

fecto-contagiosas al sistema de patentes sobre medicamentos.

La *incomodidad* de la que hablo no es consecuencia de un relato de política ficción más o menos descabellado y escabroso. Leer estas *propuestas* del Informe Lugano llevan a hacerse las mismas reflexiones con las que arrancábamos este comentario: ¿la negación de los derechos básicos de cientos de millones de personas es consecuencia de errores, de políticas inadecuadas, de falta de sensibilidad o es el resultado preciso de unos planes trazados sin dejar cabos sueltos?

Personalmente me siento poco atraído por las teorías de conjuras y complots de unos pocos contra el conjunto de la Humanidad. Sin embargo el abrumador trabajo de documentación, exhaustivo y riguroso, con el que la autora ha ido argumentando cada uno de los análisis y propuestas del supuesto grupo de trabajo, la abundante aportación de datos provenientes de diversas fuentes, y la alineación de las opiniones y propuestas con las prácticas y políticas predominantes en la actualidad hacen que el Informe Lugano resulte especialmente creíble. Y que un trabajo lleno de propuestas que podrían valorarse como cínicas y preocupantes resulte creíble, produce –o debería producir– incomodidad.

Desde el mundo del pensamiento y la literatura comprometidas con la justicia, Susan George aporta con el Informe Lugano mucho más que un excelente documento lleno de información sobre los peligros ecológicos, las inequidades sociales y los fundamentalismos económicos. Presenta, sobre todo, una valien-

te denuncia de los ámbitos de poder que con sus omisiones, pero muy especialmente con sus acciones, están conduciendo a la sociedad hacia ese lamentable futuro. Y si hace esa denuncia es, como señala en su epílogo, para movilizar desde un optimismo razonable todos los recursos de quienes creemos que otro mundo es posible. Recursos, inteligencia y capacidades que debemos poner en marcha para identificar a los responsables de la situación actual, y poder detener su acción.

José Antonio Hernández de Toro

---

## DERECHO MERCANTIL

---

INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL LIBRE COMERCIO, (2001), *Asociaciones de consumidores: así son, así opinan*, Madrid, IDELCO, 255 págs.

---

El Instituto de Estudios del Libre Comercio (IDELCO), asociación sin ánimo de lucro para el análisis del sector del comercio y la distribución, viene promoviendo desde 1999 una serie de estudios sectoriales. El último publicado, coordinado por Jesús Soria (periodista especializado en materia de consumo), es el que motiva esta recensión.

La obra tiene dos partes claramente diferenciables. Un artículo de Carlos Sánchez Reyes (Vicepresidente del *Bureau Européen des Unions de Consommateurs*, BEUC en siglas) que realiza una rápida panorámica mundial sobre el

movimiento consumerista o de protección del consumidor. La segunda parte, la más extensa, disecciona las asociaciones, de ámbito nacional, de consumidores y usuarios en España. A este contenido medular, se adiciona un Prólogo de Javier Angelina (Presidente del Consejo de Consumidores y Usuarios, CCU en siglas); y un epílogo doble: el resumen (¡sin autor!) de un estudio jurídico que ha realizado nuestro admirado Prof. Alberto Bercovitz, Catedrático de Derecho mercantil y acreditado especialista en la materia, sobre el asociacionismo consumerista en España; y las consideraciones filosóficas finales de José Antonio Marina. Para este comentario seguiremos la ordenación precedente, pues precisamente uno de los vacíos que se advierten son unas palabras introductorias sobre la sistemática, y especialmente las fuentes como veremos, de la obra que, de algún modo, parece la unión de elementos heterogéneos.

I. Bajo la rúbrica «*(El) movimiento de los consumidores a nivel mundial*» encontramos una buena y apretada síntesis de una parte del asociacionismo consumerista. Se nos informa, el grado de profundización y de datos (véase la relación de direcciones de las principales organizaciones de consumidores, o la expresión “*recopilación de datos*” que figura dos veces en la contraportada de la obra) justifican este término, sobre el ayer y el hoy de una parte del movimiento consumerista: el constituido por las asociaciones de consumidores en sentido estricto, pues otras manifestaciones del fenómeno, y significativamente las cooperativas de consumidores y usuarios, sólo son objeto de refe-

rencias indirectas.

De los contenidos de este informe destaca, por su interés teórico y práctico, las distintas fórmulas de organización y de concepción de las asociaciones de consumidores. Veamos. El modelo del norte de Europea (Países Escandinavos y Alemania), caracterizado por el protagonismo del apoyo y de las iniciativas públicas (v.g.: las agencias públicas de consumo, o el defensor público del consumidor). El modelo anglosajón (pues nace y se desarrolla en Estados Unidos), extendido hoy por Europa Occidental (Gran Bretaña y Bélgica, principalmente; pero también en Francia, España, Italia, y Portugal), caracterizado porque la organización y el funcionamiento de las asociaciones de consumidores tiene como pilar la realización de análisis comparativos de bienes y servicios. Y, por último, el modelo, o más exactamente las experiencias, (*sic*) «*mililantes*», expresión no muy afortunada que trata de describir a las asociaciones de consumidores que desean ir más allá de la información al consumidor, y avanzar hacia la participación de los consumidores como sujetos del sistema económico y la transformación del sistema establecido.

El prototipo o paradigma que se está imponiendo es el modelo anglosajón que centra sus actuaciones y objetivos, mediante el cualificado instrumento de los análisis comparativos de bienes y servicios y su divulgación exclusiva entre los socios-suscriptores de una o varias revistas especializadas, en el desarrollo del derecho de información de los consumidores. La mayor asociación internacional de consumidores (la actual *Consumers International*) fue crea-

da por las asociaciones dedicadas a los análisis comparativos. Esta organización internacional impulsó las declaraciones de derechos de los consumidores que, a partir de la década de los setenta, aprueban organizaciones internacionales (el Consejo de Europa, la Unión Europea, y la propia ONU). En España estas enumeraciones o catálogos de derechos aparecen, por influjo de las declaraciones internacionales, recogidas en la Constitución de 1978 (v. su artículo 51), y en las leyes estatal y autonómicas de consumidores.

Hemos de subrayar que el informe pone de manifiesto, a la luz de las principales actuaciones emprendidas por las asociaciones de consumidores, que la creación de un auténtico contrapoder en el mercado, teorizada por J. K. Galbraith en la década de los sesenta y aludida por algunas asociaciones consumeristas españolas en sus opiniones sobre su futuro, no es una prioridad para el movimiento consumerista actual, que apenas cuestiona las estructuras de poder en los mercados. Es más, una de las principales asociaciones en España (la Organización de Consumidores y Usuarios, OCU en siglas, de la que soy socio-suscriptor) opina que en la sociedad actual, cada vez más individualista, no *«existe militancia consumerista»*, y el futuro de las asociaciones de consumidores *«está en la creación de servicios»* para los asociados que los fidelicen como socios.

II. Como adelantamos la segunda parte de la obra, y la mayor en extensión (páginas 81 a 240), se centra en la organización, las características, los objetivos, las acciones, y especialmente las opiniones de las asociaciones naciona-

les de consumidores españolas con representación en el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU, en siglas) en materias de comercio (v.g.: el periodo de transición al euro, el cumplimiento de las expectativas de los consumidores, las relaciones con los comerciantes y con las empresas de distribución comercial, la legislación sobre comercio, o la regulación de los horarios comerciales).

Destaquemos que los datos se refieren a España; a las asociaciones de ámbito nacional: quedan fuera, en consecuencia, las asociaciones (también numerosas, cuando no excesivas) de ámbito inferior (v.g.: las de ámbito local o autonómico), muchas veces engendradas y nutridas por el clientelismo político del lugar; y, finalmente, el informe-encuesta se realiza a las asociaciones representadas en el CCU, con inclusión de la asociación creada por las cooperativas de consumidores y usuarios (la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios, HISPACOO en siglas).

Las asociaciones que reúnen las características anteriores son once; ¡muchas en opinión de las principales asociaciones!, y ¡muchas en opinión de los expertos! Véase, como muestra, el resumen del estudio jurídico sobre las asociaciones de consumidores realizado por el Prof. A. Bercovitz. Estas once asociaciones nacionales son el objeto de estudio del informe que da cuerpo a la obra comentada.

La radiografía de estas asociaciones, expresión que rubrica uno de los epígrafes, abarca datos diversos, y de desigual utilidad. Aunque esto último, siempre

dependerá de la óptica del lector. Encontramos información (un tanto desordenada, en honor a la verdad) sobre las direcciones y las sedes de las once asociaciones; los órganos de gobierno; el objeto de las asociaciones y los derechos de los socios o asociados según sus estatutos; y la representación ante la Administración estatal. La información se extiende a otros elementos cualitativamente más interesantes, a nuestro juicio: la historia de las distintas asociaciones; los socios o asociados en los últimos años (los datos suelen arrancar desde 1998); las acciones en defensa de los consumidores y los servicios prestados a los asociados; las actividades de las asociaciones; los presupuestos de las asociaciones y las subvenciones recibidas de la Administración estatal (datos, estos últimos, de especial interés en la experiencia española, como veremos); los equipos profesionales de las asociaciones y las publicaciones editadas; y la participación en organismos europeos.

Este cúmulo de datos, muy interesantes y útiles para el personal relacionado con el movimiento consumerista, ya sea por razones de actividad profesional ya sea por motivos de estudio o análisis, presenta dos deficiencias. Primera, la información debería ser objeto de cierta sistematización u ordenación, en atención a un criterio sobre el que se advierta al lector: se amalgaman los datos sin ponderar su importancia. Segunda, el estudio omite en la mayoría de los casos (aunque mal, como veremos), las fuentes de información. Tras la lectura completa o, mucho antes para no pecar de exagerado (rasgo, por otro lado, normal en quien escribe esta li-

neas), advertimos que los datos han sido facilitados por las propias asociaciones analizadas; salvo cuando se nos indica otra fuente (el Instituto Nacional del Consumo, INC en siglas, respecto a las subvenciones estatales). En la contraportada de la obra se advierte que la recopilación de datos se ha hecho «*con la colaboración de las mismas asociaciones estudiadas, que han tenido la posibilidad de revisar y comentar cuanto aquí se publica*».

Seríamos injustos si silenciásemos que, las que hemos denominado en el párrafo precedente como deficiencias, son deficiencias formales. El fondo y la forma van indisolublemente unidas, influyéndose mutuamente; pero, salvo pasión por las formas, el sentido común considera y califica de más leves los defectos cuando son formales. Guiados por este sentido es justo afirmar que, para cualquier estudio atento a la realidad social, económica e, incluso, política de los fenómenos asociativos de protección de los consumidores y usuarios en nuestro país, la información que hallamos en la obra es imprescindible, y difícil de obtener. Hasta ahora las referencias bibliográficas sobre esta materia, al menos de las que tenemos noticias por razón de oficio (v.g.: algunos artículos en la Revista Estudios sobre Consumo), eran dispersas y desordenadas.

Por su interés en el pasado y, sobre todo, por su trascendencia para el futuro del movimiento consumerista en España, son muy interesantes los datos referidos a los recursos económicos que gestionan las asociaciones analizadas y, especialmente, ¿cuántos recursos genera la propia asociación? (v.g.: las

cuotas de los asociados, y la suscripción o la venta de publicaciones), y ¿cuántos recursos tienen su origen en las subvenciones públicas? Conviene realizar dos advertencias: por un lado que los datos del estudio proceden de la Administración estatal, en concreto del INC, por lo que es difícil conocer las subvenciones (asimismo importantes, sobre todo, para las asociaciones de ámbito territorial no nacional) procedentes de otras Administraciones (v.g.: Administración local y, sobre todo, Administración autonómica); y, por otro que los datos sobre presupuestos y volumen de financiación propia (que alguna asociación no facilita) son aportados por las propias asociaciones.

De las once asociaciones analizadas, para el ejercicio del año 2000, sólo dos asociaciones (la OCU, y la Unión de Consumidores de España, UCE en siglas) tienen un volumen de financiación propia ampliamente superior a la financiación con cargo a subvenciones. Las demás cuadrar sus presupuestos merced a las subvenciones públicas que representan más del cincuenta por ciento (y, en otros casos, más del setenta u ochenta por ciento) de sus recursos totales. El dato nos parece muy importante: dejamos al lector interesado la exégesis de esta información.

No sorprende que cinco de las once asociaciones consultadas opinen que el futuro de las asociaciones de consumidores pasa, entre otros retos, por lograr una mayor independencia económica de las Administraciones, lo que evitaría (como ocurrió en el pasado) intentos de intromisiones de los partidos políticos, y clarificaría el panorama asociativo consumerista con la in-

corporación o integración de algunas asociaciones, que hoy viven de las ayudas públicas, en otras asociaciones de consumidores con mayor base social, recursos y autonomía.

El esquema de asociacionismo consumerista que, fruto de un proceso de integración, auguran las propias asociaciones son cuatro o cinco asociaciones nacionales (¡no once!), representativas e independientes, que responderían, como es deseable en una sociedad (de consumo) plural y democrática, a los distintos modelos existentes: asociaciones basadas en actividades editoriales y de servicios a sus asociados (v.g.: la actual OCU); asociaciones generalistas o militantes (v.g.: las de amas de casa, o las de vecinos); asociaciones sectoriales o especializadas (v.g.: las de servicios financieros, o las de grandes empresas de distribución); y las asociaciones creadas por las cooperativas de consumidores y usuarios. No obstante no faltan asociaciones, generalmente las más pequeñas y dependientes, que demandan mayores dotaciones económicas públicas. Como vemos la financiación pública es uno de los principales ejes (cuando no el principal) de las ocupaciones y las preocupaciones del movimiento consumerista en España, así lo confirma también el trabajo del Prof. A. Bercovitz.

III. El Prólogo a cargo de J. Angelina, Presidente del CCU, levita (dicho sea con todos los respetos) sobre los lugares comunes de las sociedades de consumo, camina apoyado en las normas estatales vigentes, y llega a su destino con una afirmación que, entendemos,

más que aseverar debiera desear: «*nos encontramos ante un importante movimiento de consumidores y usuarios que sabe tener una incidencia real en la actual sociedad española*». En forma más clara aún: a nuestro juicio esta afirmación no describe la realidad, aunque fija un buen horizonte utópico.

El breve Epílogo de J. A. Marina, bajo la rúbrica de «*(Una tímida lección de filosofía*» tiene el acierto de poner el dedo en una llaga que no aparece, pese a su evidencia, en las doscientas páginas precedentes: la importancia de la educación y de la formación de los ciudadanos en materia de consumo.

### **Unas consideraciones finales**

Por último, como estudioso y apasionado de las materias de protección de los consumidores y usuarios (v., de mis primeras publicaciones, «Notas para un nuevo enfoque en la protección de consumidores y usuarios», *Revista de Fomento Social*, núm. 180, 1990, págs. 367-375), me permitiré destacar cuatro ideas que giran en mi cabeza cuando finalizo esta reseña. Las dos primeras ideas se explicitan claramente en la obra, y las otras dos sólo son objeto de referencias indirectas.

Primera: el máximo órgano de representación y participación estatal del movimiento consumerista en España, el CCU, apenas es conocido más allá de las Exposiciones de motivos de algunas normas sobre consumo. Este anonimato es más patente aún, si lo comparamos el INC, que reparte anualmente (normalmente en los meses de marzo o de abril se publicaba en el BOE la

correspondiente Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, que monótonamente venía repitiendo su contenido: para más información véase nuestro *Movimiento consumerista y movimiento cooperativo*, Ed. INC, Madrid, 1992; e, idem, "Cooperativismo y defensa del consumidor", *Revista de Derecho Mercantil*, núm. 213, 1994, págs. 575-592) las subvenciones a las asociaciones de consumidores de ámbito nacional. Desde estas órdenes ministeriales se mantenía la realidad de atomización existente, sin apostar claramente por las asociaciones nacionales realmente representativas e independientes.

Segunda: en España hay muchas asociaciones nacionales de consumidores y usuarios, fruto de una política de fomento público, no sólo estatal sino también local y autonómica, que no tiene como objetivo ni como propósito el fomento de asociaciones fuertes y, sobre todo, independientes de los partidos políticos que presiden los distintos gobiernos: los partidos políticos (dicho sin rodeos) mantienen económicamente a asociaciones escasamente representativas y escasamente activas.

Tercera: el estudio está falto de un mínimo análisis sobre el marco legal de las asociaciones de consumidores y usuarios en España. Esta ausencia es llamativa, pues la legislación, consecuencia de la voluntad política comentada en el párrafo precedente, es un referente ilustrativo de cómo son y cómo opinan las asociaciones de consumidores y usuarios en España. El resumen del trabajo (insistimos que no se indica quién hace la selección) del Prof. A. Bercovitz, difícilmente colma esta laguna. En las sociedades modernas

puede afirmarse, con los matices que toda aseveración breve merece, que «*gobernar es legislar*». Debemos preguntarnos, en consecuencia, ¿qué formas jurídicas deben o pueden adoptar las asociaciones de consumidores?, ¿qué competencias o funciones les asignan las leyes?, ¿qué medidas de fomento están previstas?, o ¿qué mecanismos se establecen para garantizar la independencia y la responsabilidad de sus actuaciones? Estamos ante interrogantes que tienen su piedra de toque en las normas vigentes (v. *ibidem*). Algunas de estas normas, especialmente las más recientes, han supuesto avances muy positivos para el movimiento consumerista, como es la Ley 7/1998, sobre Condiciones Generales de la Contratación, o la nueva Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil; otras, proyectadas por ahora, son de mucho interés para el movimiento social de protección de los consumidores y usuarios, destacamos por su relación directa los trabajos para una futura Ley estatal de Asociaciones que derogaría, en lo que no ha hecho ya la Constitución, la deficiente y trasnochada Ley de Asociaciones de 1964. Hasta ahora el poder público no ha sentido como urgente, este cambio que demanda día tras día la sociedad civil (v., por su interés, rotundidad y claridad Marín López, J. J., «Prólogo» a la edición 1ª y 2ª de la «*Legislación sobre asociaciones*», Ed. Tecnos, Madrid, 1994 y 2000, respectivamente). Sobre los trabajos preparatorios de esta futura Ley de Asociaciones es inevitable una, intencionada política y jurídicamente, cuestión: ¿por qué la iniciativa legislativa, según las noticias de prensa, ha partido del Ministerio del Interior?

Cuarta, y última: para cualquier estudio del movimiento consumerista, desde el principiante al más avezado, el principal *talón de Aquiles* de la protección de los derechos e intereses, individuales y colectivos, de los consumidores y usuarios es la falta de vigencia práctica o efectiva de las normas positivas. El remedio, estamos convencidos de ello desde hace algunos años, no pasa exclusivamente (y, tal vez, ni siquiera, principalmente) por la información de los consumidores y usuarios como nos aleccionan instancias bien diversas: Unión Europea, Administraciones públicas nacionales, asociaciones de consumidores y, paradójicamente, asociaciones empresariales. La información es un instrumento útil y necesario; pero queda cojo sin el desarrollo del derecho de los consumidores y usuarios a ser educados y a ser formados en materias de consumo. Sin esta formación, la vida en las sociedades de consumo es, si se nos permite el símil, como una vida lastrada por la falta de visión. Por mucho que se teorice sobre el movimiento consumerista o de defensa de los consumidores y usuarios, por mucho que se destaque el papel dinámico o de motor que juegan en este movimiento las asociaciones de consumidores y usuarios: sin unos ciudadanos formados y educados como consumidores y usuarios el poder económico, con o sin la complicidad del poder político, seguirá manteniendo a este movimiento en una situación de inferioridad, de debilidad, de marginalidad, cuando no de ayuda o de complicidad (¡a su pesar, no se nos malinterprete!) para sus estrategias de promoción de ventas.

El peligro de empresarialización de

las asociaciones de consumidores (v.g.: en las asociaciones centradas en actividades editoriales y de servicios a sus asociados, y en las asociaciones creadas por las cooperativas de consumidores y usuarios), y el peligro de silencio, cuando no de desprestigio, de otras asociaciones (v.g.: las asociaciones generalistas, y las asociaciones especializadas), es más fácil y limpio en las sociedades (de consumo) posmodernas, mediáticas, de la información; que, a la vez, son las sociedades globalizadas, internacionalizadas, interconectadas. La

justificación es evidente: todas estas adjetivaciones tienen cobijo bajo el manto, ético y estético, de un nuevo liberalismo económico (de libertinaje económico, se escribe últimamente), que impone (esto es, sobrepone) sus intereses a todas y cada una de las instancias políticas, éticas, religiosas y culturales. Como vemos el frente abierto excede con creces el objeto de la obra y de su comentario.

Manuel Paniagua Zurera