

SEMINARIO SOBRE «LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES»

(Alcalá de Henares, 9-13 junio 1975)

1. Objetivos

La mejor prueba del interés generalizado y creciente por el tema de la defensa del consumidor es el hecho de que a nivel gubernamental está ya considerablemente desarrollada la cooperación internacional en esta materia. Efectivamente, la OCDE tiene su Comité de Política de los Consumidores; el Consejo de Europa, su Grupo de Trabajo sobre Educación e Información del Consumidor, y la Comisión de las Comunidades Europeas, su División para Protección e Información del Consumidor. Cada uno de estos organismos ha elaborado recientemente

sendos informes indicando las líneas básicas de la doctrina y los principios a seguir en pro de una acción decidida para la defensa del consumidor.

La comparación de estos informes revela un acuerdo básico sobre la naturaleza y dimensiones de los asuntos del consumidor, ya que se sugiere que no deben restringirse a la mera protección de sus intereses, sino que deben incluir temas de educación, información y representación junto a los de defensa contra los riesgos para la salud y la seguridad personal y los daños derivados de las prácticas desleales en la competencia.

La amplitud y complejidad de esta temática ha suscitado en los diferentes países un variado repertorio de soluciones administrativas y el consiguiente conjunto de estructuras orgánicas, cuyo estudio comparativo fue la finalidad del seminario aquí reseñado. Los objetivos esenciales eran, pues, examinar:

- las estructuras administrativas establecidas por los Gobiernos de los países participantes para la protección e información de los consumidores;
- los organismos privados de representación de los consumidores y sus relaciones con los poderes públicos, y
- los éxitos y los fracasos de tales estructuras y organismos para derivar en beneficio común las lecciones del contraste de experiencias nacionales y del intercambio de información oral y escrita aportada a la reunión.

2. Organizadores

La iniciativa de organizar este Seminario fue tomada por la Escuela Nacional de Administración Pública. Con la obvia aprobación del Ministerio de la Presidencia del Gobierno y la favorable acogida de las autoridades del Ministerio de Comercio, la ENAP sometió la iniciativa a la OCDE, que cursó a todos sus Estados miembros la invitación de las autoridades españolas.

Los trabajos preparatorios y la realización del seminario estuvieron, pues, a cargo de

- la OCDE, a través de su Servicio de Cooperación Técnica y del Secretariado del Comité de Política de los Consumidores;
- la Subsecretaría de Mercado Interior del Ministerio de Comercio, con intervención muy cualificada del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores, y
- la Escuela Nacional de Administración Pública.

3. Participantes

Más de cincuenta personas siguieron asidua y activamente los trabajos del Seminario, que se desarrollaron en la sede de la ENAP del lunes 9 al viernes 13 de junio, con seis horas diarias de sesiones. Las de inauguración y clausura estuvieron solemnizadas por sendos discursos del ministro de Comercio y del subsecretario de la Presidencia.

Participaron delegaciones de Alemania Federal, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Japón, Noruega, Portugal, Turquía y Yugoslavia.

También estuvieron representadas, además de la OCDE, la Comisión de las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa.

Actuaron como ponentes de cada uno de los temas que luego se mencionan, los siguientes expertos:

- Lars Oftedal Broch, director general del Ministerio de Asuntos del Consumidor, de Noruega;
- Didier Maus, administrador civil en la Subdirección de

Competencia y Consumo del Ministerio de Economía y Finanzas, de Francia;

- John Methven, director general del Office of Fair Trading, del Reino Unido;
- David Pittle, comisario de la Consumer Product Safety Commission, de Estados Unidos, y
- Gerd Rambow, director general del Ministerio de Asuntos Económicos, de Alemania Federal.

Fue coordinador de los trabajos preparatorios y de las sesiones del seminario el profesor Alex Kerr, presidente del Consejo para Asuntos del Consumidor de Australia Occidental y consultor del Servicio de Cooperación Técnica de la OCDE.

Presidió el seminario, actuando como moderador de los debates, el señor Fernández-Laguilhoat, director general de Comercio de Productos Industriales y Servicios, del Ministerio de Comercio.

Además de los dos citados en último lugar, integraron el Comité organizar y Secretaría ejecutiva del Seminario.

- Claude Müller, administrador en el Servicio de Cooperación Técnica de la OCDE;
- Carlos Parames Montenegro, secretario general de la ENAP; y
- Rafael G. Gallarza, jefe del Gabinete de Cooperación Internacional de la ENAP.

Conviene destacar el alto nivel de los delegados extranjeros; siete de ellos, directores generales, y to-

dos los demás, altos funcionarios de reconocida experiencia.

La representación española estuvo a cargo de:

- Antonio Borregón Martínez, subdirector general de Sanidad Veterinaria del Ministerio de la Gobernación;
- Miguel Angel Díaz Mier, secretario del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores;
- Ismael Díaz Yubero, jefe de la Sección de Normalización de la Dirección General de Industrias y Mercados en Origen de Productos Agrarios, del Ministerio de Agricultura;
- Alvaro Fernández Suárez, subdirector general del Servicio de Defensa de la Competencia, del Ministerio de Comercio, y
- Francisco Hernández Sayans, jefe de la Sección de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, del Ministerio de Comercio.

También participaron otros funcionarios españoles de Presidencia y Comercio, el personal técnico del Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores y observadoras de la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores y de la Federación Nacional de Asociaciones de Amas de Casa y Hogar.

4. Programa

Contactos epistolares y reuniones de trabajo entre funcionarios de las tres entidades patrocinado-

ras permitieron perfilar el programa que se reproduce a continuación:

TEMA 1. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS CONSUMIDORES

1.1 Por lo que se refiere a la *representación*, aplicación en los diferentes países de los siguientes criterios teóricos:

- la Administración debe fomentar organismos de representación de los consumidores, pero éstos deben gozar de una autonomía total;
- la existencia de tales organismos debe ser perfectamente conocida;
- estos organismos deben estar en condiciones de resistir a las presiones de los grandes intereses de la producción y del comercio.

1.2 En el ámbito de la *participación*, verificar si ésta se limita a la presencia de los consumidores en los organismos cuyas decisiones pueden afectar a sus intereses o si, por el contrario, implica una intervención real en las decisiones.

TEMA 2. VÍAS DE RECURSO ABIERTAS A LOS CONSUMIDORES

TEMA 3. INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN DE LOS CONSUMIDORES

3.1 *Información* mediante:

- Etiquetaje.
- Ensayos comparativos.
- Normalización y utilización de etiquetas.

- Publicidad objetiva.
- Difusión por los grandes medios de información.
- Asistencia técnica de la Administración al consumidor.

3.2 *Educación*: necesidades y sistemas.

TEMA 4. PROTECCIÓN CONTRA LAS PRÁCTICAS ABUSIVAS

4.1 *Prácticas abusivas de comercialización*.— Examen de las llamadas ventas «especiales» (bola de nieve, ventas con pérdida, saldos, ventas con regalos, por correspondencia, a domicilio, etc.).

4.2 *Publicidad engañosa* susceptible de falsear la elección o el juicio del consumidor.

4.3 Protección del consumidor en el ámbito del crédito y de la llamada al ahorro privado.

TEMA 5. PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS PARA LA SALUD Y LA SEGURIDAD PERSONAL

Seguridad respecto de los productos consumidos: garantía de la inocuidad de los productos mediante una acción administrativa preventiva y, en su caso, represiva.

5. Método de trabajo

Con la invitación a participar, la OCDE distribuyó a los países miembros el programa que se ha transcrito e instrucciones para la redacción de Informes Nacionales que cubrieran los cinco temas principales, describiendo las respectivas estructuras administrativas y líneas de decisión, acción,

comunicación y coordinación. La Secretaría del Seminario reprodujo y distribuyó a los participantes los Informes Nacionales recibidos de Australia, Bélgica, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda (aunque este país no envió delegados al Seminario), Noruega, Portugal y Yugoslavia. También se recibió documentación relevante de Canadá y Turquía e igualmente de la Comisión de las Comunidades Europeas y del Consejo de Europa.

Para cada uno de los cinco temas principales los expertos antes mencionados elaboraron sendos documentos de introducción.

Las cinco jornadas de trabajo, una para cada tema, se desarrollaron de la siguiente forma: el ponente respectivo resumía su documento introductorio en una presentación de media hora; luego, cada una de las delegaciones nacionales exponía brevemente la pertinente sección de los Informes Nacionales o, en su defecto, resumía la situación propia; después, el coordinador centraba los puntos más destacados para el debate general que se abría a continuación y, al final de cada jornada, la palabra volvía al ponente para una intervención de comentario comparativo y síntesis.

6. Referencia de los debates

La amplitud de la temática abordada, la multiplicidad de valiosas intervenciones y, sobre todo, la interrelación de los problemas tratados, inevitable a pesar del serio trabajo previo de estructuración de las discusiones y el eficaz con-

trol de las mismas ejercido por la mesa, todos esos factores dificultan la tarea de reseña del cronista del Seminario. No obstante, con apoyo en el trabajo hecho al final de cada sesión por el coordinador para recapitular el contenido de los debates se resume éste a continuación en el mismo orden del programa.

6.1 El primer día se trató de *Representación y participación de los consumidores*. El doctor Gerhard RAMBOW, director general en el Ministerio de Asuntos Económicos de Bonn, presentó el tema, cuya discusión general afectó, entre otros, a los puntos siguientes: es muy variada la morfología administrativa del aparato institucional competente en los distintos países. En casi todos ellos actúan en este sector entes públicos y organizaciones privadas. En algunos países se asignan fondos considerables para la subvención de organizaciones representativas de los consumidores. La voz de los consumidores tiende a hacerse oír no sólo en las instancias administrativas de decisiones que puedan afectar a sus intereses, sino también en los niveles superiores de gestión de las grandes compañías productoras de bienes y servicios. Es un problema general de las asociaciones de consumidores el de la falta de permanencia y profesionalidad de sus gestores, que carecen por ello de la formación y continuidad deseables. Es variable el grado de representación y efectiva participación de los consumidores en las diversas Administraciones, pero en todos los países se aprecia la tendencia general de éstas a apoyar su acción

en órganos consultivos permanentes. Se procura en general que a dichos órganos tengan acceso representantes de grupos desfavorecidos de la comunidad nacional, tales como pensionistas y minorías étnicas. En los países en que el movimiento consumidorista no tiene todavía una tradición sólida, la Administración tiene dificultades para identificar y promover organizaciones genuinamente representativas de intereses nacionales de los consumidores. Se discute sobre si en la composición de los órganos consultivos deben figurar, además de representantes de los consumidores, quienes lo sean de sectores de la industria y el comercio. Sigue abierto el debate sobre si los asuntos del consumidor deben ser objeto de un ministerio especializado, como ocurre en algunos países nórdicos, o de otro órgano centralizado responsable ante el más alto nivel gubernamental, o de varios órganos regional y localmente distribuidos con los consiguientes problemas de coordinación.

6.2 El tema del segundo día, introducido por el señor Lars Oftedal Broch, director general de Asuntos del Consumidor en Oslo, fue el de *Vías de recurso abiertas a los consumidores*. De la correspondiente discusión pueden destacarse los puntos de vista siguientes: es necesario mejorar la información de los consumidores sobre los derechos que les asisten, porque la experiencia incluso de los países más avanzados en la cuestión demuestra que las denuncias que llegan a formularse son sólo como la parte emergente de un inmenso *iceberg* de reclama-

ciones justas que no llegan a expresarse. Se aprecia, en general, una inadecuación de los tradicionales Tribunales de Justicia para resolver con eficacia estas reclamaciones. Deben modificarse los procedimientos para agilizarlos y abaratarlos. Se necesita una nueva normativa sobre las infracciones punibles en esta materia, en cuya creación es altamente deseable la cooperación internacional. Hay que arbitrar sistemas de solución de los problemas de los consumidores antes de que lleguen a convertirse en reclamaciones judiciales; a tal fin podrían utilizarse, además de los órganos administrativos competentes, entidades tales como las Cámaras de Comercio y similares. Plantea problemas la atribución de jurisdicción a los tribunales civiles o a los penales y es también polémica la distinción entre materia de hecho y de interpretación legal, por lo que se requiere institucionalizar el asesoramiento técnico y la consulta profesional al dirimir estos conflictos. Debería ampliarse el número de reclamaciones que pueden atenderse automáticamente si el consumidor prueba con claros criterios establecidos en una nueva normativa que ha sufrido un daño. Los procedimientos arbitrales son más rápidos y baratos que los judiciales. Para resolver el problema del desinterés de los profesionales del Derecho en la defensa de estos asuntos y otros derivados de su escasa entidad, se sugiere el método de agregarlos en clases o categorías de casos similares que podrían ser juzgados en una sola actuación procesal. En algunos países la Administración

asume el pago de las costas judiciales. En casi todos está sin resolver satisfactoriamente el problema de las reclamaciones de los consumidores de servicios profesionales de abogados, médicos, arquitectos, etc.

6.3 Los trabajos del tercer día versaron sobre *Educación e información de los consumidores* a partir de la exposición del señor Didier Maus, del Ministerio francés de Economía y Finanzas. Destacamos del correspondiente debate las siguientes posiciones: la educación del consumidor debe integrarse en los programas escolares al hilo de las varias asignaturas, especialmente de las matemáticas. También debe figurar en la educación preescolar y en la de adultos. Por el momento es deficiente en todas partes la información al consumidor ofrecida por la prensa popular y especializada. Los ensayos comparativos tienen en sí mismos un valor limitado por la breve vida de los productos en el mercado, pero enseñan al consumidor a analizar por su propia cuenta lo que adquiere. El esfuerzo de información y educación debería centrarse en los ejecutivos de las organizaciones de consumidores por el efecto multiplicador que ello tiene. La Administración debe estimular en este campo la iniciativa privada y fomentar la investigación sobre técnicas de comunicación de la información. La educación de los consumidores, como cualquier otra forma de educación, es tanto más eficaz cuanto mayor sea la motivación de los destinatarios; hay que fomentar en ellos el escepticismo y el espíritu crítico. La exigencia mínima en mate-

ria de información al consumidor es que se describan claramente las características de eventual peligrosidad de los productos. A mayor y mejor información y educación de los consumidores, menor carga de trabajo para las estructuras administrativas competentes. La utilización de equipos móviles de asesoramiento es un medio de comprobada eficacia para mejorar a nivel local la protección de los consumidores. Recientes estudios han demostrado que la influencia de la publicidad difundida por los medios de comunicación de masas es bastante menor de la que le atribuyen sus promotores. Hay quienes opinan que el hombre de la calle debe ser meramente informado, no educado en estos temas. Hay que definir prioridades y criterios de reparto de la información al consumidor entre la prensa general y la especializada. En la mayoría de los países el etiquetaje es obligatorio. Casi todos tienen programas televisivos sobre el particular y en muchos se discute actualmente sobre su longitud y frecuencia, pensando que en ése y otros medios de comunicación se está incurriendo en excesos que provocan la repulsa de los ciudadanos.

6.4 *Prácticas comerciales desleales* fue el tema del cuarto día, con introducción a cargo del señor Methven, director general del Office of Fair Trading británico. He aquí los problemas dominantes del debate: hay una real necesidad de instaurar una acción rápida para contrarrestar las prácticas comerciales abusivas, cuyos efectos sólo pueden controlarse si se definen con precisión los detrimen-

tos que producen. La vigencia de códigos morales de conducta, voluntarios por definición, entre industriales y comerciantes son de obvia utilidad. La acción legislativa en la regulación de prácticas comerciales tiene límites infranqueables de intensidad y ritmo en el contexto de economías de libre empresa. Las ventas a crédito deben estar sometidas a licencia y los términos financieros de los contratos deben ser claramente conocidos por los consumidores individuales y ampliamente divulgados al público en general. El control de la publicidad no debe limitarse a impedir la engañosa y la ofensiva, sino que ha de aspirar a asegurar la corrección y exactitud de toda información publicitaria. La justificación del control de las prácticas comerciales es ética, pero, además, económica porque asegura que se ejerza la función del consumidor en el mercado. La protección del ahorro privado es un sector importante de la defensa del consumidor en general. La mejor disuasión de los abusos es la gravedad de las sanciones (multas y privación de libertad) impuestas. Es de gran dificultad la definición de qué sea publicidad engañosa y la delimitación de las prácticas abusivas en general; los trabajos de organismos internacionales como la OCDE, el Consejo de Europa y la Comisión de las Comunidades Europeas son de gran utilidad para legisladores y administradores nacionales. Pueden esperarse aún mejores resultados de la cooperación internacional en este campo. Muchos participantes opinaron que la publicidad comercial debía

ser sustituida por otros medios de información. No hay acuerdo sobre los límites deseables al control administrativo de la publicidad, que en algún país llega al extremo de la prohibición total y en otros al sistema de censura previa. No puede eludirse la evaluación de los sistemas administrativos de control de prácticas comerciales en términos coste-beneficio.

6.5 El quinto y último día se debatió sobre *Riesgos de la salud y seguridad personal* con una exposición preliminar del doctor David Pittle, comisionado de la U.S. Product Safety Commission. Se consideraron especialmente los puntos siguientes: El consumidor tiene un derecho fundamental a que sean seguros los productos del mercado. La educación del consumidor no elimina todos los riesgos sanitarios y de seguridad. La información estadística puede indicar a las autoridades el número de accidentes y los productos asociados con tales accidentes, pero no las causas de éstos. Algunos se producen por la conducta imprudente de los consumidores y otros por defectos de los productos; ambos factores deben interrelacionarse en la adopción de medidas preventivas. La normalización, la prohibición de salida al mercado y la retirada posterior son los medios disponibles de control de los productos. En cuanto a normalización deben tenerse en cuenta sus implicaciones para el comercio internacional. Son imperativas las consideraciones de coste-beneficio de los servicios de seguridad de los productos. Las necesidades de regulación en esta materia aumentan al compás de la creciente

complejidad de la tecnología. Los países nórdicos presentan un ejemplo valioso de cooperación internacional para intensificar la investigación sobre seguridad. Deben estar muy claras las consecuencias punitivas de la inobservancia de las normas de seguridad, etiquetas de prevención de riesgos sanitarios, etc. El dilema entre medidas preventivas o represivas sólo puede resolverse caso por caso. Los responsables de los órganos de control de la seguridad de los productos deben colaborar con los de la información y educación de los consumidores.

7. Observaciones finales

No es una exageración tópica afirmar que el Seminario fue un éxito. Los documentos de los expertos y los Informes Nacionales han sido todos de gran calidad, y el nivel de los debates estuvo siempre a gran altura, sin mengua del carácter pragmático y experi-

mental de casi todas las intervenciones. Es obvio que hubo más preguntas que respuestas, pero es indiscutible que todos los participantes se enriquecieron mutuamente con este intercambio vivo y franco de experiencias.

Desde el punto de vista nacional español, puede asegurarse que el Seminario ha sido un venero importante de información, documentación y establecimiento de vínculos personales para colaboraciones futuras, que será con seguridad capitalizado por nuestro Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores en su actual etapa constituyente. Finalmente, es motivo de satisfacción poder afirmar, como lo hiciera el subsecretario de la Presidencia del Gobierno en sus palabras de clausura, que el Seminario ha sido una buena prueba de lo que puede conseguirse por la ENAP gracias a la colaboración interministerial para el perfeccionamiento de funcionarios superiores.

RAFAEL G. GALLARZA

