

# ***Mercado y consumidores***

Carlos SÁNCHEZ-REYES DE PALACIO

*Presidente de la Organización de Consumidores y Usuarios*

## **1. EL CONSUMIDOR NACE CON LA SEGUNDA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**

1.1. El concepto de «consumidor», como agente económico, sujeto de determinados derechos e intereses, contrapuesto a los de otros agentes de la vida económica, es algo reciente. Propio de la sociedad postindustrial o «de consumo» surgida del conjunto de transformaciones tecnológicas, en la producción y en la distribución, que se iniciaron en la segunda mitad del siglo pasado y se acentuaron en el primer tercio del presente siglo y que se conocen como «segunda revolución industrial».

Es evidente, claro está, que si por «consumidor» entendemos, simplemente, como aquel sujeto que consume, consumidores los ha habido siempre, y en el caso del ser humano este ha sido un «consumidor» desde su aparición sobre la faz de nuestro Planeta. Ahora bien, no es ese el concepto al que nos vamos a referir hoy aquí. No basta el hecho de «consumir» para definir a un consumidor. Este lo que consume son «bienes y servicios adquiridos en el mercado» y no producidos por el mismo. Y es más, se encuentra en ese mercado en una determinada situación, de indefensión ó, al menos, de debilidad frente a aquel que le vende esos bienes y servicios. Y eso sólo ocurre a partir de un determinado momento histórico reciente.

### **1.2. Trabajador no es, tampoco, quien trabaja**

Más o menos es algo parecido a lo que sucede con los trabajadores, que si los definiéramos como aquellos que trabajan, «indiscutiblemente siempre existieron. Trabajadores serían, recurriendo a la simbología bíblica, nuestros primeros padres desde el mismo momento en que fueron expulsados del Edén». No obstante, los trabajadores, como clase, como agente social con unos determinados intereses que los aglutinan y los enfrentan a otros, es un producto de la primera revolución industrial, tiene su origen en la producción «en masa», en galéricas, determinantes de una contratación no indivi-

dualizada, sino también en masa, y un desequilibrio que no se daba con anterioridad, o al menos no se daba con igual intensidad, en las relaciones entre «empresarios» y «trabajadores libres». La proletarianización surge de la mayor capacidad que tiene el propietario de una fábrica, a la hora de contratar no a uno, o pocos para imponerles sus propias condiciones: El salario y las condiciones laborales que le garanticen la mayor plusvalía posible. Carentes de capacidad negociadora individual los trabajadores pueden ser objeto de explotación, a menos que se organicen, negocien colectivamente ó presionen para que se regule, con una cierta seguridad ese «mercado».

### 1.3. El consumidor en sentido estricto

Al consumidor le ocurre lo mismo a partir de un momento dado en el proceso de desarrollo de la sociedad capitalista. Las relaciones entre oferta y demanda responden a un cierto equilibrio, en tanto en cuanto se dan en el mercado esas condiciones que, a los que estudiamos economía, señalan los libros clásicos. Los precios se forman en virtud de la demanda y la oferta existentes. La oferta trata de ajustarse a esa demanda, se dirige a satisfacer las necesidades y los gustos de los demandantes. La capacidad de negociación de unos y otros está evidentemente muy equilibrada en un mercadillo tradicional e incluso en un mercado de abastos. El ama de casa que se dirige a adquirir su cesta de la compra diaria puede conocer, con relativa facilidad, la oferta existente. Sabrá que si hay muchos oferentes puede «regatear» el precio, o bien aquéllos se darán cuenta de que si hay pocos compradores no tendrán más remedio que reducir sus precios, si quieren liquidar la mercancía que ofrecen –sobre todo si se trata de productos perecederos–. Ante distintos precios, debidos a la variedad de calidades, no le resulta difícil al comprador valorar si esa diferenciación de precios está justificada, por la mayor frescura, calibre de las piezas, limpieza, etc. Estamos ante un mercado transparente y en el que concurren muchos oferentes, donde sin duda se cumple ese principio de formación libre de los precios por el juego de la oferta y la demanda.

¿Pero qué sucede a partir del momento en que la producción en masa determina también una distribución en masa, cuando cada vez se producen mas artículos y no simplemente los que cubren las necesidades básicas y estos artículos son cada vez mas sofisticados, y al mismo tiempo productores y distribuidores disponen de poderosos instrumentos para condicionar la toma de decisiones de los consumidores, creándoles, artificialmente, muchas necesidades, informándoles sesgadamente (interesadamente) sobre las virtudes de esos productos (que por su complejidad el consumidor no puede calibrar), efectuando, mediante la publicidad, un autentico «lavado de cerebro» de sus posibles compradores?. Ahí es donde aparece el «sufrido consumidor» al que nos referimos. Ese «consumidor» al que se le dice que es el «rey», pero que en realidad es un sujeto susceptible de explotación, un ser débil frente a los distribuidores y productores. Un agente que lejos de orientar y condicionar la oferta y conducirla a la cobertura de sus necesidades, se ve condicionada por esta, que es la que dicta lo que tiene que comprar «para ser feliz». El consumidor en sentido estricto es ese sujeto, al que el profesor Broseta calificaba de «nuevo proletario, que surge en las sociedades «opulentas», donde la producción deja de dirigirse a satisfacer la demanda generada por auténticas necesidades, donde se genera una demanda para producir, en lugar de producir para satisfacer una demanda.

Ese consumidor no tiene capacidad alguna, individual, de «negociar». Compra al precio que se le indica. No sabe, ni siquiera, lo que compra. O la calidad de lo que

compra. La única información es la que le dá el productor ó el distribuidor, y es una información (publicidad) interesada: Siempre lo que le venden es «lo mejor», lo necesita...¿Una lavadora con diez programas mejor que otra de tres?. ¿Lava mas blanco?. ¿ese producto, de verdad, adelgaza? ¿Está justificado pagar tanto por un determinado televisor? ¿Cual es, incluso, el precio medio de la tienda donde adquiere multitud de productos, unos más baratos y otros mucho mas caros que en otros establecimientos?

El panorama es análogo en el mundo de los servicios. ¿Que capacidad tiene de negociar un crédito, un seguro, las garantías de un servicio de reparación...? Ninguna, todos son contratos impuestos por una de las partes. No existe esa libre voluntad de las partes que determinan en derecho el respeto a los contratos.

## 2. CONSUMIDORES SOMOS TODOS

Llegados a éste punto, me gustaría señalar una diferencia que existe, a mi juicio entre el concepto de «trabajador» y el de «consumidor», en sentido estricto.

En tanto que ese concepto de «trabajador» dá origen a una clase social, un grupo concreto, enfrentado a otro u otros grupos: los empresarios, los capitalistas.; no podemos decir que existan «consumidores» y otros que no lo sean, que sean sólo «productores» ó «distribuidores». Los «distribuidores» (por referirnos a los adversarios mas directos, desde el punto de vista de intereses enfrentados) también son «consumidores» de aquellos bienes y servicios que ellos no distribuyen. El tendero de la esquina tiene un interés, frente a sus clientes -«consumidores», en alcanzar el mayor margen posible en aquellos artículos que vende, pero al igual que éstos es «consumidor-suario» de multitud de otros bienes y servicios, donde desea obtener la mejor calidad al menor precio. Tiene interés en que le compren artículos que puedan resultar escasamente necesarios, pero a él no le interesa gastar sus ingresos en «necesidades» que se le han creado artificialmente: Ese coche de mayor potencia, ó que gasta más, esa supuesta maravilla de la técnica, con multitud de «posibilidades» que no vá a utilizar jamas. Querrá unas condiciones equitativas en sus créditos personales, al igual que sus vecinos; una reparación bien hecha y al precio correcto...etc.

Por eso el Presidente Kennedy en un Mensaje al Congreso de los EE.UU. el 15 de marzo de 1962 dijo:«Todos, por definición, somos consumidores». Más que hablar de una nueva clase social, tenemos que referirnos a una dimensión que tenemos todos los seres humanos, que nos afecta, dentro de nuestra realidad pluridimensional: Tenemos unos determinados intereses y unos derechos como «consumidores de bienes y servicios», a la hora de consumir esos bienes y servicios. Nos interesa que esa prestación se realice en las mejores condiciones de calidad y precio. Aunque dejemos de ser solidarios con los otros «consumidores» en cuanto que ya no consumimos ese bien sino que este está en nuestro poder y puede interesarnos «transferirlo» a alguien. Pensemos, por ejemplo, en quienes compran un piso. Son «consumidores» interesados en hacer una «buena» adquisición. Cuando son propietarios dejan de tener interés en que el mercado inmobiliario baje. Lo mismo al adquirir un coche. Que no bajen los precios y se deprecie nuestro vehículo, por si lo tenemos que vender.

Hay un interés genérico de todos en no ser la parte débil del mercado. La que se ve manipulada. O de todos en no ser «manipulados» salvo en aquello que nosotros podamos «manipular». Y tenemos capacidad de conseguir que en ese mercado no seamos la parte débil. En realidad, recordaba Kennedy hace treinta y tres años: «Dos tercios del gasto global de la economía lo hacen los consumidores».

Todos, unidos, podemos imponer nuestras condiciones al mercado. Si actuamos racionalmente en el mercado, sabemos lo que hay que comprar y al precio correcto, nos dirigiremos al oferente que esta en esa línea y expulsaremos del mercado al que no esté en línea, si no es capaz de ajustarse a las condiciones de precio y calidad del más competitivo.

### **3. EL MOVIMIENTO «CONSUMERISTA»**

#### **3.1. El Cooperativismo de consumo**

Para hacer frente a esa situación de inferioridad individual a la que antes nos referíamos, el «consumidor» trata de organizarse. Su primera reacción fue análoga a la de los «trabajadores». Estos, frente al empresario, consideraron que una breve fórmula sería la de sustituirle, crear cooperativas de producción. No habría así plusvalías, todo lo generado se repartiría entre los cooperativistas. La fórmula se desmotro que solo podría llegar a tener un carácter testimonial. Es difícil pensar en organizar toda la producción en cooperativas.

Igualmente los consumidores organizaron su defensa en un primer momento creando «cooperativas de consumo». Ellos comprarían colectivamente al mejor precio y la mejor calidad y los cooperativistas no serían «explotados» por los distribuidores. La fórmula ha tenido un nivel de éxito análogo a la de las cooperativas de producción ó de trabajo asociado. La sociedad no se ha transformado. En algunos países quedó en algo testimonial. En otros, tuvo un mayor éxito y ejerce una cierta influencia en el funcionamiento del mercado: Es el caso de algunos países nórdicos, donde el cooperativismo de consumo ocupa un segmento importante de la distribución.

#### **3.2. La presión social y la regulación del mercado**

Otra fórmula, como la utilizada por los trabajadores, fue la de presionar a los poderes públicos para que éstos regulen el mercado: las relaciones laborales en un caso, y las condiciones de calidad, precios, márgenes... en el otro. Surgen así diversos colectivos interesados en que se garantice su capacidad de compra: Son las organizaciones familiares (Amas de Casa, entre nosotros) y otros grupos sociales (sindicales, de acción social con connotaciones religiosas o políticas, etc.). Se constituyen, con frecuencia, «Consejos de Consumidores» que impulsan una regulación del mercado de carácter «protector», establecimiento de normas sobre calidades y precios, fijación de «precios máximos», fórmulas para solventar posibles litigios... «ombus man de los consumidores» (no un «defensor del Pueblo» preocupado sólo de los derechos fundamentales y las relaciones Administración-administrados) al que se le encomienda vigilar la publicidad engañosa o fraudulenta y todo tipo de prácticas abusivas basadas en posiciones de dominio del mercado. La fórmula se desarrolla, sobre todo, en los países escandinavos en el período de entre-guerras, cuando acceden al poder los partidos laboristas.

#### **3.3. La información como arma fundamental**

Un paso mas –definitivo, quizá– se va a dar en los EE.UU. en 1936, cuando ha finalizado la gran recesión y la sociedad opulenta norteamericana comienza a desarrollarse. Son unos ingenieros que trabajan para el Gobierno Federal los que se plantean si

la fórmula que defiende mejor los intereses de los consumidores no consiste en utilizar colectivamente una practica que ha dado muy buenos resultados a la Administración americana. El tío Sam efectúa sus compras después de comparar precios y calidades. Analiza con rigor las ofertas que le hacen sus posibles suministradores y adjudica sus pedidos a aquel que le ofreció mejores condiciones. El tío Sam realizaba una prospección exhaustiva del mercado y un riguroso análisis técnico de lo que existía en él. Hacia «análisis comparativos» antes de decidir. Y compraba «muy bien». La mejor calidad al mejor precio.

Si todos los consumidores obraran así, estaríamos en esa situación, a la que antes me refería. Podrían ser los auténticos árbitros del mercado. Al dirigir la demanda hacia el mejor producto obligarían a los otros oferentes a mejorar sus productos, en calidad ó precios, para no quedarse fuera. Pero para que los consumidores actúen todos así, es preciso que estén informados. Había que hacerles llegar información no condicionada y util. que sirviera para orientar sus decisiones de compra. Nació así la revista «Consumers Reports» y la gran asociación, modelo para otras muchas mas, que se denomina «Consumers'Union». La información util presentada en forma de revista orienta a los consumidores y al propio mercado. Los consumidores pagan una suscripción por esa revista y esos fondos permiten sostener una asociación capaz de darles cada vez mas y mejor información, así como crear unos cuadros profesionales que podrán defender, también, a los consumidores (sus intereses legítimos), presionando a autoridades y parlamentarios, proponiendo modificaciones en la regulacion legal que afecta a los consumidores, denunciando abusos, defendiendoles ante los tribunales .. e incluso «negociando colectivamente» (casi como los sindicatos de trabajadores) las condiciones de prestación de un servicio o de compra de un bien: Nada de «contratos de adhesión» unilaterales; cláusulas equitativas redactadas por la asociación negociadas con los prestadores de servicios o vendedores de bienes o sus organizaciones. Un aval de que lo que dice el contrato no favorece a una sola de las partes.

Todo ello, recuerdo, a partir de «vender información», que los consumidores «pagan» y cuyos beneficios se utilizan no solo en generar esa información util, sino también en crear una estructura profesional al servicio exclusivo de los consumidores.

### 3.4. La expansión del movimiento «consumista»

La formula, el modelo, de la Consumers'Union pronto se extendió a otros países, en primer lugar, los de tradición sajona y liberal: Al final de la guerra mundial, al desarrollarse en Europa occidental una «sociedad de consumo» a imagen y semejanza de la norteamericana, surgiría en los años cincuenta, la «Consumers» Association británica y su revista «Cohich». Poco después aparecerían asociaciones análogas en el Benelux: Consumentenbond, con su revista «Consumentengids», en Holanda; la «Association des Consommateurs-Verbruikers Unie y las revistas “Test Achats” “Test Ankoop” en Bélgica y la Unión Luxemburgoise des Consommateurs».

En la R.F. Alemana surgiría el Stiftung Warentest (Fundación para los Análisis Comparativos), de carácter oficial, y su revista «test», coexistiendo con la formula de los «Consejos » o «Grupos de trabajo de los Consumidores» formados por colectivos sociales.

En los países escandinavos también nacieron diversas revistas de análisis comparativos en torno a los «Consejos de Consumidores» ó editados por las respectivas administraciones.

Lo mismo en países como Australia, Nueva Zelanda ó Canadá.

El movimiento «consumerista» surgiría también en países que estuvieron bajo la influencia sajona, como la India, Malasia... o en colonias prosperas, como Hong Kong.

Surgiría una organización mundial: La IOCU ó Consumers Internacional. A nivel europeo, la BEUC, organización de asociaciones de consumidores de los países de la Unión Europea. Uno de los cuatro interlocutores, como representantes de los intereses de los consumidores, ante la Comisión de la U.E.: Las otras tres son: EUROCOOP (Cooperativas de Consumo), COFACE (Organizaciones Familiares) y CES (Confederación de sindicatos, representados por las asociaciones de consumidores de «origen sindical»). Las cuatro organizaciones y representantes nombrados por cada país, forman el «Consejo Consultivo de los Consumidores en la U.E.»

#### **4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES**

Paralelamente, con un cierto desfase, se van regulando una serie de derechos específicos para los consumidores.

La primera declaración institucional de los derechos del Consumidor está contenida en ese Mensaje de Kennedy de 1962. Actualmente el 15 de marzo se celebra, a nivel mundial, el Día de los Derechos del Consumidor.

En aquel mensaje Kennedy especifica como derechos del consumidor los siguientes:

1. Derecho a la seguridad: Frente la comercialización de bienes peligrosos para la vida o la salud.
2. Derecho a la información: Frente a la información, la publicidad, el etiquetado y otras prácticas que puedan resultar fraudulentas, equívocas y engañosas, y al objeto de facilitarle aquellos datos que necesita para hacer una opción bien informada.
3. Derecho a elegir: Para que se le asegura, siempre que sea posible, el acceso a una gran variedad de bienes y servicios a precios competitivos y, en aquellos sectores donde la competencia no resulta factible, una adecuada regulación gubernativa que asegure una calidad y un servicio satisfactorios a precios equitativos.
4. El derecho a ser oído: Para asegurar que los intereses de los consumidores se toman en consideración a la hora de formular la política del Gobierno y se les da un trato adecuado y expeditivo en todos los tribunales administrativos.

A aquella declaración le seguiría, diez años mas tarde, el 17 de mayo de 1972, la Resolución del Consejo de Europa sobre Derechos del Consumidor:

1. Derecho a la protección y ayuda.
  - contra los perjuicios debidos a los productos peligrosos;
  - contra los ataques a los intereses económicos del consumidor.
2. Derecho a la reparación de daños.
3. Derecho a la Información.
4. Derecho a la educación como consumidores.
5. Derecho de representación de consulta de sus organizaciones.

En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la C.E.E. celebrada en París en octubre de aquel mismo año, se aprueba impulsar una política de protección de los consumidores en los países de la Comunidad, basada en el desarrollo del artículo 2 del tratado de Roma.

Tres años después se aprobaría el denominado Programa Preliminar de la C.E.E. para la Protección de los Consumidores que recogería de nuevo la formulación de los derechos de los Consumidores en términos análogos a la del Consejo de Europa, y las medidas previstas para hacer efectivos tales derechos.

1. Protección a la salud y la seguridad.
2. Protección de los derechos económicos de los consumidores.
3. Ayuda y asistencia para la reparación de daños.
4. Información y educación.
5. Audiencia y representación.

Las nuevas Constituciones europeas (Portugal y España) nacidas en la segunda mitad de los setenta (igual que ocurrió con los derechos de los trabajadores en las Constituciones de los años treinta) recogerían estos derechos de los consumidores dentro de los derechos de los ciudadanos.

La IOCU formularía su propia relación de derechos en los siguientes términos:

1. Derecho a la salud y la seguridad.
2. Derecho a la defensa de sus intereses económicos y a la reparación de daños.
3. Derecho a disponer de su propia información.
4. Derecho a la educación como consumidores.
5. Derecho de audiencia y representación.
6. Derecho a un medio ambiente saludable.
7. Derecho de acceso por parte de todos a los bienes y productos indispensables.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1983 una Carta Mundial de los Derechos de los Consumidores recogiendo esos derechos.

## **5. LA SITUACIÓN ESPAÑOLA**

Un breve apunte final sobre la situación concreta de los consumidores, sus organizaciones y sus derechos, en nuestro país.

No somos ninguna excepción. Existe, lógicamente un desfase temporal respecto a otros países europeos a este respecto, igual que ha existido, y subsiste, en nuestro desarrollo económico. La sociedad de consumo llega a nosotros mediados los años sesenta. Antes había una economía casi de subsistencia. Cuando en nuestro mercado aparecen los electrodomesticos, el «seiscientos».. etc. es el momento en que se puede decir que estamos en esa sociedad en la que aparece el «consumidor» que tiene que defenderse. La situación política del momento no es especialmente proclive a la aparición de un movimiento asociativo.

No obstante, surgen las Asociaciones de Amas de Casa. En el seno de la organización oficialista, «El Movimiento», nacen «asociaciones de consumidores», que desaparecerían con el advenimiento de la democracia.

Se crea un Consejo de Comercio, Interior y de los Consumidores en 1974 coinci-

diendo con un momento de apertura del Régimen. No llega a cumplir su cometido y su primer presidente, Antonio García Pablos, a quien el Ministro de Comercio Nemesio Fernández Cuesta, presentó como «abogado de los consumidores» en el acto de toma de posesión, presenta una sonora dimisión pocos meses después.

Decide, entonces, crear una asociación de carácter independiente, al estilo de las que ha conocido en Europa. Nace así la OCU. Su asamblea fundacional tiene lugar en julio de 1975 y, a la muerte del General Franco, es finalmente legalizada. Estamos en diciembre de 1975. Al comienzo la OCU experimenta un lento desarrollo, a pesar de los éxitos que logra frente a diversas compañías que prestan servicios públicos en régimen de monopolio, Telefónica, Canal de Isabel II...

En 1980 nace la revista de la OCU. Hoy denominada «OCU.Compra Maestra». Con ayuda de otras asociaciones europeas, en los últimos años la OCU ha aumentado considerablemente el número de sus socios hasta superar los 250.000, en toda España. Actualmente la OCU se autofinancia con las cuotas pagadas por sus socios-suscriptores de sus publicaciones periódicas: «OCU-Compra Maestra» «Dinero y Derechos», «Dinero 15» y «OCU.Salud», tiene un «staff» formado por más de 60 profesionales. Es el socio español de la IOCU y de la BEUC.

Otras organizaciones: Subsisten las Asociaciones de Amas de Casa, integradas en COFACE, a nivel europeo.

Diversas asociaciones de carácter regional conforman una Confederación Estatal de Consumidores y Usuarios (CECU) y otros grupos locales constituyen la denominada Federación de Usuarios y Consumidores Independientes.

Las Cooperativas de Consumo están representadas en España por EROSKI y ASGECO.

Otra asociación a nivel nacional, creada desde el partido que apoya al gobierno, es la UCE (Unión de Consumidores de España). En sus inicios tuvo también un cierto carácter sindical: Se denominó UGE (Unión General de Consumidores) y estaba ligada al sindicato UGT.

Todas las asociaciones, excepto OCU, reciben subvenciones del Gobierno, a través del Instituto Nacional del Consumo. La OCU prefiere su total independencia, de no importa que Administración. Quien paga, con frecuencia, manda. A la OCU le pagan solo sus asociados.

En el plano legislativo antes me referí a la Constitución de 1978. En su artículo 51 se recogen los derechos de los consumidores.

Una Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 desarrolla ese artículo de la Constitución.