encuentra a menudo en situación de inferioridad cara a la publicidad omnipresente y a las prácticas de venta agresivas o abusivas [R(79)1.13].

Para conseguir aquellos objetivos y remediar estos inconvenientes, el Comité de Ministros recomienda a los Estados miembros dos tipos de medidas: de información de los consumidores a través de los medios de comunicación de masas y la creación de centros de información al consumidor.

En el primer caso se tiene buen cuidado de afirmar el deber por parte del Estado de respetar la independencia de los órganos de prensa, radio y televisión, pero se insiste también en que se procure, a través de aquéllos, ofrecer, a intervalos regulares programas e informaciones de interés para el consumidor, en especial los resultados de ensayos comparativos [R(79)1.II].

En cuanto a los centros de información al consumidor, se propugna la creación de una red regional o local, con la misión de ofrecer informaciones y documentación imparciales sobre cuestiones de consumo; los consumidores deben poder dirigirse a tales centros personalmente, por teléfono o por carta [R(79)1.III].

IV. DERECHO A LA EDUCACIÓN

La Carta proclama la conveniencia de asegurar la educación, tanto de los niños como de los adultos, en materia de consumo.

1. En lo que respecta a la educación de los primeros, el Consejo de Europa ha elaborado la Resolución (71)29 sobre *educación del consumidor en las escuelas*.

Parte este instrumento del postulado de que el objetivo primordial de la enseñanza escolar moderna es «proporcionar al conjunto de la población una formación general y preparar así al ciudadano para desempeñar en la sociedad un papel activo e ilustrado que le permita encarar los problemas concretos que deberá resolver en la vida cotidiana, especialmente, en cuanto consumidor responsable» [Resolución (71)29.3]. Se insiste en la idea, presente en otros textos del Consejo de Europa, de la conveniencia, individual y general, de una óptima utilización de sus recursos por el consumidor; en las distorsiones que en el juego del mercado ocasiona la complejidad creciente de los problemas técnicos, económicos, jurídicos, sociales y culturales y la presión de la publicidad.

Como consecuencia de todo ello, se afirma la necesidad de comenzar la educación del consumidor desde la etapa escolar, con el fin de que el conjunto de la población pueda aprovechar útilmente las

informaciones existentes, la protección que otorgan las leyes y los medios de acción proporcionados por los poderes públicos, las asociaciones de consumidores y otras organizaciones privadas.

La Resolución pone de relieve la importancia de los escolares, no sólo en cuanto consumidores futuros, sino también actuales y efectivos, ya de forma directa, ya influyendo en las decisiones de sus padres.

En base a las anteriores razones, se recomienda, con carácter general, que los Estados miembros tomen las medidas apropiadas para proporcionar a los alumnos de los establecimientos de enseñanza una formación que les permita actuar como consumidores prudentes a lo largo de su vida [Resolución (71)29.Ia].

Para el desarrollo de este principio general se indican una serie de directrices, así:

a) Sin excluir la creación de una disciplina especial si ello parece oportuno, es conveniente introducir las cuestiones del consumo en los programas y materias actualmente profesados, tratando de despertar el espíritu crítico de los alumnos respecto de esos problemas.

b) Esta educación debe proporcionarse a lo largo de toda la escolaridad obligatoria y, si fuere posible, prolongarla más allá de este período.

c) Necesidad de que esta educación se imparta por igual a varones y hembras.

d) Con el fin de conseguir los anteriores objetivos, se recomienda la formación y perfeccionamiento del personal docente respecto de estas materias.

e) En cuanto a los medios materiales necesarios, se sugiere la revisión de los manuales escolares, la preparación y puesta a disposición de los docentes del material pedagógico especializado necesario, el empleo de medios audiovisuales y la utilización de los medios de comunicación de masas.

f) Para lograr una mayor eficacia en esta labor ha de fomentarse la cooperación entre los docentes, los servicios de la Educación nacional, las organizaciones de consumidores y los organismos públicos o privados con competencia en cuestiones de consumo.

2. La educación de los adultos en cuestiones de consumo es materia desarrollada en la Recomendación R(79)1 del Comité de Ministros, a la que ya aludimos, sobre la *educación de los consumidores adultos* y la *información del consumidor*. Examinado este segundo aspecto, veremos brevemente las normas del instrumento sobre la educación de los adultos.

Se declara en la exposición de motivos que la protección de los consumidores puede ser reforzada de forma efectiva por la educación de los consumidores adultos, señalándose la importancia de la continuidad de la tarea a lo largo de la vida de los ciudadanos. Se reconocen, sin embargo, las limitaciones de esta vía, al afirmar que el número de adultos dispuestos a seguir cursos sobre consumo supone

un porcentaje relativamente escaso del conjunto de la población y que, en consecuencia, la educación debe, en ocasiones, ser suplida por la información. Por esos motivos se declara la conveniencia de fomentar este tipo de educación respecto de los grupos de personas que contribuyen a la formación de la opinión pública.

Para conseguir estos objetivos se proponen una serie de medidas similares a las previstas en la Resolución (71)29, antes analizada, a saber: fomento de la implantación de un sistema de enseñanza sobre problemas del consumo dirigido a los adultos, integración de enseñanza sobre el consumo en los sistemas generales de educación de adultos, haciendo hincapié en informar de sus derechos a las personas de edad y otros grupos sociales vulnerables, ayuda a las organizaciones de protección de los consumidores en la realización de las tareas antedichas, fomento de la cooperación entre los interesados con el fin de preparar los elementos didácticos y de documentación necesarios y formación del personal docente.

V. DERECHO A LA REPRESENTACIÓN Y A LA CONSULTA

Las normas que la Carta establece bajo este epígrafe van más allá de lo que el título del mismo sugiere y se refieren a instituciones y formas de actuación diversas, a veces de manera detallada. Podemos, en efecto, distinguir los siguientes aspectos:

1. Actuación de los grupos sociales en defensa de los intereses del consumidor y posible reconocimiento de la misma por los poderes públicos.

De este supuesto cabe distinguir varias manifestaciones:

a) Reconocimiento por la Administración de determinados grupos u organizaciones de consumidores, que se otorga por la importancia sociológica, interés público o eficacia en la acción de los grupos o asociaciones de que se trate; tal reconocimiento supone para aquéllos un *status* especial, que puede implicar la concesión de ayuda con cargo a fondos públicos y el otorgamiento de una particular representatividad. Este reconocimiento lleva consigo, generalmente, la contrapartida de la exigencia de una labor efectiva de protección de los consumidores. En el texto de la Carta se afirma que «este reconocimiento implicará la obligación, para estas organizaciones, de publicar informaciones exactas acompañadas de orientaciones» [Carta (Ei)].

b) Fomento de la acción de los grupos y asociaciones u organizaciones de consumidores, en base al principio, ya enunciado, de la conveniencia de favorecer la acción social [Carta (Ei)].

c) Consulta o audiencia de tales grupos u organizaciones en el proceso de elaboración de leyes y disposiciones administrativas y establecimientos de servicios consultivos [Carta (Ei)].

d) Representación o participación de los consumidores en los organismos que gestionan servicios públicos; la Carta declara que «los

servicios públicos deberán tener plenamente en cuenta los intereses y derechos de los consumidores y deberán, ya reservar en sus Consejos de administración un número apropiado de puestos a los representantes de los consumidores, ya nombrar comités de consumidores encargados de manifestar esos intereses a los Consejos de administración» [Carta (Eiii)].

e) Conveniencia de la ordenación estatutaria de ciertos aspectos de la actividad económica y comercial. Se trata, en efecto, de favorecer los acuerdos de las organizaciones de productores, comerciantes y consumidores para la elaboración y aplicación de códigos de prácticas comerciales. Esta ordenación de su actividad por los propios interesados debe gozar de apoyo y reconocimiento de los poderes públicos [Carta (Evi)].

2. Instituciones públicas para la protección del consumidor y formas de actuación de las mismas.

A este respecto, el epígrafe de la Carta que analizamos propugna lo siguiente:

a) La creación de un órgano, que parece inspirada de la institución del Ombudsman de consumidores existente en varios países nórdicos; en efecto, se afirma que «cada país deberá establecer, de acuerdo con sus propias tradiciones, una autoridad fuerte, independiente y eficaz, que represente a los consumidores y a los medios comerciales responsables, encargada de asesorar a los órganos legislativos y ejecutivos sobre todos los aspectos de la protección del consumidor y capaz de asegurar, a nivel local y nacional, el respeto de la legislación y las reglamentaciones en favor del consumidor y la prestación de adecuados servicios de información y consulta» [Carta (Eii)].

b) La realización por instituciones y organismos públicos (el Gobierno directamente o a través de un organismo nacional de consumidores) de una serie de actividades en favor de los consumidores, así encuestas e informaciones acerca de la composición y características de los productos, su etiquetaje y utilización, sobre la eficacia de los servicios y sobre toda otra cuestión que pueda presentar interés para los consumidores [Carta (Eiv)].

c) Aplicación de las medidas de protección de los consumidores a escala local, con el establecimiento, en su caso, de centros consultivos locales [Carta (Eiv y v)].

3. El desarrollo de los principios de la Carta relativos a la representación, participación y consulta de los consumidores se ha producido, esencialmente, a través de la Recomendación R(79)2 del Comité de Ministros, sobre la *consulta y la participación del consumidor en el seno de órganos oficiales y paraoficiales y la representación del consumidor en organismos de normalización*.

Del examen del texto de este instrumento y su comparación con el correspondiente de la Carta, que acabamos de analizar, se desprende una primera conclusión: la Recomendación es más modesta en sus objetivos y más general en sus términos que la Carta. Esta última, con sus avanzadas y concretas propuestas de, por ejemplo, la creación de una autoridad fuerte, independiente y eficaz con los amplios poderes que hemos visto, parece haber encontrado para su aplicación resistencias en la realidad de los países miembros; así, el nuevo instrumento se limita a afirmar que la elección de «los medios precisos para que los intereses del consumidor sean tenidos plenamente en consideración deben dejarse a la apreciación de cada Estado miembro» [R(79)2.7].

No dejan, sin embargo, de encontrarse en este texto aspectos dignos de mención. El principal, creemos, es que se recomiende el fomento y la promoción de «la acción de los grupos de consumidores organizados, especialmente proporcionándoles ayuda financiera y técnica, aunque preservando, en todo caso, la independencia de dichos grupos» [R(79)2.11].

Este principio nos parece especialmente significativo, pues lleva implícitas las siguientes importantes ideas: *a)* que la protección de los consumidores es una actividad de interés general, que debe ser fomentada y favorecida por los poderes públicos; *b)* es conveniente que en la realización de aquélla participen activamente los grupos sociales; *c)* estos últimos, al llevar a cabo esa tarea, benefician a la colectividad en su conjunto y, en consecuencia, son acreedores a ayuda financiera y técnica con cargo a fondos públicos; *d)* esa ayuda estatal en ningún caso debe suponer la mediatización o el control de los grupos favorecidos.

Ha de subrayarse la afirmación, contenida en el instrumento, de la necesidad que «la representación de los intereses de los consumidores tenga el suficiente peso en relación con la de otros intereses en presencia» [R(79)2.10c]. Se apunta aquí al hecho de que la representación en organismos públicos y consejos de administración de determinadas categorías sociales (los trabajadores, por ejemplo) no ha supuesto normalmente una mayor atención a los problemas de la protección de los consumidores, pues en esos casos suele resultar favorecida la defensa de los intereses corporativos inmediatos frente a los difusos y generales propios de los consumidores. Se trata, por tanto, de dar entidad propia y peso suficiente a la protección de los específicos intereses de los consumidores.

Cabe también mencionar la recomendación de que los consumidores estén representados en los organismos de normalización, tanto nacionales como internacionales [R(79)2.12 y 13].

4. Por último, conviene citar aquí una actividad todavía en curso de realización. El Comité de expertos sobre la protección jurídica de los consumidores prepara en la actualidad un proyecto de Recomendación sobre medidas que permitan a organismos públicos y privados

asegurar la protección jurídica de los intereses colectivos de los consumidores. Este trabajo se está realizando sobre la base de las respuestas de los Estados a un cuestionario: éste y aquéllas serán, probablemente en breve, objeto de publicación.

VI. ACCESO A LA JUSTICIA

La protección del consumidor puede realizarse, como hemos visto, a través de diversas actividades y por diferentes vías o procedimientos. Facilitar el acceso a la justicia es uno de los medios más eficaces de asegurar aquella protección, sobre todo en los casos, numerosos, de reclamaciones de pequeña cuantía. Es hecho cierto que los consumidores renuncian frecuentemente a ejercitar bien fundados derechos ante el temor y las incertidumbres que acarrea entablar un proceso; como hemos visto, diversos instrumentos del Consejo de Europa, para tratar de remediar esta situación, preconizan la implantación de procedimientos judiciales rápidos, sencillos y poco costosos.

La cuestión rebasa, desde luego, el ámbito de la protección de los consumidores para extenderse a todos los órdenes de la vida social, pero, por la especial incidencia en la materia objeto de esta crónica, creemos útil hacer una muy breve relación de la actividad específica del Consejo de Europa al respecto.

1. Resolución (76)5 del Comité de Ministros, relativa a la *asistencia judicial en materia civil, comercial y administrativa*. Tiene por finalidad conseguir que los Estados miembros otorguen igualdad de trato a los nacionales de otros Estados del Consejo de Europa y a los extranjeros residentes habituales en su territorio en cuanto a la concesión de asistencia judicial en las materias civil, comercial y administrativa.

2. Resolución (78)8 del Comité de Ministros, sobre *asistencia judicial y consulta jurídica*. Este instrumento, que parte del principio de considerar la asistencia judicial no como una caridad que se concede a los indigentes, sino como una obligación comunitaria, formula reglas para su otorgamiento y para la prestación de servicios de consulta jurídica. En el primer caso se establecen como elementos condicionantes de la concesión de la ayuda judicial y de la extensión de la misma la cuantía de los recursos financieros y las obligaciones del interesado y los gastos previsibles del proceso. En cuanto a la consulta jurídica, se afirma que debe ser asequible a toda persona en posición económica desfavorable y referirse a aquellas cuestiones que puedan afectar sus derechos o intereses. Esta Resolución se elaboró sobre la base de las respuestas nacionales a un cuestionario en la materia. Este último, junto con las respuestas al mismo, han sido objeto de publicación en 1978.

2. *Acuerdo europeo sobre la transmisión de demandas de asistencia judicial*, de 27 de enero de 1977. Tiene por finalidad facilitar

la solicitud y el otorgamiento de la asistencia judicial, creando un sistema de transmisión de las demandas a través de autoridades expedidoras y receptoras designadas por los Estados. Este Acuerdo, hoy ratificado por seis Estados del Consejo de Europa, entró en vigor el 28 de febrero de 1977.

4. Como actividades en curso de realización cabe señalar que el Comité de expertos sobre acceso a la justicia del Consejo de Europa está preparando un proyecto de Recomendación del Comité de Ministros sobre medidas para facilitar el acceso a la justicia. Sus trabajos se están llevando a cabo sobre la base de las respuestas de los Estados a dos cuestionarios, uno sobre medidas para facilitar el acceso a la justicia y el otro sobre medidas para reducir el costo de los procesos judiciales. Cabe esperar que el primero de dichos cuestionarios y las respuestas al mismo sean publicados en fecha no lejána.

VII. INFLUENCIA DE LOS TRABAJOS DEL CONSEJO DE EUROPA SOBRE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Podemos introducir este epígrafe mencionando que la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, a renglón seguido de haber aprobado la Carta de protección del consumidor, adoptó la Recomendación 705 (1973), en que solicita (recomienda) del Comité de Ministros:

- 1) Que invite a los Estados miembros a que lleven a la práctica los principios de protección del consumidor contenidos en la Carta.
- 2) Que el Consejo de Europa desarrolle una serie de actividades en base a los mencionados principios.
- 3) Que presente a la Asamblea un informe de conjunto sobre los puntos 1 y 2 antes citados.
- 4) Que estudie la posibilidad de elaborar una Convención europea de protección al consumidor en base a algunos de los principios de la Carta y la experiencia adquirida en la cooperación internacional.

De esas recomendaciones, la segunda es la más fielmente cumplida, como hemos comprobado en nuestro análisis. Las recomendaciones tercera y cuarta no se han llevado a efecto, al menos con el carácter de generalidad que parece derivarse de su enunciado. La primera, quizá la más importante, es objeto de las consideraciones que siguen.

Para tratar de centrar esta cuestión hay que decir que el Consejo de Europa, en cuanto organización internacional de ámbito regional, agrupa a Estados con un mínimo de homogeneidad: todos están integrados en el marco geográfico europeo y todos, como consecuencia del carácter y la vocación del Consejo de Europa, hacen suyos, en principio, los valores de la democracia y el respeto de los derechos humanos. A partir de ahí, sin embargo, y especialmente en el dominio de lo económico, cabe apreciar diferencias importantes. Aunque ninguno de los miembros del Consejo se encuentre en situación de

subdesarrollo, coexisten en aquél algunos de los países con el más alto grado de desarrollo económico del planeta junto con otros que están lejos de alcanzar similares cotas. Dado que el movimiento consumidor es, en buena medida, consecuencia de la prosperidad, no es difícil entender las diferencias a este respecto existentes entre los distintos países.

Ahora bien, esto dicho, ¿en qué medida la actividad del Consejo ha favorecido una evolución en el sentido de mejorar la situación de los consumidores? La respuesta se hace difícil por tres tipos de razones:

a) La labor del Consejo de Europa y, en ocasiones, la existencia misma de éste son insuficientemente conocidas en los países miembros no ya sólo a nivel popular, sino incluso en esferas relacionadas con su ámbito de actividad.

b) A pesar de que numerosos instrumentos del Consejo de Europa exigen que los Estados proporcionen periódicamente información sobre la aplicación y consecuencias de aquéllos en el ámbito nacional, tal instrucción no se cumple con frecuencia, lo que hace difícil disponer de datos suficientes y comparables. Esta deficiencia trata, en ocasiones, de remediarse, en relación con algún específico instrumento, decidiendo, al cabo del transcurso de un cierto tiempo desde su aprobación, elaborar un cuestionario sobre su aplicación, que se envía a los Estados. Es el caso, por citar un instrumento a que hemos hecho referencia, de la Resolución (71)29, sobre educación del consumidor en las escuelas. Esta vía suele tener alguna mayor efectividad.

c) En una concreta situación, no es siempre fácil establecer en qué medida un determinado progreso es debido a la influencia del Consejo de Europa o de otro tipo de factores.

Con esas salvedades puede, sin embargo, afirmarse que los trabajos del Consejo de Europa han favorecido la armonización de las soluciones a numerosos problemas; en cierta medida, mientras la labor del Consejo se ha inspirado con frecuencia de los logros vigentes en algunos de sus más desarrollados miembros, los trabajos de la organización han orientado y servido de modelo en las actividades de los grupos sociales y los poderes públicos de los países menos desarrollados técnica y económicamente. Por otra parte, el Consejo ha acumulado un caudal de informaciones y experiencia propias y procedentes de los países miembros, de gran utilidad para los legisladores, órganos judiciales y estudiosos en general.

Un factor que no siempre favorece la eficacia de los instrumentos elaborados por el Consejo de Europa es que éste se encuentra en ocasiones, si cabe la expresión, en concurrencia con otras organizaciones internacionales que pueden estar desarrollando trabajos sobre la misma materia, lo que retrae a los Estados de comprometerse en una determinada vía mientras no se conozca el resultado de las tareas llevadas a cabo en otros ámbitos. Se pueden citar, como ejemplo de organizaciones con las que a veces se plantea esta situación, las Naciones Unidas, la UNESCO, las Comunidades Europeas y la Confe-

rencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, y como caso del supuesto citado, la Convención europea de 1977 sobre responsabilidad de los fabricantes por razón de los daños corporales causados por sus productos; la tardanza de los Estados en firmarla y ratificarla quizá se deba a que su materia está siendo objeto de estudio por una de las organizaciones antes mencionadas.

Finalmente, ha de reconocerse que la calidad técnica de los instrumentos elaborados por el Consejo de Europa no es siempre uniforme. Junto a instrumentos internacionales de un gran valor, la búsqueda del compromiso entre posturas a veces distanciadas ha llevado en ocasiones a la adopción de textos ambiguos, imprecisos, de terminología o técnica jurídica deficientes. También cabe notar, sin que ello pueda elevarse a principio general, que los textos adoptados por el Comité de Ministros son a veces más restrictivos y, con frecuencia, más precisos que las que tienen su origen en la Asamblea.

VIII. CONSIDERACIONES CON RESPECTO A ESPAÑA

Quizá como consecuencia de su ingreso, todavía reciente, en el Consejo de Europa, la participación de nuestro país en sus trabajos, en el ámbito de la protección de los consumidores como en otros campos, no ha pasado de discreta. En lo que quizá sea más importante, es decir, la influencia de los trabajos de la organización en la situación normativa e institucional interna, los resultados son también modestos. De los instrumentos con eficacia obligatoria a que hemos hecho mención, España sólo es parte en el Acuerdo europeo sobre limitación en el uso de ciertos detergentes en los productos de limpieza y no lo es, por ejemplo, en una convención tan destacada como la de la farmacopea.

Por lo que respecta al grado de cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones, no es posible aquí hacer balance de la medida en que el ordenamiento y la realidad práctica de nuestro país se aproximan o están aún lejanos de los modelos que los trabajos del Consejo de Europa presentan como deseables. Las III Jornadas de Derecho del Consumo, celebradas los días 15 y 16 de noviembre de 1979 en Madrid, han puesto de relieve lo que aún falta por recorrer para alcanzar cotas que en otros países europeos forman ya parte de lo habitual y cotidiano. Piénsese, a título simplemente de ejemplo, en las serias deficiencias, por no decir, en muchos casos, la pura y simple inexistencia de una abundante, asequible y veraz información al consumidor y en los obstáculos que, para el común de los ciudadanos, presenta entre nosotros el acceso a la justicia.

Bien es verdad que, al menos en el terreno normativo, nos encontramos, según parece, en el umbral del cambio. La Constitución contiene una serie de principios que, adecuadamente desarrollados y llevados a la práctica, supondrían un sustancial avance. En cuanto al desarrollo normativo de aquéllos, en el momento de redactar estas

líneas parece cercana la discusión parlamentaria del Estatuto de los Consumidores. Está bien, pero no es bastante. El carácter difuso, que mencionábamos, de la protección de los consumidores hace que ésta sólo sea efectiva si sus principios influyen en el ordenamiento en su conjunto; si las normas jurídicas de cualquier especialidad cuya aplicación puede afectar a derechos o intereses de los consumidores están informadas por la idea de que estos últimos se encuentran con frecuencia en situación social y económica desfavorable y, por elemental principio de justicia, son acreedores a particulares medidas de protección; si se incorporan al ordenamiento como derecho necesario determinadas reglas que, respetando la razonable autonomía de las partes, impidan el abuso del predominio económico de las empresas sobre el desconocimiento y las limitaciones económicas de muchos consumidores; si éstos pueden, por medio de procedimientos judiciales simplificados y accesibles, obtener rápida y efectivamente justicia.

Las modificaciones normativas por sí tampoco son, sin embargo, suficientes si no van acompañadas de un estado de opinión extendido en los grupos sociales y en las instituciones públicas de la justeza y necesidad del cambio; si no se refuerza la actuación de las organizaciones y asociaciones de consumidores; si las empresas no toman conciencia de los límites que a su acción impone el respeto de los derechos de los consumidores; si los instrumentos de la Administración y los poderes públicos no actúan decididamente en la línea expuesta.

El deseable cumplimiento de los objetivos citados tropieza hoy con un obstáculo de talla: la situación de crisis, más específicamente sus aspectos económicos, en que se debaten hoy nuestro país como los de su área geográfica y cultural.

La protección de los consumidores es hoy, además de todo lo dicho, principal manifestación de un nuevo sentido de la justicia social. Por ello, en tiempo de dificultades como el presente, son aún más necesarios una definición justa de las prioridades sociales y un empleo selectivo de los recursos; la protección de los consumidores se inscribe así propiamente, en este contexto de reparto equitativo entre los ciudadanos y los grupos, de los bienes y las cargas sociales.

José Manuel BRETAL VÁZQUEZ

BIBLIOGRAFIA

