

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DEL REGIMEN PROTECTOR DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

SUMARIO.—1. *Introducción.*—2. *Constitucionalización de la política protectora. Normativa reguladora.*—3. *Organización administrativa y participación de los interesados:* 3.1. Administración del Estado; 3.2. Comunidades Autónomas; 3.3. Administración Local; 3.4. Institucionalización jurídica de la participación de los consumidores y usuarios.—4. *Funciones administrativas:* 4.1. Policía administrativa; 4.2. Servicio público; 4.3. Acciones de fomento.—5. *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

El tema de la protección o defensa de los consumidores de bienes y de los usuarios de servicios ha tenido en los últimos años —sobre todo a partir de la aplicación de la política de desarrollo económico en la década de los años 60— un generalizado y, desde entonces, creciente interés. Los desequilibrios en el aspecto económico, entre la producción y suministro de bienes y servicios en relación con el consumo, antaño limitados por las propias condiciones de un reducido mercado, se han visto agudizados en la actual sociedad y economía de consumo de masas. Ante una situación económica en que productores y distribuidores ostentan, de hecho, poder y capacidad para determinar e influir decisivamente en las condiciones del mercado, no ha de extrañar, pues, primero, que como natural reacción, los consumidores se preocupen de la calidad y fiabilidad de los productos —alimentos, vestido, servi-



cios, etc.—, que demanda y adquiere para satisfacer sus varias necesidades; y después que, cabalmente por ello, como mecanismo de «auto-defensa» social, para la protección de sus intereses económicos, sanitarios, etc., se hayan agrupado y se integren en diversas asociaciones, a fin de equilibrar mediante una acción conjunta y a modo de «poder compensador», su posición, ante los posibles abusos que, de la situación de predominio e influencia en el mercado, sobre todo de las grandes empresas productoras y distribuidoras de bienes de consumo, pueden derivarse.

El interés general o colectivo que el propio consumo de masas hoy entraña, no ya sólo cuantitativa sino también cualitativamente, determina que, junto a esa posición de defensa asociada que asumen los propios consumidores y usuarios, los poderes públicos —el Estado, los municipios, también hoy las Comunidades Autónomas— hayan iniciado y desarrollen asimismo una acción protectora de los intereses implicados desde el punto de vista colectivo en el consumo, mediante la creación de una ordenación legal y la instrumentación complementaria de una estructura administrativa que encauce y haga operativa la acción administrativa en esta materia. El punto de inflexión determinante de esta acción pública orientada a la protección de los consumidores, en nuestro país, se halla en el artículo 51 de la Constitución de 1978, en que se atribuye a los poderes públicos la función de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos; así como las funciones de promover la información y educación de aquéllos, fomentar sus organizaciones y oír a éstas en las cuestiones que puedan afectarles, remitiendo a los términos que la Ley establezca.

No cabe desconocer, en fin, la importancia del esfuerzo y el apoyo que ciertos organismos internacionales, como la OCDE, vienen dedicando a esta cuestión. El Comité de Política de los Consumidores de este organismo hace especial hincapié, entre otros objetivos, en la «información y educación de los consumidores» y en una «protección eficaz contra los riesgos susceptibles de afectar a la salud, seguridad e intereses económicos de los mismos». De modo análogo, la Carta de Protección a los Consumidores aprobada por el Consejo de Europa, a través de su asamblea consultiva (mayo de 1973) y las resoluciones de 14 de abril de 1975 y 19 de mayo de 1981 del Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea¹, para una política de protección

¹ Vid. H. C. BANDO CASADO: «La protección del consumidor en Europa: dimen-



e información de los consumidores, que implica la defensa de la salud, la seguridad y los intereses económicos de éstos, constituyen un antecedente y obligada referencia a tener en cuenta en razón al influjo que esta normativa comunitaria ha tenido en la elaboración del citado texto constitucional y ante la exigencia de homologar la normativa jurídica y administrativa en la materia, que ha de producirse en el futuro inmediato si se cumple la previsible incorporación de nuestro país a la Comunidad.

2. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA PROTECTORA. NORMATIVA REGULADORA

Sin precedentes en el ordenamiento constitucional español, el artículo 51 citado² sienta, dentro de los «principios rectores de la política social y económica», recogidos en el capítulo 3.º del título I del texto constitucional, los criterios básicos que han de inspirar la normativa y la actuación de los poderes públicos en orden a garantizar la protección de los intereses de los consumidores.

El citado precepto constitucional recoge a este objeto como derechos *fundamentales* de los consumidores y usuarios los relativos a la *seguridad* y a la *salud* (derecho este último asimismo reconocido en

sión jurídico comparada del artículo 51 de la Constitución», en *Estudio Homenaje al profesor García Trevijano*, Madrid, 1982, pp. 31 y ss. Considera este autor, con referencia a la primera resolución citada, que, aunque la afirmación que hace de que «la mejora cualitativa de las condiciones de vida es una de las misiones de la Comunidad Económica, que implica la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses económicos del consumidor» no tiene un entronque directo con el Tratado de Roma, es necesario tener en cuenta que, en virtud del artículo 2 del mismo Tratado, la CEE tiene como fin la protección de un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada y un incremento constante del nivel de vida. La resolución de 19 de mayo de 1981, referida a un segundo programa de la CEE, tiende a situar al consumidor en orden a poder ejercer los cinco derechos fundamentales siguientes: El de la protección de su salud y de su seguridad, el de los intereses económicos, a la reparación de los daños, a la información y a la educación, y a la representación. Vid. asimismo A. J. SEQUEIRA MARTÍN: «Defensa del consumidor y Derecho Constitucional económico», *Rev. Esp. Derecho Constitucional*, núm. 10 (1984), pp. 103 y ss.

² Que tiene como precedente al rt. 81, m) de la Constitución portuguesa de 1976, según el cual «corresponde prioritariamente al Estado: Proteger al consumidor, especialmente el apoyo a la creación de cooperativas y de asociaciones de consumidores» (vid. L. M. CAZORLA PRIETO, en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, F., Edit. Civitas, Madrid, 1980, p. 562). El citado precepto constitucional también se ha inspirado en la resolución comunitaria de 14 de abril de 1975, cit. en la nota anterior.



el artículo 43,2 de la Constitución), así como el derecho a la protección de sus *legítimos intereses económicos* (en estrecha conexión este aspecto con el precepto del artículo 24,1 del propio texto constitucional). Para asegurar la defensa de estos derechos básicos, se complementan los mismos con otros, en cierto modo instrumentales, en cuanto ordenados a la efectiva realización o ejercicio de los indicados, que son los derechos de «*información y educación* de los consumidores y usuarios», para que éstos puedan conocer las características y condiciones de los diferentes bienes y servicios, así como el modo de realizar su adecuada utilización o consumo; y en último término, se garantiza, con el mismo sentido instrumental, el derecho a la *participación* o representación, esto es, el derecho a organizarse y a ser oído, en todos aquellos asuntos o cuestiones que puedan afectarles.

Se articula, en suma, en nuestro texto fundamental, un conjunto de derechos que tienen por objeto salvaguardar, dentro del proceso de la actividad económica, los intereses de los demandantes-consumidores de bienes y servicios, a fin de superar o corregir situaciones de indefensión y los abusos a que, en una posición de inferioridad y debilidad, los mismos, en no pocas ocasiones, se han visto o se ven sometidos³.

El reconocimiento y la garantía constitucional de los referidos derechos —básicos e instrumentales— se completa, en el apartado 3.º del artículo 51 del texto constitucional, con la reserva a la ley de la regulación del «comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales»; con lo que se persigue superar la situación hasta ahora

³ La oferta de los bienes de consumo en su más amplia gama, está cada vez más en manos de grandes sociedades, con mucha frecuencia multinacionales, que desde sus posiciones privilegiadas imponen su ley y conveniencia en el mercado y formalizan sus relaciones jurídicas con los consumidores por la vía del contrato de adhesión. En él el demandante-consumidor acepta o no el bloque de las cláusulas previamente fijadas por el oferente, sin posibilidad de modificación alguna. La indefensión del consumidor y los abusos cometidos con él han llegado así a situaciones insospechables. Pero ahí no acaba todo. Los circuitos comerciales y la organización económico-social de nuestros días han impuesto un tremendo alejamiento, sobre todo en el sector alimenticio, aunque también en otros muchos, del productor o generador de los bienes de consumo del consumidor. Este alejamiento ha dado enormes posibilidades a las irregularidades, no sólo en el campo de los precios sino también en el de la calidad de los productos de consumo, de lo que el principal perjudicado es el consumidor (CAZORLA PRIETO, cit. en nota anterior, pp. 561 y s.). Vid. asimismo, J. BERMEJO VERA: «Aspectos jurídicos de la protección del consumidor», *Rev. de Administración Pública*, número 87, pp. 255 y s.



existente de diversas regulaciones parciales y esporádicas en esta materia. Se trata de evitar —dice Bermejo Vera⁴— la hasta ahora frecuente tendencia a la normativización coyuntural y por cauces casi exclusivamente administrativos, que ha propiciado cierto desbarajuste caprichoso en las políticas de intervención del poder público en la vida económica y, por lo que ahora nos importa, si bien ha conseguido formulaciones esporádicas en el ámbito de la tutela del consumidor, también es cierto que ha dificultado muy sensiblemente la utilización efectiva de los instrumentos, técnicas o mecanismos teóricamente dispuestos para la defensa o protección de los consumidores.

En desarrollo del citado precepto constitucional e inspirándose asimismo en las normas y directrices vigentes en la materia en la Comunidad Económica Europea, la Ley 26/1984, de 19 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios⁵, concreta sus objetivos en

— establecer, sobre bases firmes y directas, los procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios;

— disponer del marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en este campo; y

— declarar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios y que, en el ámbito de sus competencias, habrán de ser tenidos en cuenta por los poderes públicos en las actuaciones y desarrollos normativos futuros en el marco de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional⁶.

La Ley 26/1984, establece que la defensa de los consumidores y usuarios se hará, en todo caso, *en el marco del sistema económico diseñado en los artículos 38 y 128 de la Constitución y con sujeción asimismo a lo establecido en el artículo 139*⁷. Lo que como es lógico, presupone la libertad de empresa y, dentro del marco constitucional económico,

⁴ En el estudio citado en nota anterior, *Rev. de Admón Pública*, núm. 87, páginas 261 y s.

⁵ Que no excluye ni suplanta —dice en su breve exposición de motivos— otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos, tales como la legislación mercantil, penal o procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior.

⁶ Vid. la sentencia núm. 71/1982, de 30 de noviembre, del Tribunal Constitucional, en relación con el Estatuto del Consumidor del País Vasco «BOE», 29-12-82), y la sentencia núm. 32/1983, de 28 de abril («BOE», 17-2-83), en relación con el Real Decreto 2.824/1981, de 27 de noviembre, sobre coordinación sanitaria, y con el Real Decreto 2.825/1981, de la misma fecha, sobre registro sanitario de alimentos.

⁷ Cfr. el art. 1.º, núm. 2, de la Ley cit., en relación con los arts. 51, 53.3, 38, 128 y 139 de la Constitución vigente.

asimismo, el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica; sin perjuicio en ningún caso de la unidad del orden económico —y por ende, del principio de unidad del mercado— en todo el ámbito del Estado. Principios y exigencias todas ellas que, es sabido, básicamente definen la denominada «constitución económica» en nuestro ordenamiento⁸, en cuyo modelo la protección del consumidor trata, por ello, de asegurarse mediante la articulación, como se verá después, de un conjunto de mecanismos jurídicos y asociativos de diversa naturaleza.

A efecto de delimitar, por lo demás, el ámbito de aplicación de dicha Ley y, en definitiva, el ámbito de protección de los indicados derechos, se define a los consumidores y usuarios como «las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden»⁹.

Se da, pues, un amplio concepto de consumidor y de usuario que engloba, en estas dos figuras, no sólo al individuo particular, sino también las personas jurídicas o entidades —de cualquier naturaleza— que adquieren bienes o utilizan servicios o funciones de cualquier clase, con una especificación que matiza su posición en el proceso económico: Que aparezca situada como «destinatario final» en la posición de demanda para el consumo o uso inmediato del producto o servicio, el sujeto o persona que actúe en aquella posición económica y jurídica. Esto, como es lógico, excluye del concepto legal a los intermediarios intervinientes en el proceso de comercialización¹⁰; pero es independiente, en fin, del carácter de los sujetos situados en la posición de la oferta —producción, comercio—, que incluye, por tanto,

⁸ Vid. F. GARRIDO FARRA: «El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público», *Rev. Española de Derecho Administrativo*, Civitas, núm. 29 (1981), pp. 225 y ss. Asimismo, del propio autor, con ARIÑO ORTIZ y otros: «El modelo económico de la Constitución Española», *Estudios Económicos*, 1981. Sobre el artículo 139 de la Constitución, asimismo la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 96/1984, de 19 de octubre («BOE» del 31 del mismo mes).

⁹ Art. 1.º, núm. 2, de la Ley 26/1984, 19 de julio. Sobre el concepto de consumidor como sujeto de derecho, vid., por todos J. BERMEO VERA, cit. en nota 3, *Rev. de Administración Pública*, núm. 87, pp. 258 y ss.

¹⁰ Art. 1.º, núm. 3, de la Ley 26/1984: No tendrán la consideración de consumidores o usuarios quienes, sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros.



asimismo, no sólo a las empresas o personas privadas sino incluso a las públicas.

Referido a este aspecto subjetivo el ámbito de la Ley 26/1984 («a los efectos de esta Ley», dice su artículo 1.º, núm. 2), mantiene en consecuencia toda su virtualidad la protección jurídica del consumidor prevista y regulada en otros sectores o ramas de nuestro ordenamiento jurídico. Así, en el orden jurídico-penal, responden a una *ratio* tuitiva o protectora de personas que pueden incluirse en un concepto lato de consumidor, la tipificación como delitos de conductas perjudiciales para la salud pública¹¹, las llamadas maquinaciones para alterar el precio de las cosas tipificadas en el artículo 540 y siguientes del Código Penal, etc.; cuyos tipos delictivos pueden concurrir además, en su caso, con el delito de estafa y con los de homicidio o lesiones, cuando la alteración produjere alguna de estas consecuencias.

En el ordenamiento jurídico privado, es sabido que, en materia de contratación, el consumidor adquirente de un objeto o cosa con error sobre la materia, la identidad o cualidad de la misma, puede instar civilmente la nulidad del contrato por vicio en el consentimiento (arg. artículo 1.265 Código Civil); y el vendedor de una cosa está obligado al saneamiento por defectos o gravámenes ocultos de la cosa vendida (art. 1.484 y ss. del propio texto legal civil); normativa cuya aplicabilidad no cabe desconocer, dado el significado que como régimen general de Derecho común tiene, a salvo de lo dispuesto en el Código de Comercio y leyes especiales aplicables a los contratos mercantiles¹². Por ello, el artículo 7 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, prevé en orden a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios, la aplicación, *además*, de lo previsto en las normas civiles y mercantiles.

3. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS

Promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios constituye una competencia atribuida a los poderes públi-

¹¹ Cfr. el art. 341 y ss. del vigente Código Penal, en especial el art. 346, según la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de junio.

¹² J. BERMEJO VERA, est. cit. en nota 3, pp. 278 y ss. En el ordenamiento vigente, cfr. los arts. 336, 344 y 345 del Código de Comercio. Asimismo, la Ley de 17 de julio de 1965, reguladora de las ventas a plazos de bienes muebles; y el Decreto 1.193/1966, de 12 de mayo, por el que se dictan disposiciones complementarias a la Ley anterior.



cos y, en concreto, a las Administraciones Públicas territoriales, por la Ley 26/1984, de 19 de julio, que reparte los diversos aspectos materiales de la competencia entre la Administración del Estado (art. 39), de las Comunidades Autónomas (art. 40) y las Entidades Locales (artículo 41); cuyas funciones ofrecen múltiples modalidades, reconducibles, no obstante, en términos generales, a las clásicas actividades de policía administrativa, prestaciones de servicio público y fomento o estímulo de organizaciones y actuaciones particulares que, por su trascendencia comunitaria, se consideran de interés general y que justifican como vamos a ver, incluso, la institucionalización en esta materia del principio de participación ciudadana.

3.1. En lo que se refiere a la *Administración del Estado*, la protección del consumo cuenta con enclaves orgánicos en casi todos los ministerios civiles¹³. Sin embargo, esta acción se polariza en la actualidad con preferencia en el Ministerio de Sanidad y Consumo¹⁴, al que, en el aspecto que interesa destacar, compete dirigir las actividades de inspección de fraudes de bienes y servicios susceptibles de consumo y utilización en el mercado nacional, en colaboración con los demás departamentos sectoriales competentes, así como la realización de análisis, pruebas y ensayos de productos en los laboratorios adscritos y la autorización de centros privados para la consecución de aquéllos.

En el aspecto orgánico, además de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo —de la que dependen la Dirección General de Salud Pública y la de Farmacia y Medicamentos—, dicho Departamento cuenta con un órgano superior más específico en la materia, la Secretaría General para el Consumo, a la que asimismo se atribuye el rango de Subsecretaría (art. 5.º, núm. 14, del R. D. Ley 22/1982, de 7 de diciembre), de la que dependen la Dirección General de Inspección del Consumo y la de Control y Análisis de Calidad.

Como organismo autónomo adscrito al propio Ministerio, a través de la Secretaría para el Consumo, existe el Instituto Nacional del Consumo, con la organización y funciones fijadas en el R. D. 2.924/1981, de 4 de diciembre¹⁵.

Ahora bien, sin perjuicio de las específicas competencias de los

¹³ R. ZABALZA RAMOS: «Estructuras de la Administración Central para la defensa del consumidor en España», *Rev. Documentación Administrativa*, núm. 136, p. 51. J. BERMEJO VERA, cit., p. 189.

¹⁴ Departamento creado por R. D. 2.823/1981, de 27 de noviembre, modificado por R.D.-Ley 22/1982, de 7 de diciembre.

¹⁵ Que mantiene las funciones que a dicho Instituto atribuye el art. 15,2, del Real Decreto 300/1978, de 2 de marzo. Creado el Instituto como «servicio público centra-



órganos e instituciones adscritos a Sanidad y Consumo, cuentan asimismo con órganos de defensa de los consumidores y usuarios, otros departamentos, como son los de

— Agricultura, Pesca y Alimentación¹⁶, a través sobre todo de la Subsecretaría de la misma denominación —en que se integran la Dirección General de Industrias Agrarias y Alimentarias y La Dirección General de Política Alimentaria—, y el Servicio Nacional de Productos Agrarios; organización a través de la que el departamento desarrolla sus funciones en la materia, con especial incidencia en lo que se refiere a la normalización y tipificación de productos agrarios y alimenticios, así como la vigilancia de los mercados de origen.

— El Ministerio de Industria y Energía¹⁷, con funciones específicas en materia de distribución, transformación y consumo de las diversas formas de energía y sus fuentes.

— El Ministerio de Economía y Hacienda, del que depende la Secretaría de Estado de Comercio¹⁸, a que compete en este aspecto, proponer y ejecutar la política comercial del Gobierno y la regulación y el fomento del comercio interior.

Asimismo depende de este departamento el Consejo de Defensa de la Competencia, aunque esta materia, regulada por la Ley de represión de prácticas restrictivas de la competencia de 20 de julio de 1963, ha sido considerada más bien como defensora de un cierto orden económico ligado a la corriente «desarrollista» del momento en que fue aprobada¹⁹.

El Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO), organismo autónomo que asimismo venía adscrito al Ministerio de Economía, ha sido suprimido por la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, aprobatoria de los presupuestos generales del Estado para 1985²⁰.

lizado» por Decreto 2.950/1975, de 7 de noviembre, se transformó en organismo autónomo por R. D. 3.162/1977, de 11 de noviembre.

¹⁶ Denominación dada por el citado R. D. 2.823/1981, y cuya estructura regula el R. D. 2.924/1981, de 4 de diciembre, normativa modificada asimismo por R. D.-Ley 22/1982, de 7 de diciembre.

¹⁷ Cuya estructura orgánica determina el R. D. 1.613/1979, de 29 de junio; modificado por el 2.183/1980, de 10 de octubre y el 2.924/1981, de 14 de diciembre, así como el R. D. Ley 22/1982, de 7 de diciembre, cit.

¹⁸ R. D. Ley 22/1982, de 7 de diciembre (art. 5.º núm. 4).

¹⁹ Vid. J. HERMEJO VERA, cit., pp. 282 y s. Aunque el preámbulo de la indicada Ley alude, sin embargo, al «indeclinable y permanente deber del Estado de defender al consumidor contra los abusos derivados de restricciones intencionadas a la competencia».

²⁰ Art. 85, núm. 4, apartado d).



— Al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones²¹ corresponde el ejercicio de la actividad administrativa en materia de transportes terrestres, marítimos y aéreos; comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas, etc., así como el control del cumplimiento de las normas reguladoras de las empresas y entidades dedicadas a actividades turísticas.

3.2. La nueva estructura territorial de los poderes públicos introducida con el nuevo esquema constitucional y la subsiguiente constitución de las *Comunidades Autónomas*, ha venido a incidir, como no podía menos de suceder, en esta materia, como en otras. Aun cuando la Constitución de 1978 no es, a este respecto, muy explícita, su artículo 148, 1, núm. 12, admite que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de «ferias interiores», aun cuando algunos estatutos de autonomía de Comunidades de régimen gradual o diferido han asumido competencias en materia de comercio interior y, ligadas a ella, para la defensa de los consumidores; concepto más amplio a aquel, que quizá encuentra apoyo constitucional en la referencia que al «fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» contiene el mismo precepto constitucional en su apartado 13²².

La Ley 26/1984, de 19 de julio, en su artículo 40, presupone el régimen autonómico, al decir que corresponderá a las Comunidades Autónomas promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores o usuarios, de acuerdo con lo establecido en su respectivos Estatutos y, en su caso, en las correspondientes Leyes Orgánicas complementarias de transferencia de competencias.

En términos generales, a la vista de los diversos Estatutos de Autonomía, no sólo las Comunidades Autónomas con autonomía plena, sino también las de autonomía gradual o diferida, han recibido, en virtud de sus respectivos estatutos, competencias en materia de defensa de los consumidores, aunque con diverso alcance, ya que mientras las primeras las han recibido con carácter «exclusivo», aunque sin perjuicio como es lógico de los límites derivados de la ordenación econó-

²¹ Denominación dada por el R. D. 325/81, de 6 de marzo (art. 18) y cuya organización y funciones precisa el R. D. 615/78, de 30 de marzo, modificado por otros posteriores, entre los que destaca el R. D. 425/80, de 8 de febrero, y el R. D. Ley 22/1982, de 7 de diciembre (art. 5.º, núm. 11).

²² Vid., sobre esta cuestión, de modo general, S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, I, Edit. Civitas, Madrid, 1982 (pp. 545 y ss.).



mica general del Estado²³, en cambio, las competencias estatutarias atribuidas en la materia a las Comunidades del segundo tipo son meramente ejecutivas, normalmente, y sometidas por tanto a la legislación y reglamentación estatal. Así, entre estas últimas, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene atribuida, en materia de comercio interior y defensa de los consumidores, competencia en orden a la función ejecutiva en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado²⁴.

En consecuencia, mientras que las primeras Comunidades han asumido competencias legislativas en la materia que tratamos —si bien con los límites generales derivados de los artículos 138 y 139 de la Constitución, entre otros—, las Comunidades con autonomía gradual carecen de poderes de esta naturaleza y alcance, que se limita sólo a competencias para realizar funciones de mera ejecución o gestión administrativa en la materia. Lo que matiza, pues, el ámbito de las funciones a que, de modo genérico, alude el artículo 40 de la referida Ley 26/1984, que no obstante, deja a salvo la posibilidad de atribución de otras competencias al amparo del artículo 148,2 de la Constitución, o bien por vía extra-estatutaria, al amparo del artículo 150,1 y 2 del propio texto constitucional.

3.3. La *Administración Local* y en concreto, la municipal, como organización más próxima a los intereses y necesidades de los administrados, es la que cuenta además con el apoyo de una tradición y continuada experiencia, ofreciendo en consecuencia mayores posibilidades reales de intervenir de manera efectiva e inmediata en orden a la protección de aquéllos, en cuanto consumidores de bienes y usuarios de servicios.

a) La atribución a los municipios de competencias para intervenir en materia de abastecimientos y, en general, para realizar un conjunto de servicios y funciones públicas vitales para el ciudadano —mercados, mataderos, saneamiento, etc.²⁵—, constituye, en efecto, una constante

²³ Así, v. el art. 12, 1, 5, del Estatuto de Autonomía de Cataluña; el art. 10, número 28 del Estatuto Vasco; el art. 30, núm. 4, del Estatuto de Galicia, y el art. 18, núm. 6, del Estatuto de Andalucía.

²⁴ Art. 12, 1, i) del Estatuto de Autonomía de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio. Id., en el Estatuto de Autonomía de Cantabria, art. 24, d); la Rioja, art. 10.1, 4.º; Castilla la Mancha, art. 33.2; Extremadura, art. 9.4; etc.

²⁵ Cfr. los arts. 101-c, d y e) 102 y 103 de la vigente Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955. Sobre la competencia municipal, desde



en nuestro régimen administrativo. En el ordenamiento actual, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales determina, en su artículo 1.º, que los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados... en materia de *subsistencias*, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores. Lo que se completa con la exigencia de que la intervención municipal en esta materia ha de dirigirse —según determina el propio Reglamento en su artículo 18— a asegurar la libre competencia como medio de procurar la economía en los precios; a cuyo efecto los Ayuntamientos sancionarán cualesquiera formas de actuación encaminadas a impedir o dificultar la libertad de tráfico²⁶.

La reciente Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, asume la tradición municipal en la materia, que actualiza de acuerdo con las modernas orientaciones, al determinar como competencia municipal la defensa de usuarios y consumidos art. 25,2, apartado g). Lo que se completa con la función municipal protectora de la solubridad pública (apartado h), en especial el control de las condiciones sanitarias de toda clase y alimentos y bebidas, y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público; así como con la diversidad de servicios y funciones públicas que los propios municipios han de gestionar en materia de urbanismo y vivienda, transportes, etc., que asimismo se incluyen en el ámbito de la competencia municipal según el citado precepto.

b) En la ordenación sectorial de la materia, la Ley 26/1984, de 19 de julio, atribuye, en su artículo 41, a las Corporaciones Locales, competencias para «promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y de

una perspectiva histórica y en el ordenamiento actual, vid., en general, S. MARTÍN RETORTILLO y otros: *Descentralización administrativa y organización política*, Edit. Alaguara, Madrid, 1973.

²⁶ Asimismo, en ejercicio de funciones de policía administrativa, los municipios están facultados para intervenir la actividad de sus administrados cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad y salubridad ciudadanas, a fin de restablecerlas o conservarlas (art. 1.º, núm. 1, del citado Reglamento de Servicios). En estos aspectos tiene especial relevancia la intervención municipal en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, reguladas de modo general en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961. Vid. por todos, R. MARRÍN MATEO: *Derecho ambiental*, I.E.A.L., Madrid, 1977, pp. 189 y ss.



acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las Comunidades Autónomas», especialmente en lo que se refiere a los aspectos de información y gestión, inspección de productos y servicios («para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad»), inspección técnica y sanitaria, y apoyo a las asociaciones de consumidores y usuarios.

c) Por lo demás, para la realización de sus funciones, las Corporaciones Locales pueden contar con el apoyo de la Administración del Estado, especialmente en lo que se refiere a la realización de inspecciones técnicas y sanitarias, y para adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud o seguridad de los consumidores o usuarios ²⁶ b1a.

3.4. *Institucionalización jurídica de la participación de los consumidores y usuarios.*

La participación ciudadana en la gestión de funciones de interés general o público constituye, como es sabido, un principio de rango constitucional ²⁷ que condiciona o, cuando menos, ha de influir de algún modo en la organización y actividad de las Administraciones públicas.

Ahora bien, además de las fórmulas de participación ciudadana propiamente dicha —*structu sensu*— en el ejercicio de poderes o funciones administrativas de decisión y gestión, según la concepción ela-

²⁶ b1a Véase el art. 39,3, en relación con el 41,3 y 5 de la Ley 26/84. Asimismo las Ordenes de 15 de septiembre de 1982, 13 de diciembre de 1982 y 27 de marzo de 1984 sobre asistencia técnica y colaboración de la Administración Central con las Corporaciones Locales en materia de consumo.

²⁷ Cfr. los arts. 9.2; 23; 105 a) y 129 de la Constitución vigente. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ definen la participación del administrado en las funciones administrativas con referencia a la actuación ciudadana determinada por una apreciación libre del interés general, normalmente voluntaria, aunque eventualmente forzosa —siempre que ésta no defina una situación relativamente permanente y general, ni una ocupación estable— y no profesionalizada o retribuida dentro del sistema de intercambio de bienes y servicios (*Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, II, p. 76). Asimismo, sobre el significado, cauces y técnicas de participación ciudadana, vid. M. SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración pública*, C. E. Constitucionales, Madrid, 1980, y «Elementos de la participación ciudadana», *Rev. Est. Vida Local*, núm. 221 (enero-marzo 1984). En materia de urbanismo, mi estudio *Elaboración y gestión en el planeamiento urbanístico (intervención de los particulares)*, Edit. Montecorvo, 1983, pp. 24 y ss.



borada por la doctrina clásica, que restringe a la Administración la gestión de los intereses públicos —cuya gestión por particulares se instrumentaba por técnicas jurídico-públicas, como la concesión de servicios públicos—, la demanda social de participación y colaboración ciudadana en funciones de interés general desborda *en la actualidad* el planteamiento clásico y ofrece nuevas fórmulas y cauces, ligados sobre todo al movimiento ciudadano, que se traduce en la institución de diversas entidades, asociaciones culturales, ecologistas, deportivas, etc.; esto es, una serie de mecanismos «sociales» que vienen a completar el clásico esquema o modelo de la Administración «autoritaria» e incluso de la democracia parlamentaria, para posibilidad la intervención de los administrados en la gestión de intereses colectivos, en materias que van desde el urbanismo y el llamado en general «medio ambiente», hasta incluso las últimas fases del proceso productivo, con la entrega final de los diversos productos o bienes y servicios en el mercado.

La instrumentación del principio participativo se concreta sobre todo, en este aspecto, en una serie de fórmulas y técnicas jurídicas que tienen por objeto salvaguardar la sustantividad e independencia formal, jurídica, y asociativa del movimiento ciudadano²⁸, por lo que los cauces mediante los que éste se institucionaliza no se instrumentan al modo clásico, con fórmulas de Derecho público, que presuponen exclusivas competencias administrativas —concesión, delegación, etc.—, sino con fórmulas jurídico-privadas, fundamentalmente de naturaleza asociativa, más respetuosas formal y sustancialmente con la independencia de los ciudadanos, e imprescindible además si se tiene en cuenta que se trata de intervenir y controlar por parte de éstos no ya sólo la actuación de las empresas privadas sino incluso de la Administración pública, en cuanto prestadora también de bienes y servicios cuya vital trascendencia para la vida social e individual, por patente, no requiere ser destacada.

No es de extrañar por ello que se afirme, como hace Pérez Moreno, que la institucionalización de la participación de los consumidores debe estructurarse *fuera de las Administraciones públicas* y que debe admitirse la *conurrencia* de instituciones, sean en forma pública o privada²⁹.

²⁸ Sobre el papel de las asociaciones ciudadanas como cauce participativo, vid. M. SÁNCHEZ MORÓN: «Elementos de la participación ciudadana», cit. en nota anterior, *Rev. Estudios de la Vida Local*, núm. 221 (año 1984), pp. 44 y ss.

²⁹ A. PÉREZ MORENO: «La institucionalización de la participación de los consumi-



No ha de sorprender así que la Ley 26/1984 trate de canalizar el ejercicio del derecho de participación en esta materia a través de asociaciones constituidas con arreglo a la Ley de Asociaciones³⁰, aun cuando también se consideran asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por los mismos con arreglo a la legislación cooperativa³¹, para realizar los fines que la propia Ley 26/1984 determina y entre los que cabe resaltar fundamentalmente los siguientes:

— La realización de *funciones informativas y educativas* de los consumidores y usuarios, en *conurrencia* con los que esta Ley atribuye a la Administración Pública. La competencia que se asigna a ésta, en sus diversas esferas, para informar a los consumidores y usuarios sobre los diferentes productos o servicios y para educar y facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute, mediante «oficinas de información de titularidad pública»³², se completa con la posibilidad y facultad asimismo reconocida a las asociaciones de consumidores y usuarios para que, en ejercicio de la finalidad de defensa de los intereses de sus asociados, puedan organizar y realizar funciones análogas.

La existencia de oficinas de información de titularidad pública se entiende por ello legalmente —conforme determina la Ley 26/1984, en su artículo 14.2—, sin perjuicio de las que verifiquen las organizaciones de consumidores y usuarios, que podrán por tanto realizar tareas de educación y formación en materia de consumo.

Se instrumenta, de otro lado, la participación de los consumidores y usuarios asociados *por vía consultiva*, en el ejercicio de poderes y competencias administrativas de dirección y gestión, ya que las asociaciones de aquéllos han de ser oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que les afecten directamente³³.

res en el control de la calidad de los alimentos», *Rev. Española de Derecho Administrativo*, Civitas, núm. 31, p. 649.

³⁰ Art. 20, 1, Ley 26/1984, de 19 de julio. Véase el art. 22 de la Constitución, así como la Ley 191/1954, de 24 de diciembre, de Asociaciones, y el Decreto 1.440/65, de 20 de mayo.

³¹ Art. 20, 2, Ley 26/1984, cit. Asimismo, la Ley 52/74, de 19 de diciembre, General de Cooperativas; Reglamento de 16-11-1983 y disposiciones concordantes.

³² Véase lo arts. 14 a 16 de la Ley 26/1984, cit.

³³ Art. 22, 1, Ley 26/1984. En su art. 2.º, 1, e) determina que constituye derecho básico de los consumidores y usuarios la audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas.



En especial, según determina la propia Ley, en su artículo 22.2, será *preceptiva* la audiencia de dichas asociaciones en los siguientes casos: a) Reglamentos de aplicación de esta Ley. b) Reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo. c) Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado. d) Precios y tarifas de servicios, en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios, y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas. e) Condiciones generales de los contratos de empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio, y f) En los casos en que una Ley así lo establezca.

Por lo demás, ya en la actualidad, los consumidores y usuarios se encuentran representados institucionalmente en diversos órganos públicos y administrativos con competencias en materias de productos agrarios, pesca, seguros, precios, etc.³⁴. Supuestos estos de *participación orgánica* en que se institucionaliza, por tanto, el principio que consideramos dentro de la Administración pública.

Ahora bien, en el supuesto en que las asociaciones citadas se encuentren representadas en órganos colegiados que participen en la elaboración de las disposiciones a que se refiere el artículo 22.2 y 3 de la Ley 26/1984, se entenderá cumplido el trámite preceptivo de consulta a que se refieren³⁵.

Así pues, junto a las organizaciones y actuación de la Administración pública, se reconoce y estimula la intervención de los consumidores y usuarios mediante fórmulas asociativas, con las que se trata de encauzar e intrumentar la colaboración y participación social en las funciones de gestión informativa y educativa en la materia, sin perjuicio como es lógico de la potestad y responsabilidad propias de

³⁴ Véanse, entre otras:

Ley 26/1968, de 20 de junio, de creación del FORPA, art. 5.º m).

Ley 33/1980, de 21 de junio, de creación del Fondo de Regulación y Organización del Mercado de Productos de Pesca y cultivos marinos (FROM) (art. 5, 1, ñ).

R. D. 2.695/77, de 28 de octubre, sobre normativa en materia de precios, modificado por el R. D. 816/82, de 26 de marzo, que regulan la representación en las Comisiones Provinciales de Precios, Juntas Locales de Precios y en la Junta Superior de Precios.

R. D. 2.335/83, de 4 de agosto, en la Junta Consultiva de Seguros (art. 22.2).

Orden de 29 de marzo de 1978, en la Comisión Permanente de Consumo, antes denominada Comité de Dirección (art. 4.º).

Por otra parte, el R. D. 1.456/82, de 18 de junio, por el que se regula la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria, prevé la posibilidad de asistencia a sus reuniones de representantes de las asociaciones de consumidores.

³⁵ Art. 22.4, Ley 26/1984, de 19 de julio.

la Administración, y de la participación en su caso en diversos órganos administrativos.

Como órgano de representación y consulta a nivel nacional, la Ley 26/1984 prevé, en su artículo 22.5, que el Gobierno determinará la composición y funciones de un Consejo integrado por representantes de las asociaciones a que se refiere el artículo 20.

4. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

El deber —constitucional— de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios —de sus legítimos intereses individuales y colectivos— requiere la realización de determinadas actuaciones, a desarrollar por las diversas Administraciones públicas con competencia en la materia. Son numerosas y variadas las técnicas y medios de intervención administrativa que, en este aspecto, se hallan previstas en nuestro ordenamiento para proteger tales intereses, hasta el punto de que, como afirma Bermejo Vera³⁶, su exposición sería de por sí inacabable, ya que desde el inicio de la década de los 60, existe toda una serie de instrumentos jurídicos de variado signo establecidos para corregir los desequilibrios que la liberalización económica comenzada entonces había de provocar. Pero se trataba de mecanismos administrativos concebidos ante todo desde la perspectiva de la intervención pública en la economía, aun cuando de forma más o menos indirecta entrañaran una función protectora de los administrados en su posición de consumidores.

Sin tratar de llevar a cabo una acabada exposición a este respecto de los diversos medios jurídicos y funciones administrativas, en el ordenamiento actual, parece, no obstante, conveniente sistematizar la diversidad existente reconduciéndola a una clasificación —ya clásica en nuestra doctrina administrativa— que distingue entre funciones de servicio público, policía y fomento, y que con estas u otras análogas denominaciones o precisiones sustancialmente mantiene su virtualidad en la actual doctrina.

4.1. *Policía administrativa*

A) Se incluyen en este aspecto, ante todo, las actuaciones de las Administraciones públicas que tienen por objeto la protección de los

³⁶ Estudio citado en nota 3, *Rev. de Administración Pública*, núm. 87, p. 287.



derechos básicos de los consumidores y usuarios contra los *riesgos* que puedan afectar su *salud o seguridad*. El artículo 3.º de la Ley 26/1984 establece por ello la prohibición de que los productos, actividades y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores o usuarios no implicarán riesgos para su salud o seguridad, salvo los usual o reglamentariamente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización. Supuesto este último —excepcional— en que los posibles riesgos deben ser puestos en conocimiento previo de los consumidores y usuarios por medios apropiados, a través —según precisa el artículo 13, f) de la propia Ley— de instrucciones o indicaciones para su correcto uso o consumo, advertencias y riesgos previsibles.

Se prevé asimismo³⁷, con la propia finalidad protectora de la salud y seguridad física de los consumidores, la *reglamentación* de las diversas operaciones de producción, transporte, comercialización y uso de bienes y servicios —en especial para los bienes de primera necesidad—, así como su *vigilancia* e inspección; estableciéndose de modo directo, *ex lege*, una serie de prohibiciones y deberes que, en todo caso, han de ser observados como garantía de la indicada finalidad, y entre los cuales destacan:

— La prohibición de utilizar cualquier *aditivo* que no figure expresamente citado en las listas positivas autorizadas y publicadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, y siempre teniendo en cuenta la forma, límites y condiciones que en aquellas se establezcan³⁸.

— La exigencia de control de los *productos tóxicos o venenosos*, incluidos los resultantes de mezclas y otras manipulaciones industriales, de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia su origen, distribución, destino y utilización³⁹.

— La prohibición de *venta a domicilio de bebidas y alimentos*, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o

³⁷ Véase el art. 5.º de la Ley 26/1984, de 19 de julio.

³⁸ Los aditivos alimentarios autorizados y las cantidades en que pueden ser utilizados para la fabricación de productos alimenticios se encuentran expresados en listas positivas publicadas por la Subsecretaría de Sanidad y Consumo o contenidas en las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias. Véase el Real Decreto 3.177/1983, de 16 de noviembre, por el que se aprueba la Reglamentación de aditivos alimentarios.

³⁹ Véase el Real Decreto 2.621/1981, de 2 de octubre, sobre control de la actividad de obtención de aceites y grasas por esterificación, y la Orden de 6 de octubre de 1982 que desarrolla este Real Decreto.



encargados por los consumidores en establecimientos comerciales autorizados para la venta al público⁴⁰.

— El cumplimiento de la normativa que establezcan las Corporaciones Locales o, en su caso, las Comunidades Autónomas, sobre los casos, modalidades y condiciones en que podrán efectuarse la *venta ambulante de bebidas y alimentos*.

— La prohibición de venta o suministro de *alimentos envasados* cuando no conste en los envases, etiquetas, rótulos, cierres o precintos, el número del Registro General Sanitario de Alimentos, en la forma reglamentariamente establecida⁴¹.

— La obligación de *retirar o suspender*, mediante procedimientos eficaces, cualquier producto o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas⁴².

— La prohibición de utilizar en la construcción de *viviendas y locales de uso público* materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas⁴³.

— La obligación de que las *especialidades farmacéuticas* se presenten envasadas y cerradas con sistemas apropiados, aportando en sus envases o prospectos información sobre composición, indicaciones y efectos adversos, modo de empleo y caducidad, de suerte que los profesionales sanitarios sean convenientemente informados y se garantice la seguridad, especialmente de la infancia, y se promueva la salud de los ciudadanos⁴⁴.

⁴⁰ Reglamentariamente, se regulará el régimen de autorización de ventas directas a domicilio que vengan siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional (art. 5, 2, d), *in fine*, Ley 26/1984, cit.).

⁴¹ Véase el art. 13, 2 del Real Decreto 2.058/72, de 12 de agosto, por el que se aprueba la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados, y el Real Decreto 2.825/81, de 27 de noviembre, sobre registro sanitario de alimentos.

⁴² Sobre intervención cautelar y definitiva, véase art. 14, 3 y 4, del R. D. 1945/83, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

⁴³ Las Normas Tecnológicas de la Edificación, el R. D. 2.413/73, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, y sus Instrucciones complementarias, contienen exigencias de seguridad para los materiales, construcciones, instalaciones y aplicaciones que regulan. Véase también la Orden de 8 de mayo de 1984 por la que se dictan normas para la utilización de las espumas de urea-formol usadas como aislantes en la edificación.

⁴⁴ Véase el Decreto 3.451/77, de 1 de diciembre, y la Orden de 30 de mayo de 1980 sobre promoción, información y publicidad de especialidades farmacéuticas; la Orden de 15 de julio de 1982, por la que se regula el material de acondicionamiento

Por lo demás, la Ley 26/1984, en su artículo 4.º, remite a los Reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios⁴⁵ la determinación de su naturaleza, características, condiciones y requisitos relativos a las instalaciones, personal⁴⁶, procedimiento de fabricación y comercialización; etiquetado, presentación y publicidad⁴⁷; métodos oficiales de análisis, tomas de muestras, control de calidad e inspección; garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones, y régimen de autorización, registro y revisión.

B) En las limitaciones de policía administrativa también se incluye, con fines protectores del consumidor, la *ordenación de precios y márgenes comerciales*. En este aspecto, la política de precios es muy variada y dispersa, en función de la coyuntura económica. Además de la ordenación de precios de garantía o apoyo al productor —ante la debilidad o falta de la demanda, como ocurre por ejemplo con los precios de determinados productos agrícolas—, también existen limitaciones de precios en apoyo al consumidor (por ejemplo, del pan, según baremos en función del peso, arroz, leche, etc.), así como la regulación de márgenes comerciales y la intervención de tarifas de ciertos servicios o actividades⁴⁸.

de las especialidades farmacéuticas de uso humano no publicitarias; el R. D. 726/82, de 17 de marzo, sobre caducidad de especialidades farmacéuticas, y el R. D. 2.829/77, de 6 de octubre, sobre estupefacientes.

⁴⁵ Numerosos productos de consumo se encuentran reglamentados por normas específicas. El Código Alimentario Español (Decreto 2.484/67, de 21 de septiembre) las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias y normas de calidad de productos alimenticios cubren un amplio espectro en el ámbito alimentario. Muchos productos industriales de consumo y algunos servicios cuentan, asimismo, con normas particulares que los regulan.

⁴⁶ Véase el R. D. 2.505/83, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Manipuladores de Alimentos.

⁴⁷ Véase a este respecto el contenido de la nota 41. Asimismo, de modo general, el Estatuto de la Publicidad, aprobado por Ley 61/64, de 11 de junio. Vid. la res. de 31 de enero de 1984, aprobatoria de las normas de admisión de publicidad del ente público Radio Televisión Española.

⁴⁸ Véase el Real Decreto 2.695/77, de 28 de octubre, sobre normativa de precios; el R. D. 816/82, de 26 de marzo, sobre composición y funcionamiento de la Junta Superior de Precios; la Orden de 17 de junio de 1983 por la que se da la relación de productos y servicios sometidos a régimen de precios autorizados y comunicados; la Orden de 5 de marzo de 1984, sobre márgenes comerciales; el R. D. 2.226/77, de 27 de agosto, y la Orden de 30 de septiembre de 1977 que lo desarrolla, sobre autorizaciones de aumento de tarifas de servicios de competencia local.

Sobre la ordenación de precios, en general, vid. J. MANZANEDO MATEOS y otros: *Curso de Derecho Administrativo Económico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970 (pp. 362 y ss.), en donde se hace un interesante ensayo



La Ley 26/1984 incluye, entre las medidas de protección de los intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios, asimismo, diversos preceptos ordenados a asegurar la *transparencia de los precios*. Así, en aras del principio general de buena fe y justo equilibrio de las prestaciones, se prohíbe —«excluye» dice el artículo 10,1, c, de dicha Ley— incrementar el precio por servicios, accesorios, financiación, aplazamientos, recargos, indemnizaciones o penalizaciones que no correspondan a prestaciones adicionales, susceptibles de ser aceptados o rechazados en cada caso y expresados con la debida claridad y separación; así como también se prohíbe repercutir sobre el consumidor o usuario de fallos, defectos o errores administrativos, bancarios o de domiciliación de pagos, que no le sean directamente imputables, así como el coste de los servicios que en su día y por un tiempo determinado se ofrecieron gratuitamente; y en la primera venta de viviendas, la estipulación de que el comprador ha de cargar con los gastos derivados de la preparación de la titulación, que por su naturaleza correspondan al vendedor (obra nueva, propiedad horizontal, hipotecas para financiar su construcción o su división y cancelación), entre otras determinaciones cuya infracción se sanciona legalmente con la nulidad de pleno derecho de las condiciones o estipulaciones que incumplan tales exigencias⁴⁹.

C) En lo que se refiere finalmente a las funciones de policía administrativa de carácter sancionador, situadas fundamentalmente en la denominada «disciplina del mercado»⁵⁰, ha de destacarse la especial atención que al régimen de *infracciones y sanciones administrativas* en la materia dedica la Ley 26/1984, de 19 de julio, que tipifica, en su artículo 34, aunque con cierta ambigüedad, en bastantes de los supuestos de infracciones que regula, una serie de conductas, que incluso llega a generalizar respecto al «incumplimiento de los requisitos, obli-

de sistematización en esta materia. Asimismo, vid. J. BERMEJO VERA, cit. en nota 3, página 292.

⁴⁹ Vid. el art. 10 de la Ley 26/1984, de 19 de julio. En su núm. 5 establece que los poderes públicos velarán por la exactitud en el peso y medida de los bienes y productos, la transparencia de los precios y las condiciones de los servicios postventa de los bienes duraderos.

La publicidad y marcado de precios en la venta al público de artículos al por menor y de los servicios aparece regulada por el Decreto 2.807/72, de 15 de septiembre.

⁵⁰ Vid. BERMEJO VERA, cit. en nota 3, pp. 292 y s. Asimismo en lo que se refiere en especial a este tema en materia de alimentación, E. RIVERO YSERN: «La represión de las infracciones sanitarias en materia de alimentación», *Libro homenaje a García Treviño*, IEAL, Madrid, 1982, pp. 1.766 y s.



gaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollan»⁵¹.

Una consideración final. Aunque el artículo 32 de dicha Ley determina que la sanción administrativa de tales incumplimientos o infracciones se entiende «sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir», ha de afirmarse que, de conformidad con el *principio «non bis in idem»*, implícito en la regulación contenida en el artículo 25 de la Constitución y recogido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional —sentencias de 30 de enero y 8 de junio de 1981—, en ningún caso se producirá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes⁵².

4.2. Servicio público

La defensa de los consumidores y usuarios requiere de los poderes públicos no sólo de una acción protectora y de vigilancia y, en su caso, sancionadora, sino asimismo de prestación material de servicios para hacer posible la efectiva realización, ante todo, de los derechos constitucionales de información y educación de aquéllos⁵³ o, como de modo más detallado dice el artículo 2.º de la Ley 26/1984 —apartado 1, d)—, la información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.

⁵¹ Véase el art. 34 de la Ley 26/1984, de 19 de julio. Las infracciones tipificadas en dicho artículo se calificarán como leves, graves o muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo, intencionalidad, beneficio obtenido y demás que establece el artículo 35 de la propia Ley. Infracciones cuya sanción regula, según los diversos tipos, con multas, la Ley, en su art. 36. Además, el art. 38 prevé la posibilidad de imponer como sanción accesoria el *decomiso* de la mercancía adulterada, deteriorada, falsificada, fraudulenta, no identificada o que pueda entrañar riesgo para el consumidor. El R. D. 1.945/83, de 22 de junio, regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

⁵² Art. 33 de la Ley 26/1984, de 19 de julio. Sobre la suspensión del expediente administrativo por instrucción de causa penal, v. el art. 32, 2 de las mismas. En general, sobre la prohibición de doble sanción, administrativa y penal, por los mismos hechos, con referencia a las ss. del T. C. citadas en el texto, vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La incidencia de la Constitución sobre la potestad sancionadora de la Administración», *REDA*, núm. 29, pp. 359 y ss.

⁵³ Véase el art. 51, 2 de la Constitución. En la doctrina, L. M. CAZORLA PRIETO: *Comentarios...*, cit. en nota 2, pp. 577 y s.



A partir de esta exigencia —deber— legal, impuesta a los productores de bienes y servicios, de dar una información «veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales»⁵⁴, se prevé la existencia de unas *oficinas y servicios de información de titularidad pública* —sin perjuicio de las propias de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios— que, además de las funciones de carácter general legalmente establecidas⁵⁵, para cumplir sus fines, podrán recabar a su vez información directamente de cualquier organismo público⁵⁶, así como facilitar los resultados de los estudios, ensayos, análisis o controles de calidad realizados en centros públicos o privados oficialmente reconocidos, cuyos resultados podrán ser reproducidos, en su caso, y previa audiencia de los productores implicados, en los medios de comunicación social⁵⁷.

Los anteriores servicios informativos se complementan con otras *actividades administrativas de carácter educativo y divulgador*, a través sobre todo de los medios comunicación social de titularidad pública —televisión, radio, prensa—, con la publicación de espacios y programas no publicitarios⁵⁸, así como mediante la incorporación al *sistema educativo* general de los contenidos que en materia de consumo sean adecuados a la formación de los alumnos⁵⁹, con la finalidad, en cualquier caso, de viabilizar el cumplimiento de los objetivos de la educación y formación de los consumidores y usuarios que la Ley determina⁶⁰.

⁵⁴ Véase el art. 13 de la Ley 26/1984, cit.

⁵⁵ Véase el art. 14, 1 de la Ley 26/1984.

⁵⁶ Véase el art. 15 de la Ley 26/1984.

⁵⁷ Véase el art. 16 de la Ley 26/1984 citada.

⁵⁸ Art. 17 de la Ley 26/1984, según el cual en tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y demás grupos o sectores interesados, en la forma que reglamentariamente se determine por los poderes públicos competentes en la materia.

⁵⁹ Art. 18, 2, de la Ley 26/1984, citada.

⁶⁰ Objetivos que, según el artículo 18 de la Ley, son los de:

a) Promover la mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y la utilización de servicios.

b) Facilitar la comprensión y utilización de la información a que se refiere el capítulo IV (de la Ley: arts. 13 a 17).

c) Difundir el conocimiento de los derechos y deberes del consumidor o usuario y las formas más adecuadas para ejercerlos.

d) Fomentar la prevención de riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios.

Para hacer frente, por otra parte, a las «situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión» de los consumidores y usuarios⁶¹, las Administraciones públicas competentes, además de las referidas oficinas y servicios informativos, han de realizar o promover, entre otras actividades⁶², *campañas de orientación* del consumo, generales o selectivas, dirigidas en las zonas geográficas o grupos sociales más afectados, así como campañas o actuaciones programadas de control de calidad, con mención expresa de las personas, empresas o entidades que, previa y voluntariamente, se hayan incorporado.

Con independencia, en fin, del derecho de los consumidores o usuarios a ser indemnizados por los daños y perjuicios que, en su caso, les ocasione el consumo o uso de un bien o servicio, mediante el ejercicio de las acciones judiciales correspondientes ante la jurisdicción ordinaria —civil o contencioso-administrativa, en su caso—, ha de destacarse la regulación de un *sistema extrajudicial de carácter conciliatorio* —análogo al sistema francés de «transacción»⁶³—, previsto en el artículo 41 de la Ley que consideramos. Según este precepto, previa audiencia de los sectores interesados y de las Asociaciones de consumidores y usuarios, el Gobierno establecerá un sistema arbitral que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva, con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios, siempre que no concurra intoxicación, lesión o muerte, ni existan indicios racionales de delito, todo ello sin perjuicio de la protección administrativa y de la judicial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Constitución⁶⁴.

e) Adecuar las pautas de consumo a una utilización racional de los recursos naturales.

f) Iniciar y potenciar la formación de los educadores en este campo.

⁶¹ Véase el art. 2, apartado 1, f) de la Ley 26/1984, citada, en relación con el artículo 23 de la misma.

⁶² Véase el art. 6, en relación con el 23, apartados b) y c) de la Ley 26/1984, cit.

⁶³ Véase, J. BERMEJO VERA, estudio cit. en nota 3, *Rev. de Administración Pública*, núm. 87, p. 296, donde cita la opinión de D. Baumann para quien el sistema de transacción resulta muy útil y eficaz, especialmente cuando las asociaciones de consumidores utilizan la ya citada acción civil en reparación de los daños y perjuicios causados.

⁶⁴ El sometimiento de las partes al sistema arbitral será voluntario y deberá constar expresamente por escrito (art. 31, 2). Los órganos de arbitraje estarán integrados por representantes de los sectores interesados, de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las Administraciones públicas dentro del ámbito de sus competencias (núm. 3).



Se trata, pues, de un sistema de mediación o interposición de buenos oficios, en el que las dos partes —con los límites que el precepto señala— aceptan someterse, de modo voluntario, a la decisión del órgano de arbitraje, para reparar daños o perjuicios de pequeña importancia. La tutela judicial se completa, así, con un procedimiento arbitral, más sencillo y eficaz —por la celeridad y economía de la actuación— que permita resolver las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios de una menor trascendencia objetiva para sus derechos o legítimos intereses.

4.3. Acciones de fomento

Supuesta la conveniencia pública de la acción protectora en la materia —que ya destaca el artículo 51 de la Constitución al exigir de los poderes públicos una función de «fomento» de las organizaciones de consumidores, que como se ha indicado desarrollan ciertas funciones *complementarias* de la acción administrativa—, la Ley 26/84 prevé un conjunto de medidas que, en este sentido, tratan de promover y estimular la actuación de tales organizaciones⁶⁵, entre cuyas medidas destaca ante todo la posibilidad de que las asociaciones de consumidores y usuarios sean «declaradas de utilidad pública»; declaración que, si bien no constituye en principio condición legal necesaria para obtener beneficios y ayudas públicas, subvenciones, premios, etc., ha de significar, sin embargo, como es lógico, un importante dato a tener en cuenta por la Administración, junto con otras circunstancias —objetivos, número de asociados, programas y actividades, etc.— para decidir de forma objetiva sobre el otorgamiento de la ayuda o beneficio de que se trate.

En especial, el artículo 23, f) de la citada Ley establece que los poderes públicos promoverán, entre otras acciones, la de otorgamiento de premios, mencionados o recompensas a las personas, empresas o entidades que se distingan en el respeto, defensa y ayuda al consumidor, faciliten los controles de calidad y eviten obligaciones, trámites y costes innecesarios.

Ahora bien, para poder obtener cualquier beneficio, a este respecto, dichas asociaciones deberán figurar inscritas en un libro registro, que

⁶⁵ Véanse los arts. 39, 2; 40 y 41, 4 de la Ley 26/84, de 19 de julio, preceptos que utilizan los términos de apoyar y subvencionar, promover, y el último de ellos de modo explícito el de «fomentar» las asociaciones de consumidores y usuarios.



se llevará en el Ministerio de Sanidad y Consumo, y reunir las condiciones y requisitos que reglamentariamente se establezcan para cada tipo de beneficio⁶⁶.

Por lo demás, y aun cuando esta materia está pendiente de desarrollo reglamentario, es lógico suponer que los mecanismos y procedimientos para otorgar beneficios de tipo económico, especialmente subvenciones, habrán de responder a los principios de objetividad y de igualdad de oportunidades, que vinculan a la Administración pública, en todas sus esferas, y que hoy encuentran apoyo básico en la exigencia del artículo 103,1 del texto constitucional.

En lo que se refiere a las Corporaciones Locales, no cabe desconocer, en fin, la normativa reguladora de la llamada «acción de fomento» y, en concreto, de las subvenciones⁶⁷, en cuanto establece una serie de criterios y exigencias bastante rigurosas, ya que, salvo en lo que respecta a la oportunidad o conveniencia —discrecional— de la concesión de beneficios de esta clase, el acto de otorgamiento de subvenciones tiene, sin embargo, carácter reglado y ha de ajustarse a un determinado procedimiento público, licitatorio, por regla general de concurso, con el que, además de acreditarse el cumplimiento de las circunstancias que la normativa de régimen local, citada en la nota anterior, determina (prohibición de subvenciones que obedezcan a simple liberalidad, límite del 50 por 100 del coste de la actividad a que se apliquen, etc.), se garantice la objetividad y generalidad —igualdad de oportunidades, interdicción de privilegios singulares— deseables, en base a los criterios fijados legalmente⁶⁸ y a las condiciones del clausulado o condicionado correspondiente.

⁶⁶ Artículo 20, 3, de la Ley 26/84, que añade que en la determinación reglamentaria de las condiciones y requisitos se tendrán en cuenta, entre otros, *criterios de implantación territorial, número de asociados y programas de actividades a desarrollar.*

Existe un Censo de Organizaciones de Consumidores en el Instituto Nacional del Consumo (véase el art. 2.º, 1, apartados h) y k), de la Orden de 29 de marzo de 1978, y la Orden de 20 de julio de 1978).

No podrán disfrutar de beneficios reconocidos en la citada Ley las Asociaciones en que concurren alguna de las circunstancias que señala en su art. 21.

⁶⁷ Véanse los arts. 23 a 29 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955. En la doctrina, por todos, vid. F. ALBI: *Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*, Edit. Aguilar, Madrid, 1960 (pp. 437 y ss.). Más recientemente, FERNÁNDEZ FARRERES: *La subvención, concepto y régimen jurídico*, Madrid, 1983.

⁶⁸ Véase el art. 20, 3, párrafo 2.º, de la Ley 26/1984, citado en la nota 66.



Como en otras materias, la normativa de régimen local —respetuosa con tales principios— podría cumplir, por ello, una función referencial o paradigmática, habida cuenta de su contrastado valor, a tener en cuenta en el desarrollo reglamentario previsto en el artículo 20,3, de la Ley 26/1984; sin perjuicio, obvio es decirlo, de su carácter vinculante, hoy por hoy, para las entidades que engloba la Administración local.

5. CONCLUSIONES

Como recapitulación final, de lo expuesto cabe deducir las conclusiones siguientes.

Primera.—La protección de los consumidores de bienes y usuarios de servicios, por los poderes públicos, que impone en su artículo 51 el vigente texto constitucional comprende, entre otras posibilidades o actuaciones jurídicas, una serie de acciones administrativas que han de estar ordenadas en todo caso a satisfacer por razones de interés público, derechos fundamentales de aquéllos, como el relativo a su salud y seguridad, y de modo instrumental los derechos de información y educación y el derecho a la participación en esta materia.

Segunda.—La figura del consumidor y usuario se refiere, a estos efectos, jurídicamente, a cualquier persona, física o jurídica, de cualquier clase, siempre que aparezca, dentro del proceso de la actividad económica, en la posición de demanda para el consumo o uso inmediato, como destinatario final, de bienes o servicios.

Tercera.—La actividad de la Administración pública orientada a la defensa del consumidor, ha de desenvolverse dentro del marco de nuestra «constitución económica» —arts. 38, 128 y 139, entre otros—, en cuyo modelo se articula la defensa de aquél con un conjunto de acciones jurídicas en diversos sectores de nuestro ordenamiento y también en el administrativo.

Cuarta.—La actuación administrativa, a nivel estatal, se caracteriza en esta materia por la disgregación o dispersión orgánica, con atribución de funciones y competencias a diversos departamentos y organismos sectoriales, cuyas negativas consecuencias —descoordinación, acciones administrativas contradictorias— difícilmente puede superar la acción preferente del Ministerio de Sanidad y Consumo. Situación que impone reconsiderar la actual estructura administrativa, dispersa y disgregada, para adecuarla a los objetivos de la polí-



tica del Estado —que básicamente determina el artículo 39 de la Ley 26/1984— y conforme a los principios básicos que, según el artículo 103 de la Constitución, han de inspirar a la Administración pública, también en la materia considerada.

Quinta.—Las Comunidades Autónomas con competencias legales en la materia, aunque con diverso carácter y naturaleza, según el alcance de la respectiva autonomía —que puede incluir poderes legislativos en las Comunidades con autonomía plena o de mera ejecución o gestión en las de autonomía gradual o diferida—, cuentan con la inicial ventaja de poder estructurar una organización administrativa de nueva planta que evite los defectos apuntados y el logro de una acción coordinada y unitaria al respecto.

Sexta.—La Administración Local y, en especial, las Corporaciones municipales, tienen una misión de especial importancia a cumplir en la protección y defensa del consumidor, ya que para realizar las competencias que a este propósito tienen legalmente asignadas, cuentan no sólo con la circunstancia fáctica de su mayor inmediatividad o proximidad a los administrados —consumidores o usuarios—, sino también una larga tradición jurídica y administrativa de intervención, en especial en materia de subsistencias para asegurar el abasto de bienes de consumo de primera necesidad (control de calidades, de pesos y medidas, precios, etc.), lo que constituye una garantía para asegurar, a través de la organización municipal, la regularidad de todo el proceso en cualquier lugar de la geografía nacional.

Séptima.—La instrumentación del principio participativo de los ciudadanos en la materia se institucionaliza no sólo de forma orgánica, con la representación de los consumidores y usuarios en diversos órganos públicos, sino también desde fuera de las Administraciones Públicas, a través sobre todo de la constitución de asociaciones, que tienen no sólo la posibilidad de intervenir o participar por vía consultiva en determinadas actuaciones de aquéllas, sino también incluso para realizar ciertas funciones— informativas y educativas, etc.— en concurrencia con las que jurídicamente se atribuye a la Administración pública.

Octava.—Las funciones y técnicas de intervención administrativa previstas en nuestro ordenamiento —que cabe reconducir y hemos reconducido al esquema clasificatorio ya clásico de la actividad administrativa, en nuestra doctrina: policía, servicio público y fomento—, ofrecen modalidades muy numerosas y variadas. De ellas, las medidas y acciones de policía administrativa ordenadas a la prevención y, en su



caso, corrección, de riesgos o peligros para la salud o la seguridad de los consumidores o usuarios, y las dirigidas a la ordenación de los precios (mediante reglamentaciones, prohibiciones, inspecciones, sanciones, etc.), juegan un papel fundamental, imprescindible para asegurar la regularidad y normalidad del suministro de bienes de consumo y la prestación al público de servicios o actividades.

Novena.—La efectividad de los derechos constitucionales de información y educación del consumidor requiere legalmente, asimismo, de una actividad de servicio público, a través sobre todo de la creación, organización y funcionamiento de unas oficinas de información de titularidad pública —en concurrencia con las propias de las organizaciones y asociaciones de consumidores— y la realización de otras actuaciones administrativas de carácter educativo, a través del sistema docente general, y divulgador, a través de los medios de comunicación social.

Décima.—Las acciones administrativas de fomento o estímulo de la actividad de los particulares en la materia, mediante el otorgamiento de beneficios jurídicos y económicos —subvenciones, premios, etc.— ha de instrumentarse de modo reglado. Sin perjuicio de la oportunidad o conveniencia de su concesión, el acto de otorgamiento de beneficios, en especial de subvenciones, deberán cumplir las condiciones de objetividad y de generalidad —igualdad de oportunidades— en todo caso deseables.

JOSE ANTONIO LOPEZ PELLICER
Profesor colaborador de Derecho
Administrativo



**COMUNICACIONES
Y NOTAS**



