

*La promoción de los derechos
del consumidor desde
la administración pública*

Por José María BENGOCHEA
Director del Instituto Nacional
del Consumo

1. SOCIEDAD DE CONSUMO

La gran importancia concedida a los intereses de los consumidores, dentro de la política económica y social comúnmente admitida hoy, es, sin embargo, relativamente reciente. En efecto, cuando se partía de la seguridad de que el mercado absorbía todo cuanto producía, prevalecía en el mundo económico la «óptica de la oferta».

En la actualidad es la «óptica de la demanda»—como señala Nepveu-Neville—la que rige las relaciones económicas, al menos, en aquellos países que respetan y mantienen el principio del libre mercado. De aquí que el consumidor pasa a tener un protagonismo que, con anterioridad, no era tenido en cuenta.

Como consecuencia inmediata de la revolución industrial se da la masificación del consumo. Su extensión a grandes masas de población es un signo evidente de mejora del nivel de vida. La producción masiva abarata el producto, como consecuencia del empleo del capital suficiente para lograr—con un coste menor—esa máxima producción que se intenta colocar en el mercado al hacerse más asequible a un mayor número de posibles compradores.

El éxito obtenido por la producción a raíz de la mecanización y la adopción de métodos de trabajo cada vez más racionales, exigieron una ampliación y una multiplicación igualmente importante de los puntos de venta. Al mismo tiempo, se observa un alargamiento del ciclo distributivo, a medida que las distancias se van haciendo mayores entre los centros de producción y las zonas de

J. M. BENGOCHEA

consumo: este doble fenómeno es el resultado de la concentración industrial, del desarrollo técnico de la agricultura, del incremento de los intercambios comerciales exteriores y, por último, de la afluencia de grandes masas de población hacia las ciudades.

Esta incipiente sociedad de consumo trae consigo un aumento espectacular de la demanda de ciertos productos y la discriminación de otros. Presupone, además, no sólo un aumento cuantitativo de la demanda, sino una variación cualitativa de las exigencias individuales y colectivas.

Para poder atender a este consumo masivo aparecen nuevas técnicas que impulsan la producción en serie y hacen posible satisfacer aquel: unas estrictamente dependientes de la producción, como las marcas, las etiquetas y los envases y otras más dirigidas a incrementar el consumo como los estudios de mercado, la promoción de ventas y la publicidad.

Con ellas se ha reforzado el conocimiento de la demanda, el incremento de ésta, la difusión de calidades, la creación de nuevos productos, la solvencia del productor ante el consumidor.

Las características básicas de esta moderna etapa de la producción, suelen resumirlas los autores de la forma siguiente:

1. Producción en serie. Los bienes ya no se fabrican artesanalmente o en pequeños grupos, sino de forma masiva. Las empresas productoras son cada día mayores, creándose compañías multinacionales que fabrican artículos lanzados en los mercados de diferentes países. Contribuye favorablemente a esta fabricación en serie el perfeccionamiento técnico del proceso productivo, la abundancia de los medios de financiación y la facilidad de los medios de comunicación.

2. Complejidad de los productos. Los bienes que se utilizan hoy en día son cada vez más sofisticados al ser más numerosas y complejas las necesidades de los consumidores. Incluso los bienes de consumo más primario, como los alimentos, tienen una elaboración y una presentación complicada: productos tratados, congelados, vitaminizados, coloreados con aditivos, etc., perdiendo a veces su sabor natural.

Esta misma complejidad comporta, en muchas ocasiones, que en la realización de un único producto intervengan diversos fabricantes.

3. Aparición de nuevas formas de comercio. Para que esa producción masiva llegue al mercado se requiere una mayor cantidad de puntos de venta, para lo que se necesita—también—una mayor

fluidez de los canales de distribución. Estas dos necesidades provocan, a su vez, que el comerciante tienda a transformarse y a modernizarse.

La introducción de la técnica del libre-servicio representa una ventaja para el consumidor que no se encuentra coaccionado a la hora de comprar, permitiendo el libre contacto comprador-producto. Al mismo tiempo, el autoservicio beneficia al comerciante al reducirle en gran medida los costes de personal.

Por otra parte, el comerciante, al ofrecer una mayor gama de marcas y precios en donde el consumidor tiene mayor posibilidad de elección, ha de ir hacia superficies de venta más grandes y con nuevos servicios.

4. La aparición de nuevas técnicas de venta, como la venta con regalo, con descuentos, a plazos, a domicilio, por correo, automática, con tarjeta de crédito, en liquidación, etc., han hecho perder el sentido de la verdadera satisfacción, creando en el consumidor necesidades superfluas o, incluso, artificiales, al ofrecerle bienes y servicios de forma que facilitan al máximo su adquisición.

5. De ahí que cada vez resulte más directa la relación entre el fabricante y el usuario o consumidor, que ha dejado de adquirir los artículos por consejos del comerciante y obra más atraído por la publicidad y la promoción del propio fabricante, lo que condiciona, en gran medida, sus decisiones de compra.

6. En estas condiciones es cada vez más difícil para el consumidor medir los defectos que pueden presentar los productos que le son ofrecidos, descubrir posibles prácticas fraudulentas y escoger los artículos que mejor se adapten a sus necesidades particulares. El consumidor no tiene elementos de juicio para obrar con racionalidad económica, valorando debidamente la utilidad de cada uno de los artículos que adquiere y, mucho menos, su calidad, llegando incluso a perder la noción de sus necesidades esenciales.

Todas estas circunstancias han creado lo que se conoce con el nombre de «Sociedad de consumo» en la que es difícil definir qué se debe entender como calidad de los productos o servicios, detectar un conocimiento adecuado de los precios por parte de los consumidores, conocer las posibles vías de reclamación, contrarrestar los efectos perjudiciales de las técnicas fraudulentas, etc., Todo ello ha impulsado a los Gobiernos, conscientes de la amplitud e importancia de los problemas expuestos, tanto en su contexto social, como en el aspecto económico, a mantener una vigilancia del mercado y a tomar una serie de medidas que protejan al consumidor.

2. LA ACCION ESTATAL

Con anterioridad, la acción de los poderes públicos se ha limitado a ser de prevención y vigilancia de la defensa de ciertos derechos del consumidor, revistiendo una naturaleza de orden público, limitándose a sancionar conductas sociales contrarias al mantenimiento de la salud de los ciudadanos, evitando fraudes y prácticas abusivas.

Esta es una característica que aparece como constante en todos los países, hasta llegar a una época más reciente en que los Gobiernos se plantean en serio la necesidad de armonizar una política coherente en defensa del consumidor. Es, aproximadamente, a mediados de la década de los años 50 cuando la acción gubernamental en este campo empieza a surgir en los diferentes países, promulgando leyes y disposiciones encaminadas de una forma u otra a proteger los intereses de los consumidores.

Pero es unos años más tarde, el 15 de marzo de 1962, en el mensaje que dirige al Congreso norteamericano el Presidente Kennedy al declarar que «todos somos, por definición, consumidores», cuando se sientan las bases de esta nueva etapa en la que se puede hablar ya de «derechos del consumidor». La defensa de estos derechos, que tienen todos los ciudadanos, debe potenciarse para posibilitar el ejercicio del poder compensador del consumidor frente a fabricantes y distribuidores y fomentar el asociacionismo entre los consumidores para la mejor toma de sus decisiones.

3. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

El Presidente Kennedy resumió en cuatro títulos los derechos del moderno consumidor: el derecho a la seguridad, a la elección, a la información y el derecho de participación.

3.1. El **derecho a la seguridad** trata de garantizar al consumidor la seguridad física, protegiéndole contra la venta de artículos que puedan poner en peligro su salud o, incluso, su vida. El derecho tiene una doble vertiente: por un lado, sobre su alimentación—control de aditivos, colorantes, productos químicos incorporados a los alimentos, etc.—y por otro, la protección contra la contaminación.

3.2. El **derecho a la elección** libre para estar seguro de tener acceso a una variedad de productos y servicios a precios competitivos y, en el caso de productos monopolizados, que la falta de competencia sea sustituida por una severa reglamentación que asegure una calidad y un precio justo.

La escasa transparencia del mercado ante el excesivo número y diversidad de artículos impide la posibilidad de una elección de

este derecho. La ausencia de datos comparativos entre unos productos y otros, en relación a su precio, contenido, cantidad y calidad, impidiendo un análisis comparado de los mismos, agrava aún más este problema.

3.3. El **derecho a la información** es necesario para estar protegido contra una información falsa, una publicidad o un etiquetaje engañoso o fraudulento, así como para recibir los elementos de información imprescindibles con el objeto de realizar una elección adecuada.

Por último, el **derecho de participación** supone el asegurar que los intereses del consumidor sean tenidos en cuenta en las directrices de la política de los Poderes Públicos y que en todos los organismos y esferas que le afecten pueda participar y estar representado para su protección y defensa. De modo análogo a como la producción, la distribución y otros grupos económicos suelen estar representados en todas aquellas áreas administrativas de las que pueden emanar acciones que afecten a sus propios intereses, es lógico pretender igual derecho para los consumidores de unos productos o para los usuarios de un servicio.

4. SITUACION EN ESPAÑA

Al analizar la problemática del consumo en nuestro país, es necesario tener en cuenta una serie de factores que han tenido una influencia decisiva en su planteamiento. En primer lugar cabe señalar la complejidad de nuestra economía que ha pasado de un proteccionismo a que obligó el cerco internacional de la posguerra a la economía actual de libre mercado con visión de integración en la CEE. El predominio en el mercado de los fabricantes y distribuidores sobre los consumidores—precisamente, por la falta de organización de estos últimos y de conciencia de su poder una vez asociados—es otro de los factores que es necesario destacar. Por último, la deficiente estructura comercial que, a su vez, tiene su origen en la falta de una productividad adecuada del sector, el minifundio comercial y el subconsumo de los consumidores, este último, afortunadamente, superado hace muchos años.

En España, en un período de tiempo relativamente corto, se ha pasado de ser una nación eminentemente agrícola y subdesarrollada a un país industrializado y en vías de desarrollo. La «renta per cápita» de los españoles se ha duplicado en el decenio de 1962 a 1972, habiéndose llegado en 1977, a pesar de la reciente crisis económica, a los 2.770 dólares (1 dólar = 76 ptas.).

Esta incipiente «sociedad de consumo» trae consigo un aumento espectacular de la demanda de ciertos productos y la disminución

J. M. BENGOCHEA

de otros. Al examinar la evolución de la estructura del consumo en España, se observa el enorme incremento experimentado en el capítulo de los bienes de consumo duraderos y el de otros bienes y servicios, reduciéndose en modo apreciable el correspondiente a alimentación, siendo la estructura del consumo cada vez más parecida a la que ofrecen los países europeos más desarrollados.

Por otro lado, este despegue consumista español ha tenido lugar de una forma tan rápida e imprevista y ha afectado a una masa de población tan amplia, que no ha permitido una preparación adecuada. La orientación al consumo no ha podido realizarse *a priori* y se ha pasado por unos momentos de grave déficit cultural desde el punto de vista de exigibilidad del consumidor, situación en cierta medida solventada en los últimos años.

5. DEPARTAMENTOS MINISTERIALES RELACIONADOS CON EL CONSUMO

La defensa y protección del consumidor en nuestro país es un tema que no aparece regulado a nivel oficial hasta que el III Plan de Desarrollo, en su ponencia de Comercio Interior, de 1972, señala la necesidad de crear un organismo dirigido directamente a la protección de los consumidores que será el Instituto Nacional del Consumo. En esta línea se prevé, también, la creación de un Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores.

Con anterioridad, existe una dispersión de organismos y departamentos ministeriales relacionados con el consumo en su aspecto más amplio, que, en su mayor parte, tienen carácter de inspección y vigilancia, de represión o meramente consultivos, sin que ninguno de ellos realice las funciones básicas que le competen al Instituto Nacional de Consumo, con el carácter de órgano ejecutivo, como se verá más adelante.

En este sentido, merece citarse—dentro del Ministerio de Agricultura—el Servicio de Defensa contra Fraudes y de Ensayos y Análisis Agrícolas, dependiente de la Dirección General de Industrias Agrarias, que tiene como competencia la represión de todos los fraudes cometidos, tanto en la producción y comercio agrícola, como en las materias y elementos necesarios para la agricultura, ejerciendo la vigilancia lo mismo en la fase de producción o fabricación que en la de comercialización.

La antigua Dirección General de Sanidad, hoy Subsecretaría de la Salud, del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, tiene entre sus competencias específicas todos los problemas de saneamiento, evacuación de aguas residuales, insalubridad, vigilancia y control de aguas de abastecimiento público y protección de las mismas,

así como los planes y proyectos de urbanismo y sanidad ambiental. De modo análogo, la Dirección General de Ordenación Farmacéutica interviene en la represión de cuantas actividades en materia de medicamentos representen peligro para la salud pública o vulneren la legislación específica.

Por su parte, y dentro de la misma Subsecretaría, la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Veterinaria, tiene entre sus funciones la autorización, vigilancia y fiscalización sanitaria de las fábricas de conservas de pescados y criaderos de moluscos, así como el vigilar sanitariamente la circulación de productos alimenticios de origen animal y de los procedentes de la industria conservera.

La competencia del Ministerio de Industria en materia de defensa del consumidor debe deducirse de las competencias atribuidas por las reglamentaciones específicas ya promulgadas para la fabricación de productos en concreto o para aquellas que aparezcan como consecuencia de la entrada en vigor paulatina y actualizada del Código Alimentario. En plan genérico, algunos de sus departamentos defienden al consumidor al vigilar las fuentes y niveles de contaminación, controlando las instalaciones de centrales nucleares o reglamentando las características que deben reunir los vehículos, sus piezas, elementos, homologación de los mismos y la coordinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deben reunir para la circulación, etc.

Dentro del actual Ministerio de Cultura, al servicio de Actividades Publicitarias le corresponde la ordenación e inspección de la actividad publicitaria, así como la regulación de las condiciones necesarias para su ejercicio. Por otro lado, la Junta Central de Publicidad, en la que están representadas las Asociaciones de Consumidores y Amas de Casa, cuida del incumplimiento de los principios y normas contenidos en el Estatuto de la Publicidad y asesora e informa a la Administración en materias concernientes a la actividad publicitaria.

Pero el principal instrumento con que ha contado hasta ahora y cuenta actualmente la Administración Española para defender al consumidor, es el Ministerio de Comercio.

Adscrito a él, a efectos exclusivamente administrativos, existe el Tribunal de Defensa de la Competencia, a quien corresponde—entre otras funciones—la de declarar la existencia de prácticas contrarias a la competencia o que resulten lesivas para la economía nacional, los intereses de los consumidores o la actuación de los competidores. También, puede obligar a empresas o particulares a que cesen en el ejercicio de prácticas abusivas, proponiendo al Gobierno la imposición de sanciones pasando el tanto de culpa a los Tribunales de la jurisdicción ordinaria.

J. M. BENGOCHEA

A la actual Dirección General de Consumo y Disciplina del Mercado, antes de Información e Inspección Comercial, le competen las actuaciones encaminadas a la investigación, inspección, vigilancia y control de las posibles contravenciones o infracciones de las normas que, en materia de disciplina del mercado, dicte el Gobierno. Además, le corresponde el mantenimiento de una información meramente actualizada sobre aquellos factores que intervienen en la comercialización, distribución y venta de toda clase de productos o de prestación de servicios y, concretamente, en relación con la oferta, demanda, niveles de abastecimiento, precios, costes y márgenes comerciales, etc., teniendo facultades sancionadoras. Se presta, asimismo, una especial atención a la inspección de productos alimenticios, industriales, así como al control de calidad de los mismos.

Otros servicios y departamentos, como el Servicio Técnico de Alimentación y, dentro de él, el Gabinete de Orientación al Consumo, tenían cometidos y actividades en relación con la información a los consumidores, etiquetaje informativo de productos alimenticios, etc., los cuales han pasado al Instituto Nacional del Consumo, permaneciendo otras—como la normalización y tipificación comercial—dentro de la competencia de la actual Dirección General de Comercio Interior.

Desde 1971, fecha de su creación, ha existido con una azarosa vida el Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, después denominado sólo Consejo de los Consumidores, que fue pasando sucesivamente de tener 47 a 32 y, más tarde, 15 miembros solamente, como órgano colegiado consultivo con funciones de información, asesoramiento y propuesta al Ministerio de Comercio sobre cuantas cuestiones se relacionan con la defensa y protección de los consumidores. Con posterioridad, ha quedado adscrito al Instituto Nacional del Consumo y, en los momentos actuales, el recién creado Consejo Asesor pretende proponer al Ministerio de Comercio, en breve plazo de tiempo, cuál ha de ser la definitiva estructura administrativa que permita recoger adecuadamente las aspiraciones de los consumidores frente a la Administración y servir de medio de enlace y comunicación de los primeros con la segunda y viceversa.

6. EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMO

La política de protección de los derechos de los consumidores se manifiesta modernamente mediante la intervención de la Administración, a través de tres formas principales de actuación.

6.1. La **intervención normativa**, mediante la cual, por vía legislativa, mantiene la defensa de los derechos de los consumi-

res, como—por ejemplo—obligando al mantenimiento del nivel sanitario de los productos, regulando la represión de fraudes, las ventas especiales, el control de la publicidad, etc.

6.2. La **intervención asistencial** a las asociaciones de consumidores, prestándoles la ayuda y asistencia técnica necesaria, así como subvenciones de tipo económico para que puedan cumplir con sus fines y, por último,

6.3. la **intervención institucional**, mediante la creación de organismos orientados a la protección de los consumidores. En esta línea está el Instituto Nacional del Consumo, creado por Decreto de 7 de noviembre de 1975, cuya misión primordial es la de informar, formar y asesorar debidamente a los consumidores, creándoles una conciencia de sus derechos y ser un órgano a su servicio para conseguir una adecuada protección y seguridad de los mismos.

A partir de diciembre de 1977 se transforma en organismo autónomo y, en marzo de 1978, amplía sus funciones a las que tenía anteriormente con las de la extinguida Subdirección General de Protección al Consumidor, estando adscrito, a través de la Dirección General del Consumo y Disciplina del Mercado, a la Subsecretaría de Mercado Interior, del Ministerio de Comercio y Turismo.

Sus funciones y competencias las podemos dividir en cinco principales apartados:

— **información y formación del consumidor**, con la finalidad de facilitar las elecciones más racionales de sus compras y desarrollar su formación mediante la realización de cursos, conferencias, publicaciones y cuantas acciones cumplan tal finalidad;

— actividad **normativa**, elevando propuestas, recomendaciones e informes a los órganos del Estado, empresas públicas y privadas, con el fin de conseguir la adecuada protección y seguridad de los consumidores;

— **árbitro en reclamaciones**, actuando de mediador en las reclamaciones genéricas o individualizadas realizadas por los consumidores. En este sentido, se espera funcionen pronto unas Juntas de Conciliación para resolver los conflictos que se planteen entre productores y comerciantes, de un lado, y consumidores, de otro, por irregularidades o fraudes en los productos y los servicios en cuanto a precio, calidad, etc.

El sometimiento a estas Juntas, que tendrán un ámbito provincial, es voluntario y supone un compromiso de llegar a un acuerdo

J. M. BENGOCHEA

amistoso, sin necesidad de interponer el correspondiente recurso por infracciones de disciplina de mercado. Este procedimiento tiene la ventaja de que favorece tanto a fabricantes como a consumidores, ya que los primeros—aun demostrándose su culpabilidad—no pagarán multa y sólo vendrán obligados a indemnizar al consumidor por la cuantía del daño causado, y a los segundos, porque se verán resarcidos del perjuicio sufrido de forma directa y sin necesidad de entablar reclamación administrativa;

— **de fomento del asociacionismo**, asesorando a las organizaciones de consumidores sobre calidad, tipificación, normalización, etiquetaje y comercialización de productos y prestación de servicios y subvenciones a las mismas;

— **estudio e investigación**, realizando y promoviendo estudios, trabajos de investigación referentes al consumo y ensayos comparativos, como la edición de las publicaciones que considere necesarias para el mejor cumplimiento de los fines de este organismo.

De esta forma es como el Instituto Nacional del Consumo, máximo órgano ejecutivo en materia de consumo, informa adecuadamente a los consumidores, crea conciencia en los mismos de sus derechos y vela por el cumplimiento de las leyes vigentes, en cuanto afecten a cuestiones relacionadas con los consumidores, siendo—en definitiva—el principal instrumento con que cuenta actualmente la Administración Española al servicio de los consumidores para promocionar sus derechos.