

LA ACCION ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONSUMO

Teresa del Val

Ex Presidenta de la Junta Arbitral
de Consumo de La Rioja

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. INSPECCION. III. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. IV. SISTEMA ARBITRAL. V. ACCION NORMATIVA. VI. COORDINACION INTERTERRITORIAL. VII. APROXIMACION A LA NUEVA SOCIEDAD DE INFORMACION (INTERNET).

I. INTRODUCCION.

La protección del consumidor ha sido objeto de una gran atención por parte de los juristas en los últimos años, pero esta atención se ha orientado de un modo particular a los aspectos garantistas, a regular la protección de los sujetos que podrían verse afectados por la actividad ordenadora de la Administración en defensa del interés colectivo de los consumidores. La norma jurídica ha atribuido importantes potestades a la Administración para llevar a cabo esta política de protección de los consumidores y usuarios, pero luego la doctrina de derecho público y los tribunales se han ocupado de someter el ejercicio de estas potestades al ordenamiento jurídico y han descuidado el análisis de como hacer efectivo el ejercicio de estas potestades para garantía del conjunto de los ciudadanos.

En los estudios de derecho administrativo el aspecto garantista ha primado sobre el del poder y así no se ha prestado atención al medio a través del cual hacer realidad una función pública, por ello lo que pretende esta ponencia es poner de manifiesto cual es el aparato administrativo que da contenido a la política de defensa de los consumidores y usuarios, y así conviene destacar, seis apartados

(aunque existen otros, como la formación e información...) de lo que es la acción administrativa en materia de consumo.

II. INSPECCION

La Administración realiza funciones de inspección en los más diversos campos, y a veces esta función se encuentra reflejada en órganos específicos, así, la inspección de trabajo, de tributos.... En el caso de la inspección de consumo los modelos teóricos posibles y los llevados a la práctica son muy diversos.

Podemos entender que la inspección de consumo en relación con la actividad administrativa de limitación que es aquella por la que la Administración impone restricciones, deberes o, cualquier forma, ordena la conducta de los particulares, con el fin de que no perjudiquen algún interés público, podría situarse en las dos vertientes de la actividad administrativa de limitación: la consistente en determinar la conducta correctora frente al interés público, para la que la inspección es un complemento posterior; y la de reacción ante eventuales transgresiones, para la que la inspección es indispensable con carácter previo.

En cualquier caso hay que precisar que no todo control y vigilancia supone función de inspección, sino que ésta es sólo uno de los medios, caracterizado por la observación directa por agentes administrativos de la realidad controlada.

Por otra parte no hay que reducir el concepto de inspección al posterior ejercicio de la potestad sancionadora, el excesivo protagonismo de las sanciones en nuestro derecho, no debe hacernos olvidar, que ante posibles incumplimientos, las medidas administrativas, estarán predominantemente orientadas a evitar en lo posible la lesión del interés público y no a castigar, sirviendo la inspección para tareas preventivas o defensivas, como inmovilización de productos, intervención de materiales...

Asimismo también hay inspecciones previas con la finalidad de evitar que se produzcan acciones lesivas y que no están dirigidas a futuras reacciones administrativas sino a autorizaciones o registros públicos, expedición de certificados...

Tampoco puede entenderse la inspección como actividad material que nunca se expresa mediante actos jurídicos, pues frecuentemente las inspecciones se formalizan en actas que constituyen declaraciones de conocimiento realizadas por la Administración cuyo valor y presunción de certeza está recogida en el ordenamiento jurídico.

Por último decir que si bien se distingue la inspección de los análisis, éstos también son una fase de la inspección.

Realizado este preámbulo de lo que puede considerarse la inspección, procede centrarse en el significado de la defensa del consumidor, que en nuestro ordenamiento está configurada como el instrumento para hacer efectivas las distintas ordenaciones sobre las actividades privadas que le afectan, por ello no es una actividad específica de limitación, ni la suma de todas, sino un conjunto de medios y técnicas que se superponen a cualquier normativa que afecte a la situación del consumidor sin excepción, así:

- la legislación estatal y autonómica de defensa del consumidor no acota ésta por sectores de actividad, ni por productos, ni por fases del proceso económico, por el contrario es susceptible de afectar a todos los productos, actividades y servicios y todo ello en sus más diversos aspectos, pues lo único que importa es que incida en el consumidor.

- esta legislación no excluye ni suplanta otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos, como la legislación mercantil, penal, normas sobre seguridad industrial, salud pública..., y tampoco, salvo excepciones menores, crea un nuevo sector de intervención administrativa.

- no se trata de una mera declaración vacía de contenido, los intereses del consumidor pasan a tener una relevancia y un cauce de defensa específico. Así antes la violación de normas sanitarias, si bien perjudicaban a los consumidores, ello en principio y salvo que incidiera en una persona concreta, no tenía trascendencia jurídica, pero con la legislación de defensa del consumidor, aunque nada se prevea en las otras ordenaciones públicas, una vez puestas en relación con la LGDCU y leyes autonómicas correspondientes, los con-

sumidores encuentran definidos sus intereses y los medios de tutela para hacerlos efectivos.

- la legislación de consumo confiere una tutela específica y unos medios de efectividad diferentes de los que ya existían para imponer el cumplimiento de la normativa originariamente ordenada a otros fines. Fundamentalmente son reconducibles a dos: se habilita a la Administración para hacer cumplir las limitaciones que incumben a los que producen o suministran bienes o servicios con el fin de la defensa del consumidor, y se reconoce una situación jurídica activa a los consumidores, sobre todo a través de sus Asociaciones.

Pero junto a esta otra concepción pervive la idea de una específica actividad administrativa de limitación en defensa del consumidor y una serie de deberes, prohibiciones y reglamentaciones substantivas, cuyo fin sería ése y cuya inobservancia sería, antes que nada lesión de sus intereses. Esta visión se identifica con la precedente ordenación pública del comercio interior respaldada por la denominada disciplina del mercado, que incluía la inspección y la represión, pero la defensa del consumidor no se circunscribe a ese campo ni la disciplina del mercado se atiene sólo a los intereses del consumidor, y nuestra legislación de consumo ha superado esos planteamientos, aunque la identificación entre defensa del consumidor y disciplina del mercado deja sentir aún sus efectos en la organización de la inspección de consumo.

Si se creara una organización específica de la inspección de consumo, sería admisible que abarcara toda la vigilancia del cumplimiento de deberes, limitaciones y prohibiciones cuya inobservancia es hoy considerada lesión de los intereses del consumidor, pero este modelo no es viable pues la tutela del consumidor no excluye ni suplanta otras actuaciones y no sería fácil que otros departamentos competentes en cada materia abandonasen sus funciones inspectoras, no siendo por otra parte razonable el encomendar a un solo departamento tareas tan amplias y heterogéneas, por ello los modelos adoptados mayoritariamente han sido la creación de órganos específicos de consumo, sin suplantando a otros departamentos, con los que a efectos de evitar duplicidades se han establecido vías de coordinación.

En resumen, el control general de todos los productos y servicios puestos en el mercado a disposición del consumidor final, recae bajo la responsabilidad de la inspección de consumo.

Esta inspección, heredera de la antigua disciplina de mercado, fue creada para hacer frente a la liberalización económica interna y la apertura y liberalización exterior de la economía, motivadas por la aprobación del Plan de Estabilización Económica de 1.959, tiene hoy como ayer el mismo objetivo: lograr que el funcionamiento de un mercado no intervenido sea eficiente con una adecuada asignación de recursos.

Para conseguir dicho objetivo, la Administración debe velar para que las situaciones de ineficiencia y de competencia imperfecta, sean erradicadas. La transparencia del mercado y la competencia leal significan, en el ámbito de la inspección de consumo, luchar contra el fraude, el engaño y la oferta de bienes y servicios que no cumplan los requisitos establecidos en las normas de carácter obligatorio, tanto se refieran a sus características (composición, dimensión, forma, peso, presentación, etiquetado y denominación), como a las circunstancias en que pueden ser ofrecidos (lugar, momento, forma y personas).

En conclusión, la Administración de Consumo debe garantizar que los productos y servicios puestos a disposición de los consumidores cumplen con las normas dirigidas a proteger sus intereses económicos y, de forma incondicionada, su seguridad, siendo imprescindible la existencia de un servicio público de control que tenga en cuenta los principios de profesionalidad, suficiencia de medios, claridad y armonía en su ejecución y eficiencia mediante la utilización adecuada de todos los recursos disponibles.

III. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.

Según Ramón Parada “una de las actividades en que parece más empeñada la Administración Española es sancionar a los ciudadanos, compitiendo con los Tribunales Penales”, igualmente en materia de consumo la potestad sancionadora es amplia, estando fundamentalmente regulada en el Real Decreto 1945/83 de 22 de

junio que regula las infracciones y sanciones en materia de consumo y de la producción agroalimentaria, y asimismo regula en su acepción más estricta la inspección y vigilancia.

No es objeto del presente trabajo el tratar en detalle el procedimiento sancionador como tal o los principios de la potestad sancionadora, sino destacar los aspectos substanciales del procedimiento general, con referencia específica a la materia sancionadora en defensa del consumidor. Desde esta perspectiva hay que significar que el procedimiento se podrá iniciar en virtud de las actas levantadas por los servicios de inspección, por comunicación de alguna autoridad u órgano administrativo o por denuncia formulada por los particulares sobre algún hecho o conducta que puedan ser constitutivas de infracción. Así el acta de inspección adquiere un relevante valor, tanto como presupuesto para la apertura de un procedimiento, como de elemento probatorio del procedimiento en curso. El acta de inspección o los hechos que figuren recogidos en ésta se presumirán ciertos, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen se deduzca lo contrario.

Abierto el procedimiento mediante el acuerdo de iniciación, los trámites serán los establecidos con carácter general; propuesta de resolución y resolución.

Reflexionando ahora sobre el tema de las sanciones, lo primero que debe valorarse es que estamos en un campo pluridisciplinar y así en defensa de los consumidores, confluyen comercio, actividad económica, defensa de la competencia, pesas y medidas, sanidad, medio ambiente... lo que implica la dificultad de una respuesta legislativa unitaria, en cualquier caso y centrándonos en el R.D. 1945/83, podríamos hablar de tres clases: las no sanciones, las sanciones y los efectos.

Entre las no sanciones tenemos la clausura o cierre de establecimientos, la suspensión de su funcionamiento y la retirada del mercado de productos o servicios. La existencia de las no sanciones, deriva de la necesidad de respuesta por parte de la Administración, dado que la defensa del interés general tiene unas exigencias ineludibles por lo que la Administración debe tener intensas facultades de reacción, sin tener que llevar a cabo un procedimiento san-

cionador.

Entre las sanciones, decir en primer lugar que en el tema que nos ocupa, no está prevista la sanción de apercibimiento, que si bien no es frecuente sí aparece en otros campos.

De las sanciones en materia de consumo, debe destacarse en primer lugar, la multa o condena al pago de una cantidad dineraria, siendo lo habitual que la Administración disponga de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de fijar las multas. Así la LGDCU establece para las infracciones leves, multa de hasta 500.000 pts., infracciones graves, hasta 2.500.000 pts., pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción, e infracciones muy graves, hasta 100 millones de pts, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción.

Otra de las posibles sanciones previstas es el cierre del establecimiento, sanción altamente problemática por las consecuencias laborales que puede acarrear en aquellas instalaciones que cuenten con trabajadores. Esta sanción no puede ser nunca con carácter definitivo, sino por un plazo máximo de cinco años, lo que no obstante y aplicada en el período máximo, nos llevaría en algunos casos a la clausura definitiva.

Por último, los efectos o medidas complementarias, deben considerarse modalidades sancionatorias y son la supresión, cancelación o suspensión total de ayudas oficiales (en infracciones muy graves); incapacidad de la empresa para ser adjudicataria de toda clase de cupos de mercancías administradas en régimen de intervención o de comercio de Estado (por un máximo de 5 años en infracciones graves o muy graves) e inhabilitación para contratar con la Administración total o parcialmente (por un máximo de 5 años en infracciones muy graves).

IV. SISTEMA ARBITRAL.

El sistema arbitral de consumo, es una vía extrajudicial, rápida, eficaz y económica que permite resolver fácilmente los desacuerdos que puedan surgir entre los dos protagonistas del consumo:

el comprador o usuario y el vendedor o prestador de servicios.

Las razones que en su momento justificaron la existencia del arbitraje de consumo, son en primer lugar razones de urgencia, ante la ausencia de un instrumento adecuado para resolver determinado número de conflictos, caracterizados fundamentalmente por la habitual escasa cuantía de las reclamaciones y el desequilibrio económico entre los litigantes, y por no ser susceptibles de ser resueltos adecuadamente por un sistema de justicia tradicional enormemente colapsado.

En segundo lugar, razones de interés político o social, al tratarse de un problema que era necesario atajar porque afecta a un considerable número de ciudadanos.

Y en último lugar, razones de tipo jurídico, al existir una norma de rango superior que ordene la puesta en marcha del sistema.

Se podría haber elegido, antes de la aprobación del Real Decreto 636/93, que regula el sistema arbitral de consumo, entre tres tipos de procedimientos eficaces, para resolver los conflictos de consumo:

- el procedimiento judicial.
- el procedimiento administrativo.
- el procedimiento arbitral.

Estos procedimientos, además de ser compatibles disfrutaban de ciertas ventajas, pero también adolecen de defectos. El procedimiento judicial, sufre fundamentalmente el inconveniente de la importante saturación de los juzgados y tribunales, sin contar su poca flexibilidad y su excesivo coste. El procedimiento administrativo tiene el inconveniente de chocar contra el régimen jurídico que se ha tratado de implantar tras la promulgación de la C. Española de 1.978. La potestad jurisdiccional de la Administración ha quedado reducida prácticamente a la resolución de controversias en las que la misma sea una de las partes que posteriormente pueden ser objeto de revisión judicial, con lo que no se consigue la desjudicialización.

Frente a esto, el procedimiento arbitral tiene la enorme venta-

ja de que sí permite realmente la desjudicialización, al tiempo que también admite la intervención de los sectores interesados. De esta forma se cumplen varios objetivos: el primero, acelerar los trámites para lograr una solución más rápida de los litigios; el segundo, constituir un órgano decisor especializado para cierto tipo de conflictos; el tercero, establecer un sistema capaz de producir una resolución definitiva que no tenga que ser revisada por los tribunales; y el cuarto, lograr que las partes puedan actuar por sí mismas durante el proceso, con el consiguiente abaratamiento de los costes. El coste del proceso favorece a la parte más fuerte económicamente, porque ésta no es causa que le inhiba del mismo, al tiempo que suele ser uno de los inconvenientes que se señalan como causa del desinterés de los consumidores y usuarios a la hora de hacer una reclamación.

La efectividad del Sistema Arbitral de Consumo ha sido contrastada a lo largo de un período experimental que se inició en 1986. El 3 de mayo de 1993 se promulgó, por Real Decreto, su Reglamento de funcionamiento y ofrece:

Rapidez, porque se tramita en un corto espacio de tiempo. Máximo 4 meses desde la formalización del Convenio Arbitral.

Eficacia, porque se resuelve mediante un laudo o resolución sin necesidad de tener que recurrir a la vía judicial ordinaria.

Economía, porque es gratuito para las partes, que deben costear sólo en determinados supuestos la práctica de peritajes.

Voluntariedad, porque ambas partes se adhieren libremente al Sistema para quedar vinculadas a las resoluciones.

Ejecutividad, porque los laudos -resoluciones arbitrales- son de aplicación obligada.

Y además de esto, es beneficioso tanto para los consumidores como para los empresarios, porque:

-El distintivo oficial que puede ostentar el industrial por su adhesión al Sistema Arbitral supone una etiqueta de calidad. Su exhibición en un lugar destacado mejora su imagen de seriedad y credibilidad. Esto redundará en una mayor confianza en la calidad

de sus servicios o productos de cara al consumidor, que le discriminará positivamente, con lo que mejorará su competitividad.

- El distintivo oficial supone una garantía para el consumidor y usuario y la oferta de un servicio adicional rápido y eficaz de resolución de posibles conflictos.

- El Sistema Arbitral de Consumo permite a las dos partes resolver las controversias sin gastos y sin necesidad de recurrir a los Tribunales de Justicia.

En la actualidad en La Rioja existen 270 empresas adheridas y en 1996 ha habido 24 solicitudes de arbitraje.

V. ACCION NORMATIVA.

Comenzaré por reproducir un texto de Lorenzo Martín Retortillo, pues creo que ilustra muy acertadamente este apartado relativo a la acción normativa.

“Los vascos van a esquiar a Aragón o a Cataluña, pero luego, a la hora de ir a la playa, los aragoneses viajarán a Cataluña o al Levante, o al País Vasco o a Baleares. Qué duda cabe que la cadena de relaciones e intercambios podría multiplicarse al infinito en un mundo en que las interconexiones cotidianas están a la orden del día. Piénsese, como nuevo ejemplo, en la intensidad del flujo de la segunda residencia, en que suele buscarse algo distinto de lo habitual, o que de servir para mantener las relaciones tradicionales familiares a las que se vuelve desde el lugar de trabajo, a veces muy alejado, aprovechando los períodos vacacionales. ¿Es que habrá que articular más de una docena -o incluso, diecisiete- estatutos para la defensa del consumidor? El consumidor merece respeto y tiene derecho a que le defiendan. A que le defiendan también frente al caos normativo, frente a un universo jurídico que se complica y enrarece por puro gusto y capricho de los autores de las normas, afanosos por hacer como que se afirman multiplicando gratuitamente disparidades y diferencias. La vieja utopía que aspira a un derecho sencillo y asequible, simplificado y comprensible, no es una antigualla a despreciar sino un reto indudable que hoy tenemos planteado y por cuya consecución y acercamiento resulta importan-

te seguir luchando y que la propia Constitución avala cuando proclama el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3). De verdad que me parece un lujo asiático que el ciudadano vasco, en cuanto consumidor, por poner un ejemplo, tenga que utilizar distintos criterios y procedimientos cuando va a cazar a las tierras de La Rioja, que cuando va a esquiar a las montañas aragonesas, o a las catalanas, que cuando va a las playas de Cantabria, diferentes a su vez de los practicados en su residencia cotidiana.

El tener competencia, el que todas las CCAA tuvieran eventualmente competencias, no es motivo para hacer la pascua a los usuarios: no es obligatorio que cada una haga un texto diferente. Sería un motivo para esmerarse y superarse y poner en marcha las labores que facilitarían la tarea a los ciudadanos. Repito que no se trata de desapoderar a nadie, de imponer nada. Formas habrá, si se quieren buscar, de lograr la auspiciable colaboración. Pienso en una, oportunamente ideada por el constituyente y de la que bien escaso uso se ha hecho hasta el momento: la iniciativa legislativa reservada a las Asambleas de las CCAA de modo que éstas puedan elevar a las Cortes Generales proposiciones de ley (artículo 87.2). Esa sí que es una buena fórmula para sacar adelante un texto consensuado que presupone, por supuesto, el complejo trabajo previo de elaborar el texto convenido.

Creo que cuando opciones tales funcionen con normalidad, podrá afirmarse que el sistema autonómico español ha alcanzado la mayoría de edad.

Pero ya es sabido que hoy las cosas no van por ahí. Me da la impresión de que la «maladie infantile» de nuestro regionalismo consiste en forzar a toda costa las diferencias: «Afirmarse diferenciando», sería el lema de esta etapa. Aunque luego, a la hora de hacer las leyes, se trate de diferencias poco menos que artificiales y forzadas -efectivas si en cuanto a plazos, denominaciones y otros criterios que desorientan al usuario-, pero que en el fondo responde todo a planteamientos muy similares. ¿No será posible superar esas diferencias y convenir en unos cuantos aspectos básicos?.

Hoy las cosas van por otros derroteros. Diversas son las regulaciones. Y dispares.

Como hemos visto las regulaciones pueden ser múltiples y de hecho lo están siendo. Así el sistema que se sigue es el de consensuar un borrador de norma en la comisión normativa en la que están integradas todas las CCAA y la Administración Central y sobre ese texto luego se trabaja en cada Comunidad Autónoma, el resultado final, si bien similar siempre plantea diferencias, pues se efectúan consultas a los sectores afectados, cada Asesoría jurídica emite su correspondiente informe, etc..., y ni tan siquiera los sectores sobre los que se acuerda establecer una regulación, acaban siéndolo en todos los sitios.

VI. COORDINACION INTERTERRITORIAL.

La obligación que el art. 51 de la Constitución impone a los poderes públicos para la defensa del consumidor, requiere no sólo un marco jurídico apropiado sino, también, una actividad de control capaz de garantizar que los bienes y servicios puestos a disposición del consumidor, se producen, suministran y ofrecen en unas condiciones adecuadas para que el consumidor pueda disponer de productos seguros y de calidad, y sea capaz de realizar una elección racional, con información suficiente y sin engaños o prácticas contrarias a sus legítimos intereses. La gestión de dicha actividad de control recae fundamentalmente en las Administraciones de Consumo, que, sin perjuicio de la labor de otros órganos especializados por razón de la materia, -servicios financieros, seguros, sanidad, higiene de los alimentos, turismo, comunicaciones, etc.-, son las responsables últimas de garantizar la aplicación efectiva de las normas de disciplina de mercado y protección al consumidor. Por otra parte, tal actividad no tiene, exclusivamente, una finalidad sancionadora, sino que puede cumplir, también, funciones preventivas y pedagógicas. Los productos españoles han de competir en el Mercado único con otras empresas que deben también cumplir la norma. Las actividades de control obligarán a nuestras industrias, cuando no lo hagan así, a producir de acuerdo con esa normativa. Si el incumplimiento de la norma fuese reiterado, el problema de esas empresas no sería únicamente la sanción administrativa, sino que sus propios competidores les expulsarían del mercado, produciéndose, paralelamente, una mala imagen de la calidad de la producción nacional. En consecuencia las actuaciones de control del mercado contribuyen, también, a la mejora de la competitividad y ayudan a eliminar la competencia desleal que supone producir por

debajo del nivel de exigencia de la norma.

La libre circulación de mercancías en el seno de la Unión Europea, la desaparición de los controles en las fronteras internas y el desplazamiento de la inspección en origen y fronteras a la realizada en destino, ha determinado la necesidad de una intensificación y ampliación del control en el mercado minorista, donde los bienes y servicios se ponen a disposición del consumidor o usuario final, ámbito cuya ejecución corresponde a la Inspección de Consumo. Esta responsabilidad recae en el conjunto de todas las Administraciones existentes: Comunitaria, Estatal, Autonómica y Local.

En primer lugar debe citarse al Instituto Nacional del Consumo, siendo las funciones que la normativa vigente le atribuye (R.D. 858/1993), en relación con el control del Mercado Interior:

- La coordinación y planificación del apoyo técnico a los Servicios de Inspección de Consumo de otras Administraciones Públicas.

- La investigación y realización de análisis, pruebas, y ensayos sobre calidad de bienes y servicios de uso y consumo.

- La propuesta de establecimiento de requisitos, exigencias y condiciones para la homologación de análisis y pruebas.

- La formación y asesoramiento del personal técnico.

- El fomento de la calidad de bienes y servicios de uso y consumo.

Estas funciones engarzan con el mandato dirigido a la Administración estatal, recogido en el art. 39.3 de la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y en virtud del cual dicha Administración, a fin de promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores, ha de apoyar la actuación de las autoridades y corporaciones locales y de las CC.AA., lo que constituye una medida incardinable en la idea misma de colaboración y auxilio que no sólo no lesiona la autonomía local y de las CC.AA. sino que la complementa (S.T.C. 15/89).

Como consecuencia de estas funciones, la labor principal que realiza el I.N.C. es la de procurar que la riqueza aportada por una organización administrativa profundamente descentralizada como la nuestra, no quede empañada por disfunciones originadas en la multiplicación de agentes responsables, además de servir de punto de conexión para el cumplimiento de las obligaciones que, en este campo, recaen en el Estado Español como miembro de la Unión Europea.

También realiza, a través del Centro de Investigación y Control de la Calidad (C.I.C.C.), gran parte de la analítica pericial exigida en las actividades de inspección. La unificación de recursos analíticos en un Centro permite dar una asistencia técnica cualificada al conjunto de órganos competentes, a un coste muy inferior al que supondría su dispersión en un conjunto de laboratorios de dependencia autonómica o local, si tal situación fuese posible, y garantiza una unidad de criterio técnico en todo el desarrollo de la gestión de control.

En definitiva, la actividad de la Administración General del Estado trata de favorecer:

- La unidad de mercado.
- La competencia leal y efectiva.
- La existencia de una protección armónica de los derechos de los consumidores en los diferentes territorios del Estado y un trato igual a las empresas.
- El rechazo a una acumulación de bienes y servicios defectuosos, expulsados desde áreas donde existe una exhaustiva actividad inspectora, en otras donde esta actividad no es equivalente, dando origen a mercados basura.
- La libertad empresarial para elegir su ubicación territorial al garantizarse criterios equivalentes en materia de control y sanción.
- El cumplimiento de las obligaciones de aplicación, en los términos de homogeneidad e intercambio de información recíproca, establecidos en el Tratado de la Unión Europea y su derecho derivado, en particular, con respecto a las normas siguientes: Directiva 84/450/CEE, sobre publicidad engañosa; Directiva 92/59/CEE, relativa a la seguridad general de los productos; Directiva 88/398/CEE, sobre juguetes; Directivas 89/397/CEE y 93/99/CEE, sobre control oficial de alimentos; Directiva 79/112/CEE, sobre eti-

quetado de alimentos; Directiva 88/379/CEE, sobre sustancias y preparados peligrosos.

En cuanto a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía de las CC.AA, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a CC.AA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución y los Reales Decretos de transferencias en materia de disciplina de mercado y de defensa del consumidor y usuario dan lugar a que, en el ámbito territorial de cada C.A., las funciones que tienen determinan que son los actores principales del control público asumiendo el núcleo esencial de responsabilidad directa, lo que determina que constituyan la piedra sillar de todo el sistema de control.

En lo relativo a las Administraciones Locales, la Ley 7/1985, de 2 de abril, por la que se establecen las Bases de Régimen de la Administración Local, recoge en su artículo 25 las competencias de los Municipios y, expresamente, menciona entre éstas la de la defensa de usuarios y consumidores, las cuales se concretan, en materia de control de mercado y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de carácter supletorio respecto a la legislación autonómica, en diversos aspectos.

Por ello y dada la multiplicidad de órganos con responsabilidades en el control dependiente de Administraciones no jerarquizadas, resulta necesario asegurar en todo momento la coherencia de las actuaciones y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración. Esta tarea se realiza a través de la Conferencia Sectorial de Consumo en la que, bajo la presidencia del Ministro de Sanidad y Consumo, participan todos los Consejeros de las Comunidades Autónomas con responsabilidades en esta materia. Como órgano de propuesta, seguimiento y ejecución de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial, existe la Comisión de Cooperación de Consumo, formada por los Directores Generales de Consumo, bajo la presidencia del Director del Instituto Nacional del Consumo. A su vez, dicha Comisión está asistida por un Grupo de Trabajo de Control de Mercado, constituido por representantes del I.N.C. y por

los funcionarios responsables de la Inspección de Consumo en las CC.AA., los cuales se reúnen para realizar las labores ordinarias de cooperación en este ámbito. Uno de los resultados de dicha colaboración es la aprobación del «Plan Estratégico de Protección al Consumidor para el período 1994-1997, en el Marco de la Unión Europea», por la Conferencia Sectorial de Consumo en 1994. En este Plan se establecen una serie de principios a los que debe obedecer la Inspección de Consumo:

a) *Profesionalidad*. Se debe garantizar la adecuada competencia técnica y administrativa del personal dedicado a las tareas de control.

b) *Suficiencia*. El control eficaz requiere unos medios técnicos adecuados sin los cuales resultaría imposible su realización. Es necesario contar con una red de laboratorios que garantice la calidad de los datos obtenidos en las pruebas que se realicen. La creación de bases de datos comunes y la utilización intensiva de los nuevos instrumentos de información y comunicación que la innovación tecnológica está facilitando, es otro de los aspectos que deben desarrollarse.

c) *Claridad y armonía*. Nuestros ciudadanos exigen una Administración que preste un servicio público eficaz, que no sólo plasme en medidas administrativas las decisiones políticas, sino que actúe como vínculo entre los diferentes sectores de la vida económica, facilitando su actividad profesional o su calidad de vida. Esto requiere una clarificación de lo que puede esperarse de cada órgano administrativo a fin de poder responsabilizar a sus gestores del éxito o fracaso. España como Estado Miembro de la Unión Europea debe dar respuestas precisas, fundadas y armónicas cuando el desarrollo del control oficial requiera una comunicación en el ámbito comunitario. Estas exigencias deben respetar la estructura de poder que nuestro país mantiene basado en la autonomía política de sus comunidades integrantes.

d) *Eficiencia*. Hoy todo servicio público debe justificar su financiación y no cabe aceptar la utilización inadecuada de los recursos disponibles. Este criterio exige también la introducción de indicadores comunes para programación, realización y presentación

de actuaciones. Medir el esfuerzo presupuestario, de medios y de gestión, es el único camino para valorar la eficiencia, siempre en términos relativos, y progresar en una Administración responsable. Para el cumplimiento de estos principios, la Conferencia Sectorial encomienda a la Comisión de Cooperación de Consumo el examen de las siguientes propuestas:

- La aplicación del Plan Integral de Formación de Inspectores.
- La instauración de una red de Laboratorios especializados en productos de consumo.

- La creación de una red de funcionarios del Estado y de las Autonomías que se especialicen por áreas. Estos funcionarios prestarán asistencia al conjunto de Administraciones con responsabilidades en Consumo.

- El establecimiento de un banco de datos y la conexión informática de las redes existentes, a través de los que pueda realizarse un seguimiento de los resultados de control y una comunicación ágil.

- La apertura, en el seno de la Comisión de Cooperación de Consumo, de las siguientes mesas técnicas para la emisión de criterios comunes y preparación de propuestas:

- Seguridad.

- Publicidad.

- Etiquetado.

- Cláusulas abusivas.

- Calidad de Laboratorios.

- La elaboración de indicadores comunes presupuestarios, de medios y de gestión.

- La mejora del sistema de inhibiciones entre las Comunidades Autónomas para evitar disminución de eficacia en las inspecciones, por razones geográficas.

- El perfeccionamiento del sistema de cobro de sanciones, para hacer eficaz, en último extremo, la actividad inspectora.

- El establecimiento de criterios comunes de interpretación de normas, a efectos de inspección y sanción, mediante el consenso.

- La integración de la Inspección Municipal en la planificación y gestión de la actividad inspectora, mejorando su coordinación con los Servicios de Inspección de las Comunidades Autónomas. Ello redundará favorablemente en la eficacia, evitará duplicidades y permitirá estabilizar y disponer de más recursos.

- La integración de los distintos servicios que se ocupan de la

actividad inspectora en cada administración territorial, en el marco del Mercado Interior cara a la mejora de su eficacia.

- El mantenimiento y potenciación del Sistema de Intercambio Rápido de Información (Red de Alerta) que ha demostrado gran eficacia a nivel nacional y comunitario.

- La mejora y adaptación a la evolución del mercado de los instrumentos y recursos jurídicos de la inspección, para procurar su mayor operatividad.

- La realización de campañas nacionales de inspección, acordadas entre las Administraciones competentes que cumplan tanto los objetivos que precise nuestro mercado nacional como los perseguidos en la Unión Europea.

- La ejecución de un inventario de los servicios y recursos de control de consumo que facilite la consulta de los medios existentes a nivel nacional y la coordinación de sus actuaciones.

VII. APROXIMACION A LA NUEVA SOCIEDAD DE INFORMACION (INTERNET).

En el transcurso de estos últimos años, Internet está produciendo una transformación social debida a su extensión generalizada en todo el mundo, al tiempo que se está produciendo un importante cambio en su concepción, de medio tecnológico a comunidad socio-técnica. La red tiende a convertirse en un nuevo sistema socio-tecnológico internacional con personalidad propia y por sus importantes posibilidades comerciales está generando una serie de nuevas situaciones, problemas e indefensiones importantes en el plano del consumo.

Pero antes de referirnos concretamente a la nueva problemática que desde el campo del consumo se nos presenta por causa de la extensión de Internet a todos los campos del comercio y la compraventa, conviene tener presentes algunas referencias socioeconómicas y culturales importantes.

Esta Red ha creado una situación paradójica. En el centro de una civilización basada en la propiedad privada y el desarrollo económico y dirigida por estados nacionales, estamos creando una red abierta no propietaria, basada en gran medida en la colaboración

voluntaria y no dirigida por gobiernos nacionales (al menos hasta el momento). Más aún, en una civilización legitimada en el saber científico, ha surgido una red hecha por ingenieros, con un conocimiento basado en el diseño y que hoy por hoy constituye la espina dorsal básica del propio avance científico.

Actualmente, Internet ha ido más allá de los propósitos iniciales de sus creadores. Inicialmente no era más que una red académica para investigadores americanos y europeos que trabajaban para el Departamento de Defensa. Nadie quería transformar la sociedad con ella, sino defender el status quo salido de la Guerra Fría. Pero de hecho Internet se convirtió en la red clave para la innovación científica y tecnológica. La liberalización de los 90 pretendía, sobre todo, abrir una línea de negocio complementaria para la industria informática y de telecomunicación norteamericana. Internet ha venido a cuestionar el propio entramado de jerarquías en el sector, dando paso a una nueva industria. Pero el asunto va más allá.

Efectivamente, en la actualidad, los importantes avances conseguidos en distintos campos de la comunicación a través de Internet han dibujado un nuevo mapa de importante transcendencia en el sector del consumo:

1. La aparición de la telefonía a través de Internet genera una nueva situación. Las regiones con mayor nivel de información, las que disponen de instituciones que ofrecen apoyo tecnológico a empresas y consumidores, tienen un importantísimo ahorro en costes de comunicaciones que repercute de un lado en la competitividad de la empresa y de otro en la capacidad de compra del consumidor. El coste de una llamada interprovincial por teléfono convencional, frente al uso del ordenador e Internet, es de casi 30 veces más (3.200 pesetas hora frente a 139 pesetas hora).

2. El avance en procesos de encriptación permite ya en la actualidad que existan experiencias de ciberdinero (con límites, fórmulas intermedias de autenticación, etc..) que resultan desconocidas para el consumidor y que pueden beneficiarle en algunos casos pero también perjudicarlo en otros.

3. El conocimiento de las fórmulas de compra a través de

Internet puede facilitar igualmente al consumidor mayor poder de compra, al disminuir gran parte de los costes de intermediación del sistema tradicional (compra en locales, grandes superficies, por correo o televenta).

4. Las actividades perniciosas o ilegales (venta de material pornográfico, difusión de drogas a través de la red, de fórmulas para preparar explosivos, etc...) crecen exponencialmente a la misma velocidad que el número de usuarios y son potencialmente muchísimo más peligrosas para el usuario y el consumidor que en sus formatos tradicionales (una revista pornográfica se ve reducida a determinados establecimientos y determinados canales en los sistemas de venta tradicional, pero en Internet está a libre disposición de la totalidad de la audiencia posible).

Jamás antes se había inventado un sistema tan fácil para introducir pornografía en casa, exceptuando la televisión. Para unos la solución puede ser crear redes cerradas, inmunes al contagio ideológico. Para otros, la solución sería perseguir con la ley y la policía a los delincuentes.

La Internet es una red mundial, el primer experimento de construcción de una sociedad abierta; no una secta religiosa, ni un partido político, ni un Estado nación. Como en las propias culturas humanas, conviven valores opuestos. Y en este conflicto reside la propia riqueza de la red y su naturaleza dinámica. Internet nos fuerza a todos a tener que decidir y responsabilizarnos de qué vemos, qué decimos y qué marco educativo construimos para y con nuestros hijos. Sobre este concepto fundamental parece idóneo que se establezca cualquier tipo de intervención en el marco de la defensa del consumidor.

5. Finalmente, el consumo en Internet plantea serios problemas de protección del consumidor, ya que aunque son aplicables las leyes propias de cada país y la legislación europea existente, existen subterfugios a los que pueden acogerse los vendedores como la instalación territorial de las empresas de venta en cualquier parte del mundo. En este sentido, la Información es el principal arma del consumidor para evitar cualquier tipo de problema, y por ello, resulta fundamental ejercer acciones preventivas.

El principal problema del consumo en Internet se fundamenta en “pruebe, compare y si encuentra algo mejor cómprelo”. El conocido slogan obligaba a realizar todo un estudio de mercado para comparar productos y precios con puntos de venta y no siempre se encontraba el producto al mejor precio en el lugar más apropiado o cercano. Con Internet, un estudio de mercado para la compra de un producto homologado (un electrodoméstico de marca y características comunes en todo el mundo, un producto estandarizado, un producto de software, etc...) puede llevarnos tan sólo minutos gracias a las potentes herramientas de búsqueda existentes en Internet.

En la actualidad el consumidor tiene una serie de problemas básicos perfectamente definidos y de fácil resolución y otros avanzados o de mayor complejidad, que suponen un mayor problema a la hora de resolverlos. Todos ellos, tienen en la información veraz, completa y actualizada la primera herramienta de defensa, por encima de ninguna otra fórmula legislativa o de otro tipo. A continuación se exponen esos problemas de forma resumida.

1. La comunicación.

El primer problema del consumidor es ayudarle en Internet a optimizar al máximo su tiempo de consumo. En primer lugar, por ahorrarle significativamente costes de conexión telefónica. Y en segundo lugar, por facilitarle una mayor eficacia o aprovechamiento de las posibilidades de consumo que ofrece la red en su beneficio y no en el beneficio de terceros (empresas telefónicas, distribuidoras...).

2. Uso racional.

Aprovechar el nuevo canal de comunicación de la forma más coherente posible es una cuestión fundamental. Los usuarios que masivamente se están acercando a Internet no son conscientes de que este canal de comunicación tiene unas limitaciones técnicas y que al igual que ocurre con el agua en zonas del sur, resulta fundamental un uso racional de la capacidad técnica de comunicación de la infraestructura telefónica actual, evitando el envío de mensajes innecesarios, el tráfico intensivo de juegos y gráficos multimedia o

interactivos, etc... Como los usuarios habituales de este tipo de tráfico son menores o adolescentes, la información es básica para el uso responsable de los recursos y para evitar fraudes fácilmente realizables en el momento en que el uso de la tarjeta electrónica por Internet se generalice.

3. Seguridad activa y pasiva en las comunicaciones.

Especialmente la referida a los datos personales, a los contenidos que se envían o reciben y a las transacciones comerciales.

Internet es un medio tan seguro como cualquier otro, siempre que se mantengan unas normas básicas de seguridad y se sea consciente de su utilización. Pero para ello hay que informar al usuario de bajo qué condiciones sus comunicaciones son seguras, de qué seguridad tiene en el uso de tarjetas de crédito para la compra electrónica, etc.

4. Soporte tecnológico gratuito.

La mayoría de las herramientas que se utilizan en Internet existen bajo la forma de Dominio Público (programas gratuitos o de muy bajo coste) y el consumidor debe conocer su existencia, para saber qué ventajas le ofrecen realmente los programas comerciales frente a los gratuitos. Nuevamente la información es una cuestión básica. Así como servicios de línea caliente, que resuelvan a través de Internet o medios tradicionales (teléfono, fax, carta ...) cualquier tipo de duda del consumidor.

5. Limitaciones de contenidos.

El hecho de impedir que niños o adolescentes puedan visualizar páginas Web de pornografía o erotismo, de violencia, etc... sólo puede recaer en la acción de padres y educadores, conociendo las fórmulas para hacerlo con el uso de programas estándar. E incluso, debido a la baja formación informática general de la población, sería necesario que instituciones que participen en la defensa del consumo ofrecieran programas ya preparados para evitar conexiones a esos servidores digamos "prohibidos".

6. Formación continuada.

Las administraciones de defensa del consumidor necesitan una formación continuada sobre la situación de Internet y cómo afecta al consumo, para así poder interactuar con los consumidores locales y llegar a quienes no disponen de medios tecnológicos para encontrar la información referida anteriormente. Otro modelo de formación continuada tendría que ser extensible igualmente al usuario final, de forma que pudiera ser adquirida vía electrónica o a través de las propias oficinas.

7. Problema del idioma.

La mayoría del software de Internet se encuentra en Inglés (tanto el comercial como el de dominio público) por el escaso interés mostrado en potenciar la traducción por las autoridades del mundo hispano y por la escasa rentabilidad de realizar traducciones para las empresas por la rapidez con que van cambiando las versiones de los programas (actualmente se pasa de una versión a otra del programa original en inglés en tan sólo dos o tres meses). Esto genera una indefensión general en el consumidor que desconoce en muchos casos el idioma de manejo de los programas y por supuesto no realiza lecturas detalladas de ningún tipo.

UN PROYECTO CONCRETO: FUNDACION PARA LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN INTERNET.

La mejor forma de afrontar en estos momentos esta situación y responder a la demanda y necesidad de información existente sobre los problemas y cuestiones anteriormente mencionados es la creación de un Instrumento que realice esas funciones y que promovido por las distintas administraciones aúne voluntades administrativas, comerciales y privadas para garantizar un consumo responsable en y a través de Internet, que beneficiará a la compraventa a través de este nuevo medio de comunicación y protegerá realmente al ciudadano que se ve inundado por información y nuevas formas de mercadeo sin el conocimiento necesario para discernir ventajas e inconvenientes.

Este instrumento sería una Fundación para la Defensa de Con-

sumidor en Internet que promoverían las distintas Direcciones Generales de Consumo de las Comunidades Autónomas en colaboración con el Instituto Nacional del Consumo y que mantendría su actividad en base a la colaboración de entidades, empresas informáticas y relacionadas con Internet, subvenciones, etc.,

La Fundación realizaría labores de todo tipo centradas fundamentalmente en:

1.- Información permanente y actualizada sobre el consumo en Internet:

- a) Sobre nuevas formas de compraventa.
- b) Uso seguro de medios de pago (convencionales o cibernéticos).
- c) Seguridad en las comunicaciones privadas.
- d) Aplicación de leyes y reglamentos de defensa del consumidor a nivel internacional.
- e) Programas navegadores de compra electrónica, “cibershopping”...

2.- Formación y asesoramiento permanente sobre Internet.

- a) Formación para usuarios noveles.
- b) Información sobre usos avanzados de Internet en el plano comercial.
- c) Formación específica para Agencias de Consumo y Oficinas de Información.
- d) Estudios de mercado sobre productos electrónicos y cibermercados que funcionan en España y el extranjero.
- e) Derechos reales en compras electrónicas.

En cualquier caso aunque se maneja la posibilidad de Fundación, podrían ser válidas otras propuestas.

3.- Labor de traducción permanente.

- a) Traducciones de los distintos programas estándar (de dominio público y gratuitos) que se emplean en la red y distribución gratuita de los mismos a todos los consumidores, en colaboración con

los creadores o programadores originales de los mismos.

b) Traducción de los modelos estándar de contrato de compraventa empleados por las tiendas electrónicas en Estados Unidos y otros países dominantes en este campo (Inglaterra, Alemania...).

4.- Protección del consumidor en general y menor y adolescente en particular.

a) Investigación de mercado mensual sobre direcciones peligrosas (con información escabrosa, pornográfica, de violencia extrema, etc...) disponible únicamente para personal autorizado y bajo demanda.

b) Implementación de esa información en programas de control de conexiones (“Cybercontrol”, etc ...) que se ofrecerán gratuitamente a padres y educadores para su colocación en los equipos particulares.

c) Información permanente de programas-trampa que recogen información de nuestro ordenador sin que el consumidor sea consciente de ello. Evitando que conozcan detalles privados de nuestro ordenador sin consentimiento previo. (Este tipo de fraude se está extendiendo enormemente en los últimos meses).

5.- Otras actividades divulgativas (congresos, seminarios, etc...).

Todas las actividades mencionadas estarían centralizadas en un servidor de Información (un servidor Web) que facilitara alguna de las empresas colaboradoras de la Fundación, de forma que sea el punto de referencia de cualquier consumidor y sirva además de punto de alimentación informativa para las Direcciones Generales de Consumo y el propio Instituto Nacional del Consumo.

La estructura de esta Fundación estaría fundamentada en becarios universitarios, corresponsales que colaborarían gratuitamente desde distintos puntos de España y del mundo, un consejo asesor de expertos de todo el país que estudiara periódicamente aspectos socioeconómicos del consumo en Internet y una pequeña plantilla de dos o tres personas que fuera el eje básico de intervención de la Fundación.

La Fundación podría estar radicada en un lugar no céntrico (descentralizado) precisamente para poner de relieve la posibilidad de comunicación y descentralización que lleva intrínseca Internet.

Además, existen varias empresas que estarían dispuestas a colaborar anualmente en sufragar el presupuesto anual de la Fundación que debería fundarse con una aportación lineal de las Direcciones Generales de Consumo de toda España y una aportación anual permanente del Instituto Nacional de Consumo. Es bastante factible que la aportación de las empresas privadas sea importante, por el alto componente comercial del proyecto y por el interés de las empresas en delegar una información que si no existe a través de una vía semejante tendrían que afrontar ellas mismas.

La figura de fundación sin ánimo de lucro, no dependiente de ninguna administración concreta, se plantea por la filosofía imperante en Internet, temerosa de cualquier tipo de control gubernamental o de influencia administrativa. No olvidemos que Internet es una creación de la sociedad civil y que se mantiene en gran parte su estructura gracias a voluntarios y a una componente romántica fuerte. Esa componente hace por lo general desconfiar de cualquier acción emprendida directamente desde Administraciones e instituciones tradicionales o dependientes, sin personalidad propia, del poder político o económico, además permitiría la obtención de recursos de financiación evitando el impedimento que establece la Ley 26/84, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En conclusión es un ambicioso proyecto donde influye de manera importante el factor "tiempo" y que permitiría efectuar una auténtica protección del consumidor frente a la red auspiciada, de forma coordinada, a través del Instituto Nacional del Consumo, por todas las Comunidades Autónomas y con una repercusión europea y mundial, lo que permitiría asimismo la búsqueda de otras fuentes de financiación a través de la Dirección General XXIV de Protección de los Consumidores.

BIBLIOGRAFIA

MANUEL REBOLLO PUIG. *“La Organización de la Inspección de Consumo”*. 1.990.

LORENZO MARTIN RETORTILLO BAQUER. *“Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas”*. 1.990.

JOSE MANUEL CASTELLS ARTECHE. *“El Procedimiento Sancionador”*. 1.990.

JUAN MANUEL BADENAS CARPIO. *“El sistema arbitral de reclamaciones de consumo”*. 1.993.

INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO. *“Memoria de actividades de control y disciplina del mercado realizadas por las Administraciones de Consumo durante 1.995”*. 1.996.

AGENCIA REGIONAL DE CONSUMO, PRINCIPADO DE ASTURIAS. *“Internet y la protección del consumidor”*. 1.996.