

PLAN ESTRATÉGICO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PARA EL PERÍODO 1994-1997 EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA (*)

Conferencia Sectorial de Consumo

PRESENTACIÓN

La protección y promoción de los derechos de los consumidores españoles han mejorado notablemente en los últimos años, como consecuencia de la aparición y desarrollo del entramado jurídico e institucional integrante de nuestra política de consumo.

Las circunstancias económicas nacionales e internacionales, y las cada vez más exigentes demandas de los consumidores, junto con los avances ya obtenidos en este terreno, hacen que sea necesario plantearse nuevos objetivos y nuevas formas de actuar en materia de consumo.

Uno de los principales factores que determinan el escenario en que la política de consumo deberá desenvolverse en el futuro inmediato es la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

El tratado refuerza el mercado interior, sin ningún tipo de trabas a los intercambios entre los Estados miembros.

Es un mercado más abierto y competitivo, con una más amplia gama de bienes y servicios.

Pero también es un mercado en el que los países con bajos niveles de exigencia o deficientes mecanismos de control pueden convertirse en destinatarios de productos rechazados por el resto de la Comunidad.

(*) Aprobado por la Conferencia Sectorial de Consumo, compuesta por las Consejerías correspondientes a las Comunidades Autónomas y presidida por la ministra de Sanidad y Consumo, Barcelona, marzo de 1994.

Es un mercado, por fin, en que el consumidor cobra un nuevo protagonismo, en la medida en que su comportamiento pasa a ser fundamental en la evolución de las economías nacionales y, en último extremo, del conjunto del mercado.

Sin embargo, el Tratado de la Unión Europea, al establecer una ciudadanía de la Unión, representa un cambio cualitativo frente a la situación anterior, en la que el objetivo comunitario fundamental era la consecución de ese mercado único.

La política comunitaria de consumo debe responder también a esa nueva dimensión y abarcar la defensa de los consumidores frente a los propios mecanismos del mercado, dentro del proceso de consolidación de un estatuto de ciudadanía europea.

El Tratado, que incluye entre los objetivos de la Comunidad Europea «la elevación del nivel y de la calidad de vida», prevé que, para alcanzarlo, la acción de la Comunidad implicará «una contribución al fortalecimiento protección de los consumidores».

La protección del consumidor pasa así a considerarse un objetivo en sí misma, que puede alcanzarse con medidas concretas, distintas de las que se adopten en el marco de la ordenación del mercado.

Por otro lado, desde hace ya algunos años, es preciso apostar por mejores productos y servicios, a un precio competitivo, que no sólo satisfagan las necesidades más inmediatas del consumidor en adecuadas condiciones de seguridad, sino que contribuyan positivamente a mejorar su calidad de vida.

El Plan Estratégico de Protección al Consumidor para el período 1994-1997 pretende ser la respuesta a los retos impuestos por esos condicionantes externos e internos.

Me parece necesario destacar, ante todo, que el Plan ha sido elaborado conjuntamente por la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, reflejando así la consolidación y profundización de nuestro modelo de Estado.

Hace ya algo más de un año, la Ley Orgánica 9/1992 vino a ampliar los espacios competenciales de diversas Comunidades Autónomas, siendo la defensa de los consumidores una de las materias afectadas.

La política de consumo, por la diversidad de sectores a que se extiende, requiere una estrecha colaboración de todas las administraciones implicadas, colaboración que se refleja en la redacción de este Plan Estratégico y que deberá tener su continuación en su futura ejecución.

El propósito del Plan es dar continuidad a las actuaciones desarrolladas hasta ahora, adaptándolas a la realidad en que deberán llevarse a cabo en los próximos años.

En él, se detallan los instrumentos básicos para que nuestra política de consumo ofrezca respuesta a las nuevas necesidades de los consumidores en aspectos tan significativos como la información, el asociacionismo, o el acceso a la justicia.

En definitiva, lo que el Plan pretende es dotar a las Administraciones Públicas y a los ciudadanos de los medios necesarios para convertir la política de consumo en un instrumento eficaz a la hora de lograr una mayor calidad de vida de los ciudadanos.

Todo ello, sin olvidar que estas actuaciones perfeccionan las reglas de juego que han de ser respetadas por todos los actores económicos y mejoran los recursos de los consumidores para hacer frente al potencial de la oferta, favoreciendo la transparencia en el mercado, promoviendo una mayor competitividad y eliminando prácticas desleales, en beneficio del conjunto de la economía.

M.^a ANGELES AMADOR MILLÁN
Ministra de Sanidad y Consumo.

A. FUNDAMENTOS

La política de protección al consumidor tiene su fundamento en el reconocimiento de la necesidad de acciones eficaces que, en el contexto de una economía de libre mercado, garanticen la salvaguarda de los derechos básicos que los ciudadanos como consumidores tienen: derecho a la seguridad, la salud y protección de los legítimos intereses económicos así como a la información y a la participación.

El desarrollo industrial y los avances tecnológicos producen una oferta de bienes y servicios cada vez más amplia y diversificada, tanto cuantitativa como cualitativamente. Esta mayor complejidad de la oferta junto a la dificultad para asimilar la información técnica de las condiciones y características de los productos, constituye uno de los elementos que determinan la inferioridad estructural del consumidor frente a los productores de bienes y servicios, pudiéndose crear situaciones de indefensión.

El reconocimiento de esa desigualdad de posición en el mercado, entre consumidores y productores de bienes y prestadores de servicios, exige la adopción de decisiones y la ejecución de acciones de tutela pública tendentes a establecer el equilibrio entre ambas, demanda y oferta.

Esa discriminación positiva, base de las políticas de protección al consumidor, debe entenderse como un mecanismo que, además, contribuye al fomento de la competencia entre las empresas, a la transparencia del Mercado y a la erradicación de prácticas desleales. Las empresas con mayor eficiencia, respetuosas de los derechos de sus clientes, que ofrezcan mejores condiciones a los consumidores y usuarios serán premiadas. Con ello se facilita el funcionamiento del mercado y su desarrollo.

Como dice el Preámbulo de la Ley de Competencia Desleal, «La Constitución Española de 1978 hace gravitar nuestro sistema económico sobre el principio de libertad de empresa y, consiguientemente, en el plano institucional, sobre el principio de libertad de competencia. De ello se deriva, para el legislador ordinario, la obligación de establecer los mecanismos precisos para impedir que tal principio pueda verse falseado y por prácticas desleales, susceptibles, eventualmente, de perturbar el funcionamiento concurrencial del mercado. Esta exigencia constitucional se complementa y refuerza por la derivada del principio de protección del consumidor, en su calidad de parte débil de las relaciones típicas de mercado, acogido por el artículo 51 del texto constitucional.»

Éste es el horizonte que debe marcar toda intervención pública en la actividad económica de un Estado que se denomina social y democrático de Derecho: lograr la máxima eficacia a través de la competencia garantizando, al mismo tiempo, la protección de los legítimos intereses de todos los grupos sociales, y especialmente de los más débiles.

Fundamental para la protección de los intereses económicos de los consumidores, es la máxima transparencia del mercado y la eliminación de toda práctica desleal. Y, a su vez, una correcta política destinada a mejorar la situación de los consumidores debe redundar positivamente en la eficacia del sistema económico.

Esta política encuentra un preciso anclaje en la Constitución del 78, que a través de su artículo 51, recoge los derechos básicos del consumidor: seguridad, salud y legítimos intereses económicos, que deberán ser garantizados, mediante procedimientos eficaces por los poderes públicos.

Además, encomienda a estos poderes la promoción de la información y educación del consumidor; el fomento de sus organizaciones; así como la obligación de oírlos en cuestiones que puedan afectar a sus representados.

El Tratado de la Unión Europea ha incorporado de forma expresa la protección de los consumidores entre las áreas de competencia comunitaria, reconociendo la importancia que tiene como elemento necesario para la consecución del Mercado Único. Así a partir de Maastricht ha sido legitimada por el artículo 3 del Tratado y se ha dedicado el artículo 129 A, del título 11, a la protección del consumidor, reiterando que la UE ejecutará, con este fin, acciones encaminadas a proteger la salud, la seguridad, y los intereses económicos de los consumidores, así como a garantizarles una información adecuada. Se da así un salto cualitativo al incorporar los derechos del consumidor al concepto de ciudadanía europea.

B. ESCENARIO GLOBAL: 1993 Y PERSPECTIVAS

La política de protección al consumidor, en nuestro país, comienza con verdadero impulso a principio de los años ochenta. Durante este período se ha desarrollado un entramado de normas y agentes públicos y privados que, respondiendo a la demanda existente, dan cuerpo a las políticas de protección al consumidor y hacen que hoy sean una realidad presente en la actividad económica del país.

Sin embargo, como no podría ser de otra forma, la sociedad, el mercado y la estructura institucional evolucionan. Una adecuada gestión de las políticas de protección al consumidor exige su adaptación a dicha evolución.

Por ello, antes de diseñar las futuras estrategias, hemos de considerar algunos cambios que se han producido en nuestro escenario, al final de esta década rica y fructífera para la protección del consumidor, que condicionarán sin duda, las acciones y el papel de los actores.

En primer lugar, hemos de considerar el nacimiento, el 1 de enero de 1993, del Mercado Único Europeo. Mercado que será ampliado, próximamente, al Espacio Económico Europeo cuando se ratifiquen los acuerdos establecidos con los países de la EFTA.

En segundo lugar, habría que destacar la producción normativa de esta década, cuantitativamente y cualitativamente equiparable a la vigente en los países de nuestro entorno, así como el mayor protagonismo y consolidación adquiridos por las Asociaciones de Consumidores, parejos a la mayor concienciación y exigencia de los consumidores individualmente considerados.

En tercer lugar, hay que valorar la consolidación de nuestro modelo de organización administrativa, con competencias asumidas por la administración local, autonómica y general del Estado en materia de Consumo. La aprobación, en diciembre de 1992, de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas iguala a éstas en capacidades ejecutivas y de desarrollo normativo.

Por último, se debe señalar el complejo panorama económico actual en cuyo entorno se tiene que desenvolver una política realista de protección al consumidor, procurando acompañar al resto de los esfuerzos que para superar esta situación se realicen por los poderes públicos.

Veamos detenidamente cada uno de estos hitos:

EL MERCADO ÚNICO EUROPEO

Este Mercado está caracterizado por la desaparición de las fronteras interiores de la Comunidad, por la existencia de un ordenamiento jurídico básicamente armonizado y por una progresiva reducción de las medidas nacionales con incidencia en los flujos de bienes y servicios. Indudablemente ha de tener profundas repercusiones sobre la posición de los consumidores.

Por una parte, es un mercado más abierto y competitivo, con una más amplia oferta de bienes y servicios. Pero, al propio tiempo, sitúa al consumidor frente a productos que puede desconocer, elaborados por fabricantes radicados en cualquier punto de la Unión Europea y sometidos a normas que, en ocasiones, tienen validez interna sólo por la aplicación de la técnica de reconocimiento, mutuo.

En este contexto, el consumidor cobra un renovado protagonismo en el funcionamiento del mercado, en la medida en que su comportamiento pasa a ser un factor fundamental en la evolución de las economías nacionales y, en último extremo, en el éxito del propio Mercado Interior.

El reciente Informe Sutherland sobre el funcionamiento del Mercado Interior se hacía eco de esta doble influencia, cuando señalaba que «si los consumidores dudan de la calidad de los productos procedentes de otros Estados miembros, o desconfían de los controles practicados sobre estos productos, su comportamiento limitará los efectos de la liberalización de los mercados».

La supresión efectiva de fronteras modifica sustancialmente algunos mecanismos del control de bienes y servicios. Desaparece la figura del importador (cuando el producto ha sido fabricado en alguno de los doce países de la Unión Europea) y desaparecen los controles fronterizos para los productos o servicios provenientes de cualquier país de los doce, manteniéndose exclusivamente para las importaciones de países terceros.

El Estado adquiere la responsabilidad, ante sus Socios de la UE, del control de todos los productos no comunitarios que entren por nuestras fronteras exteriores. El control de productos comunitarios y nacionales ha de hacerse, sin embargo, sobre el propio mercado nacional, teniendo atribuida competencialmente esta función las Comunidades Autónomas y de forma complementaria los Ayuntamientos. El establecimiento de los mecanismos adecuados para llevar a cabo el control referido con mayor eficacia y eficiencia es un reto que debe abordarse de forma inmediata.

La producción normativa será, en adelante, básicamente comunitaria. Esto es lógico si hablamos de un Mercado Único donde los consumidores tengan niveles homogéneos de protección y las industrias estén obligadas a cumplir las mismas o similares normas, derivadas de esa protección, en cualquier país miembro. Lo contrario provocaría rupturas de mercado e incluso, amparándose en la defensa de los consumidores nacionales, prácticas proteccionistas inconcebibles en una unidad económica.

LA CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO ASOCIATIVO Y DEL ENTRAMADO NORMATIVO

Durante la pasada década se ha tejido un entramado normativo, que constituye el pilar sobre el que se ha edificado la protección al consumidor, centrado, básicamente, en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

La Ley 26/1984 es una consecuencia directa del mandato constitucional sobre la defensa de consumidores y constituye la aplicación práctica de la consideración de la política de consumo como una política de calidad de vida. Como complemento a esta Ley, han de señalarse las más de cuarenta normas aprobadas en este periodo, que la complementan o desarrollan en el ámbito de la protección al consumidor. Podemos señalar a título de ejemplo:

- Real Decreto 1945/1983, sobre infracciones y sanciones en materia de defensa de los consumidores y de la producción agroalimentaria.
- Ley 14/1984, General de Sanidad.
- Real Decreto, Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de productos envasados.
- Real Decreto sobre Etiquetado, Presentación
- Ley 34/1988, General de Publicidad.
- Ley 36/1988, Arbitraje Privado.
- Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia.
- Ley 3/1991, de Competencia desleal.
- Real Decreto sobre disolventes, colas, pegamentos y pinturas.
- Real Decreto sobre Talleres de Reparación de Vehículos automóviles.
- Real Decreto de Servicios de Limpieza.
- Real Decreto de Servicios de reparación de aparatos de uso doméstico.
- Real Decreto sobre información en materia de vivienda.
- Real Decreto sobre Seguridad de Juguetes.
- Real Decreto sobre Productos de apariencia engañosa.
 - Real Decreto sobre Arbitraje de Consumo.

Ya nivel de Comunidad Autónoma, podemos citar como muestras:

- Ley del Estatuto del Consumidor del País Vasco.
- Ley de regulación Administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales de Cataluña.
- Ley del Estatuto del Consumidor, de Cataluña.
- Ley de Defensa de la Competencia de Cataluña.
- Estatuto gallego del consumidor y usuario.
- Ley de defensa de los consumidores y usuarios de Andalucía.
- Ley del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana.

Paralelamente, el movimiento asociativo de consumidores ha sufrido una auténtica transformación que le empieza a situar, como un interlocutor social y económico reconocido por la Administración y la Industria.

Se partía de un movimiento casi inexistente, fragmentado y atomizado (en 1981 se encontraban censadas en el INC más de doscientas Asociaciones de Consumidores), sin asociados y prácticamente desconocido por las empresas y la opinión pública.

Durante esta década se han hecho esfuerzos por fortalecer dicho movimiento asociativo, porque su consolidación era condición indispensable para el establecimiento de una adecuada acción de protección al consumidor.

Los consumidores, hoy, son cada vez más conscientes de sus derechos, de las vías para hacerlos efectivos y de las reglas básicas de conducta a seguir para desenvolverse satisfactoriamente ante productores y prestadores de servicios. Son una demanda más exigente que pide a los industriales seguridad y una calidad proporcionada al precio.

Las Asociaciones de Consumidores han iniciado procesos de integración para buscar su fortalecimiento y han desarrollado campañas de captación de socios, sabedoras de que su independencia proviene, básicamente de su capacidad de autofinanciación.

Sus denuncias públicas, campañas de información, detección de fraudes y abusos, han incrementado su capacidad de influencia en la opinión pública y les ha convertido en interlocutores de empresas y de la Administración. Empiezan ya a juzgar un notable papel de contrapoder en el mercado.

Han aparecido Revistas de las Asociaciones de Consumidores para su información y asesoramiento. Los análisis comparativos de calidad y precio, que publican en estas revistas, se convierten en auténticas guías de compra que facilitan al consumidor su mejor elección ante la oferta disponible. Consolidadas en el centro y norte de Europa, su influencia sobre los Mercados Interiores es notable, lo que incrementa su importancia en el Mercado Único Europeo. Podemos citar a modo de ejemplo el alcance que tienen en otros países de la Comunidad Europea revistas con frecuencia mensual, como *Consumentenbond* (Holanda) con ediciones de 600.000 ejemplares con periodicidad mensual, o *Stiftung Warentest* (Alemania) con 1.100.000 ejemplares, o *Which* (Inglaterra) con 900.000 ejemplares. Órganos de expresión de asociaciones de consumidores, muy por delante todavía de las tiradas que alcanzan en España las revistas equivalentes.

En España han iniciado, ya, su despegue, aunque su total consolidación no sea todavía una realidad. Sin embargo, han empezado ya a jugar su papel de contrapoder, y su capacidad de diálogo con las empresas e influencia sobre la oferta comienza a ser una realidad.

La Administración ha apoyado este desarrollo, destinando recursos económicos, dotándoles de instrumentos jurídicos para facilitarles su actuación y creando los mecanismos para canalizar su participación y la representación de sus intereses en diferentes órganos de consulta. El artículo 22 de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios instituye, el derecho de audiencia a las AACC, cuya ejecución se canaliza a través del Consejo de Consumidores y Usuarios, constituido el día 13 de noviembre de 1991.

LA ACTUAL DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES DE CONSUMO

En origen el INC era el único órgano especializado en la defensa del consumidor de la Administración General del Estado. Por su parte y de una forma evolutiva las Comunidades Autónomas han ido creando sus Servicios de Protección al consumidor, en virtud de la competencia asumida en sus Estatutos de Autonomía, y muchos Ayuntamientos comenzaron a crear sus Oficinas Municipales de Información al Consumidor.

Tras un proceso de consolidación institucional y distribución competencial, a lo largo de la última década, hoy el escenario es distinto.

A comienzos de 1993 las notas más destacadas del panorama institucional se concretan en la existencia de más de setecientas OMIC, con la cobertura del 80 por 100 de la población, lo que denota el interés de los Ayuntamientos por la calidad de vida más inmediata de sus consumidores; y las Comunidades Autónomas han visto igualado su nivel competencial a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por vía del artículo 143 de la Constitución.

Por otra parte, nuestra incorporación a la CE, el 1 de enero de 1986, ha supuesto, también, la dependencia de nuestra política de consumo de las directrices y normas comunitarias.

Además la conciencia de defensa del consumidor que, poco a poco ha ido calando en la opinión pública, ha sensibilizado, también, a aquellos departamentos de la Administración General del Estado y Autonómica cuyas políticas sectoriales (calidad y seguridad industrial, agricultura y alimentación, turismo, energía, telecomunicaciones, servicios financieros, seguros, comercio, defensa de la competencia, economía, medio ambiente, etc.) inciden en la calidad de vida del consumidor.

Finalmente recordemos la reciente incorporación al Derecho comunitario, como realidad de pleno Derecho, «la protección de los consumidores», como uno de los objetivos de la Comunidad.

Estos diez años de intenso desarrollo institucional, hacen preciso rediseñar el papel de cada uno de los agentes públicos, y su relación entre ellos, en el escenario de la protección al consumidor; escenario en el que hoy también es preciso considerar a los agentes privados, las Asociaciones de Consumidores.

Desde el plano de la Administración Local, ha llegado la hora de hacer crecer el papel de los Ayuntamientos, transformando las actuales OMIC en auténticos Servicios Municipales de Consumo.

Los Servicios Municipales de Consumo deberán atender prioritariamente la Inspección Municipal de Consumo, el sostenimiento del Sistema Arbitral de Consumo, la normativa local (ordenanzas), fomentar la participación y el asociacionismo local (Consejos Locales de Consumo), potenciar el diálogo entre consumidores y empresarios, y la planificación de acciones y servicios de información y formación del consumidor (programas escolares, OMIC, etc.); algunas de estas acciones o servicios pueden ser gestionadas externamente bajo titularidad pública (por ejemplo, por las asociaciones de consumidores),

Las Comunidades Autónomas han asumido, en este período, las competencias de ejecución de la política de consumo. Algunas de ellas tenían atribuidas competencias normativas. A partir de la Ley Orgánica de Transferencias de Competencias a las Comunidades Autónomas 9/1992, todas ellas han asumido el desarrollo normativo en materia de protección al consumidor.

A la Administración General del Estado le queda promover los adecuados instrumentos de cooperación y el diseño global de políticas de protección al consumidor donde intervengan los diferentes agentes públicos y privados; así como la producción de normas que afectan a aspectos declarados de competencia exclusiva del Estado por la Constitución e intervenir en la elaboración de disposiciones comunitarias, así como al igual que a las CCAA su traslado al ordenamiento jurídico español. Competencias que se ejercerán a través del INC.

La aplicación homogénea de la legislación europea y el mantenimiento de la unidad de mercado nacional, exigencia fundamental para garantizar un mismo nivel de protección de los ciudadanos y la libre competencia entre empresas, requerirá, ineludiblemente, una continua labor de cooperación entre las autoridades implicadas tanto a nivel interno de nuestro Estado como en la relación con la Comisión Europea y el resto de los Estados miembros.

SITUACIÓN ECONÓMICA

En las actuales circunstancias de crisis económica, en la que todos los recursos del país deben estar destinados a superar esta situación desfavorable, la política de consumo debe contribuir en todas sus actuaciones al objetivo de recuperación marcado por las Administraciones Públicas.

La política de consumo, al tener como necesidad y efecto la transparencia de mercado y la mejora de la información al consumidor, tiene una clara repercusión en el funcionamiento de las empresas. Favorece a aquellas que son capaces de ofrecer mejores calidad y precios. Contribuye así, la política de consumo, a la consecución de, al menos, dos objetivos fundamentales: aumento de la calidad y contención de precios, lo que incrementa la competitividad empresarial.

Partiendo del principio ya señalado de considerar al consumidor en situación de inferioridad respecto al empresario, una de las líneas tradicionales de la política de consumo estriba en legitimar la intervención pública cuando se producen asimetrías en los costes de transferencia, lo que perjudica las condiciones de competencia en el sector afectado, al provocar una defectuosa asignación de recursos. Así, medidas como exigir la responsabilidad objetiva a los fabricantes, el cumplimiento de normas de seguridad, la nulidad de cláusulas abusivas o la obligatoriedad de informar de las calidades y precios de los bienes y servicios que ponen en el mercado, tratan de corregir estas situaciones.

Este planteamiento tradicional debe reforzarse en aquellas áreas que están resultando más rígidas en su tendencia inflacionaria.

El sector servicios, un claro exponente de este problema, padece una extrema asimetría entre los costes y los precios. Los déficit de información al usuario tienen como consecuencia ineludible dificultar una elección racional y, evitar la competencia real favoreciendo precios elevados, no controlados por el juego del mercado. La estrecha relación entre una falta de cultura de la calidad y una óptica miope que confundiera la protección y la potenciación de la industria nacional con la falta de rigor en las funciones de control, permitiría la pervivencia de empresas y actividades que sólo conseguirían permanecer en el mercado por la disminución de costes derivados de producción por debajo de norma, ocasionando una distorsión de las condiciones de mercado que imposibilitaría el surgimiento y el mantenimiento de empresas realmente competitivas. Los efectos que pudiera tener ese enfoque de las funciones de control están ampliamente descritos y confirmados. La profesionalización de los medios personales encargados de la vigilancia de mercado y el rigor en el ejercicio de su función sirven de último control de calidad; además se produce una disminución de comportamientos desleales, ya que al aumentar la eficacia de esta labor pública se dificultan y encarecen las acciones de oportunismo.

C. ACCIONES ESTRATÉGICAS 1994-1997

Hoy, que los derechos del ciudadano, en tanto consumidor, forman parte del Tratado de la Unión Europea, sería impensable el desarrollo del Mercado Único Europeo sin una adecuada política de protección al consumidor, que participará en la ordenación del mismo a escala comunitaria.

El desarrollo homogéneo de las políticas de consumo que se ejecutan en los distintos Estados Miembros, se convierte en una de las llaves para la consolidación y el progreso del Gran Mercado Comunitario.

Dentro del Estado español, las Administraciones Públicas conscientes de esta realidad, orientan su labor en la defensa y protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, con un espíritu de cooperación en el desarrollo de sus acciones.

En este contexto es preciso fortalecer la calidad de bienes y servicios ofertados por nuestra industria, para además de mejorar la posición del consumidor, mejorar el funcionamiento equilibrado de nuestro mercado nacional, contribuyendo a la superación de la crisis económica.

Los objetivos que esta Conferencia Sectorial de Consumo se propone, para hacer realidad las intenciones antes mencionadas, han de ser:

- Proteger al consumidor de los riesgos que afectan a su salud y a su seguridad.
- Proteger sus legítimos intereses económicos y sociales.
- La reparación de los daños y perjuicios que sufran en las operaciones de consumo que realicen.
- Informar correctamente acerca de los bienes y servicios que se ofertan en el mercado, y educar para un consumo correcto de esos bienes y servicios.
- Darle audiencia, consulta y participación en la elaboración de las disposiciones que le afectan, a través de sus asociaciones.
- Darle protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión.
- Servir de foro adecuado para fomentar el punto de encuentro entre las Administraciones encargadas de la defensa del consumidor.

La consecución de estos objetivos requerirá el diseño de una serie de acciones. Gran parte de ellas partirán de los Poderes Públicos en el ámbito de sus respectivas competencias. En este caso, habrá de tener en cuenta tanto a los departamentos encargados específicamente de este tema, como a otros departamentos cuya política también afecte, directa o indirectamente, al ciudadano en su condición de consumidor. Otras partirán de los agentes privados que comparten este interés de proteger a los consumidores y usuarios.

El desarrollo armónico de estas políticas, y por ende el mantenimiento de la unidad de mercado, a la vista de la pluralidad y variedad de agentes que intervienen en su gestación y desarrollo, pone de manifiesto que la cooperación y colaboración entre ellas va a ser decisiva.

En orden a lograr cuanto se acaba de expresar, se proyectan las siguientes acciones estratégicas:

1. NORMATIVA

El conjunto de normas que constituyen la parte del ordenamiento jurídico español relativo a la protección al consumidor, se revela como el elemento básico y fundamental sobre el que se apoya toda la política de protección al consumidor.

En 1994 podemos afirmar que contamos con un elenco de normas que están a la altura de la normativa europea, conteniendo, en algunos extremos, niveles de reconocimiento en favor del consumidor superiores a la media de los países de nuestro entorno.

Sin embargo, no podemos considerar nuestro conjunto de normas como algo definitivo. No olvidemos que las leyes regulan situaciones que se dan en el tráfico económico, administrativo, relacional, etc., de la convivencia entre ciudadanos. Si las circunstancias cambian, la norma debe adaptarse y evolucionar de acuerdo a ese cambio. Por ello, la producción normativa ha de ser una actividad continua.

Todos sabemos que el primer precepto, en cuanto a categoría normativa, es el artículo 51 de la Constitución. Pero también debemos tener siempre presente que este artículo se encuadra en el Capítulo Tercero, «De los principios rectores de la política social y económica», y por ello, tal como dispone el artículo 53.3 de nuestra Carta Magna, su «reconocimiento, respeto y protección [...] informa la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», lo cual nos da una idea bastante completa de la importancia que la Política de Protección al Consumidor tiene dentro de la política desarrollada por los poderes públicos.

Los agentes de producción normativa, tras las últimas novedades legislativas de distribución competencial (la Ley Orgánica 9/1992, citada con anterioridad) han variado.

Hoy, sin olvidar las ordenanzas de las Corporaciones Locales, son competentes para la promulgación de normas:

- El Consejo de Ministros de la Unión Europea.
- Las Cortes Generales y la Administración General del Estado.
- Las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y Administraciones Autonómicas.

Pero dentro de ellas no existe un único órgano productor de normas que afecten a la posición del consumidor, sino que el carácter multidisciplinar de la materia consumo, hace que la política que llevan a cabo el resto de las unidades que componen esas administraciones vayan a influir y a afectar de modo directo o indirecto en lo que respecta a los consumidores y usuarios. Y esto es algo que ocurre tanto a nivel comunitario, como estatal o autonómico.

En cuanto al nivel comunitario, es el Gobierno del Estado quien actúa en las Instituciones correspondientes para la elaboración de la normativa que afecta a nuestros consumidores. Los temas tratados por esta normativa han sido ya regulados, en alguna ocasión, por disposiciones de nuestro derecho interno. Es voluntad de esta Conferencia Sectorial que nuestros representantes, en las negociaciones que se lleven a cabo en los órganos correspondientes de la Unión Europea, consigan que se respeten, al menos, los avances que en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, se ven ya reflejados en el ordenamiento jurídico de nuestro propio país.

Las prioridades más inmediatas, de acuerdo con las previsiones establecidas en el segundo Plan de Acción Trienal, apuntan en las siguientes direcciones:

- Ventas a distancia.
- Responsabilidad del prestador de servicios.
- Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de Publicidad comparativa.
- Adaptación al progreso técnico de las directivas existentes.
- Garantías y Servicios Postventa.

Además, en este momento también se trabaja en:

- Responsabilidad en materia de construcción de inmuebles.
- Comercialización de productos alimenticios.
- Envases y residuos de envases.
- Etiquetado del calzado.

Respecto a la Administración General del Estado, si bien la Ley Orgánica 9/1992, confiere a las Comunidades Autónomas la producción normativa de defensa del consumidor en España, hay asuntos, según la previsión del artículo 149.1 de la Constitución, que siguen siendo responsabilidad de la Administración General del Estado.

Así, por mandato constitucional, corresponde únicamente al Estado regular sobre aspectos procesales, civiles, mercantiles, etc.

Para el período 1994-1997 los proyectos en cuanto a normativa cuya elaboración corresponde al Estado fundamentalmente, son los siguientes:

— En lo referido a aspectos de derecho mercantil, civil y de defensa de la competencia:

- Concursos, primas, sorteos y regalos.
- Compraventas de consumo con precio especial.
- Comprobación, reclamación y garantía post venta.
- Etiquetado de productos pirotécnicos.

Además a la Administración General del Estado, junto a las Administraciones Autonómicas, le cumple la transposición al derecho interno de las Directivas en cuya promulgación, en el ámbito comunitario, participa.

En este trámite se encuentran las siguientes Directivas sobre:

- Seguridad General de los productos.
- Consumo energético de aparatos de uso doméstico.
- Complementaria de la Directiva de Seguridad de Juguetes.
- Medidas adicionales relativas al control oficial de productos alimenticios.
- Complementaria de la Directiva sobre etiquetado de productos alimenticios.

En cuanto a las Comunidades Autónomas, ellas deberán normar sobre aquellos extremos que, en orden a la protección de los consumidores y usuarios, no estén reservados a la Administración del Estado. Los últimos cambios normativos (Ley Orgánica 9/1992) nos obligan a estudiar qué proyectos de normas, o parte de ellas hasta ahora asumidos por aquella, corresponden a la regulación autonómica.

En este momento compete a las CCAA:

— En lo que se refiere a la protección administrativa del consumidor:

- Concursos, primas, sorteos y regalos.
- Compraventas, de consumo con precio especial.
- Comprobación, reclamación y garantía post venta.
- Prestación de servicios en talleres de reparación de vehículos automóviles. En este caso haciendo la salvedad de que los aspectos relativos a garantías, que sin duda contiene esta norma, habrán de ser regulados por el Estado.
- Prestación de servicios a domicilio. Aquí hay que hacer la misma salvedad que en el caso anterior.
- Gasolineras.
- Acreditación de Laboratorios de Consumo.

Este elenco de normas se refiere a aspectos sobre los que se ha considerado necesaria su regulación por la Comisión de Cooperación de Consumo. Los avances tecnológicos y sociales comportarán, sin duda, nuevas necesidades, y descubrirán otras realidades respecto a las que será preciso establecer reglas. Ellas serán las que determinen la ampliación de la anterior relación.

Se ha dicho en otro momento de este documento que la Política de Protección al Consumidor coadyuva a la consecución de objetivos marcados por el conjunto de la política diseñada por los Poderes Públicos, que al consumidor le afecta lo que se decida por otros Departamentos. Por ello el interés del seguimiento de otras normas sectoriales pueden tener repercusión en sus derechos e intereses. En estos momentos se hace un seguimiento, por citar un ejemplo en los siguientes temas:

- Responsabilidad del fabricante por productos defectuosos.
- Crédito al consumo.
- Viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos.
- Cláusulas abusivas.
- Multipropiedad.

Aunque es cierto que la mayor parte de las reglas que rigen el mercado proceden de las normas jurídicas, existe otra vía para la ordenación del mismo: la regulación voluntaria a través de convenios y de acuerdos de autocontrol.

El exceso tutelar de los poderes públicos podría producir rigideces innecesarias en el mercado.

La madurez de los agentes sociales y económicos demostrada a través de la autoregulación o los convenios entre ambos, pueden evitar el intencionismo de la Administración.

La Regulación Voluntaria supone que empresarios y consumidores, verdaderos protagonistas del medio, asumen voluntariamente, y así lo recogen vía convenio, la solución de los problemas que surjan en el devenir cotidiano de la realidad económica. Los mecanismos de autocontrol, suscritos por las propias empresas, cuando sean eficaces social y económicamente pueden hacer innecesaria la intervención pública.

La solución de mutuo acuerdo de muchas cuestiones, en ocasiones de difícil asunción por una norma coercitiva, significa que el consumidor ha alcanzado una madurez suficiente que le permite despegarse de la total cobertura de una Administración, cuyo papel ya no es asumir una función puramente paternalista.

El consumidor a través de sus asociaciones asume, su parcela de responsabilidad y la ejerce buscando el entendimiento con la empresa, quien, por su parte, se hace consciente de la gran importancia que tiene para su competitividad, considerar en el lugar que se merece aquél a quien oferta sus bienes y servicios.

El convenio sirve además para suavizar divergencias de puntos de vista, e incluso enfrentamientos que pueden entorpecer la buena marcha del mercado. Por ello se debe propiciar el entendimiento y el diálogo entre empresarios y consumidores estableciendo foros proclives a la materialización de convenios entre ellos. Es preciso desarrollar fórmulas adecuadas para que esos convenios, de los que son un magnífico ejemplo las firmadas en el ámbito del arbitraje de consumo, adquieran la fuerza de compromiso necesaria para la mejora de su efectividad.

2. CONTROL DE MERCADO

Todo el trabajo normativo desarrollado requiere un complemento ineludible, el control de mercado, sin el cual, los consumidores carecerían en la práctica de la protección que otorgan las disposiciones jurídicas, contribuyendo a la falta de confianza en los poderes públicos.

La adecuada aplicación efectiva de cuanto se prescribe en las normas debe centrar una de las líneas de actuación primordiales en el ámbito de la protección de los consumidores.

La Administración de Consumo debe garantizar que los productos y servicios a disposición de los consumidores cumplen con las normas dirigidas a proteger sus intereses económicos y, de forma incondicionada, su seguridad.

En la actualidad este control de mercado ha de desarrollarse en los ámbitos que dibuja la realidad del Mercado Único Europeo. Existen, así, un control del Mercado Interior y un control del Mercado Exterior.

En cuanto al Mercado Exterior, el control de los productos y servicios provenientes de más allá de las fronteras comunitarias y que van a circular tanto por nuestro país como por cualquiera de los Estados miembros, se realiza por distintos Departamentos de la Administración General del Estado. Sin embargo, adquiere una importancia capital la armonización de los controles comunitarios en frontera, regulándose, entre otras cosas, no sólo la documentación de acompañamiento de la mercancía, sino todos los controles específicos a realizar.

Si nos circunscribimos al Mercado Interior, son las Comunidades Autónomas quienes, también a través de sus distintos órganos, tienen atribuido el control de los bienes que se ofertan a los consumidores españoles. Ello sin olvidar el realizado por otras instituciones respecto a sectores concretos, por ejemplo la Dirección General de Seguros o el Banco de España.

La eficacia de este control mejorará notablemente si se consigue, a través de los medios adecuados, una real coordinación e integración entre todos los departamentos que, como se ha dicho, se ocupan de controlar el mercado.

Hay que destacar y ser conscientes de los efectos positivos que conlleva la Inspección. Por un lado porque constituye una garantía de que los productos y servicios que se ofertan no van a lesionar los derechos e intereses del consumidor; y por otro porque va a coadyuvar al desarrollo de nuestra economía nacional.

La Inspección no solo tiene un fin sancionatorio, sino que cumple una función preventiva y pedagógica.

Los productos españoles han de competir en el Mercado Único con otras empresas ya habitadas a cumplir la norma.

La actividad inspectora obligará a nuestras industrias, que no lo hagan así, a producir de acuerdo a esa normativa. Si el incumplimiento fuera reiterado, el problema de esas empresas no sería únicamente la sanción administrativa, sino que sus propios competidores le expulsarían del mercado. De modo que la Inspección colabora con la mejora de la competitividad.

Además si no se hace un riguroso control del mercado se favorece la aparición de los «mercados basura», en zonas geográficas donde aparecerían bienes y servicios expulsados de las áreas donde sí hay una exhaustiva actividad inspectora.

En estos casos, el control del mercado ayuda eliminar la competencia desleal, que supone producir «por debajo del nivel de exigencia de la norma», evitando la posibilidad de que existan zonas de nuestro territorio donde se pueda comercializar productos o servicios sin ajustarse a norma alguna, lo que iría en perjuicio de aquellos empresarios nacionales que realizan una adecuada observación de la misma.

Por último, si esa situación de escaso control, en zonas geográficas precisas, es conocida internacionalmente, los productos fabricados en ellas, aunque lo hagan cumpliendo puntualmente las normas, sufrirán una pérdida de imagen que afectará a sus posibilidades de expansión comercial en el Mercado Único Europeo disminuyendo su competitividad.

Finalmente observamos que la realidad del Mercado Único Europeo, que como anteriormente expusimos, elimina una serie de parámetros de referencia en la vigilancia, control e inspección de mercado, por otra parte, tradicionales en nuestro país, como son: controles fronterizos, informaciones previas a la comercialización de los productos (a través de los registros previos, licencias de importación, etc.), las figuras de los importadores o de los distribuidores (que en un momento determinado pueden ayudar a la Administración a la localización de los productos), etc., pone en evidencia la necesidad imperativa de establecer nuevas mercancías en todo aquello que se relaciona con esta circunstancia tan esencial para la seguridad del consumidor. Es decir, debemos reflexionar sobre «los sistemas de vigilancia, control e inspección de mercado» ante esta nueva situación debiéndose intentar que los mismos sean homogéneos con el fin de alcanzar los mismos objetivos.

Por ello esta Conferencia Sectorial considera imprescindible la existencia de un servicio público de control, entendido en su sentido integral, y por lo tanto con funciones de inspección, sanción y prevención de supuestos ilícitos, mediante la cooperación con los operadores económicos en una labor informativa y de asesoramiento permanente; y no sólo coactiva y represiva, que tenga en cuenta los siguientes principios:

a) Profesionalidad

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

Los agentes encargados de llevar a cabo el control de mercado, habrán de vigilar que productos y servicios de la más variada naturaleza no infrinjan los derechos de los consumidores; que los operadores económicos puedan realizar una actuación pública objetiva, no arbitraria y eficiente, sin que la labor inspectora les signifique una carga indebida; que se mantenga la seguridad jurídica y se contribuya al incremento de la calidad productiva general. La complejidad jurídica y técnica de esta labor exige contar con un personal altamente cualificado y socialmente valorado.

b) Suficiencia

El control eficaz requiere unos medios técnicos adecuados sin los cuales resultaría imposible su realización.

La necesidad de contar con una red de laboratorios que garantice la calidad de los datos obtenidos en las pruebas que se realicen, es ya una obligación plasmada en la Directiva 93/99/CEE del Consejo, de 29 de octubre, sobre medidas adicionales relativas al control oficial en los productos alimenticios. De forma similar, este apoyo analítico debe de realizarse en todos los ámbitos de actuación del control realizado por la

La creación de bases de datos comunes y la utilización intensiva de los nuevos instrumentos de la información y de la comunicación que la innovación tecnológica está facilitando, es otra 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.

Por otra parte, España como Estado Miembro de la Unión Europea debe de dar respuestas precisas, fundadas y armónicas cuando el desarrollo del control oficial requiera una comunicación en el ámbito comunitario. De ahí que se esté diseñando un mecanismo de relaciones basadas en puntos de contacto únicos por intereses y países. En este sentido resulta ejemplificador lo que prevé el artículo 6R de la Directiva 93/99/CEE citada.

Otro ejemplo de necesaria actuación conjunta procede de la adopción de medidas ejecutivas, no normas, que deben ser aplicadas en todo el territorio nacional, como prevé el artículo 9 de la Directiva 92/59/CEE del Consejo, de 29 de junio de 1992, relativa a la Seguridad General de los Productos.

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 de justificar su financiación y no cabe aceptar la utilización inadecuada de los recursos disponibles.

Esta regla general se aplica sin reserva alguna a la actividad de control oficial trabajando en el empleo racional de todos los medios, lo que significa evitar duplicidades, favorecer sinergias y aprovechar economías de escala en la utilización de los recursos.

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 esta Conferencia Sectorial considera conveniente que los Directores Generales de Consumo, que componen la comisión de Cooperación de Consumo, examinen las propuestas siguientes, que no tienen carácter exhaustivo.

— Aplicación del Plan Integral de Formación de Inspectores.

— Creación de una red de Laboratorios espe cializados en productos de consumo.

— Creación de una-red de funcionarios del Es tado y de las Autonomías que se especialicen por áreas. Estos funcionarios prestarán asisten cia al conjunto de Administraciones con respon sabilidades en consumo.

— Establecimiento de un banco de datos y la conexión informática de las redes existentes, a través de los que pueda realizarse un segui miento de los resultados de control y una comu nicación ágil.

— Abrir, en el seno de la Comisi ón de Coopera ción de Consumo, las siguientes mesas técnicas para la emisión de criterios comunes y prepara ción de propuestas:

Seguridad. Publicidad. Etiquetado. Cláusulas abusivas. Calidad de laboratorios.

— Elaboración de indicadores comunes presu puestarios, de medios y de gestión.

— Mejora del sistema de inhibiciones entre las diferentes Comunidades Autónomas para evitar disminución de eficacia en las inspecciones, por razones geográficas.

— Mejora del sistema del cobro de sanciones, para hacer eficaz, en último extremo, la actividad inspectora.

— Establecimiento de criterios comunes de interpretación de normas, a efectos de inspección y sanción, mediante el consenso.

— Integración de la Inspección Municipal en la planificación y gestión de la actividad inspectora, mejorando su coordinación con los Servi cios de Inspección de las Comunidades Autóno mas. Ello redundará favorablemente en la eficacia, evitará duplicidades y permitirá estabilizar y dis poner de más recursos.

— Integración de los distintos servicios que se ocupan de la actividad inspectora en cada ad ministración territorial, en el marco del Mercado Interior cara a la mejora de su eficacia.

— Mantener y potenciar el Sistema de Inter cambio Rápido de Información (Red de Alerta) que ha demostrado gran eficacia a nivel nacional y comunitario.

— Mejora y adaptación a la evolución del Mercado de los instrumentos y recursos jurídicos de la Inspección, para procurar su mayor operatividad.

— Realización de campañas nacionales de ins pección, acordadas entre las Administraciones competentes, que cumplan tanto los objetivos que precise nuestro mercado nacional como los perseguidos a nivel de la Unión Europea.

— Realizar un inventario de los servicios y re cursos de control de consumo que facilite la consulta de los medios existentes a nivel nacio nal y la coordinación de sus actuaciones.

3. FOMENTO ASOCIACIONISMO DE CONSUMO

Uno de los pilares sobre los que se ha asentado la política de protección al consumidor en nuestro país, desde sus comienzos, ha sido el fomento del asociacionismo de consumo. Tanto la Constitución como la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios mandada a la Administración (General del Estado, Autonómica y Local) el fomento de las Asociaciones de Consumidores.

La mejor protección al consumidor se consigue a través de la autodefensa, individual y organizada, vía Asociaciones de Consumidores. En la medida que éstas son fuertes y defienden adecuadamente los intereses de los consumidores, se hace preciso una menor intervención tutelar por parte de los poderes públicos.

Es por ello una de las preocupaciones de esta Conferencia Sectorial de Consumo el desarrollo y fortalecimiento del movimiento asociativo de los consumidores.

Somos conscientes de que las Asociaciones de Consumidores serán tanto más eficaces cuanto mayor sea su capacidad de influencia en el conjunto de la sociedad, derivada de su aceptación como vehículo de expresión del interés colectivo y, consecuentemente, por su capacidad de interlocución con la Administración y con los Sectores productivos.

Han de llegar a conseguir un alto grado de autosuficiencia, con capacidad de generar ingresos que las permitan mantener una estructura estable. Es evidente que cuanto más socios agrupen, mayor capacidad tendrán para representar intereses objetivos, para ser escuchadas y para que sus actuaciones obtengan mayor repercusión. Su credibilidad está determinada en alto grado por su independiencia.

Una de sus funciones más importantes es la de informar, educar y orientar al consumidor sobre los servicios y bienes existentes en el mercado. Función que realizan mediante la publicación, en sus propios órganos, de expresión, de análisis comparativos.

Es fácil comprender cómo a través de esta labor las Asociaciones llegan a orientar la demanda hacia los productos de mejor relación calidad-precio, siendo así un verdadero motor para la mejora de la calidad de los productos y para la contención de precios y, contribuyendo decisivamente a fomentar la competencia entre empresas.

De igual importancia, la representación de los intereses de los consumidores ante las Administraciones y ante la Industria debe convertirse en una de sus principales actividades.

La defensa de los derechos e intereses, de aquéllos a quienes representan, ante los Tribunales de Justicia en los casos en los que hayan sido conculcados, repercutirá notablemente en mejorar su posición en el mercado y en evitar situaciones de abuso, fraude o indefensión.

Los Poderes Públicos han reconocido jurídicamente la legitimación de las organizaciones de consumidores para actuar judicialmente. En muchas ocasiones, estas actuaciones son mucho más eficaces que aquéllas desarrolladas por la Administración para el control del mercado; un buen ejemplo de ello lo encontramos en el sector publicidad.

Su contribución a la formación de la opinión pública tiene consecuencias positivas tanto en la prevención y supresión de abusos y fraudes, a través de la denuncia pública, como en la creación de buenos hábitos de consumo entre los ciudadanos, lo que influye favorablemente en el ámbito de la salud, del medio ambiente, etc.

Una vía tradicional de apoyo a estas organizaciones, por parte de las Administraciones Públicas, ha sido las subvenciones. Es preciso mantenerla, e incluso incrementarla, pero condicionándola al interés social de sus acciones y a la consecución de objetivos, que contribuyan a su fortalecimiento y autosuficiencia futura.

Es preciso superar la atomización del movimiento asociativo y deberán potenciarse aquellas fórmulas que ayuden a la integración del mismo.

No se pueden financiar indefinidamente las estructuras permanentes de las Asociaciones. Estas deben ser capaces de generar ingresos, vía socios, que financien sus gastos fijos. Los apoyos económicos genéricos deben destinarse a las Asociaciones que demuestren alguna capacidad de autofinanciación, o elaboren proyectos que permitan alcanzarla a medio y largo plazo. Las subvenciones deben orientarse a la financiación de programas y actividades de interés general de los consumidores, en función de su eficacia y rentabilidad y de la aportación económica que para su realización aporte, directa o indirectamente, la Asociación.

El artículo 22 de la Ley 26/1984 establece el derecho a la participación de las Asociaciones de Consumidores en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativos a materias que afectan directamente a los consumidores y usuarios.

A nivel estatal, esta función se realiza a través del Consejo de Consumidores y Usuarios, que debe ser potenciado con recursos y medios, como representación colectiva de los consumidores y usuarios y portavoz común de sus asociaciones más representativas. Y teniendo en cuenta que todas las Comunidades Autónomas tienen hoy capacidad legislativa, deberán instrumentar, en este sentido, especialmente en los casos en que no se haya establecido, la creación de órganos y mecanismos de representación y consulta.

4. ACCESO A LA JUSTICIA

El mandato del artículo 31 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, se ha cumplido el 3 de mayo pasado con la promulgación del Real Decreto 636/1993, regulador del Sistema Arbitral de Consumo.

En adelante nos cumple llegar a un pleno desarrollo del Sistema. Se trata de dar cobertura a las necesidades de acceso a la justicia que se produzcan en todo el territorio Nacional, con el establecimiento de Juntas Arbitrales de Consumo en las Comunidades Autónomas, y acercándolo lo más posible al ciudadano a través de las Corporaciones Locales, de acuerdo a los términos previstos en el Real Decreto regulador del Sistema Arbitral de Consumo.

Para esta extensión del Sistema Arbitral ha de sensibilizarse fundamentalmente a las empresas para procurar su adhesión. La realización de un censo de empresas adscritas al sistema con posibilidad de conocimiento general puede ser útil para ello. Diferentes acciones informativas puede ayudar a que el consumidor discrimine positivamente a las empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo.

Hacer tomar conciencia al empresario de que aceptar solventar cualquier problema que el consumidor tenga con su empresa por este medio, significa una garantía más para su producto. Esta confianza que transmite a su cliente le va a proporcionar mayor credibilidad y por tanto, mayor y mejor salida a sus productos. En definitiva, adherirse al Sistema Arbitral de Consumo puede convertirse en una mejora de su capacidad competitiva, en detrimento de aquellos otros empresarios que no consideren esa adhesión.

En cuanto a los consumidores, harán más uso del Sistema cuanto más lo conozcan, por eso todas aquellas actividades que se realicen con este fin tendrán buenos resultados. Es importante por ello que las Asociaciones de Consumidores tengan un conocimiento adecuado de las características del Sistema Arbitral, y de los beneficios que comporta para sus asociados su utilización en caso necesario; pero también es importante que la opinión pública conozca estos extremos, por ello una labor informativa a través de los medios de comunicación puede ser preciosa para lograrlo.

En otro orden de cosas, es preciso tener presente que, en muchas ocasiones de la vulneración del ordenamiento jurídico se derivan graves consecuencias para los intereses de los consumidores. Estos casos requieren la intervención del Ministerio Fiscal. Por ello y para una mayor garantía de aquéllas es importante un fluido y continuo contacto de las Administraciones de Consumo con la Fiscalía.

Es más, se consideraría muy adecuada e interesante, en el tema que nos ocupa, la generalización de la figura del Fiscal de Consumo, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, del que ya existen algunos ejemplos.

Y abundando en el aspecto de la especialización, los derechos de los consumidores ganarían en cuanto a su protección, cuando esta se demande ante los Tribunales, si los profesionales de la Judicatura en todas sus instancias, y de la Abogacía encargados de ello, tuviesen una adecuada formación en consumo, y un acercamiento a esos temas. Una vía para ello puede ser, sin duda, su relación con las instancias administrativas adecuadas, especialmente el Consejo General del Poder Judicial.

Es conveniente, fortalecer la capacidad de actuación de las Asociaciones de Consumidores mejorando su legitimación y acceso a la justicia en supuestos de interés general de los consumidores.

Por último, la apertura de fronteras que trae consigo el mercado único, la libre circulación de mercancías y la posibilidad de comprar bienes o solicitar un servicio en cualquiera de los países miembros, va a hacer que las reclamaciones que hasta el 1 de enero de 1993 fundamentalmente tenían ámbito nacional, adquieran, en ocasiones, dimensiones comunitarias. ¿Realmente va a ser tan simple comprar en el país vecino? Es claro que si, entre otros derechos, no podemos ejercer con plenas garantías el de reclamar ante una deficiencia de ese producto o servicio en cualquier país miembro de la Unión Europea, el Mercado Único quedará inconcluso.

Es fundamental, por ello, mejorar el sistema de reclamaciones transfronterizas. La disparidad de legislaciones, procedimientos y métodos de los distintos países que conforman la Unión Europea, no facilita este asunto, por otra parte, ampliamente discutido en distintos foros. Pero lo que si es cierto es que las Asociaciones de Consumidores y los acuerdos entre las Administraciones Públicas de los países limítrofes, así como el desarrollo europeo de mecanismos es voluntario para resolución de conflictos, similares al Sistema Arbitral de Consumo español, juegan aquí un papel protagonista para lograr esa mejora del sistema.

5. INFORMACIÓN, FORMACIÓN Y EDUCACIÓN

La información es esencial para que el consumidor pueda conocer y ejercer sus derechos. La libertad de elección no puede ejercerse si se desconocen las condiciones del mercado o las características de los productos.

El Derecho básico a la información permite a los consumidores, no solamente conocer las características, utilidades y precios de los productos o servicios, sino también poder comparar entre las distintas opciones que ofrece el mercado. En este sentido, es necesario que exista una información homogénea por categorías de productos, y en lo que se refiere a sus efectos tienen sobre el entorno, algo especialmente importante dada la preocupación creciente que se detecta en los consumidores por los temas mediambientales.

En el contexto del Mercado Único es fundamental garantizar la información, ya que gracias a ella los consumidores podrán beneficiarse de las ventajas producidas por la supresión de fronteras interiores que permite la libre circulación de mercancías. Esto exige que el nivel de información sea homogéneo y accesible a todos los consumidores sea cual sea su lugar de residencia en el territorio de la Unión Europea.

Las acciones de información junto con las de formación y educación constituyen el complemento indispensable de las medidas legislativas y reglamentarias. Su objetivo es no sólo permitir el pleno aprovechamiento por los consumidores de las nuevas posibilidades de los bienes y productos, sino también conseguir su contribución activa al mantenimiento de la competencia en el mercado.

Un instrumento que podría ser de extrema utilidad en este sentido sería la realización de actividades conjuntamente con las Asociaciones de Consumidores y con los medios de comunicación.

La creación de espacios periódicos dedicados a la información del consumidor en los diferentes medios de comunicación cooperación (vía patrocinio, convenio, etc.), con las Autoridades de Consumo, en sus respectivos ámbitos territoriales, contribuirá notablemente al desarrollo de estas políticas.

El artículo 17 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios dice: «Los medios de comunicación social de titularidad pública dedicarán espacios y programas, no publicitarios a la información y educación de los consumidores o usuarios. 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.»

Gran parte de la información que reciben los consumidores en un primer momento proviene de la Publicidad. Por ello son especialmente interesantes en este respecto son las labores de seguimiento y control de la publicidad en sus aspectos de exactitud y veracidad. Para esta función están legitimadas las asociaciones de consumidores por la Ley General de Publicidad, que les permite actuar ante los tribunales en defensa de intereses colectivos. También las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, estarían legitimadas, para acudir ante los Tribunales de Justicia en ejercicio de la Ley de Publicidad, o para imponer sanciones al amparo del Real Decreto 1.945/1983.

Ya se ha resaltado la ayuda que constituyen los análisis comparativos, para el consumidor, a la hora de decidir la compra de un bien o la solicitud de un servicio. Por eso también hay que destacar aquí la importancia de la labor informativa realizada por las AACC a través de la publicación de estos análisis en sus revistas.

Otras acciones a realizar en el terreno de la información son la edición de publicaciones, tanto de información básica dirigida a las organizaciones de consumidores o a colectivos específicos (técnicos, profesores), como publicaciones de interés general.

La posibilidad de acceder a base de datos de legislación, jurisprudencia y documentos sobre consumo constituyen una garantía para profesionales del consumo, particulares. Asociaciones de Consumidores o interesados en general. Conscientes de ello las Administraciones, deben potenciar la creación de bases de datos con este contenido.

En el ámbito específico de la educación se ha previsto ya la inclusión de la materia de consumo como parte de los contenidos en los programas educativos previstos en la Reforma del Sistema Educativo, lo cual permitirá que la educación de los nuevos escolares como consumidores conscientes pueda avanzar con fuerza.

Pero esto, aunque es un importante logro habrá de completarse reforzando las funciones de educación al consumidor en los niveles superiores de enseñanza mediante el acuerdo con Universidades o centros de enseñanza o bien en enseñanza no reglada a través de colaboración con los centros o entes que los realicen (Universidades Populares, etc.), para lo que es fundamental la labor de las Oficinas de Información al Consumidor.

6. COOPERACIÓN INSTITUCIONAL

Nuestra Constitución, además de hacer un reparto competencial en la materia de Consumo entre las Administraciones Públicas Territoriales, determina, como en otro momento de este documento se reflejaba, que la protección al consumidor informa la actuación de los Poderes Públicos (entre otros aspectos). Quiere decir esto que, dado el carácter multidisciplinar de la materia que nos ocupa y la calidad difusa de sus contornos, se ven implicados en su realización prácticamente todos los organismos públicos, no sólo los específicamente responsables de la política de consumo de las distintas Administraciones Públicas que coexisten en el Estado español, sino también sectorialmente, dentro de ellas, varios de sus Departamentos. Igualmente sucede en el seno de las Instituciones Comunitarias, donde, pese a haber una Dirección General del Servicio de Política de los Consumidores, bastantes de sus Direcciones Generales ven como su acción afecta, de una manera u otra, a los consumidores y usuarios.

Pero, además, junto a estos agentes públicos, existen agentes privados que también trabajan para la protección del Consumidor: las Organizaciones de Consumidores.

Hay, pues, en escena una pluralidad de actores públicos y privados con un cometido común: el desarrollo de instrumentos que mejoren el posicionamiento del consumidor en el mercado y compensen su situación de inferioridad. La necesaria unidad de mercado que se trasluce de nuestra Constitución en sus artículos 38, 139.2, 149.1 y 149.1.13.a, para que tanto productores como consumidores puedan ejercer los derechos y cumplir las obligaciones que esos mismos textos recogen, requiere un desarrollo armónico de las políticas de protección al consumidor proyectadas por cada una de las Administraciones Públicas, no sólo en cuanto a contenidos mínimos, sino también en cuanto a simultaneidad en el tiempo.

La acción política de protección al consumidor, a escala comunitaria, pretende homogeneizar, en lo básico, la normativa de consumo y su aplicación nacional para contribuir a la construcción del Mercado Único Europeo, de forma mínimamente uniforme. Y trasladado ese principio al desarrollo de esas políticas en nuestro país, comprobamos como la protección al consumidor español debería ser, en sus contenidos básicos o mínimos, similar en todo el territorio del Estado. Con ello, las empresas deberán acatar requisitos equivalentes, cualquiera que sea el lugar de su establecimiento, sin que exista, de forma desmedida, privilegio o gravamen por razón geográfica o temporal.

Conscientes de esta necesidad, pero también plenamente respetuosa con las competencias de cada Administración, la Conferencia Sectorial de Consumo ha decidido la creación de foros adecuados de encuentro para llegar, a acuerdos de mínimos entre las Administraciones competentes sobre el desarrollo de la política de consumo, que van a tener repercusión en todo nuestro territorio.

En este sentido se acuerda:

— Potenciar la Conferencia Sectorial de Consumo. Compuesta por la Ministra de Sanidad y Consumo y las Consejerías correspondientes de las CCAA.

— Intensificar el trabajo conjunto de la Comisión de Cooperación de Consumo entre el INC y las Direcciones Generales de Consumo de las CCAA.

— La creación de cuatro Grupos de Trabajo dentro de dicha Comisión de Cooperación de Consumo: Normativa, Control de Mercado, Educación y Formación, y Arbitraje de Consumo.

Dentro de estos Grupos de Trabajo se producirá la voluntaria cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí para el ejercicio de sus competencias comunes, y de aquéllas con el Estado.

Entre otras acciones, desarrollarán, respetando la autonomía competencial de cada Administración, acuerdos básicos en cuanto a elaboración e interpretación de normativa, Campañas Nacionales y Europeas de Inspección, criterios comunes sobre inspección y régimen sancionatorio, etcétera.

El Instituto Nacional del Consumo aportará apoyo técnico a la acción de las Comunidades Autónomas, y a estos órganos de encuentro y cooperación a través de distintos medios: el Centro de Investigación y Control de la Calidad, para cooperar como soporte analítico de las acciones de inspección de las CCAA y para apoyar la acción autonómica de acreditación de Laboratorios; la Base de Datos de normativa y Jurisprudencia comunitaria, estatal y autonómica; el censo de Empresas Adheridas al Sistema Arbitral de consumo; compartiendo estudios e investigaciones, con su fondo documental y editorial, con la traducción de documentación, producción de audiovisuales, etc. En definitiva, haciendo una labor de impulso y dinamización de los Grupos de Trabajo, favoreciendo el encuentro entre las partes y ejerciendo el secretariado de aquellos.

Por otra parte no hay que olvidar la necesaria cooperación de la Administración del Estado y de las Administraciones Autonómicas, con las Corporaciones Locales. Es preciso, adquirir desde esta Conferencia Sectorial de Consumo, el compromiso de fomentar esa colaboración directamente y a través de las Federaciones y Asociaciones de Municipios y Provincias.

Esto es lo que se refiere a la cooperación entre Administraciones de diferente nivel territorial; sin embargo no hay que olvidar la necesaria cooperación horizontal entre los diferentes departamentos que las componen, sobre todo entre los órganos autonómicos que tienen encomendadas funciones de inspección y control de mercado nacional, como son los Servicios de Consumo, de Salud Pública, de Industria y de Agricultura. Igual Cooperación, habrá de producirse entre las diferentes unidades de la Administración General del Estado responsables del Control exterior del mercado, y de estas con sus homologas en el ámbito comunitario y en el de las Comunidades Autónomas.

En orden al desarrollo armónico de las políticas de protección al consumidor, en ejercicio de las acciones constitucionales atribuidas a las diferentes administraciones, la Conferencia Sectorial de Consumo manifiesta su voluntad de participación en las fases ascendentes y descendentes de la formación de la voluntad estatal en la política comunitaria para la protección de los consumidores.

Asimismo esta Conferencia Sectorial se considera foro adecuado para el debate y la aprobación, en su caso, de la planificación y programación de las campañas inspectoras que se ejecutan en nuestro país.

Por todo ello, se concluye en que el trabajo e interés conjuntos de las Administraciones en esta línea, producirán efectos positivos tanto para el consumidor como para los productores o prestadores de servicios y garantizarán el cumplimiento del mandato constitucional de mantenimiento de la unidad de mercado.

7. INTEGRACIÓN EN OTRAS POLÍTICAS

La política de protección al consumidor incide en múltiples aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos; es una política de calidad de vida.

La realidad nos demuestra la interrelación que existe entre la política de protección al consumidor y el resto de las políticas que planifican y ejecutan los poderes públicos.

Las autoridades de la Unión Europea fueron conscientes de ello y supieron rectificar un primer planteamiento en que se consideraba la política de consumo como mera coadyuvante para la realización del Mercado Único, para reconocer en el Tratado de Maastrich: que la Unión Europea no sería posible si no se tenía en cuenta la Protección del Consumidor en el mismo nivel de consideración y protagonismo que el resto de las políticas que se llevan a cabo por los Órganos comunitarios; que al Consumidor le afecta prácticamente todo lo que se decide por otros Departamentos, y que lo que en su defensa se haga va a influir también en los otros sectores de actuación política.

Si nos detenemos en el ámbito nacional, hay que reiterar que por mandato Constitucional, la protección al consumidor informa la actuación de los poderes públicos. La Ley 26/1984 en su exposición de motivos «declara 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 cuanto al área competencial de cada Comunidad Autónoma se puede decir, sin lugar a equívoco, que también se produce esa interrelación de la que venimos hablando.

Si esto ocurre desde un punto de vista horizontal dentro de cada Administración, también se observa desde un punto de vista vertical. Las actividades que se proyectan por las autoridades comunitarias han de ser ejecutadas por cada uno de los Estados miembros. Dentro de España, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, encomienda a la Administración General del Estado «apoyar la actuación de las autoridades y Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas [...]» (art. 39.3).

¿Cuál es la razón de esta interrelación? Es el hecho de que la política de consumo influye de manera decisiva en el nivel de la calidad de vida del individuo, tanto de modo mediato como inmediato. A esta consecuencia se une el resultado de las otras políticas de los Gobiernos (Central, Autonómicos, Locales). Por ello es necesario su mutua integración, para cumplir su papel dentro de la estrategia común que aquellos diseñan.

La práctica cotidiana de los distintos órganos encargados de la ejecución de la política de consumo, nos enseña como hay infinidad de actuaciones compartidas entre diferentes Departamentos Administrativos, siendo habitual que expedientes que se inician por las autoridades de consumo se finalicen en otras instancias o viceversa.

Aun sin querer ser esta enumeración exhaustiva, ha de considerarse la mutua participación en el quehacer de las Administraciones de consumo y los órganos encargados de:

- Defensa de la Competencia, por la reciprocidad que se producen en cuanto a los efectos negativos que causan las prácticas abusivas, tanto para el consumidor como para la libre competencia.
- Normalización y Certificación como asegura miento de la calidad de los bienes y servicios.
- El Plan de Calidad Industrial, ya que el éxito del mismo va a depender fundamentalmente de la satisfacción del consumidor respecto a los productos que hay en el mercado; de ahí que sirva de referencia al establecer los parámetros de medida de la calidad de industria.
- Agricultura, especialmente en los aspectos relacionados con el control de los alimentos, el etiquetado y la calidad de los productos agroalimentarios, la normalización de Productos Hortofrutícolas, la denominación de origen de los productos. En definitiva, en los esfuerzos de creación de una cultura de la calidad relacionada con los productos agroalimentarios.

Las políticas medioambientales que en conjunto con las de protección del consumidor contribuyen a la mejora de la calidad de vida actual y a la protección del entorno.

El consumidor ha de ser capaz de ser selectivo, de elegir los productos menos dañinos o más respetuosos con el entorno. Para ello existen instrumentos como las etiquetas identificativas, en particular el etiquetado ecológico y la etiqueta de consumo energético; los hábitos de recogida selectiva de residuos o el reciclado o la reutilización de envases y embalajes que exigen una actitud positiva de los consumidores; la utilización racional y mesurada de las materias primas (energía, agua, etc.).

- Infraestructuras, en sus diferentes aspectos de transportes y comunicaciones, tanto en lo que se refiere a los medios en sí (transportes públicos, correos, radiodifusión) como en los contenidos.
- Comercio, en toda relación comercial existen dos partes, el consumidor y el suministrador, en relación directa. Toda regulación de la citada relación ha de tener en cuenta ambos intereses. En la actualidad se está gestando la futura Ley de Comercio Interior que va a contemplar aspectos de gran interés para el consumidor y que van a constituir un desarrollo de aspectos de la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, como son: ventas con precio especial, promocionales a distancia y garantía y servicios postventa.
- Servicios financieros, el seguimiento de los servicios financieros (los bancos, seguros, valores, etc.), que son controlados por el Banco de España, la Dirección General de Seguros y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.
- Seguros, para evitar también situaciones de indefensión o inseguridad del consumidor al utilizar estos servicios.
- Vivienda, en aras de proporcionar una buena información a los consumidores, sobre todo en relación con las ofertas de disfrute de derechos sobre inmuebles en modalidades aún novedosas.
- Turismo, fundamentalmente en relación a viajes en la modalidad de circuitos, sobre los que se reciben numerosas quejas, así como en relación con la información emitida por algunas Agencias de Viajes.

D. CONCLUSIÓN

Las acciones que hasta aquí se han descrito presentan tanto aspectos tradicionales de continuidad, como novedades obligadas por los cambios que se producen por el devenir lógico de los acontecimientos.

Sabemos que la realidad en que nos movemos es un elemento cambiante en el que aparecen circunstancias que nos pueden sorprender y que vienen provocadas por los avances sociológicos, tecnológicos o científicos. Estos cambios modifican nuestro medio, nuestras circunstancias y nuestras necesidades. Habremos de estar atentos y ser capaces de reaccionar para que las medidas que se tomen sean las necesarias y eficaces.

Esto nos exige un esfuerzo de trabajo e investigación continua, y como ha quedado claro, conjunta. Sin este esfuerzo no sólo fracasaríamos en nuestro propio mercado, sino que sucumbiríamos como miembros de la Unión Europea a la que pertenecemos, y en cuyo engranaje debemos integrarnos.

Por todo ello, esta Conferencia Sectorial de Consumo mandata a la Comisión de Cooperación de Consumo, compuesta por los Directores Generales de Consumo de las Comunidades Autónomas y del INC, para que desarrolle el presente Plan Estratégico de protección al consumidor durante el período 1994-1997, en el marco de la Unión Europea. La Conferencia Sectorial de Consumo efectuará el seguimiento periódico de cumplimiento de estas acciones.

Colaboradores

GASPAR ARIÑO ORTIZ

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

RUBÉN S. STIGLITZ y GABRIEL A. STIGLITZ

Catedráticos de Derecho de la Universidad de La Plata (Argentina).

ALFREDO FLORES PÉREZ

Fiscal Jefe de la Audiencia de Sevilla.

ZINAÍDA GONZÁLEZ BLANCO-RACHEWSKY

Facultad de Derecho de la Ciudad de Hamburgo (Alemania) y Becaria del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (Programa TAKESHITA/JGCB) en la Universidad privada Kyoto Sangyo entre octubre de 1993 y octubre de 1994.

GUILLERMO CRESPO PARRA

Becario de Investigación del Ministerio de Educación y Ciencia (FPI), Área de Derecho Internacional Privado, Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.