

**LOS SUBCONSUMIDORES COMO COLECTIVOS
DE ESPECIAL PROTECCIÓN RECONOCIDOS
EN EL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA**

Por el Dr. ÁNGEL ACEDO PENCO
Profesor Asociado de Derecho Civil
Facultad de Derecho de la UEX
Cáceres

Resumen

En el presente artículo se realiza una breve aproximación al régimen jurídico que el Estatuto de los Consumidores de Extremadura establece para el grupo de consumidores que precisa mayor protección que el resto dada la especial situación de inferioridad y debilidad que padecen respecto de los demás denominados en la ley extremeña «colectivos de especial protección», también llamados por la doctrina «subconsumidores».

Abstract

This paper approaches the juridical framework set up by the Consumer Statute of Extremadura regarding the consumer group that demands most protection. Such a special status is due to the inferiority and weakness traits that such a collective endures in Extremadura law; this group is also called 'sub-consumers'.

SUMARIO

1. SUJETOS NECESITADOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN: LOS SUBCONSUMIDORES
2. LOS SUBCONSUMIDORES EN EL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA: «COLECTIVOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN»
3. DESTINATARIOS DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL
4. POSIBLE CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL
5. SUJETOS ENCARGADOS DE OTORGAR LA PROTECCIÓN ESPECIAL
6. ¿CARECE DE TODA OPERATIVIDAD PRÁCTICA EL PRECEPTO?

1. SUJETOS NECESITADOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN: LOS SUBCONSUMIDORES

En ocasiones la propia debilidad que lleva ínsita la noción jurídica de consumidor¹ se percibe de manera especialmente sensible en función de las particulares características del individuo, lo que ha llevado a la doctrina a utilizar la expresión de «subconsumidores», para referirse a un sector de los consumidores en mayor situación de fragilidad e inferioridad respecto de los productores de bienes y servicios². Esta debilidad particular puede venir determinada por sus condiciones físicas (niños, minusválidos o ancianos), o por sus deficiencias intelectuales o culturales, o de falta de formación, o por desconocimiento del idioma del país en el que viven. En todos estos casos la regulación general en materia de consumo provoca, indefectiblemente, una «subprotección» en la práctica (una señalización de obras en la vía pública puede ser la adecuada y percibida normalmente por un ciudadano medio, pero puede pasar desapercibida para un niño, un anciano o para un ciego, con fatales consecuencias, en todos los casos) que precisa de un plus de protección legal³.

Desde un punto de vista sociológico se va teniendo, cada vez más, conciencia de la realidad de este nuevo término que puede entenderse que agrupa a los más débiles dentro de los consumidores, considerados por los propios legisladores la parte más frágil del contrato o del acto de consumo⁴.

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante L.C.U.) no hace referencia alguna a una protección

¹ Cfr. Acedo Penco, A., *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Cáceres, 2003, donde se contiene un detallado estudio sobre esta materia en el ámbito comunitario, estatal y también extremeño.

² El término «subconsumidor» fue acuñado por Gudini, en *Per i consmatori*, Bolonia, 1977, pág. 64.

³ En nuestro país, un análisis de esta interesante figura ha sido realizado por Cabanillas Múgica en «La protección del subconsumidor en la normativa sobre responsabilidad civil por productos o servicios defectuosos», *Estudios sobre Consumo*, 1990, n.º 18, págs. 43 ss.

⁴ En cualquier caso, el término va yendo más allá de lo jurídico, tomando ciertos caracteres sociológicos e incluso políticos, sobre todo en América central y del sur. Se ha dicho que «Entre los inevitables subproductos del crecimiento industrial se cuentan las nuevas clases de subconsumidores y de subempleados. Las mujeres, los negros, los hijos de los pobres...» (Mortiz, J., *La convivencialidad*, México, 1995, pág. 111). También se ha escrito que es preciso «posibilitar una tutela axiológicamente valiosa y efectiva de los «vulnerables» de finales de siglo, esto es los consumidores y usuarios e inclusive subconsumidores y subusuarios –*verbi gracia*, niños, ancianos, destinatarios finales de los productos elaborados, etc.»– (Cuiñas Rodríguez, M., «El sistema de franchising y la tutela de los consumidores y usuarios en el Derecho argentino», *Direito bancario on line*, artigos Direito comercial, Brasil, 2002).

prioritaria en relación con la cualidad de los sujetos a los que va destinada, sino que, como se ha visto, esta especial defensa la encamina hacia los bienes de uso o consumo, común o generalizado, queriendo entender por tales los de primera necesidad, según se desprende de su art. 2.2, extremo que, como se ha dicho, omite el Estatuto de los Consumidores de Extremadura, aprobado por la Ley 6/2001, de 24 de mayo, (en lo sucesivo E.C.E.), que, por el contrario, sí que se recoge en su texto un reconocimiento subjetivo de este orden.

2. LOS SUBCONSUMIDORES EN EL ESTATUTO DE LOS CONSUMIDORES DE EXTREMADURA: «COLECTIVOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN»

El art. 5 E.C.E.⁵ establece que determinados colectivos de consumidores son merecedores de una especial protección, aquellos que han sido calificados por la doctrina como *subconsumidores*, para lo cual establece que la misma se otorgará quienes se encuentran en una posición de *inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección* más acusada, según, incluyendo de manera especial los siguientes: «a) los menores, b) las mujeres gestantes, c) las personas mayores, d) los enfermos y las personas con capacidades disminuidas, e) los inmigrantes, y f) los sectores económicos y sociales más débiles».

Esta protección especial ya aparecía en el Decreto 44/1995, de 18 de abril, de la Junta de Extremadura, que aprobó el inicial Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura, precedente de la vigente Ley extremeña, incluyendo en su art. 26 a todos los sectores luego recogerá el E.C.E., salvo *los inmigrantes*, que no aparecen en dicho texto reglamentario, y por tanto, la inclusión en la Ley supone ahora una novedad.

Preceptos similares referidos a «colectivos especialmente protegidos» aparecen en las leyes autonómicas específicas de protección de los consumidores, como en el Estatuto del Consumidor para el País Vasco de 18 de noviembre de 1981 (art. 28), del que lo tomaron el resto de los legisladores autonómicos, el Estatuto Gallego del Consumidor de 28 de diciembre de 1984 (art. 32.1) o el Estatuto del Consumidor de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de 10 de marzo de 1998 (art. 5.b).

Sin embargo, las leyes autonómicas que contienen una enumeración de estos grupos prácticamente idéntica a la Ley extremeña, son el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la región de Murcia de 14 de junio de 1996 (art. 4), el Estatuto de Cantabria de 15 de mayo de 1998 (art. 4) y la Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid de 9 de julio de 1998 (art. 4),

⁵ Art. 5. Colectivos de especial protección. Los colectivos de consumidores que se encuentren en una posición de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección más acusada, serán objeto de actuaciones específicas en el marco de lo dispuesto en la presente Ley, en especial: a) Los menores de edad. b) Las mujeres gestantes. c) Las personas mayores. d) Los enfermos y las personas con capacidades disminuidas. e) Los inmigrantes. f) Los sectores económicos y sociales más débiles.

que, a diferencia de los primeros, incluyen expresamente en dichos grupos a los inmigrantes, tal como hace también la norma extremeña.

No obstante, como tantas veces se ha criticado, la previsión legal de incremento de protección para los consumidores que se integren en tales grupos, se queda, una vez más, en una mera declaración de intenciones carente de utilidad práctica, puesto que en ningún lugar del resto de la Ley se recogen mecanismos, reglas o disposiciones concretas, que puedan hacer efectiva de alguna manera dicha protección especial.

3. DESTINATARIOS DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL

El art. 5 E.C.E. viene titulado «colectivos de especial protección», no teniendo aquí el término «colectivo» otro significado que el de «grupo»⁶ de personas formados por aquellos individuos que, teniendo la condición jurídica de consumidores, padezcan una situación de «inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección más acusada».

Por otra parte, la amplitud del precepto supone que, en la práctica, incluir a un nutrido número de personas excepto sólo a los hombre y mujeres no embarazadas mayores de 18 años sin llegar a la tercera edad que se encuentren en una posición de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección acusada, incluyendo expresamente a los menores, las mujeres embarazadas, las personas de la tercera edad, los enfermos, las personas con capacidades disminuidas y los inmigrantes.

También se reconoce dentro de estos colectivos de especial protección a «los sectores económicos y sociales más débiles», que habrá que entender, en buena lógica, que debiendo tener la condición jurídica de consumidores, puesto que dentro de esos sectores se encuentran los pequeños artesanos, diminutos agricultores, minúsculos comerciantes o profesionales noveles, y estos sujetos fueron excluidos, con rotundidad, por el art. 2 E.C.E. que únicamente considera consumidores protegibles a quienes, teniendo la condición de destinatarios finales del producto, usen o consuman pero sin integrarlo en su proceso de producción o comercialización, es decir, que sólo se protege a los consumidores domésticos.

Por otra parte, no parece que exista problema alguno para entender incluido dentro de estos colectivos a las personas jurídicas, que ha sido expresamente incluidas dentro del concepto de consumidor del art. 2 E.C.E. con tal de que sean destinatarias finales y no integren lo consumido en su proceso productivo, de comercialización o de prestación de servicios, con la sola necesidad encontrarse en una posición de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección

⁶ El *Diccionario de la Real Academia Española*, en su 22.^a edición de 2001, otorga las siguientes entradas a este término: «Colectivo, va. (Del lat. *collectivus*). 1. adj. Perteneciente o relativo a una agrupación de individuos. 2. adj. Que tiene virtud de recoger o reunir. 3. m. Grupo unido por lazos profesionales, laborales, etc. 4. m. Arg., Bol., Ecuad., Par. y Perú. autobús».

acusada, o también, y de manera expresa, cuando dicha persona jurídica pertenezca a los sectores económicos y sociales más débiles. Aunque no se excluyan las sociedades civiles o mercantiles, en la práctica, es muy difícil incluir otras personas jurídicas que no sean algunas asociaciones que se encuentren en débil situación económica y social (asociaciones de vecinos de barrios marginales, de drogodependientes o alcohólicos en proceso de rehabilitación, de grupos raciales desfavorecidos, etcétera).

4. POSIBLE CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN ESPECIAL

Nada se dice en todo el texto de la Ley extremeña en qué consistirá aquella especial protección, pues lo único que indica el precepto es que estos colectivos deberán ser objeto de «actuaciones específicas en el marco de lo dispuesto en la presente Ley», pero luego en la misma no se encuentran aquellas intervenciones calificadas en razón de integrarse el consumidor en estos grupos.

Por lo anterior, al igual que ocurriera con el art. 2.2 L.C.U., es oportuno que nos preguntemos sobre el significado que pueda tener dicha protección prioritaria, de manera que determine cómo hacerla efectiva, pues en ambos casos, se pretende conceder una defensa especial, y habrá que entender que prioritaria, de los intereses de los sujetos afectados por ella.

En este sentido podría ser válido para el art. 5 E.C.E. lo argumentado por la doctrina para aquél precepto estatal, habiéndose ha acudido al desarrollo de la cadena de palabras «antes, más y mejor» para concretar su contenido: a) *antes* –*prioridad temporal*–, implica que estos productos o servicios de uso común, ordinario y generalizado, deben ser los primeros en ser protegidos, es decir, estableciendo una preferencia temporal, tanto el desarrollo normativo como en las actuaciones administrativas encaminada a su protección; b) *más* –*prioridad cuantitativa*–, significa que el nivel de protección debe ser más elevado, cuantitativamente, que en de los demás bienes, productos o servicios no incluidos en el catálogo, precisamente para compensar la situación de inferioridad más acentuada en que se encuentra el consumidor de estos productos; y c) *mejor* –*prioridad cualitativa*–, debe suponer una mayor calidad técnica y eficacia en los mecanismos de protección, que sea proporcionada a la mayor necesidad de protección que precisan tales bienes y servicios⁷.

No, obstante, como ya se ha apuntado, la efectividad práctica de la prioridad en la protección que establece el art. 5 E.C.E., es ciertamente escasa, puesto que viene a ser, una vez más, otra mera y bondadosa declaración de intenciones y un simple recordatorio a las Administraciones públicas y a los Tribunales de Justicia, de la necesidad de que, cuando estemos ante la cualidad subjetiva de subcon-

⁷ Cfr. Martínez de Aguirre y Aldaz, C., «Comentario al art. 2», en Bercovitz, R. y Salas, J. (coords.), *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Madrid, 1992, pág. 63.

sumidores deberán éstos gozar de una mayor protección, al mostrarse, en tales casos, de manera mucho más patente, la situación de inferioridad y debilidad en la que se encuentran.

Mucho más efectivo que el empeño en desarrollar reglamentariamente un prolijo, extenso e ineficaz catálogo de bienes y servicios necesitados de aquella protección prioritaria, hubiera sido que el legislador contemplase en los preceptos de propia ley extremeña algunas medidas concretas (procedimentales y materiales) que hicieran realidad aplicable en la práctica, y no puro espejismo, la especialidad en la protección proclamada en su art. 5.

Como tantas veces ocurre en nuestro Ordenamiento positivo, se realizan interesantes y bien orientadas declaraciones de buenas intenciones, sin que luego vayan acompañadas de mecanismos eficaces para dotarlas de alguna virtualidad práctica.

5. SUJETOS ENCARGADOS DE OTORGAR LA PROTECCIÓN ESPECIAL

Tampoco expresa el E.C.E., a lo largo de todo el texto de su articulado, qué personas o entidades serán los responsables de otorgar esa protección especial a los colectivos de consumidores más desfavorecidos, llegando únicamente a afirmar en el art. 5 que estos grupos «serán objeto de actuaciones específicas en el marco de la presente Ley».

Sin embargo parece claro que, a la vista del art. 51 C.E., corresponderá a los poderes públicos ejercitar dichas actuaciones ya que, según el texto de la norma constitucional, son estos *poderes públicos* quienes «garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la salud, la seguridad y los legítimos intereses económicos de los mismos» (apartado 1), y también son los *poderes públicos* los que «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» (apartado 2).

En este sentido es posible poner de manifiesto al respecto que si los poderes públicos son los encargados de garantizar esta protección básica a los consumidores, a ellos corresponderá también conceder la protección especial que otorga el art. 5 ECE⁸.

⁸ Al menos tal es el razonamiento que viene utilizando la doctrina para referirse a los poderes públicos como los encargados de garantizar la protección prioritaria que se contiene en el art. 2.2 L.C.U. referida a los bienes de uso, común, ordinario o generalizado. En este sentido, Martínez de Aguirre y Aldaz, C. (*op. cit.*, pág. 63), quien indica que no parece razonable entender que la norma sobre la prioridad en la protección vaya encaminada a los fabricantes y suministradores de los productos o servicios, quienes deberán respetar a los consumidores pero no protegerlos de manera especial puesto que para ello deberán adoptarse medidas de protección por quien puede y debe hacerlo, razonamiento plenamente aplicable a los poderes públicos extremeños respecto del texto del art. 5 E.C.E.

Ahora bien, los poderes públicos, en este caso extremeños, no incluyen únicamente a las diferentes Administraciones públicas, en función de cada una de las competencias que tenga asumidas (Junta de Extremadura, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), sino que también se refiere al poder judicial.

En este sentido debe indicarse que la referencia a los poderes públicos como entidades encargadas de conceder la especial protección a los subconsumidores contemplados en la Ley extremeña supone que la aplicación judicial del principio básico de protección a los consumidores a la hora de interpretar las normas que han de aplicarse al caso concreto, debe intensificarse respecto de estos colectivos amparados por la protección especial⁹.

6. ¿CARECE DE TODA OPERATIVIDAD PRÁCTICA EL PRECEPTO?

En absoluto. Pese a sus evidentes deficiencias técnicas y al carácter de mera desiderata y simple recordatorio a los poderes públicos de que hay unos grupos (los subconsumidores reseñados) que han de ser protegidos de manera especial, sin que se hayan arbitrado los mecanismos y procedimientos concretos para hacer realidad tal deseo, sin embargo, tal vez no sea completamente inútil el precepto, por cuanto pueden extraerse del mismo algunas consecuencias positivas.

Tanto las diferentes Administraciones públicas, en la elaboración de sus programas de actuación administrativa, como los Tribunales de Justicia, en la cotidiana práctica judicial, han de tener presentes esta especie de *subprincipio*, dentro del principio general *pro consumatore*, que se extrae del art. 51 C.E., y dejarse influir, en alguna medida, por las preferencias protectoras que establece la Ley extremeña respecto de estos consumidores especiales. Es decir, a la hora de elaborar normas reglamentarias o cuando se diseñe un plan de control o de inspección en materia de consumo por parte de la Junta de Extremadura, se deberá otorgar cierta intensidad en la protección de estos grupos humanos, porque así lo ha decidido el legislador.

A modo de ejemplo, teniendo ambos el carácter de consumidores, y siguiendo el texto de la norma, parece que estaría más justificado, comenzar a regular administrativamente y actuar a modo de inspección y control, en primer lugar, los actos de uso y consumo de las personas de la tercera edad, otorgándoles esa especial protección, que la actividad de las agencias de viaje, que siendo también importante y afectar la actividad turística y de ocio cada vez a mayor número de consumidores, sin embargo, ha querido la Ley extremeña que la especial protección, y por tanto, la prioridad, sea otorgada a los primeros.

⁹ Cfr. Bercovitz Rodríguez-Cano, A., «Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», en *Estudios jurídicos sobre protección de los consumidores*, Madrid, 1987, pág. 140. Este autor también se refiere a la protección prioritaria del art. 2.2 L.C.U. encomendada a los poderes públicos entre los que incluye el judicial, algo que, en nuestra opinión, es aplicable a nuestro art. 5 E.C.E.

No se olvide que el art. 5 E.C.E. viene a establecer, en cierto modo, una discriminación positiva entre consumidores, diseñando una intensidad superior en la protección de los consumidores cuando los sujetos estén integrados en alguno de los seis grupos a los que reconoce una debilidad especial respecto del resto.

En este sentido, al igual que las Administraciones públicas, también la práctica judicial tiene una importante labor por delante a la hora de aplicar las leyes y hacer, por esta vía, una concreción del Estado «social» en el que se configura el nuestro, a tenor del art. 1.1 de la Constitución española de 1978 (C.E.) en relación con el 9.2 de la Carta Magna¹⁰, pues, es bien sabido, que la diferencia entre el simple Estado de Derecho, y el Estado social y democrático de Derecho, radica en que los poderes públicos, en el segundo, no se limitan a garantizar el cumplimiento de las leyes democráticas y dejar pasivamente que los ciudadanos soluciones sus desigualdades, sino que a los poderes públicos se les encomienda el mandato constitucional de «promover las condiciones» para que esta libertad y esta igualdad «sean reales y efectivas», debiendo «remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud», es decir, de intervenir activamente para hacer desaparecer tales desigualdades, por lo que el art. 5 E.C.E. puede percibirse como un eficaz instrumento de materialización de un avanzado Estado social.

Desde este punto de vista, el precepto, no es ocioso, ni inútil, aunque precisado de una ulterior concreción, en el mejor de los casos, estableciendo procedimientos eficaces de protección para estos consumidores cualificados, y aún en el caso de que no existiese tal desarrollo normativo, siempre tendrá el carácter informador tanto en la actuación administrativa como en la práctica judicial por la vía de la combinación del mismo con los arts. 1.1, 9.2 y 51 C.E., lo que, ciertamente, ya supone un avance.

¹⁰ Art. 1.1 C.E.: «España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Art. 9.2 C.E.: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».