

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

REFLEXIONES SOBRE LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

*Angela Figueruelo**

SUMARIO: I. Planteamiento del tema. II. El modelo económico de la Constitución Española de 1978. II. a) La Constitución Económica o el Derecho Público de la Economía. II. b) Rasgos constitucionales del modelo económico español. II. c) El equilibrio entre la libertad de empresa y la intervención estatal. II. d) El principio de unidad de la Economía Nacional y su manifestación en la unidad de mercado. III. Los principios rectores de la política social y económica. IV. Sobre las garantías de los derechos sociales. V. Comentarios al artículo 51 de la C.E. de 1978. VI. Garantías constitucionales del Derecho del Consumo. Addenda.

I. Planteamiento del tema

Si nos fijamos en los estudios de sociología más avanzados observamos que actualmente el consumo se entiende como una manifestación del conflicto social moderno que afecta a la vida de todos y en el que podemos destacar tres categorías de actores: los productores o suministradores de bienes y servicios, el Estado y los consumidores individuales y sus organizaciones (C. OFFE). Estos últimos ocupan una peculiar posición en el llamado “Estado del Bienestar” la cual pone de manifiesto una situación de desventaja. Su influencia en el proceso económico es limitada y los problemas de organización y movilización de los consumidores a la hora de defender sus intereses son evidentes. Desde esta realidad fáctica es desde donde debemos partir a la hora de efectuar un enfoque constitucional del Derecho del Consumo.

Recientemente se ha escrito (J. KEANE) que “las políticas estatales desmercantilizan considerablemente la vida cotidiana de la población al sustituir el contrato por el estatus político y los derechos de propiedad por los derechos de ciudadanía”. A partir de esta premisa no hallamos obstáculos para la constitucionalización de lo que sin duda alguna supone uno de los comportamientos sociales más frecuentes de casi todos los individuos.

Aunque no es frecuente que los derechos del ciudadano-consumidor encuentren expresa tutela en los ordenamientos constitucionales, entre las excepciones que confirman la regla general se encuentra el art. 51 de la Constitución Española vigente, que dice al respecto:

* Angela Figueruelo é Professora de Direito Constitucional da Universidade de Salamanca, Espanha.

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.
3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

La presencia de normas como la que previamente hemos transcrito *debe ser comprendida en el marco económico global de nuestra Constitución*. De todos es sabido que la inclusión de cláusulas económicas en un texto fundamental no debe ser entendido como un ejercicio de retórica constitucional con el socorrido pretexto de dificultades financieras. En nuestra sociedad de consumo es natural que el Estado asuma de forma expresa, como uno de sus objetivos, la defensa de los consumidores y usuarios. El respeto a la persona en esta vertiente, implica la posibilidad de entenderla también con capacidad de ejercer sus derechos, en cuanto agente de esta fase del proceso económico. Quizás, la teoría económica de la democracia se haya excedido en la analogía funcional entre el Estado y el mercado como marcos de referencia donde el ciudadano ejerce sus derechos y manifiesta sus preferencias, pero, ello no impide afirmar que la protección del consumidor en cuanto elemento de la democracia económica pudiera, acaso, reformar el compromiso del ciudadano con el proceso político democrático del Estado (J.L. CASCAJO).

Es desde la perspectiva anterior desde donde conviene entender el fomento de la participación de los propios interesados en las cuestiones que puedan interesarles, sobre todo en una materia como la del consumo donde queda muy patente la insuficiencia de la regulación legal. Por ello se ha dicho que

“el papel de los actores individuales y colectivos en la sociedad civil está cobrando una creciente importancia estratégica para la solución de los problemas sociales. Puesto que la justicia ya no es algo que pueda realizarse únicamente a través de la legislación, el imperio de la ley ha de verse complementado en su nivel más bajo por la acción de ciudadanos conscientes guiados por principios” (C. OFFE y V. PREUSS).

Teniendo en cuenta la evidente insuficiencia de los mecanismos legales para la protección de este tipo de derechos, no es ocioso el énfasis constitucional en el mandato de un procedimiento eficaz de garantía. Y, aunque no le corresponda a la disciplina del Derecho Constitucional el monopolio de una visión general y completa del fenómeno del consumo, sí tiene una gran responsabilidad en su concepción troncal y propedéutica. Debe estrechar los vínculos entre la política y el derecho, armonizar la norma con la ética social y actuar como técnica ordenadora de una realidad desde los principios y valores de la libertad, igualdad y dignidad humanas (P. LUCAS VERDU).

La doctrina ha puesto de relieve que el lenguaje constitucional, que opera con referencias constantes a convicciones morales, prácticas sociales y evoluciones políticas, en base a la superioridad jerárquica de la Constitución y a la función legitimadora de sus principios, somete todas las disposiciones normativas del ordenamiento a una especie de presión ininterrumpida. Al desenvolvernos *en los contornos difusos del mundo de los principios jurídicos* el intérprete con frecuencia se ve obligado a ponderar, proporcional y razonablemente las limitaciones que un principio supone para la aplicación y vigencia de otro, de forma que se consiga la mayor compatibilidad posible entre ambos (R. ALEXY). La función que juegan los Tribunales Constitucionales en este campo es imprescindible para el desarrollo de un Estado que se llama Social de Derecho.

De ahí que, al no haber zonas inmunes a la *penetración de los principios y valores constitucionales* se legitima la adopción de diversas medidas de intervención pública para la protección de los bienes e intereses que entran en juego en una materia tan compleja como ésta. Ante la inercia de la doctrina y la jurisprudencia hoy carece absolutamente de sentido no tomarse en serio el compromiso constitucional *de protección de los consumidores en el marco de las libertades económicas en el Estado Social*.

II. El modelo económico de la Constitución Española de 1978

II. a) La Constitución Económica o el Derecho Público de la Economía

La preocupación por los derechos sociales y la consagración del Estado como promotor de la justicia social y económica en el Constitucionalismo de la postguerra (II Guerra Mundial) dieron lugar a una revisión de los conceptos jurídico políticos. Entre ellos surgió el “Derecho Constitucional Económico” en el que se dan cita cuestiones referentes a la intervención del Estado en la economía, la función social del Estado, el principio del Estado Social... que conducen a la obligación del Estado de procurar la nivelación de las diferencias sociales y el establecimiento de un orden social justo.

El fundamento de este Derecho Público de la economía lo encuentra la doctrina (I.M. LOJENDIO) en la necesidad de someter al principio de justicia las decisiones económicas por su incidencia en la vida social, en el campo de las prerrogativas individuales y en la problemática del bien común. Se trata de un tema polémico porque obliga a definir qué se entiende por Constitución Económica y en qué medida pueden integrarse en la Constitución Política sus preceptos ó direcciones.

Hoy se entiende por Constitución Económica “el establecimiento jurídico de una ordenación económica determinada y los notables avances de la economía intervenida por el Estado en el régimen del mercado, en el régimen del derecho de la empresa y del trabajo y la abundante legislación existente en el ámbito económico y socio-político” (GARCIA PELAYO).

El concepto de Constitución Económica se puede entender en sentido fáctico y en sentido normativo. Poniendo el acento en los hechos efectuamos una desviación de la Constitución Política hacia el campo de la economía. Y, aparte de los requisitos, reservas

y limitaciones que desde la teoría jurídica son exigibles para aceptar la validez de un Derecho Constitucional Económico, lo cierto es que su ámbito de validez está directamente determinado por el fenómeno de la socialización cuyo instrumento principal en nuestro tiempo es la intervención del Estado en la Economía. Asistimos a lo largo del finalizado siglo XX a la etapa en la que el proceso de socialización e intervención estatal adquiere su máxima intensidad.

Se ha repetido hasta la saciedad que las Constituciones del Estado Liberal del siglo XIX tenían por objeto la regulación del Estado y no de la sociedad. Lo político era la materia constitucional pero no lo social, cultural o económico. Las propias declaraciones de derechos que los textos constitucionales contenían se manifestaban como la regulación de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado (derechos públicos) y no derechos sociales (P. DE VEGA). Estas afirmaciones pueden ser válidas como punto de partida a la hora de reflejar la teoría pero requieren ser matizadas cuando se trata de entender la realidad en la cual se proyectaron. Al consagrar las Constituciones la libertad en su sentido más amplio y al quedar garantizado el derecho de propiedad privada como uno de los derechos fundamentales, la norma constitucional no regulaba un sistema social y económico pero sí lo proclamaba: el de la libre iniciativa, esto es, el de la economía de mercado (M. ARAGON). Pero la Constitución no era ajena a la economía ya que, por lo que se refiere al propio Estado contenía las cláusulas dedicadas a la Hacienda Pública y en relación a la sociedad establecía una economía libre, en manos de los particulares con las mínimas injerencias por parte de los poderes públicos. Este esquema constitucional no impidió que el Estado, mediante leyes, reglamentos etc. interviniese en los fenómenos económicos, aunque esas intervenciones menores no quebraron el modelo que se mantuvo sin alteraciones hasta bien entrado el siglo XX. Es en este momento histórico cuando el Estado comienza a participar en la Economía, en unos casos absorbiéndola – Estados Totalitarios – y en otros regulando las líneas generales de su funcionamiento y actuando en los procesos económicos (Estado Social y Democrático de Derecho).

A la vista de las Constituciones de los Estados Democráticos de nuestro tiempo resulta obvio la gran diversidad de cláusulas económicas que contienen, cuestión que obliga a que se comente mucho en los últimos tiempos el modelo constitucional económico. Abandonando el modelo de economía libre se adopta *el de la economía intervenida que requiere el establecimiento en la norma suprema de limitaciones para los particulares y atribuciones competenciales para los poderes públicos*. Hay un número mayor de normas constitucionales respecto al tema porque hay una mayor capacidad pública de intervención y en consecuencia se darán mayores limitaciones a la libertad y un mayor protagonismo al Estado, al que sólo por el derecho pueden serle atribuidas competencias.

En resumen, las Constituciones del presente regulan la organización del Estado y de la sociedad en su conjunto, por lo que en ella se encuentran las directrices no sólo del Derecho público, sino también del Derecho privado. Por eso la Constitución además de ser la norma fundamental es la norma básica de todo el ordenamiento (M. ARAGON). Ya no es sólo la Constitución política del Estado sino que es, además la Constitución jurídica de la Nación y con ello se amplía considerablemente su campo normativo estableciendo

los principios rectores del sistema económico y determinando las posiciones que dentro de este sistema ocupan los sujetos privados y los poderes públicos (F. RUBIO LLORENTE).

II. b) Rasgos constitucionales del modelo económico español

En el Preámbulo de la Constitución Española vigente se alude a “un orden económico y social justo” y al “progreso de la economía”. Al margen de estas proclamaciones de carácter general nuestra “norma normarum” contiene a lo largo de su articulado un buen número de disposiciones en materia económica: Referentes a la Hacienda Pública, en sentido estricto (arts. 31, 133, 134 y 135 de la CE entre otros), ó al sector público de la economía (art. 128 de la CE), a la propiedad privada (art. 33 de la CE), a la libertad de empresa y la economía de mercado (art. 38 de la CE), a las líneas generales de la actividad económica nacional (arts. 38, 40 y 45, preferentemente, más los arts. 128, 130 y 131 de la CE) y a los sectores concretos de la actividad económica (arts. 148 y 149 de la CE).

A estos preceptos conviene añadir la definición del Estado español como un Estado Social capaz de intervenir con amplitud en la economía, tanto en la ordenación de la misma como en su propia realización (Art. 1.1 de la CE). Esta exégesis está clara en el texto constitucional y es algo común a todos aquellos países que pertenecen al modelo jurídico-cultural en el que España puede incluirse. A la vista del articulado es fácil concluir señalando que la Constitución Española faculta al Estado para intervenir con amplitud en la Economía, pero el problema se halla en conocer si existen límites a esa intervención, es decir, cuándo la intervención es obligatoria y cuándo es facultativa, pues, las tendencias doctrinales, predominantes en la actualidad, obligan a rechazar las tesis de la neutralidad del estado en materia económica. La Constitución garantiza, al menos en sus líneas básicas, la economía de mercado impidiéndose la completa erradicación de la libertad mediante cualquier sistema de economía totalmente intervenida por el poder público.

Según el Tribunal Constitucional (SSTC 1/82 y 11/84) la Constitución reconoce unos principios básicos del orden económico que de manera resumida será el modelo que *define el art. 38* de la propia Constitución: *el de la economía de mercado con limitaciones, acomodada a las exigencias del Estado social* (Economía Social de Mercado). Con ello se rechaza el modelo de la economía dirigida, fijando una economía libre, pero limitada. Ahora bien, pese a las limitaciones, el contenido esencial del modelo aparece garantizado no pudiendo ser desvirtuado por las decisiones de los poderes constituidos (M. ARAGON). Esto es así, porque, en el art. 38 de la CE aparece reconocido el mercado en cuanto garantía institucional que ha de ser respetada por el legislador y por el resto de los poderes públicos (C. SCHMITT).

En este orden constitucional económico, entendido como un conjunto normativo, presidido por la garantía institucional del mercado, la libertad otrora absoluta, resulta atemperada por las exigencias derivadas de la igualdad material (art. 9.2 de la CE) pues, no en vano, el Estado se define como social. De este modo se garantiza el instituto de la propiedad privada (art. 33.1 de la CE) se reconoce la función social de los bienes (art. 33.2 de la CE) en cuanto delimitadora del contenido esencial de los derechos, facultándose al

Estado para expropiar por causa de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3 de la CE). Además, se proclama que toda la riqueza del país, en sus distintas formas, está subordinada al interés general (art. 128.1 de la CE).

De manera paralela se reconoce el derecho a la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38.1 de la CE) y por otro se dispone que se protegerá su ejercicio de acuerdo con las exigencias de la economía general, y, en su caso, de la planificación (art. 38.2 de la CE) reconociéndose junto a esta iniciativa privada la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2 de la CE) y se confirma la capacidad del Estado para planificar, mediante ley, la economía general (art. 131 de la CE).

En resumen, el orden constitucional económico del sistema jurídico español permite que la propiedad privada y la libre iniciativa privada estén sometidas a condiciones pero, éstas no pueden hacer desaparecer esos derechos, únicamente pueden modularlos. *La concurrencia entre lo público y lo privado (J. HABERMAS) no puede llevar a la desaparición de la economía de mercado de la misma manera que la función social del contenido esencial de los derechos de propiedad no puede hacer desaparecer la propiedad privada como garantía institucional.* Estos rasgos básicos permiten identificar el modelo económico genérico de la Constitución Española con el modelo económico de la Unión Europea, a la que España pertenece, y cuya configuración jurídica efectuada por el Derecho Comunitario es de obligado cumplimiento en aquellos Estados miembros de la Unión (principios de primacía y de aplicación directa creados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con sede en Luxemburgo).

II. c) El equilibrio entre la libertad de empresa y la intervención estatal

Sería demasiado simplista afirmar que la Constitución Española se adscribe al diseñar la Constitución económica al modelo de economía de mercado sin más. Lo dicho anteriormente resulta fuertemente matizado por los límites establecidos y por la simultánea consagración de otro principio, en equilibrio con el que venimos citando.

Los límites que con carácter genérico impone la Constitución al libre juego de las fuerzas económicas son: la función social de la propiedad privada y la herencia (art. 33.1 de la CE) y la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 de la CE). Hasta aquí nos encontramos ante límites normales, puesto que en la concepción común del mundo civilizado los derechos de propiedad e iniciativa privada no pueden concebirse como absolutos. Por otra parte, no se trata de dos límites distintos, ya que la función social es algo ligado íntimamente al interés general, aunque conceptualmente ambas nociones no se identifiquen (M. BAENA DEL ALCAZAR). Sucede, además que el art. 38 de la CE subordina la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado a “las exigencias de la economía general” y, en su caso, de la planificación.

Sin embargo, a pesar de lo previamente dicho, debe entenderse que la economía de mercado se mantiene ya que el límite afecta al ejercicio de la libertad de empresa y no a su marco general que sigue siendo la citada economía de mercado. Respecto a ambos juega el principio contradictorio que consiste en hacer convivir la iniciativa pública en la

economía y la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio (Art. 128.2 de la CE). Se añade también a este precepto la intervención de empresas que, sin embargo, por su misma naturaleza juega siempre un papel accidental.

Entre estos dos polos de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y la iniciativa pública y la reserva de recursos al sector público, se mueve el sentido último de la Constitución económica en nuestro código fundamental. La libertad de empresa con sus presupuestos de la propiedad privada de los medios de producción y de la iniciativa privada a pesar de sus límites goza de una especial protección que nace “ex constitutione”, ya que, el art. 53 de la CE exige su desarrollo por ley y excluye la posibilidad de dictar decretos-leyes sobre la materia. Pero, también es cierto que para la iniciativa pública no se exige ley y que se deja a la opinión de las mayorías parlamentarias la definición de cuales son los recursos esenciales a reservar al sector público. De este modo queda un margen amplio para que los distintos gobiernos y las mayorías parlamentarias que los sustentan puedan aumentar el protagonismo económico del Estado y el tamaño del sector público.

Por último conviene aludir a los instrumentos de intervención que son los normales de la política económica. Los propiamente dichos están recogidos en el Título VII de la CE. Principalmente la empresa pública, el sistema tributario, el presupuesto y sobre todo la planificación. A ellos hay que añadir las medidas normales de política económica.

Deducimos la existencia de la empresa pública de la iniciativa económica pública recogida en el art. 128 de la CE. Las potestades del Estado para establecer y regular originariamente el sistema tributario se reconocen en el art. 133 de la CE. También el art. 134 de la norma suprema reconoce al presupuesto como instrumento de la política económica e íntimamente vinculado a la planificación cuando ésta existe. Por último, la planificación, en el caso de ponerse en práctica debe ser el instrumento de cierre del sistema puesto que su finalidad consiste no sólo en lograr el equilibrio, sino también estimular el crecimiento (arts. 131.1 de la CE). Por lo demás, es, sin duda, la planificación el instrumento más útil para lograr la solidaridad entre las nacionalidades y regiones (arts. 2 y 138 de nuestro texto constitucional).

II.d) El principio de unidad de la Economía Nacional y su manifestación en la unidad de mercado.

Si algo caracteriza al principio de la unidad de la Economía Nacional son sus rasgos abstractos y generales. No aparece explícitamente manifestado en la Norma Suprema sino que, su fundamento se encuentra en la unidad política (art. 2 de la CE) jurídica (art. 117 de la CE) económica y social de España (art. 149.1 y 13 de la CE). Su creación se debe a la jurisprudencia del TC que atribuye una competencia para el Estado o la Administración Central que no se reconoce en el art. 149 de la CE. El fin que se persigue es que el reparto de competencias económicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Sirvanos de ejemplo la Sentencia del TC 1/82 sobre las Cajas de Ahorro del País Vasco, la Sentencia del mismo órgano 152/88 sobre

vivienda, también en relación con la Comunidad Autónoma Vasca. En el mismo sentido la Sentencia 86/89 sobre la Ley de Ordenación del Seguro Privado o la Sentencia 97/83 que versa sobre la política general de precios. En estas resoluciones y en otras muchas se ha desarrollado la filosofía de integración entre la Economía del Estado en su conjunto y la Economía de las Comunidades Autónomas. De esta forma se ha creado la competencia de ordenación general de la Economía que ha permitido al Tribunal Constitucional acotar con cierta severidad las competencias económicas de las Comunidades Autónomas. En todas las resoluciones del Alto Tribunal se aprecia el fundamento del art. 139.2 de la CE como un mandato constitucional, aparentemente modesto y complementario, que garantiza la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional, expresando dicha garantía en forma de mandato negativo a las autoridades. Esto es un límite de actuación de las Comunidades Autónomas y los entes locales y que, en contrapartida existe un conjunto, el territorio español, en el que circulan los bienes de acuerdo con las reglas del proceso económico.

La importancia de lo previamente dicho es considerable pues implica que la organización económica prevalece sobre la organización territorial y que las decisiones macroeconómicas le siguen correspondiendo al Estado en su conjunto. Ello arrastra la actuación de los protagonistas económicos, públicos y privados, en todo el territorio nacional que sigue siendo una unidad económica respecto a la cual se proyectan y actúan los intereses en juego.

III. Los principios rectores de la política social y económica

Por normas materiales de la Constitución conviene entender aquellas mediante las cuales la Constitución crea Derecho, es decir, son como “têtes de chapitre” de todo el ordenamiento jurídico (P. ROSSI). Se trata de normas en general esquemáticas, abstractas, indeterminadas y elásticas que si permiten una larga permanencia del texto en el tiempo lo consiguen sólo a costa de mermar sus posibilidades de aplicación inmediata (F. RUBIO LLORENTE). Dentro de la clasificación que al efecto efectuara SCHEUNER se encuentran los principios fundamentales y los fines del Estado. Se trata de la presencia en la Constitución vigente de un gran número de preceptos que incorporan principios fundamentales del orden jurídico-político ó establecen finalidades concretas a la acción estatal. Sin ir más lejos el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho, que recoge el artículo primero, es un claro ejemplo de esa positivación de principios fundamentales que, si no da lugar a derechos judicialmente exigibles, no tiene por ello menos importancia en cuanto que constituye una directriz básica para la interpretación de la Constitución, que en ningún caso puede el juez pasar por alto y cuyo carácter doctrinal dota de una elasticidad profunda a la Constitución cuyo contenido puede así irse adaptando al cambio histórico y social (F. RUBIO LLORENTE).

Un valor jurídico próximo al de los principios fundamentales tienen las normas que *asignan fines determinados* a la acción del Estado. Estamos ante lo que la doctrina ha llamado durante mucho tiempo, siguiendo una terminología que comienza con los Comentarios a la Constitución de Weimar, *normas programáticas* (P. LUCAS VERDU). Estos preceptos no originan inmediatamente obligaciones exigibles ante los Tribunales de

justicia, aunque también puedan resultar de ellos de forma mediata, *derechos sociales*, pero *sí imponen una obligación a todos los poderes públicos, sí los vinculan* (aunque del art. 53 de la CE se deduzca otra cosa) y *sobre todo obligan al juez a la hora de interpretar cualquier norma*. Estamos ante fines que la Constitución, en cuanto fundamento del Estado, asigna a éste, y, en consecuencia, toda norma o toda decisión que proceda de la voluntad estatal ha de ser entendida como aproximación a estos fines e interpretada en consecuencia. Entre estos preceptos teleológicos se encuentran la mayor parte de los contenidos en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución Española (entre los que se halla el art. 51 que se ocupa de la defensa de los consumidores y usuarios) calificados con acierto por el constituyente español *como principios rectores de la política social y económica* y que vienen a abundar en el desarrollo del contenido del art. 9.2 de la norma suprema que, en pro de la consagración de una igualdad material de los ciudadanos, se ha convertido en una de las piezas clave de toda la arquitectura constitucional.

Los principios rectores de la política social y económica disfrutan de una amplia regulación en nuestra Constitución: Se dedican a ello los arts. 39 a 52 y viene a dar contenido jurídico al axioma doctrinal de que “en todos los sistemas políticos del mundo mucho de política es economía y la mayor parte de la economía es también política” (LINDBLÖM).

Los derechos sociales (principios rectores en nuestro ordenamiento) vienen a dar respuesta a la crisis actual del Estado que es una crisis económica del capitalismo a nivel mundial, consecuencia de la internacionalización de la actividad económica y del mercado. Este, en cuanto procura el beneficio individual difícilmente puede generar por sí mismo el interés colectivo y en la gran querrela histórica entre capitalismo y socialismo hubo que crear un nuevo Estado que obedece al modelo del “Welfare State”, frente al Estado no intervencionista del primer liberalismo. Esto conlleva añadir a las clásicas funciones estatales *aquellas destinadas a crear las condiciones de vida que ni el individuo, ni los grupos pueden asegurar por sí mismos* y ello implica ciertas intervenciones del Estado en el orden y procesos económicos para conseguir la denominada “procura existencial” (M. GARCIA PELAYO).

Si trasladamos este esquema general al particular caso español observamos que existe un amplio catálogo de derechos sociales calificados por el constituyente como principios rectores... lo que ha originado que algún sector de la doctrina mantenga que nos hallamos ante “los no derechos fundamentales” (J. PEREZ ROYO).

Un conocimiento aproximado de los mismos obliga a pasarlos por el tamiz del art. 53.3 de la Constitución Española que dice al respecto: “El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollan”.

Desde un planteamiento simplista de las garantías aquí recogidas se puede mantener que estos “derechos” no son directamente aplicables, que no son vinculantes y que su carácter es simplemente informador de las actuaciones de los distintos actores públicos: legislador, administración y jueces. Estaríamos ante simples normas programáticas que para poder ser defendidas ante los jueces y tribunales ordinarios requerirían un desarrollo

legal, puesto que su efectividad jurídica no nacería del texto constitucional. A partir de aquí la polémica está servida: Frente a quienes sostienen (F. GARRIDO FALLA) que no son verdaderos derechos, sino que son normas de acción cuya protección es de muy difícil instrumentación jurídica, se encuentran quienes reconocen el carácter de efectivas normas jurídicas a estos derechos sociales (E. GARCIA DE ENTERRIA) y no el de meras normas programáticas sin posibilidad de aplicación judicial. Sin tomar partido por ninguna de las distintas opiniones doctrinales sí queremos dejar constancia de que existen serias dificultades a la hora de establecer una protección constitucional de los derechos sociales, porque, entre otras cuestiones de especial relevancia hay que tener en cuenta las peculiaridades jurídicas de la norma constitucional (A. NIETO):

- 1) Algunos preceptos de la norma suprema no producen efectos jurídicos directos pero por eso no dejan de ser normas jurídicas constitucionales. Por ejemplo las que conforman la parte orgánica.
- 2) La Constitución en cuanto proyecto político de futuro es una norma jurídica peculiar en la que conviven elementos jurídicos y elementos sociales. Por ello el control del cumplimiento de la actuación de los poderes públicos no se llevará a cabo por medios jurídicos ordinarios, sino a través de instrumentos constitucionales, político constitucionales ó fácticos.
- 3) En sus intenciones de futuro la CE reconoció principios y valores (derechos sociales) que deben inspirar las actuaciones de los poderes públicos y entre ellos las de los jueces (cfr. el art. 53.3 antes transcrito). Este precepto, en términos literales significa que los jueces deben tenerlos en cuenta pero sin que lo aleguen las partes.
- 4) La Constitución es por naturaleza una norma de reenvíos . Esto significa que es la norma suprema por donde pasan todos los hilos del derecho siendo en gran medida una guía de conducta que permite al legislador y a los tribunales un progreso en el camino hacia la democracia social.

IV. Sobre las garantías de los derechos sociales

Aunque aparecieron brotes de la constitucionalización de los derechos sociales con carácter previo, se mantiene que antes de la Carta de Weimar de 1919 el tema puede ser tratado como la historia de un vacío. Fue, pues, en ese momento histórico cuando los derechos pasan de la esfera de la aspiración a la esfera de la obligación, configurándose el Estado social como superador de las contradicciones del Estado liberal. No obstante, será en el constitucionalismo surgido tras la Segunda Guerra Mundial cuando la extensión de la idea del Estado material de Derecho al orden del trabajo y de la economía cuaje en una serie de Constituciones, como son la italiana de 1947, la griega de 1975, la portuguesa de 1976 y la española de 1978.

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿El Estado social – en cuanto continuidad, que no ruptura, con el Estado liberal – puede utilizar las estructuras garantistas existentes en el liberalismo de cara a la protección de los derechos sociales? No puede existir una respuesta

unívoca porque las aporías de los derechos sociales se hallan no sólo al relacionarlos con los derechos clásicos de libertad, sino también en el interior de los propios derechos sociales.

Para una mejor comprensión de los mismos, conviene aproximarse a su naturaleza jurídica. Al parecer, se trata de una ambigua figura empírica dotada de un particular contenido sociológico y económico que dificulta precisar su significado jurídico. Las normas constitucionales con un contenido social vienen a ampliar el inventario de los derechos fundamentales e implican la intervención de un Estado que no abandona a los individuos a su situación social, sino que acude en su ayuda mediante garantías. La delimitación de los ámbitos no estatales ha dejado de producirse automáticamente a la hora de participar en igualdad de oportunidades en las compensaciones sociales y en las instituciones políticas. Esa participación debe ser asegurada por el Estado. La bifronte estructura jurídica de estos derechos –posición subjetiva de ventaja y garantía objetiva de carácter institucional – conlleva el que las normas que los regulan se vean a veces reducidas a garantías institucionales o a meras directrices al legislador. Es su eficacia jurídica lo que se cuestiona.

Esto es así porque no puede ser igual la posición del ciudadano de un Estado abstencionista que en otro responsable y agente del proceso productivo y de las decisiones de política económica. En este Estado, la categoría de los derechos públicos subjetivos resulta insuficiente a la hora de entender el alcance actual de la teoría jurídico-política de los derechos fundamentales, que conduce también a cuestionar la actual eficacia de sus institutos de garantía. No puede olvidarse que los derechos sociales, en cuanto situaciones jurídicas de ventaja, suelen quedar reducidos para el ciudadano a meros intereses simples, lo cual implica que permanezcan sin la necesaria efectividad jurídica, contrastando su protección con la concepción actual de los derechos fundamentales como derecho inmediatamente vigente y aplicable (J.L. CASCAJO).

Quizá sea conveniente insistir en una propuesta de renovación dogmática a la hora de entender los derechos sociales desde una perspectiva estrictamente constitucional, ya que, aunque tradicionalmente estos derechos fundamentales se ejercitan frente al Estado *a parte debitoris*, su eficacia se despliega también frente a terceros particulares que pueden verse afectados por esa situación. De ahí las dificultades de introducir contenidos sociales en la esencia del Estado de Derecho. Han sido otras ramas de la vida jurídica (Derecho administrativo, Derecho del trabajo, Derecho de la economía) las que han permitido la entrada del Estado social en la teoría del Derecho público. Y esas partes del ordenamiento jurídico que presentan una dimensión social más acentuada son también las que adolecen de una mayor imperfección normativa, no determinando con precisión las condiciones en que deben ser aplicadas.

Cuando, desde la perspectiva del Estado social, los poderes del Estado, a través de la Administración, transformen esas obligaciones jurídicas en derechos subjetivos del individuo, se verán obligados a veces, ante la insuficiencia de formas jurídicas propias, a derivar hacia módulos jurídicos de Derecho privado, que vendrán a aumentar las dudas ante la caracterización e interpretación que debe darse a sus actos.

Hemos de constatar pues, que la mera incorporación de los derechos sociales al catálogo de los derechos fundamentales no produce una adecuada protección y cumplimiento

porque se trata de instituciones jurídicas lábiles, sensibles a los equilibrios políticos y económicos del sistema en su conjunto. De ahí la importancia de las formas de tutela de estos derechos que se dirigen al legislador y también al juez en la medida en que éste contribuya a configurar el Derecho.

Existen límites difícilmente superables a la hora de la protección jurisdiccional de estos derechos y se observa la falta de adecuación de los remedios jurisdiccionales clásicos para solventar de forma adecuada esas situaciones. Pero no por ello se deben dejar a un lado los posibles medios de tutela existentes. A saber: técnica del control de constitucionalidad, tutela judicial ordinaria e incluso el propio procedimiento administrativo.

Sin perjuicio del trato diferenciado que cada derecho social necesita, la justicia constitucional, en su aspecto material y procesal, ha sido útil a la hora de convertir en justiciables situaciones que por sí solas no serían susceptibles de tutela constitucional reforzada. La doble perspectiva, objetiva y subjetiva, de la función de la jurisdicción constitucional podrá propiciar una “política de derechos fundamentales sociales” dirigida al legislador y al intérprete. A pesar de lo cual, las omisiones del legislador no han podido ser fiscalizadas de forma operativa a través de la vía de la inconstitucionalidad, quizá por la inadecuación de las técnicas utilizadas, que han sido extraídas de otras ramas jurídicas, como el Derecho penal o el Derecho administrativo. No obstante, no debe ser olvidada la ardua tarea de adecuación entre la norma constitucional y el resto del ordenamiento llevada a cabo a través de las técnicas de la derogación e ilegitimidad constitucional. A lo cual hay que añadir también una práctica jurisprudencial de un “constitucionalismo cooperativo” en base a las sentencias manipulativas y aditivas que persiguen una correcta aplicación de los principios de igualdad y del Estado social.

Pero si este aspecto del ejercicio de los derechos sociales frente al Estado se resuelve con ciertas dificultades, más problemas representa la afirmación de la eficacia *erga omnes* de las libertades fundamentales. El tema de la *Drittwirkung* de los derechos fundamentales ha tomado relevancia y se expresa fundamentalmente en la tendencia del juez ordinario a la utilización directa de la normativa constitucional dotada de operatividad inmediata para regular las relaciones entre particulares. No pudiéndose olvidar tampoco el procedimiento administrativo como lugar de equilibrado encuentro de intereses contrapuestos, en el caso de los derechos sociales que se concretan en prestaciones de los poderes públicos, y que dan lugar a intereses legítimos.

V. Comentarios al art. 51 de la Constitución Española de 1978

No existen en el constitucionalismo español precedentes de un derecho como el que se reconoce en el art. 51 de la CE. Tampoco es algo normal que las Constituciones del occidente europeo se ocupen de este tema. Únicamente vemos como el art. 110 de la Constitución Portuguesa de 1976 garantiza la protección de los consumidores.

La redacción actual y definitiva del art. 51 se debe a la Comisión Constitucional del Senado o Cámara Alta y su inclusión en el debate constituyente obedece a la tendencia generalizada, tanto a nivel nacional como internacional, a partir de los años sesenta, de la

necesidad de declaraciones y normas legales que consigan una adecuada defensa de los consumidores. Además, su redacción final se debe a la enmienda defendida por la Senadora Dra. BEGUE CANTON ya que el art. 47, proveniente del Congreso de los Diputados no establecía principios, sólo manifestaciones concretas de la protección de los consumidores. La crítica suscitada dio lugar a la redacción definitiva del actual art. 51 de la CE en sintonía con los arts. 1.1 de la CE (España se constituye en un Estado social y Democrático de Derecho) y 9.2. de la CE (principio de igualdad material de los ciudadanos ante la ley).

Los dos primeros apartados del art. 51 se inspiran en la Resolución del Consejo de la C.E.E. de 14 de abril de 1975 que enumera los siguientes derechos fundamentales del consumidor:

- 1) Derecho a la protección de su salud y de su seguridad.
- 2) Derecho a la protección de sus intereses económicos.
- 3) Derecho a la representación o a ser oído.

En esta enumeración nos encontramos verdaderos derechos junto a los instrumentos necesarios para su realización. Pero, si trasladamos este esquema al art. 51 de nuestra norma suprema observamos que los “verdaderos derechos” aparecen en el párrafo primero del citado precepto, mientras que en el párrafo segundo aparecen los de carácter instrumental. Y no se alude al derecho a la separación de los daños que, pensamos, va implícito en los demás, ya que sin él quedarían privados de contenido el resto de los derechos y carente de significado alguno la alusión a “procedimientos eficaces”.

Respecto al párrafo tercero la doctrina se ha pronunciado sobre su carácter innecesario pues, contiene un mandato al legislador (RUBIO LLORENTE) cuya obligatoriedad a la hora de su cumplimiento carece de mecanismos eficaces de control.

Ascendiendo del marco particular al más general de la doctrina autorizada (C. OFFE) se pone especial énfasis también en las dificultades que conlleva una identificación técnico jurídica de la definición de consumidor. Así, se alude a dos tipos de dificultades:

- 1) Los intereses de los consumidores serán debilitados en proporción al interés prevaleciente de patronos y fabricantes en mantener empleos y beneficios respectivamente.
- 2) Los consumidores no constituyen un complejo de individuos claramente delimitable y organizable por los problemas que su heterogeneidad social, técnica y temporal conlleva.

Por eso hay que superar declaraciones pragmáticas y pasar por encima de discusiones terminológicas en pro de una normativa sustancial que dote de eficacia a la protección de los consumidores.

En relación a lo previamente señalado se deben resaltar los abundantes comentarios que tanto mercantilistas como administrativistas han dispensado al art. 51 de la CE. Se ha dicho que es un precepto constitucional abierto, que contiene un principio informador del sistema económico corrector de la función reguladora del mercado y condicionante del ejercicio de la libertad de empresa (A. MENENDEZ). Sería pues, otro ejemplo más de las frecuentes normas constitucionales sobre ordenación de la economía. También se ha escrito que estamos ante un nuevo principio general del Derecho (el de protección a los

consumidores) al que hay que atribuir las consecuencias que necesariamente se derivan de tal condición, conforme dispone el Título Preliminar del Código Civil. Ante la desigualdad real que sufren los participantes en el tráfico económico se reconocen una serie de derechos fundamentales e instrumentales de los consumidores (A. BERCOVITZ).

Incluso se ha llegado a defender su valor interpretativo y su eficacia habilitadora que permite a los poderes públicos la interferencia en el mercado, en defensa de un conjunto de intereses colectivos y difusos (J.I. FONT), propiciando una legislación administrativa que atempera los principios clásicos de la legislación civil. Pero, esta norma en la que se reconocen unos derechos y se fijan unos mandatos no debe ser entendida como una norma competencial (J. SALAS). La doctrina más avanzada ha destacado, al hilo de los dictados de la Jurisprudencia Constitucional, la indeterminación y el reparto confuso de competencias en esta materia difícilmente deslindable de otras materias complementarias. Tampoco olvida la doctrina resaltar la conexión material del art. 51 de la CE con el principio de uniformidad de las condiciones de vida, reconocido constitucionalmente, ni con el postulado de la calidad de vida entendido como valor jurídico (J.M. BAÑO).

Es frecuente también aludir al alcance limitado de las políticas de consumo cuantificadas como costes no salariales del proceso productivo ante los condicionamientos económicos que representaban una serie de factores exógenos y muy determinantes de la relación de consumo. Pero esto no permite entender el art. 51 como una norma de difícil cumplimiento, ya que ello no le *impide operar como fundamento básico de un grupo normativo que permite una interpretación sustancial del orden económico plasmado en la Constitución*.

Trascendiendo la glosa doctrinal se debe comprender el fundamento constitucional del Derecho del Consumo, como un principio que condiciona y limita las exigencias políticas y legislativas que se desprenden del modelo constitucional de economía de mercado. El art. 51 en cuestión no puede ser entendido como última norma de referencia a la que remite todo un conjunto yuxtapuesto de disposiciones que son fruto de la discrecionalidad administrativa. Un entendimiento adecuado del principio de legalidad exige la habilitación necesaria para respaldar las actuaciones de la Administración y la elaboración de una política legislativa apoyada en las mayorías parlamentarias que dé rumbo fijo al fenómeno del consumo conforme a las pautas y los valores constitucionales. Sólo de este modo se podría fundamentar la inconstitucionalidad de toda norma que infrinja el contenido del art. 51. El bloque normativo que se vertebra partiendo del citado precepto, encuentra además explícito apoyo constitucional en la cláusula del Estado Social de Derecho (art. 1.1 de la CE) y en el principio de igualdad material al que obligatoriamente deben tender todas las actuaciones de los poderes públicos (art. 9.2 de la CE) (S. BARILE y otros).

Con todo, hay que resaltar que la incorporación de la defensa de los consumidores y usuarios al elenco de los principios rectores de la política social y económica – derechos sociales – no produce, necesariamente, el efecto de conseguir su adecuada protección y la plenitud de su ejercicio.

VI. Garantías constitucionales del Derecho del Consumo

Sin perjuicio de la protección dispensada por la legislación ordinaria (penal, civil, mercantil, contencioso-administrativa...) la tutela constitucional del derecho del consumo y de aquellos otros derechos que inciden en el art. 51 de la CE, es preciso enmarcarla en el art. 53.3 de la CE. De la mala redacción de este precepto (que transcribimos anteriormente) deducimos que:

- 1) En caso de reforma la protección otorgada por la Constitución es el procedimiento ordinario regulado en el art. 167 de la norma suprema.
- 2) El desarrollo de este derecho no se incluye en las materias reservadas a la ley orgánica (art. 81.1 de la CE). Dicho desarrollo, que es potestativo, en caso de llevarse a efecto, se hará mediante una ley ordinaria que sí incurre en violación del contenido constitucionalmente reconocido al citado precepto podrá ser recurrida en inconstitucionalidad por las vías y procesos correspondientes ante el Tribunal Constitucional.
- 3) Este derecho al no estar incluido en el núcleo duro de los derechos fundamentales de nuestra Constitución carece de la protección extraordinaria tanto del recurso de amparo ordinario como del recurso de amparo constitucional.
- 4) Pero ese desarrollo potestativo por ley ordinaria permite su protección en la vía jurisdiccional ordinaria, obligando a los tribunales y a los poderes públicos a que lo tengan en cuenta en sus actuaciones, pues, no en vano, nos hallamos ante un principio general de nuestro derecho. Y, en consecuencia, las normas particularizadas de protección al consumidor, existentes con anterioridad a la Constitución de 1978, cobran ahora un nuevo valor porque, deben ser interpretadas de acuerdo al principio de protección de los consumidores y usuarios y además, frente a ellas cabe la posibilidad de su declaración de inconstitucionalidad a través de la Cuestión de Inconstitucionalidad que regula el art. 163 de la CE.

Vienen al caso las palabras escritas por ZAGREBELSKY que señalaba al respecto:

“aunque existe una diferencia incontestable entre los derechos sociales y las restantes categorías de derechos, la experiencia acumulada en los años siguientes a su constitucionalización ha demostrado claramente que los derechos sociales no tienen exclusivamente un valor político o ideológico sino también jurídico, en cuanto criterio de interpretación del sistema y cláusulas generales y en cuanto normas que determinan la inconstitucionalidad de aquellas leyes que claramente se oponen a éstas. Pero más allá de estos efectos pueden valer también como verdaderos derechos”.

Si esto es predicable con carácter general de los derechos sociales veamos cual puede ser la eficacia particular del “derecho del consumo” en el marco de los principios rectores de la política social y económica en nuestra Constitución de 1978:

1) Frente al legislador que debe concretar el Estado Social (Arts. 1.1, 9.2 y 14 de la CE) permite declarar inconstitucional cualquier norma de desarrollo de su contenido que atente contra el postulado del Estado Social. Esto nos lleva al problema planteado por HESSE en torno a la “irreversibilidad de las conquistas sociales” ¿es constitucionalmente legítimo que los poderes públicos recorten algunas de las conquistas sociales? Doctrina, por lo demás, inviable en época de crisis económica y que obliga a distinguir el núcleo esencial de las regulaciones sociales ya configuradas y los componentes suplementarios.

También es problemático el control de las omisiones del legislador, pues no hay técnicas operativas para obligar al legislador a actuar (principio de separación de poderes) y suplantarle en su tarea por vía jurisprudencial se contradice con un sistema de primacía del legislativo, aunque al lado se incluya un control de constitucionalidad de las leyes. En nuestro ordenamiento sólo existen vías indirectas de control:

- a) El Defensor del Pueblo (art. 54 de la CE).
- b) El ejercicio del derecho de petición (art. 29 de la CE).
- c) La iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE).

2) Frente a Jueces y Tribunales (arts. 9.1 y 117.1 de la CE). Según el art. 53.3 de la CE los jueces y tribunales deben en base al “principio de interpretación conforme” interpretar todo el ordenamiento de acuerdo a los postulados constitucionales. Así la legalidad ordinaria debe ser reinterpretada a la luz de los preceptos constitucionales (arts. 5.1, de la L.O.P.J. y 40.2 de la L.O.T.C.) y si la interpretación no es posible deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el T.C. (art. 163 C.E. y 53 LOPJ) si la norma es de rango legal y si su rango es reglamentario deberán inaplicarla (art. 6 LOPJ).

3) Frente al Ejecutivo. Los principios rectores son “fines del Estado” y por ello normas materiales de la Constitución (SCHEUNER). Al Gobierno y a la Administración (art. 97 de la CE) les corresponde la dirección política y la puesta en práctica de esos principios rectores. La responsabilidad fundamental es del legislador, pero el gobierno está habilitado a tal fin para poner en marcha la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE). Además (art. 134.1 de la CE), elabora y presenta los Presupuestos Generales del Estado en las Cortes y las leyes presupuestarias destacan en su papel de puesta en marcha de esos derechos sociales. También la Administración intervencionista y prestacional ha de mantener el funcionamiento de los servicios públicos. Pero ésta solo está sometida al principio de legalidad (art. 103.1 de la CE). El carácter técnico de la legislación del Estado asistencial hace más difícil su control, pues quien lleva a la práctica – aplica – esas disposiciones es la Administración. ¿Cómo puede un juez controlar si esa solución técnica responde al interés general o al interés público? Dada la dificultad que encierra la concreción de estos conceptos jurídicos indeterminados, los controles judiciales no son los más eficaces y quizás haya que pensar en otros sistemas de control.

Finalmente, los bienes jurídicos protegidos en el art. 51 de la CE tienen un reforzamiento colateral en la garantía de los derechos a la vida e integridad física (art. 15 de la CE), a la salud (art. 43 de la CE), al derecho de propiedad (art. 33 de la CE), el derecho al medio ambiente (art. 45 de la CE), el derecho a una vivienda digna (art. 47 de la CE) y en las organizaciones de consumidores en el marco del derecho de asociación (arts. 22 y 52 de la CE).

De un análisis conjunto de todos ellos se desprende la obligación de todos los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios a través de la vigilancia del tráfico de tal manera que queden protegidos la seguridad, la salud, los intereses económicos. Ello implica facilitar y promover las asociaciones de consumidores y usuarios – que en cuanto contrapoder – defiendan los intereses particulares en el marco de un Estado interventor que tiende a invadir todos los ámbitos de la sociedad.

Addenda

Para un correcto entendimiento del desarrollo normativo y jurisprudencial del artículo 51 de la Constitución Española, *transcrito en el planteamiento del tema del presente trabajo*, deben confrontarse las siguientes disposiciones y resoluciones:

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y usuarios y la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 15/1989, de 26 de enero (BOE núm. 43, de 20 de febrero), que estima parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley; también la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 1982 (Sala III); modificada dicha Ley 26/1984 por la Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos (BOE núm. 161, de 7 de julio de 1994); Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles (BOE 283, de 26 de noviembre de 1991); Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente (BOE núm. 133, de 4 de junio de 1994), el Real Decreto 951/1997, de 20 de junio, de desarrollo (BOE núm. 150, de 24 de junio de 1997), Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1995; corrección de errores en BOE núm. 113, de 12 de mayo), y la Ley 28/1998, de 13 de julio, de Venta a Plazos de Bienes Muebles (BOE núm. 167, de 14 de junio de 1998). También la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1999). La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996), modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1999), y la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la anterior (BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996).

Repertorio bibliográfico

AA.VV., *Derecho y economía en el Estado Social*, Madrid, Tecnos, 1988.

AA.VV., *El Estado Social*, Madrid, C.E.C., 1986.

AA.VV., *Estudios sobre el derecho del consumo*, Bilbao, Iberdrola, 1991.

AA.VV., La reforma del estado asistencial, *Cuadernos y debates*, nº 2, Madrid, C.E.C., 1987.

- ALEXANDER, R., *Teoría de la argumentación jurídica*, Madrid, C.E.C., 1989.
- ALEXANDER, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, C.E.C., 1993.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., *La Constitución Española de 1978: Comentario sistemático*, Madrid, Ed. Del Foro, 1978.
- ARAGÓN REYES, M., *Libertades económicas y estado social*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- ARAGÓN REYES, M., *Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., “La protección de los consumidores, la Constitución Española y el Derecho Mercantil”, en T. R. Fernandez (ed.), *Lecturas sobre la Constitución Española*, Madrid, UNED, 1978, vol. II.
- BERMEJO VERA, J., “Aspectos jurídicos de la protección de los consumidores”, *Revista de Administración Pública*, nº 87, 1978.
- BILBAO UBILLOS, J.M., *Los derechos fundamentales en la frontera entre lo público y lo privado*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- BÖCKENFÖRDE, E.W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Ed. Trotta, 2000.
- BÖCKENFÖRDE, E.W., *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
- CASCAJO CASTRO, J.L., *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, C.E.C., 1988.
- CAZORLA PRIETO, L.M., *Comentario al art. 51 de la CE*, Madrid, Civitas, 1985.
- COSSIO DIAZ, J.R., *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, C.E.C., 1989.
- DAHRENDORF, R., *El conflicto social moderno*, Madrid, Mondadori, 1990.
- DWORKIN, R., *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1995.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, J.J., *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, Civitas, 1998.
- FONT, J.I., “Notas sobre el modelo económico de la CE de 1978”, *Revista de Derecho Mercantil*, nº 52, Madrid, 1979.
- GALÁN CORONA, E., Prólogo a la edición española de N. Reich, *Mercado y Derecho*, Barcelona, Ariel, 1985.
- GARCIA COTARELO, R., *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Madrid, C.E.C., 1986.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

- GARCIA PELAYO, M., “Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución”, en el vol. col. *Estudios sobre la CE de 1978*, Zaragoza, Ed. Pórtico, 1979.
- GARCIA PELAYO, M., *Escritos políticos y sociales*, Madrid, C.E.C., 1989.
- GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1980.
- HÄBERLE, P., *Retos actuales del Estado Constitucional*, Oñati, IVAP, 1996.
- HABERMAS, J., *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, Tecnos, 1991.
- HABERMAS, J., *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Tecnos, 1983.
- HABERMAS, J., *La constelación posnacional*, Paidós, 2000.
- HARRIS, D., *La justificación del Estado del Bienestar*, Madrid, IEF, 1990.
- HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, C.E.C., 1983.
- KRIELE, M., *Introducción a la teoría del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1980.
- LARENZ, K., *Derecho justo*, Madrid, Civitas, 1985.
- LUCAS VERDU, P., *La lucha contra el positivismo jurídico en la república de Weimar*, Madrid, Tecnos, 1987.
- MARTÍN MATEO, R., *Derecho Público de la Economía*, Madrid, CEURA, 1985.
- MARTÍN MATEO, R., “La calidad de vida como valor jurídico”, *RAP*, nº 117, 1988.
- MELLENDEZ, A., *Constitución, sistema económico y Derecho Mercantil*, Madrid, UAM, 1982.
- OFFE, C., *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Pons, 2000.
- QUINTELA, M.T., *La protección de los consumidores y usuarios y la CE de 1978*, I.N. del Consumo, 1986.
- RUIZ RICO, J.J., “Art. 51. Defensa de los consumidores y usuarios”, en Oscar Alzaga (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, Edersa, 1984, tomo IV.
- SALAS, J., “Defensa del consumidor y competencias de los diversos entes territoriales”, *RAP*, nº 119, 1989.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., “Los Ayuntamientos y la defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios”, *REAL y A*, nº 246, 1990.
- VEGA GARCIA, P. de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Temas Clave de la CE, Madrid, Tecnos, 1985.
- VEGA GARCIA, P. de, *Mundialización y derecho constitucional: Para una palingenesia de la realidad constitucional*. VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998, vol II.
- ZAGREBELSKY, G., *El derecho dúctil: Ley, derechos y justicia*, Madrid, Ed. Trotta, 1995.