

NOTICIAS Y COMENTARIOS

LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES: DISTINTAS ESCALAS TERRITORIALES

Francisco Feo Parrondo
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

En este trabajo se analizan las distintas medidas que, a lo largo de las últimas décadas, se han ido tomando para proteger a los consumidores a distintas escalas territoriales, desde Naciones Unidas a los municipios, haciendo especial hincapié en las de la Unión Europea y España.

Palabras clave: Políticas de consumo, Unión Europea, España.

ABSTRACT

This work analyses the different measures which have been taken, over the last few decades, in order to protect consumers over different territorial scales, ranging from the United Nations to town councils, with a special emphasis on the European Union and Spain.

Key words: Consumers politics, European Union, Spain.

1. Introducción

Aunque la geografía del consumo haya tenido hasta el momento un desarrollo bastante inferior a la de la producción (Méndez, 1997, pp. 31), desde los años setenta son constantes las referencias a la «sociedad de consumo» en la que vivimos, ocultando frecuentemente las enormes diferencias sociales y económicas: más de 41.000 dólares anuales de renta per cápita en Luxemburgo y menos de 100 en muchos países africanos. Estas desigualdades aumentan con el proceso actual de globalización económica, social y cultural que homogeneiza considerablemente las pautas y formas de consumo (García Ballesteros, 1998, pp. 50-51) y nos reconvierte, frecuentemente, de ciudadanos a consumidores. El poder de las grandes multinacionales y la presión constante de la publicidad nos transforman en consumidores compulsivos de bienes que frecuentemente no necesitamos, situación que sintetizaba magistralmente hace unos años Rafael Sánchez Ferlosio: hemos pasado a lo largo de este siglo de «portadores de valores eternos» a «gozadores de bienes efímeros» (El País, 5

noviembre 1994, pp. 52). Los avances en el marketing han convertido el consumo masivo en un fin y constantemente aumenta el número de personas que por la senda consumista se integran (o lo pretenden) en la sociedad «opulenta» descrita por J. K. Galbraith aunque sus medios económicos sean escasos y su información inadecuada e insuficiente, lo que le impide una elección libre y correcta, en cuyo caso su soberanía desaparece.

Las políticas de protección de los consumidores, que analizamos a continuación y que han ido reemplazando paulatinamente a las medidas de autodefensa de los consumidores (cooperativas de consumo existentes desde mediados del siglo XIX y en claro retroceso en las últimas décadas), pretenden paliar esta situación de dependencia. Al igual que el poder adquisitivo y la segmentación del mercado, estas políticas presentan grandes diferencias espaciales, siendo mucho más avanzadas en los países desarrollados y prácticamente inexistentes en los más atrasados, en los que la calidad de bienes y servicios es un objetivo secundario en su lucha por la supervivencia.

2. Declaración de Naciones Unidas

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, el 16 de abril de 1985, la resolución 39/248 que contenía unas directrices básicas para proteger a los consumidores. Quince años después es necesario recordar algunas de las directrices apuntadas por Naciones Unidas porque, sin duda, siguen siendo objetivos a conseguir ya que los logros no han sido muy significativos, especialmente en los países subdesarrollados, a los que iban especialmente destinadas. Los desequilibrios han ido en aumento lo que frena cualquier desarrollo económico y social equitativo y sostenido, que era la finalidad última de las directrices de la ONU, ya que sin este desarrollo es imposible que exista una distribución adecuada de la producción que permita cubrir las necesidades de los consumidores porque satisfacer además los deseos es, hoy por hoy, mera utopía o privilegio al alcance solamente de unos pocos, y lo seguirá siendo mientras haya hambre y los gastos en alimentación representen en algunos países más de dos tercios de los presupuestos familiares (en Bangladesh, un sólo producto, el arroz, aún supone actualmente en torno al 60% de la ponderación del IPC)(Feo Parrondo, 1997, pp. 129-130).

Las directrices de Naciones Unidas pretendían servir de base para que los gobiernos de los respectivos países pudieran «formular, fortalecer o mantener una política enérgica de protección del consumidor», adaptándola a sus prioridades, a las circunstancias sociales, culturales y económicas del país y a las necesidades de su población.

En buena medida, la ONU se limitó a reproducir las medidas que los países más avanzados habían ido poniendo en marcha a lo largo de las décadas anteriores y que han desarrollado en los últimos años, proceso en el que ha participado muy activamente España desde que, en julio de 1984, se promulgó la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Los avances legislativos sobre protección al consumidor en los países desarrollados han chocado con algunos problemas de difícil solución. El primero ha sido crear y mantener una infraestructura adecuada que permita aplicar y vigilar el cumplimiento de las leyes que protejan al consumidor en todas las zonas del país independientemente de su residencia rural o urbana, de los ingresos, de su condición social, etc.

Otro de los objetivos en el que los avances han sido reducidos es en la supresión de barreras en el comercio internacional. Evidentemente, se han reducido en gran medida las barreras arancelarias entre algunos países, por ejemplo en la Unión Europea, pero todavía

existen, incluso en este ámbito territorial, medidas que frenan la libertad de mercados y que protegen más a las empresas que a los consumidores. No es necesario insistir en la importante capacidad de presión de las multinacionales, poder que se acentúa en los países más atrasados por la ausencia de organizaciones públicas o privadas que defiendan adecuadamente los intereses de los ciudadanos.

La primera directriz de Naciones Unidas incitaba a los gobiernos a adoptar o fomentar medidas que protegiesen la salud y seguridad de los consumidores cuando utilizan un producto facilitándoles información sobre el uso adecuado y sobre los riesgos que puede entrañar, tanto en el momento de su adquisición (etiquetado completo y entendible) o posteriormente si se descubre algún peligro no previsto en el momento de ponerlo en venta, tareas en las que deben colaborar los gobiernos, fabricantes y distribuidores.

Los gobiernos deben promover también que los usuarios obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos garantizándoles la provisión de bienes y servicios en condiciones adecuadas: abundancia y diversificación de la oferta con una competencia efectiva, ausencia de fraudes y publicidad engañosa, garantía de servicio postventa y de existencia de piezas de repuesto, eliminación de los abusos contractuales, etc.

Estas medidas básicas deben ir acompañadas de normas de seguridad y garantía de calidad de los bienes de consumo y servicios y que, en la medida de lo posible, se ajusten a normas internacionales de aceptación general. Asimismo, habría que fomentar la creación de cooperativas de consumidores y otras actividades comerciales afines, aspecto muy poco potenciado y que incluso están en retroceso en los países desarrollados (por ejemplo, los comonomatos en España) ante la expansión constante de la oferta privada.

Las directrices se completan con medidas examinadas a permitir que los consumidores puedan obtener compensaciones rápidas y económicas por vía judicial o administrativa. En España, esta tarea se está potenciando notablemente, desde hace poco tiempo, gracias al sistema de arbitraje.

Por último, la educación e información del consumidor es imprescindible para que sepa elegir adecuadamente y conozca y defienda sus derechos. En este tema, Naciones Unidas se mostró partidaria de que la educación del consumidor se integre en el programa básico del sistema educativo como componente de asignaturas ya existentes, medida que se aplica en la mayoría de los países de la Unión Europea y que en España se ha introducido, como «tema transversal» (junto con la educación medioambiental, vial, etc.), integrándose en los contenidos de diversas asignaturas de la educación infantil, primaria y secundaria obligatoria. Esta educación para el consumo tendrá repercusiones positivas a medio y largo plazo y, mientras tanto, su papel lo llevan a cabo los medios de información que diariamente ofrecen noticias relacionadas con el consumo: problemas de alimentos en malas condiciones, etiquetados incorrectos, exceso de residuos generados por el consumo masivo, legislación sobre horarios comerciales, etc.

En conclusión, las directrices de protección del consumidor de Naciones Unidas siguen siendo objetivos a perfeccionar en los países más desarrollados y a implantar en los más atrasados para lograr el bienestar de sus ciudadanos, objetivo final de toda política de protección de los consumidores.

3. La protección del consumidor en la Unión Europea

El Tratado de Roma (1957) no incluye una política general de protección de los consumidores aunque sí hace mención en varios de sus artículos a aspectos concretos que servi-

rán de base para una posterior política de consumo. Por ejemplo, en el artículo 39, entre los fines de la PAC señala que se debe garantizar la seguridad de los abastecimientos y precios razonables en las entregas a los consumidores. El artículo 40, al referirse a la organización común de mercados agrícolas, dispone que se debe excluir toda discriminación entre productores y consumidores de la Comunidad. El artículo 86, en materia de competencia, prohíbe limitar la producción, distribución o desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores. Sin embargo, no se incluye ningún representante de los consumidores en el Consejo Económico y Social hasta que algunos Estados miembros empiezan a proponerlos en 1973. El Tratado de Roma se marca entre sus objetivos la apertura de mercados y la libre circulación de mercancías y servicios, frecuentemente paralizadas o retrasadas por numerosas disposiciones nacionales de marcado carácter proteccionista.

En 1973 se pone en marcha el Comité Consultivo de los Consumidores (CCC) que reagrupa a cuatro organizaciones europeas de consumidores. En abril de 1975 se aprueba el «Programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información a los consumidores» que inspirará, una década después la Declaración de Naciones Unidas. Se basa en las líneas de defensa de los consumidores que habían ido configurando los fines de las organizaciones de consumidores desde los años sesenta y sintetiza numerosas normas específicas que se habían ido aprobando en años precedentes relativas a productos alimenticios, vehículos de motor, etc. La crisis de finales de los setenta paraliza la aplicación de estas medidas que se limitan a una mejor información sobre precio y calidad de los productos en la primera mitad de los ochenta. En este periodo se aprueban también algunas leyes importantes: protección contra la publicidad engañosa, responsabilidades por productos defectuosos, intercambio rápido de información entre los países miembros sobre riesgos de uso de determinados productos, se regula el crédito al consumo, etc. En 1986 se integra, por fin, la política de consumo en las demás políticas comunitarias pero los avances son lentos por lo caro que suele ser aplicar estas normativas.

El artículo 100a del Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, señala que las propuestas de protección de los consumidores y del medio ambiente serán de un nivel elevado, lo que equivale a señalar que en la armonización comunitaria de cada legislación nacional se tenderá a un nivel alto, aunque las diferencias entre países obligarán a una solución de compromiso, negociada en cada caso concreto. No obstante, siempre queda la duda de si un país aplica una legislación dura sobre el comercio de un determinado producto por protección a los consumidores o a su propia producción, lo que crea constantes recelos en los diferentes países.

En 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas reconocía que existían aún numerosas trabas al mercado único por las divergencias entre las normativas fiscales, comerciales, económicas y sanitarias de los distintos países que se convierten a menudo en barreras no arancelarias al comercio y restricciones encubiertas de las importaciones¹. Cuando cualquier fabricante quiere vender su producto en otro país comunitario debe adaptarlo a los requisitos técnicos del mismo, lo que implica que se disparen los costes. Las diferencias culturales y los distintos niveles de protección de los consumidores pueden colaborar a frenar estos intercambios y la margarina es un buen ejemplo: el contenido mínimo en grasa exigido es nulo en Francia e Irlanda y el 84% en Italia; su refuerzo con vitaminas está prohibido en Francia y es obligatorio en Bélgica, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido

¹ Tampoco se debe olvidar que no existe una armonización a la hora de elaborar el IPC, lo que dificulta la aplicación de políticas uniformes a la hora de proteger a los consumidores (Feo Parrondo, 1999, pp. 30-31).

y es permitido en el resto; la utilización de colorantes está prohibida en Francia y Dinamarca, sometida a normas específicas en Bélgica, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos y España, careciendo de normativa al respecto en Irlanda y el Reino Unido. Esto nos muestra que lo que para unos es una barrera comercial otros lo interpretan como una protección a la salud de sus habitantes por lo que es casi imposible llegar a crear unas normas globales por razones políticas, económicas, medioambientales, culturales, etc. (Feo Parrondo, 1997, pp. 124).

Existen numerosos reglamentos y directivas de la Unión Europea que se ocupan de la protección de los consumidores y que agruparemos por bloques:

- a) Salud y seguridad de los ciudadanos, basada en el carácter inocuo de los productos si se usan de forma normal y previsible, en el aviso de posibles riesgos y en la retirada de productos del mercado rápidamente en caso de peligro. Estas medidas son muy numerosas y afectan a alimentos, textiles, cosméticos, medicamentos, automóviles, juguetes, material eléctrico, productos de apariencia engañosa, etc. La recopilación de estas normativas desborda ampliamente el espacio disponible y muchas de ellas individualmente ocuparían el espacio de este artículo. Por otra parte, muchas son meras declaraciones de buenas intenciones aunque pasen por controles de organizaciones de normalización².
- b) Protección de los intereses económicos de los consumidores mediante la eliminación de prácticas comerciales que les producen efectos perjudiciales como las restrictivas de la competencia, publicidad engañosa, productos defectuosos, etc. También se ha regulado la venta a domicilio, la sobreventa de plazas para viajes, seguros, cláusulas abusivas, garantías y servicios postventa, servicios bancarios, etc. En los últimos años la Eurocámara ha debatido frecuentemente sobre el comercio a través de Internet que crece a un ritmo vertiginoso en todos los países de la UE. De momento los acuerdos son mínimos aunque se pretende que el control lo realice el país de origen del vendedor, que el consumidor pueda inscribirse en una lista de exclusión para no recibir mensajes comerciales no deseados, etc. El problema clave, para todos los países, es abordar los aspectos fiscales del comercio electrónico, que puede suponer muchos ingresos para las haciendas públicas.
- c) Información y educación del consumidor para que su elección sea libre y correcta. Las principales medidas tomadas por la UE en este apartado se refieren a un mejor etiquetado de los productos (especialmente alimentos y medicamentos), al consumo energético de los electrodomésticos, etc. Desde marzo de 1985 existe en todos los países de la UE un sistema comunitario de intercambio rápido de información sobre los peligros derivados de la utilización de productos de consumo: si un país detecta riesgo de problemas en un producto debe avisar rápidamente a la comisión comunitaria y ésta transmitirlo a las autoridades del resto de países para que adopten las medidas apropiadas. Esta información se complementa con la educación del consumidor en edad escolar que se realiza de manera distinta en cada país aunque desde 1979 se intercambian experiencias en este aspecto. La educación del consumidor no se ha traducido en asignaturas específicas sino que tiene un carácter voluntario a

² Por ejemplo, el artículo 2 de la directiva sobre juguetes señala que sólo podrán comercializarse en la UE «si no comprometen la seguridad ni la salud de los usuarios o de terceros, cuando se utilicen para su destino normal o se utilicen conforme a su uso previsible, habida cuenta del comportamiento habitual de los niños».

través de las denominadas «transversales», asignaturas de todo tipo en las que los profesores pueden poner ejemplos concretos que sirvan de modelo de aprendizaje y concienciación de los alumnos en aspectos relacionados con el consumo.

- d) Acceso fácil y rápido a la justicia para reclamaciones de pequeña cuantía (la mayoría de las demandas de los consumidores). Se inicia este proceso en el Reino Unido en 1979 y lo siguen el resto de los países desde los años ochenta.

Esta normativa comunitaria se aplica de manera desigual en cada uno de los países miembros por razones económicas, culturales o por el distinto peso de las asociaciones de consumidores que presionan a los respectivos gobiernos para que la legislación sea más o menos estricta. Un buen ejemplo es que el Reino Unido tenía, a comienzos de los noventa, más de un millón de asociados a los organizaciones de consumidores mientras que Italia se quedaba en unos 40.000 (veinticinco veces menos) cuando la población total de ambos países era muy similar: poco más de 57 millones de habitantes. Mientras en Italia estaría afiliada a estas organizaciones de consumidores el 0'06%, en Luxemburgo superaría el 12% de la población. También influye el número de asociaciones, su mayor o menor integración, los servicios que prestan, etc. Son muy escasas en Grecia y muy numerosas en el Reino Unido, Irlanda y Alemania. La mayoría asesora e informa a los afiliados pero algunas, como las de Luxemburgo, también les asisten jurídicamente. La información es muy variada aunque en todos los países existen revistas especializadas que periódicamente (casi siempre todos los meses) informan de cambios legislativos, hacen análisis comparativos de productos, etc.

En países como Holanda, Austria y Reino Unido existen programas específicos de radio y televisión de información sobre consumo.

En general, las asociaciones de consumidores y la legislación sobre consumo suelen ser más numerosas en los países del norte europeo que en los mediterráneos porque llegaron antes a la sociedad de consumo de masas³. Por ejemplo, a finales de los sesenta, la sociedad portuguesa se caracterizaba por el autoconsumo o por la existencia de mercados de ámbito local en el que comerciantes y consumidores mantenían relaciones personales. Mientras en otros países europeos las guerras de marcas estaban en pleno ascenso, en Portugal los reclamos publicitarios eran muy escasos y el marketing un desconocido. Con garantizar la subsistencia era más que suficiente (Schmidt, 1994, pp. 5). La situación cambiará muy rápidamente desde mediados de los setenta y especialmente desde su incorporación a la UE que implicará la apertura del mercado a nuevos productos. Estos cambios se traducen en modificaciones legales: la nueva constitución portuguesa es la primera en reconocer el derecho a la protección de los consumidores, en 1981 se aprueba la ley de defensa del consumidor, posteriormente se crean el Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y el Instituto de Calidad Alimentaria, en 1986 un tribunal arbitral de consumidores en Lisboa, un Código de Publicidad en 1990, etc.

4. Políticas de consumo extracomunitarias

Se dan especialmente en el resto de países desarrollados, con importante presencia de las organizaciones de consumidores desde hace décadas (Estados Unidos y Canadá), abundante legislación desde los años sesenta (etapa en la que se incorpora a este proceso Japón

³ Por ejemplo, Noruega crea ya en 1956 un Ministerio de Familia y Consumo que en 1972 pasa a denominarse exclusivamente de Consumo, lo que indica que era un tema importante ya entonces.

en 1968), numerosas revistas específicas de información, etc. Al igual que la mayoría de los países europeos, tanto Estados Unidos como Canadá tienen fragmentadas las competencias en materia de consumo entre los distintos niveles de la administración: federal, estados y municipios.

En la década de los noventa se suman a este tipo de políticas algunos países latinoamericanos que hasta entonces prácticamente no contaban con legislación específica de ningún tipo para proteger a los consumidores. Por ejemplo, en Brasil había que acudir al Código Civil (de 1916) hasta que la Constitución de 1988 (siguiendo el modelo de Portugal y España) alude por primera vez a la defensa del consumidor y se traduce en el Código de Defensa del Consumidor de 1990, ley general que es una de las más avanzadas del mundo, consta de 116 artículos que regulan la defensa del consumidor y constituye una verdadera revolución del derecho brasileño al modificar profundamente el Privado, Procesal y Penal (Herman, 1995, pp. 54). Este código, como casi todos los recientes, introduce los contenidos más modernos que poco a poco se habían ido generando en los países pioneros. Se trata de una introducción generada por los gobernantes por la escasa relevancia de los movimientos de consumidores y, en general, con dificultades de aplicación por los elevados costes de la misma. Esta situación se repite en otros países como Argentina, cuya Ley de Defensa del Consumidor data de octubre de 1993, tras siete años de tramitación parlamentaria (Stiglitz, 1994, pp. 23). Como en otros países, la nueva legislación choca con numerosos problemas: escasez de personal cualificado y de fondos para su aplicación, contraste con otras disposiciones legales, etc. Esta problemática se acentúa cuando distintos países pretenden integrarse en entidades supranacionales (como ocurre con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en MERCOSUR) y deben modificar toda su política económica y unificar impuestos sobre consumo como medidas armonizadoras. Mientras los impuestos al consumo representaban en Brasil un 9% del total, en Argentina y Uruguay llegaban al 45%, diferencia que no puede subsanarse en un breve periodo de tiempo, teniendo en cuenta que su distribución por sectores variaba mucho de unos países a otros y que, en Brasil, los impuestos sobre consumo de combustibles dependían de los más de cuatro mil municipios y para su unificación sería necesario modificar la Constitución Federal de 1988 (González Cano, 1995).

5. Política de consumo en España

Como en la mayoría de los países, en España las competencias en materia de protección a los consumidores se dividen entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los municipios, sin olvidarnos de la necesidad de aplicar la política comunitaria.

Aunque hasta la Constitución de 1978 no puede hablarse de una política integral de protección de los consumidores españoles, en los años sesenta aparecen algunas disposiciones legales que pretendían llevarla a cabo en algunos aspectos concretos. Desde 1963 se pretendió castigar las prácticas restrictivas a la competencia con escaso éxito (Braña, 1989, pp. 85). El Estatuto de la publicidad de 1964 obligaba a la veracidad de la misma, criterio al que en 1988 se añade el carácter de contrato vinculante para el vendedor. En 1965 se regula la venta a plazos de bienes muebles, en 1967 se aprueba el Código Alimentario Español (aunque no entra en vigor hasta varios años después en su totalidad), en 1968 la venta de viviendas no construidas, etc.

La Constitución de 1978, en su artículo 51, defiende a los consumidores al establecer que: «Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses

económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales». Este precepto convierte a la Constitución española en una de las primeras del mundo en dedicar una atención explícita al consumidor, adaptando las corrientes europeas del momento en este aspecto. Estos principios se traducen en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984 en la que se recogen los principales avances comunitarios y que un año después serían asumidos por Naciones Unidas. Como en el resto de los países, el problema ha sido el complejo y difícil camino de desarrollo reglamentario de los distintos apartados de la ley por la infinidad de productos nuevos que aparecen constantemente en el mercado con tecnologías avanzadas e innovadoras, los cambios constantes en los sistemas de ventas (por ejemplo, por teléfono, Internet), y la escasez de medios técnicos y económicos para llevar a cabo los controles adecuados.

El Instituto Nacional de Consumo es el principal organismo administrativo que vela por los intereses de los consumidores españoles. Se crea en marzo de 1978 y se adscribe al Ministerio de Comercio y Turismo para pasar posteriormente, propiciado fundamentalmente por las intoxicaciones del aceite de colza, a integrarse en el nuevo Ministerio de Sanidad y Consumo.

En España, por razones políticas, las asociaciones de consumidores no existieron hasta 1975, año en que se funda la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU). Desde entonces el asociacionismo ha ido en aumento aunque con muchas asociaciones de pequeño tamaño (en 1989 estaban registradas ya 118 en toda España), aspecto que reduce su capacidad de negociación. Las cooperativas de consumo tampoco adquirieron la importancia que en otros estados europeos y al igual que en éstos han ido perdiendo peso en las últimas décadas al no poder competir, salvo excepciones puntuales como Eroski, con las grandes superficies comerciales de multinacionales. A finales de 1999, el grupo Eroski facturó 639.919 millones de pesetas y daba trabajo a 20.750 trabajadores (todos ellos en condición de socios propietarios), estaba presente en toda España contando con 44 hipermercados Eroski y Maxi, 760 supermercados Consum y 498 autoservicios propios y/o franquiciados, 79 oficinas de la agencia de viajes y 7 estaciones de servicio de combustible. Era la primera empresa española de distribución alimentaria (El Diario Vasco, 14 de abril 2000, pp. 58).

Desde la primera mitad de los ochenta, la información de los consumidores españoles es abundante en todos los medios de comunicación y el número de publicaciones específicas ha ido aumentando: Estudios sobre Consumo, Ciudadano, OCU-Compra Maestra, OCU-Salud, Dinero y Derechos, Calidad de Vida, etc, se editan trimestral o mensualmente con transcripción de las nuevas normativas legales, estudios comparativos sobre diferentes marcas de un mismo producto, respuestas a dudas de lectores, etc.

La política estatal española de protección a los consumidores se ve complementada con la de las distintas comunidades autónomas, algunas de las cuales disponían ya de leyes anteriores a 1984, como el Estatuto del Consumidor del País Vasco de noviembre de 1981. Autonomías como Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Valencia o Navarra tienen competencias exclusivas en materia de consumo desde los años ochenta, salvo en la política general de precios y defensa de la competencia que mantienen el carácter estatal. El proceso de transferencia de competencias sobre consumo continúa en los noventa y con él

la promulgación de «estatutos del consumidor» por las distintas Comunidades Autónomas (los más recientes datan de marzo de 1995 en Castilla-La Mancha y en abril del mismo año en Extremadura), que suelen reproducir con mínimas modificaciones en la redacción la legislación española.

Notable importancia tiene en España, como en casi todos los Estados, la política municipal de protección a los consumidores, potenciada especialmente desde comienzos de los ochenta aunque se daba ya, como mínimo, desde que el Reglamento de Sanidad Municipal de 1925 obligaba a los ayuntamientos a perseguir y castigar las adulteraciones y falsificaciones de alimentos y bebidas (especialmente leche, pan y carnes), la creación y vigilancia de mataderos municipales, etc. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de junio de 1955 otorgaba a los ayuntamientos la posibilidad de controlar las subsistencias con el fin de asegurar el abasto de artículos de primera necesidad, su calidad, el peso y/o medida de los mismos, potenciar la libre competencia entre los suministradores y vendedores, etc. Del mismo mes y año es la Ley de Bases de Régimen Local que establecía la obligación de los ayuntamientos de inspeccionar los alimentos y bebidas, mataderos y mercados municipales y establecimientos particulares. Asimismo, en los municipios de más de 5.000 habitantes debía garantizarse obligatoriamente la creación de mercados como medio de asegurar a la población los suministros necesarios, siendo de competencia provincial el fomento y la administración de ferias y mercados provinciales. La inspección y policía de abastos en materia de fraude de pesos y medidas, precios ilícitos o incumplimiento de disposiciones administrativas se extiende no sólo a los mercados municipales sino también a las tiendas detallistas de particulares, al tiempo que se fijaban las cuantías de las multas por la infracción de ordenanzas y reglamentos municipales. Esta legislación trataba de poner orden tras quince años marcados por la autarquía, racionamiento y estraperlo de la postguerra.

La Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1984 establece que el municipio tendrá competencias en abastos, mataderos, ferias y mercados, con carácter ejecutivo, de inspección y sanción⁴. Para estos fines y los de información y asesoramiento al consumidor se crean las Oficinas de Información al Consumidor (OMIC) en los municipios con más de 50.000 habitantes y en muchos de los de más de 10.000, actuando estos últimos en ámbitos de mancomunidades supramunicipales para amortizar los gastos de personal, locales, edición de folletos informativos, etc. En 1995, había más de 700 OMIC que daban cobertura al 80% de la población española (FEMP, 1995, pp. 7).

Mención especial merece en el caso español el «sistema arbitral de consumo» (regulado sobre todo por un Real Decreto de mayo de 1993 aunque, por ejemplo, la Junta Arbitral de Consumo del municipio de Madrid funcionaba desde mayo de 1986) por su carácter extrajudicial y por su contribución a la defensa de los intereses de los consumidores de un modo sencillo, rápido y económico (Feo Parrondo, 1996, pp. 46). El plazo de resolución no supera los cuatro meses, sólo se pagan determinados peritajes y las resoluciones son laudos de aplicación obligada para los consumidores y las empresas adheridas a este sistema (el número de estas últimas ha crecido de manera considerable a lo largo de los noventa y ronda actualmente las 30.000). Estas ventajas han hecho que los consumidores acudan cada vez más al sistema arbitral de consumo para intentar solucionar sus problemas y un buen ejemplo es el de Madrid capital: de 12.592 reclamaciones entre 1986 y 1992 se ha pasado

4 Esta función sancionadora de los municipios se ha visto afectada por la legislación autonómica, siendo mayor en Asturias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid y Murcia y mínima en Andalucía, Canarias, País Vasco y Castilla-León (FEMP, 1995, pp. 17-18).

a 67.841 sólo en 1996. Su ámbito de actuación puede ser municipal, de mancomunidad de municipios, provincial, autonómico y/o estatal.

Conclusiones

Como señalaba recientemente Daniel de Busturia, «una sociedad moderna se caracteriza, precisamente, por la eficacia en la protección de los consumidores y por la conciencia de que los propios ciudadanos han adquirido de su condición consumidora, de sus derechos y de sus obligaciones, que ejercen individualmente o a través de colectivos o asociaciones que han surgido para facilitar el ejercicio de tales derechos e incentivar, a través de la información, el respeto de las obligaciones» (Busturia en Arbaiza, 1997, pp. 8). Este espíritu impregna las políticas anteriormente mencionadas pero en todas ellas hay un gran olvido: el excluido social y económicamente del consumo, cuya cifra va en aumento constante y debe ser el objetivo básico de toda política social en los próximos años.

Bibliografía

- AMSTRONG, L. y DAUVERGNE, A. (1990): *L'Europe 93, tout ce qui va changer pour les consommateurs*, Paris, Balland, 259 págs.
- ARBAIZA, C. (1997): *Los derechos del consumidor*, Madrid, Aguilar, 124 págs.
- BRAÑA PINO, C. (1989): *Europa y los consumidores*, Madrid, Fundación Universidad-Empresa, 134 págs.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): *La política de los consumidores en el mercado interior*, Luxemburgo, 44 págs.
- DIPUTACIO DE BARCELONA (1995): *Enquesta sobre recursos municipals en salut pública i consum a la provincia de Barcelona 1994*, Barcelona, Diputació, 55 págs.
- FEMP (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS) (1995): *Plan estratégico de la Política Municipal de Consumo 1995-1998*, Madrid, 31 págs.
- FEO PARRONDO, F. (1995): «Naciones Unidas y la protección del consumidor», *Calidad de Vida*, 13, pp. 25-26.
- FEO PARRONDO, F. (1996): «El sistema arbitral de consumo», *El Occidente de Asturias*, 10, pp. 46.
- FEO PARRONDO, F. (1997): «Agroindustria y comercialización de productos agropecuarios», *Geographicalia*, 34, pp. 111-135.
- FEO PARRONDO, F.(1999): «La necesaria armonización de las estadísticas sobre consumo en la Unión Europea», *Calidad de Vida*, 29, pp. 29-31.
- GARCÍA BALLESTEROS, A. (1998): «Nuevos espacios de consumo y exclusión social», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 18, pp. 47-63.
- GONZÁLEZ CANO, H.N. (1995): «La armonización de los impuestos al consumo en MERCOSUR», *Hacienda Pública Española*, 134, pp. 93-126.
- HERMAN BENJAMÍN, A. (1995): «El Código Brasileño de Protección de los consumidores», *Estudios sobre Consumo*, 32, pp. 47-65.
- KRAMER, M. (1986): *La CEE et la protection du consommateur*, Bruselas, Story-Scientia, 379 págs.
- MATEU ISTURIZ, J.F. et al. (1986): *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*, Madrid, Trivium, 196 págs.

- MÉNDEZ, R. (1997): *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*, Barcelona, Ariel, 384 págs.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (1986): *Política de consumo en España*, Madrid, 29 págs.
- OCDE (1973): *Política para los consumidores en los países miembros de la OCDE*, Madrid, 49 págs.
- SCHMIDT, L. (1994): *Con-sumo ben espremido*, Lisboa, Gradiva, 190 págs.
- STIGLITZ, R.S. y STIGLITZ, G.A. (1994): «Ley argentina de defensa del consumidor», *Estudios sobre Consumo*, 31, pp. 23-31.
- VIGURI PEREA, A. (1995): *La protección del consumidor y usuario en el marco de los contratos de adhesión. Análisis comparado del Derecho angloamericano*, Granada, Comares, 421 págs.
- VILA LÓPEZ, C. (1997): «Política de protección de los consumidores y medio ambiente desde la Xunta de Galicia» en GÓMEZ, D.E. y PULIDO, M.T. (Eds): *Consumo, medio ambiente y calidad de vida*, Santiago, Univ, 183 págs., cfr. pp. 35-49.