

LOS AYUNTAMIENTOS Y LA DEFENSA DE LOS USUARIOS Y CONSUMIDORES ANTE LAS COMPAÑÍAS DE SERVICIOS*

POR

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. OBJETO DEL ESTUDIO. OBLIGACIÓN DE TODOS LOS PODERES PÚBLICOS, Y EN ESPECIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE DEFENDER LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.—2. SISTEMA DE DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE CONSUMO. DEFICIENCIAS DE LA NORMATIVA VIGENTE. NECESIDAD DE UNA INTERPRETACIÓN FAVORABLE AL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO.—3. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES QUE DERIVAN DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS: A) *Información y educación de los consumidores y usuarios.* B) *Inspección de productos y servicios.* C) *Apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios.* D) *Medidas urgentes en caso de crisis o emergencia.* E) *Potestad sancionadora municipal.*—4. OTRAS COMPETENCIAS Y POSIBILIDADES DE ACTUACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS: A) *La actividad de mediación y arbitraje.* B) *La defensa del consumidor y del usuario en el marco de actividades municipales con finalidad distinta.* C) *Actividad municipal para la defensa judicial de consumidores y usuarios.*

1. INTRODUCCION. OBJETO DEL ESTUDIO. OBLIGACION DE TODOS LOS PODERES PUBLICOS, Y EN ESPECIAL DE LOS AYUNTAMIENTOS, DE DEFENDER LOS INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Tal como se formula el título de este estudio, la cuestión a la que en él debe intentarse dar respuesta parece clara: ¿qué pueden y qué deben hacer los Ayuntamientos para garantizar la defensa de los legítimos intereses de los consumidores y usuarios, en especial frente a los eventuales perjuicios que puedan derivarse de la actuación de las compañías de servicios?

Así concretado, el planteamiento de la cuestión podría pecar de parcialidad, desde el punto de vista de algunas concepciones políticas sobre el papel que los Ayuntamientos y el resto de las Administraciones públicas han de juzgar en sus relaciones con la sociedad. Para quienes mantengan una opinión favorable a la posición de neutralidad y equidistancia de los poderes públicos en relación con el libre juego de los intereses sociales, la cuestión

* Este trabajo corresponde a una ponencia del mismo título que presenté a las II Jornadas de Derecho Local, que tuvieron lugar en Gerona los días 19 y 20 de octubre de 1989.

debería resolverse con una simple negación, o bien debería ser otra: ¿qué deben hacer los Ayuntamientos en los supuestos de conflictos de intereses entre las compañías de servicios y los usuarios?

Sin embargo, en nuestro ordenamiento constitucional no es éste, sino el primeramente expuesto, el planteamiento correcto del problema. La Constitución española, que proclama un Estado social y democrático de derecho, no mantiene una posición de indiferencia frente a los efectos que puede generar, y de hecho genera la autonomía de la sociedad y el desarrollo del mercado libre. Respetando, en su esencia, la autonomía social y la libertad de mercado, impone, en cambio, a los poderes públicos la tarea de intervenir activamente, protegiendo ciertos intereses que se consideran insuficientemente atendidos por la sociedad y merecedores de especial protección. De ahí que la Constitución establezca unos *principios rectores de la política social y económica*, cuyo contenido y significado entronca de manera directa con los valores o principios de justicia e igualdad material y de solidaridad. Estos principios se traducen, en definitiva, en el deber de los poderes públicos de corregir positivamente las situaciones de desigualdad e indefensión efectiva que soportan los ciudadanos, bien en virtud de sus circunstancias personales específicas, bien, en general, como titulares de ciertos intereses legítimos.

Entre los principios rectores de la política social y económica se establece, en el artículo 51 de la Constitución, la obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, *mediante procedimientos eficaces*, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Sin agotar el contenido de este deber general, el artículo 51 obliga a los poderes públicos a promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, a fomentar sus organizaciones y a darles audiencia en las cuestiones de su interés, y precisa que la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Este precepto refleja la importancia que los derechos e intereses legítimos de los consumidores han venido adquiriendo en sociedades como la nuestra, que son, justamente, sociedades de consumo. Pero lo que ahora interesa subrayar es que la Constitución impone ese deber de protección a todos los poderes públicos, sin distinción alguna. Por tanto, impone también ese deber a los Ayuntamientos.

Según se deduce del artículo 53.3 de la Constitución, corresponde al legislador desarrollar los principios rectores de la política social y económica. Las leyes precisan, pues, los derechos concre-

tos de los consumidores, y concretan también sus garantías y medios de defensa. Por otra parte, las leyes deben determinar las competencias de cada poder público para la defensa de los consumidores y usuarios, sus potestades, sus facultades de intervención y también sus respectivas obligaciones específicas.

Está claro que los Ayuntamientos no podían quedar excluidos del reparto de competencias en esta materia. En primer lugar, porque la mayoría de las relaciones de consumo se producen y se agotan en el ámbito local, siendo así que los Ayuntamientos son, por su proximidad al ciudadano, las Administraciones más idóneas, en términos relativos, para estos menesteres. Dicho sea, naturalmente, en el caso de que cuenten con suficiente capacidad técnica y económica para ello. En segundo lugar, porque cuentan con una larga tradición ejecutiva en materias directamente relacionadas con el consumo (abastos y mercados, inspección higiénica de alimentos y bebidas, salubridad en general, disciplina urbanística, policía de la construcción y la vivienda, etc.). Además, durante los últimos años, desde el inicio de la transición democrática, han sido precisamente los Ayuntamientos —por lo menos en las zonas urbanas— los que han comenzado a desarrollar, por su propia iniciativa, una serie de experiencias interesantes de protección de los consumidores. Ahí está el notable ejemplo de las Oficinas Municipales de Información a los Consumidores (OMIC), que sólo después de su creación por algunos Ayuntamientos y de su rápida generalización han suscitado el celo de otras Administraciones superiores, la del Estado y las de las Comunidades Autónomas. Después de varios años de funcionamiento, Estado y Comunidades Autónomas se han decidido a fomentar y apoyar económica y técnicamente las OMIC, a regularlas y, en algunos casos, a coordinarlas y completarlas con servicios propios equivalentes.

Como veremos, la legislación vigente atribuye competencias y responsabilidades en esta materia a los Ayuntamientos, aunque no con la claridad y precisión que sería de desear. Por otra parte y por fortuna, tampoco parece que coarte decisivamente las iniciativas de los Ayuntamientos para poner en pie nuevos servicios y formas de protección de los consumidores.

Pero el mandato del artículo 51 de la Constitución no se resume en la asignación a cada poder público de unas competencias directa y específicamente referidas a la defensa de consumidores y usuarios. Ese mandato es más general, y obliga a todos los poderes públicos, entre ellos a los Ayuntamientos, a tener en cuenta los legítimos intereses de los consumidores en el ejercicio de cualesquiera de sus potestades y funciones que puedan afectar a aquéllos.

A este respecto, no puede olvidarse que los poderes públicos, y entre ellos los Ayuntamientos, son titulares de una pluralidad de servicios públicos, ya se gestionen de manera directa o indirecta. Las obligaciones de los Ayuntamientos derivadas del artículo 51 de la Constitución no sólo se manifiestan en sus potestades de intervención frente a terceros. Han de manifestarse también, y muy especialmente, en las relaciones que, directamente o por medio de organismos, empresas o concesionarios, mantienen con los usuarios de los servicios municipales.

El artículo 53.3 de la Constitución dispone que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica informarán la actuación de los poderes públicos. *Toda* la actuación de los poderes públicos —debe entenderse— y no sólo la destinada a realizar directamente cada uno de los principios rectores. Por eso es tarea esencial de los Ayuntamientos garantizar la defensa de los usuarios, antes que nada, en los servicios que prestan o de que son titulares.

En definitiva, por lo que se refiere a la materia que nos ocupa, los Ayuntamientos tiene un haz de competencias específicas, ya sean exclusivas, compartidas o concurrentes con las de otras Administraciones públicas, de habilitaciones y facultades de libre iniciativa, de capacidades de acción, en el sentido más amplio del término, y también de obligaciones mínimas y deberes legales.

Este conjunto de situaciones jurídicas, activas y pasivas, es el que se va a tratar de exponer ahora, con mayor detalle, aunque en la forma resumida que nos exige el tiempo de que disponemos. Aunque esta exposición se refiere a las atribuciones y obligaciones de los Ayuntamientos para la defensa de los consumidores y usuarios en general, se hará especial hincapié en las facetas relativas a la defensa de los usuarios de servicios, públicos o privados, más que en la de los consumidores de bienes y productos.

2. SISTEMA DE DETERMINACION DE LAS COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE CONSUMO. DEFICIENCIAS DE LA NORMATIVA VIGENTE, ESTATAL Y AUTONOMICA. NECESIDAD DE UNA INTERPRETACION FAVORABLE AL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y DEL USUARIO

Ya se ha avanzado que el sistema de determinación de las competencias de los Ayuntamientos en materia de consumo según nuestra legislación vigente no es modélico. Por el contrario, suscita

muchas dudas y presenta numerosas lagunas, hasta el punto de que es difícil saber con exactitud cuáles corresponden a los Ayuntamientos y cuáles a otros entes públicos. No es esta la única materia que, en la actualidad, adolece de problemas de indefinición competencial semejantes. Pero los defectos de la normativa relativa al consumo son particularmente llamativos.

Esta situación puede propiciar que se produzcan conflictos de competencias entre unos y otros niveles de la Administración territorial: estatal, autonómica y local. Pero, además —y esto sería más grave—, puede llevar a una paralización de las actividades de algunos entes públicos y, en especial, de las corporaciones locales, por falta de seguridad sobre las competencias que les corresponden. Este riesgo de pasividad municipal, que ya apuntó hace algunos años el profesor Nieto, debe ser evitado a todo trance, puesto que los intereses de los consumidores y usuarios, que deben tutelarse por imperativo constitucional, no pueden quedar huérfanos de protección. Por eso, y aunque resulta imprescindible reclamar del legislador el cumplimiento de su responsabilidad, se hace necesario, mientras las leyes no clarifiquen el panorama actual, interpretar la normativa vigente en un sentido favorable al ejercicio efectivo de las formas de tutela de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, reconocidos por la ley.

Pero veamos cómo y por qué se ha producido la indefinición competencial que se ha denunciado y de qué manera y con qué límites es posible realizar la interpretación favorable a que me he referido.

La Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) 7/1985, de 2 de abril, no establece en su propio texto las competencias específicas de los entes locales. En sus artículos 2.1 y 5, b), remite al legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico, según la distribución constitucional de competencias en cada materia, la función de especificar las atribuciones de los entes locales en cada sector de actividad. Ahora bien, la LBRL impone al legislador sectorial algunos límites y principios que han de presidir esa operación de deslinde competencial.

Por una parte, los principios o criterios que sanciona el artículo 2.1: atención al círculo de los intereses propios de los entes locales y a las características de la actividad de que se trate; principios de eficacia administrativa y descentralización.

Por otro lado, y en lo que atañe a los municipios, dispone el artículo 25.2 que deben ejercer competencias en una serie de materias. Entre ellas, el apartado g) de dicho precepto incluye la *defensa de usuarios y consumidores*. Pero esto no supone una atribución directa de competencias. Lo único que indica es que el

legislador sectorial debe atribuir alguna competencia a los municipios en esa materia.

En tercer lugar, el artículo 26.1 de la LBRL impone la obligación de prestar una serie de servicios —de servicios mínimos— a los municipios, por sí o asociados, aunque puedan solicitar la dispensa de estas obligaciones de la Comunidad Autónoma respectiva, en caso de imposible o muy difícil cumplimiento. Entre otros servicios mínimos, que sí constituyen funciones específicas, impuestas, más que atribuidas, por la LBRL, se halla el control de alimentos y bebidas, que debe realizarse en todos los municipios.

Por último, el artículo 25.1 de la LBRL habilita a los municipios para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, en el ámbito de sus competencias. El artículo 28 les faculta para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular —pero no en exclusiva—, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. La disposición transitoria segunda precisa que los municipios ostentarán, en estas materias, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por la legislación sectorial a otras administraciones públicas. Los tres preceptos últimamente citados tienen una gran trascendencia, porque en ellos se viene a reconocer a los municipios una amplia capacidad de libre iniciativa para realizar actividades y crear servicios, mientras las correspondientes competencias no se encuentren reservadas en favor de otras administraciones.

Pero, sin perjuicio de esta capacidad de iniciativa y de los servicios mínimos obligatorios, la definición de las competencias concretas de los municipios y la regulación del régimen sustantivo de su ejercicio, está claro que debe hacerse por las leyes sectoriales. Pues bien, lo cierto es que la legislación sectorial en materia de consumo no ha atendido a esta necesidad con suficiente precisión.

Por lo que se refiere a la legislación sectorial del Estado, la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, 26/1984, de 19 de julio (LGCU), pergeña un esquema de distribución de competencias, en su capítulo X. Por lo que aquí interesa, el artículo 41 dispone que «corresponderá a las autoridades y corporaciones locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, autonómica», especialmente en una serie de *aspectos* que, a continuación, enumera el propio artículo. La fórmula no puede ser más vaga. En primer lugar, no distingue entre unas y otras autoridades o

corporaciones locales, de manera que no se sabe bien si se pretenden atribuir competencias determinadas a los Ayuntamientos, a las Diputaciones Provinciales u a otros entes locales, y cuáles competencias han de corresponder a cada uno. En segundo término, las atribuciones que parecen reconocerse a las autoridades y corporaciones locales lo son «en el ámbito de sus competencias», que no se especifica cuáles son, y «de acuerdo con la legislación estatal y, en su caso, de las Comunidades Autónomas». En esta fórmula parece contemplarse un reenvío a una legislación, estatal o autonómica, definidora de las competencias de cada tipo de corporación local, es decir, a una legislación sobre el régimen local. Pero con ello resulta, según señaló el profesor Santamaría Pastor, que nos encontramos ante una doble y recíproca remisión. La legislación de régimen local se remite a la legislación sectorial para la definición de las competencias, mientras que la ley sectorial, en esta materia, se remite a las leyes de régimen local. Esta situación tan anómala se explica, en muy buena parte, porque la LGCU se aprobó antes que la LBRL y no podía prever que esta última deferiría a la legislación sectorial la determinación de las competencias. Ahora bien, lo cierto es que del conjunto normativo estatal no se deduce un reparto preciso de competencias para la defensa de los consumidores y usuarios. Ese reparto más concreto podría producirse a través del Reglamento General de la LGCU, a que hace referencia el artículo 39.1 de la misma, y que debería haberse aprobado en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley. Pero dicho Reglamento no ha sido aprobado hasta la fecha. Sin embargo, al menos la Ley 26/1984, en el citado artículo 41, bajo la denominación de *aspectos* de la materia, se refiere a una serie de funciones de las corporaciones locales que, como veremos, pueden ser interpretadas como auténticas competencias de los municipios.

Pero, antes de llegar a ello, es menester dar cuenta de otro factor más de complejidad normativa, que se suma al ya señalado.

Aunque la LGCU no hace referencia alguna a la aplicabilidad de sus normas, lo cierto es que la mayoría de ellas no pueden sino tener carácter supletorio en las Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva sobre esta misma materia. Estas Comunidades —en concreto, Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y la Comunidad Valenciana (ésta en virtud de la Ley Orgánica de Transferencias 12/1982, de 10 de agosto)— pueden legislar sobre la defensa de los consumidores y usuarios, sin más límite que las que derivan de la Constitución y sus Estatutos de Autonomía y de la normativa del Estado sobre otras materias de su competencia que puedan incidir en ese título tan amplio y genérico de interven-

ción como es la defensa del consumidor (por ejemplo, ordenación general de la economía, sanidad, legislación mercantil, etc.).

Como era de esperar, el Tribunal Constitucional, en sentencia 15/1989, de 26 de enero, declaró que gran parte de la LGCU y, en concreto, por lo que ahora nos interesa, su artículo 41, sólo tiene valor supletorio en esas Comunidades Autónomas. A ellas corresponde, de conformidad con la LBRL, especificar las competencias de los Ayuntamientos en este sector de actividad.

Sucede, sin embargo, que las leyes de estas Comunidades Autónomas tampoco han definido las competencias de los Ayuntamientos. Por lo común, las que han dictado casi todas ellas sobre el Estatuto General del Consumidor se limitan, en este aspecto de las competencias, a afirmar y desarrollar las atribuciones de la respectiva Comunidad Autónoma, a reiterar la habilitación general de los *poderes públicos* o de las *administraciones públicas* para el ejercicio de ciertas actividades, tales como la información a los consumidores y el fomento y ayuda a sus asociaciones, a semejanza de la legislación estatal, o, a lo sumo, reconocen con unas u otras fórmulas la realidad de las OMIC y, en su caso, prevén el fomento y coordinación de las mismas por la Comunidad Autónoma. Tal es el caso de las Leyes 10/1981, de 18 de noviembre, del País Vasco (modificada parcialmente por Ley de 13 de junio de 1985); 12/1984, de 28 de diciembre, de Galicia; 5/1985, de 8 de julio, de Andalucía, y 2/1987, de 9 de abril, de la Comunidad Valenciana. Por lo que hace a Cataluña, la situación es parecida, pues la Comunidad Autónoma se ha limitado a crear y regular el Instituto Catalán de Consumo, por Ley 16/1987, de 9 de julio, y, aparte regulaciones más sectoriales, tampoco ha definido las competencias de los Ayuntamientos en la materia.

Ante esta situación de relativo vacío legal, no puede entenderse, sin embargo, que los Ayuntamientos han de permanecer de brazos cruzados, paralizados por la inseguridad normativa reinante. Por el contrario, hay que procurar una efectiva defensa de los consumidores y usuarios interpretando con amplitud, aunque con cautela, aquellos preceptos legales de los que es posible deducir verdaderas competencias en favor de los entes locales.

A falta de mayores precisiones, en la legislación estatal o autonómica, debe considerarse que los *aspectos* a que se refiere el artículo 41 de la LGCU constituyen verdaderas competencias, que hoy en día corresponden a todos los Ayuntamientos, en consonancia con la cláusula general del artículo 25.2 g) de la LBRL. Y que corresponden a los Ayuntamientos en todo el territorio español, mientras las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor no dispongan lo contrario.

A continuación hemos de examinar las características, contenido y alcance de cada una de esas competencias, pues, según se dirá, no todas ellas se definen con el mismo vigor y no todas se configuran como exclusivas de los Ayuntamientos. Pero además, de las leyes generales, sobre todo de la LGCU y de la LBRL, pueden deducirse otras potestades o facultades de intervención de los Ayuntamientos en defensa de los intereses de consumidores y usuarios, ya sea porque aquélla —y otras normas posteriores— les asignan una función de mediación y arbitraje, o porque la LBRL les reconoce una amplia capacidad de iniciativa para realizar actividades y prestar servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal. Por último, la defensa del consumidor y del usuario puede y debe realizarse en el ejercicio de otras atribuciones municipales fundadas en distintos títulos competenciales: abastos, mataderos, ferias y mercados; planeamiento, gestión y disciplina urbanística; vivienda; prestación de servicios municipales tales como el abastecimiento de agua, la recogida y tratamiento de residuos, el transporte público de viajeros, etc.

En toda caso, este conjunto de competencias, facultades y, en general, potestades de intervención, han de sujetarse a una serie de límites. Sin ánimo de agotar su enunciado, pueden señalarse algunos de ellos: la sujeción al ámbito territorial de la competencia municipal; el estricto respeto de las competencias atribuidas a otras administraciones públicas; la prohibición de adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libre circulación de personas y bienes en todo el territorio español (art. 139.2 de la Constitución) y, más en general, el respeto del principio de unidad económica o de mercado, en los términos con que ha sido definido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; el límite del principio de igualdad, la congruencia de las medidas que se adoptan con los fines que las justifican y el respeto a la libertad individual (art. 84.2 de la LBRL); el principio de proporcionalidad, etc. Estos y otros límites que deriven, ya de los principios generales del ordenamiento, ya de las normas que regulen en concreto cada tipo de actividad en defensa de los consumidores y usuarios, deben ser tenidos en cuenta para medir el alcance de las competencias municipales y atemperar su ejercicio.

3. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES QUE DERIVAN DEL ARTICULO 41 DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

A) Información y educación de los consumidores y usuarios

Este es el primer *aspecto* al que se refiere el artículo 41 de la LGCU, que lo vincula al establecimiento de las oficinas y servicios correspondientes, «de acuerdo con las necesidades de cada localidad». Sin embargo, hay que distinguir, en realidad, dos aspectos. Uno, más concreto, relativo a las OMIC. Las funciones o potestades de estas oficinas, como las de naturaleza semejante que no dependan de los Ayuntamientos, se regulan en los artículos 14, 15 y 16 de la LGCU. No obstante, hay que tener en cuenta que estos preceptos sólo tienen valor supletorio de la legislación propia de aquellas Comunidades Autónomas que han asumido competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios. Entre ellas, sólo la Ley andaluza 5/1985 y la Ley valenciana 2/1987 regulan con cierto detalle las Oficinas de Información al Consumidor, aunque con cierto mimetismo respecto de la LGCU. En concreto, la Ley andaluza establece que la Junta de Andalucía fomentará especialmente la creación de OMIC en las mancomunidades y agrupaciones de municipios, en los municipios capitales de provincia y en los que tengan más de 20.000 habitantes o un alto grado de población flotante (art. 18), encargando a las Diputaciones Provinciales las funciones de información en los municipios que no cuentan con una OMIC (art. 19). Por su parte, la Ley valenciana también ordena a la Generalidad facilitar la implantación de OMIC en municipios con población superior a 15.000 habitantes o en aquellos que sin alcanzar esa cifra tengan grandes variaciones estacionales. En el resto de los municipios, la Ley prevé que el servicio pueda ser atendido por mancomunidades de municipios, o bien por servicios móviles de información dependientes de la Generalidad (art. 15).

En cualquier caso, queda claro en estas Leyes autonómicas, así como en las Leyes vasca y gallega antes mencionadas, cuyas referencias a las Oficinas de Información al Consumidor son mucho más inconcretas, y en la propia LGCU, que este servicio no es una competencia exclusiva de los municipios, y que otros entes públicos, aparte de las asociaciones y organizaciones de defensa de los consumidores, pueden también establecerlo y gestionarlo. Se trata, pues, de una competencia indistinta, no excluyente.

Como suele suceder con este tipo de competencias, de hecho sólo son ejercidas por los municipios con capacidad técnica y económica para ello. De ahí que, si no se quiere que el servicio deje de prestarse en forma descentralizada, sea necesario que los Ayuntamientos más pequeños, que son la inmensa mayoría en nuestro país, se asocien o mancomunen para gestionarlo conjuntamente. En caso contrario, pasará a constituir un servicio provincial o autonómico en amplias zonas del territorio, tal y como ya prevén, con realismo, las Leyes andaluza y valenciana que se han referido. O, incluso, un servicio comarcal, posibilidad abierta en Cataluña por la Ley 6/1987, de 4 de abril.

La competencia sobre información y educación de los consumidores y usuarios no se agota —y este es otro aspecto de la cuestión— en las funciones a desarrollar por las OMIC destinadas preferentemente al consumidor individual. Se realicen o no a través de esas mismas oficinas, los Ayuntamientos pueden desarrollar también esta competencia por medio de actividades dirigidas al público, de manera colectiva o general. La realización de campañas de información sobre determinados productos o servicios, la difusión de informaciones a través de los medios de comunicación, la educación escolar o de colectivos de usuarios o trabajadores son, entre otras, formas posibles de actuación municipal. En este terreno hay que apelar a la imaginación de los gestores municipales, que tan buenos frutos ha producido en el pasado inmediato. Pero tampoco debe olvidarse que lo mejor es empezar por la propia casa, facilitando la más amplia información al usuario sobre los servicios de titularidad municipal.

B) Inspección de productos y servicios

El apartado 2 del artículo 41 de la LGCU atribuye a las corporaciones locales la inspección de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario o generalizado, «para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad». El apartado 3 del mismo artículo les atribuye la «inspección directa técnica o técnico-sanitaria», realizando los correspondientes controles y análisis, «en la medida en que cuenten con medios para su realización, o promoviendo, colaborando o facilitando su relación por otras entidades y organismos».

En estos términos, no cabe duda de que la inspección es una competencia de los municipios, de conformidad con la cláusula

general del artículo 25.2 g) de la LBRL. Esta afirmación es válida incluso en las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor, mientras su legislación propia no disponga contrario. En la actualidad, las Leyes autonómicas sobre la materia no excluyen o suprimen aquella competencia municipal. De manera muy vaga, se limitan a señalar que los «poderes públicos» o las «administraciones públicas» velarán por los derechos de los consumidores y ejercerán funciones de control o inspección. Por lo general, esas Leyes vienen a habilitar a las respectivas administraciones autonómicas para realizar funciones de vigilancia y control. Sólo de una manera más explícita y concreta la Ley valenciana 2/1987 atribuye a la Generalidad la tarea de desarrollar «campanas de inspección y análisis», «con especial intensidad», y «en el ámbito de sus competencias». Pero —volvamos a repetirlo— ninguna Ley regional priva a los Ayuntamientos de sus competencias de inspección.

Ahora bien, aunque es ésta una competencia que, por suponer una limitación de la libertad individual y de empresa, debería corresponder a una sola administración en cada territorio; pues no parece razonable que un mismo producto o servicio se someta a sucesivos controles con la misma finalidad, lo cierto es que, según la legislación vigente, tampoco puede considerarse una competencia exclusiva de los municipios. Al menos en aquellas Comunidades Autónomas que han dictado su propia legislación, está claro que no se trata de una competencia exclusiva de los municipios.

De nuevo nos encontramos con un serio problema de indeterminación competencial. Como suele ocurrir en estos casos, la consecuencia probable es que en algunos lugares los servicios se dupliquen y superpongan, en perjuicio del sujeto a la inspección y del contribuyente. Mientras, en otros ámbitos la inspección de bienes y servicios brillará por su ausencia. De hecho, la falta de medios y la misma dimensión de los municipios menos poblados convierte en pura ilusión la titularidad de esta competencia, por más que esa inmensa mayoría de municipios rurales cuenten con la asistencia técnica y económica del Estado, la Comunidad Autónoma y la Diputación Provincial correspondiente. Ni siquiera son capaces muchísimos municipios de prestar, por sí mismos, el servicio mínimo obligatorio de control de alimentos y bebidas.

Por lo que atañe a los controles y análisis técnicos o técnico-sanitarios a que se refiere el apartado 3 del artículo 41 de la LGCU son menos aún —en realidad muy pocos— los Ayuntamientos que pueden prestar este servicio, que requiere la intervención de laboratorios especializados. A este respecto, sin duda con acierto, la Ley vasca 10/1981 atribuye al Gobierno Vasco la función de

promover la creación de un laboratorio (disposición final segunda), la Ley gallega 12/1984 dispone que el Gobierno Gallego promoverá la creación de laboratorios (disposición final segunda), y la Ley andaluza 5/1985 se refiere a una «red integrada de laboratorios y otros dispositivos técnicos de apoyo a la defensa del consumidor», compuesta por los laboratorios dependientes por las administraciones locales, que han de ser complementados y coordinados por la Junta de Andalucía (disposición adicional primera).

En definitiva, a falta de mayor concreción, las competencias de inspección y control técnico y tecnico-sanitario van a ejercerse por las administraciones que posean medios personales y materiales para ello. Por eso conviene exhortar una vez más a los Ayuntamientos para que pongan en práctica fórmulas asociativas y de cooperación, si lo que se desea es que esas competencias continúen siendo propias de los municipios. Asociacionismo y colaboración necesaria en cualquier medio espacial, salvo quizá en el caso de las mayores urbes, y especialmente en el ámbito rural.

Debe añadirse, por último, que la inspección, a realizar por funcionarios municipales, especializados o no, ya que es una función a ejercer con carácter de autoridad, debe desarrollarse conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 14 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, salvo normas más específicas y mientras las Comunidades Autónomas con competencia para ello no dicten una legislación propia. Desde luego, en su ámbito territorial de competencia, los inspectores municipales pueden inspeccionar las actividades de cualquier compañía de servicios, en la forma prevista en el referido Real Decreto.

C) Apoyo y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios

Es ésta una típica competencia concurrente o indistinta. No sólo porque su naturaleza lo permite, ya que no hay obstáculo en sumar apoyos a dichas asociaciones procedentes de distintas administraciones. También porque la legislación vigente así lo dispone, ya que el artículo 39.3 de la LGCU atribuye esa misma función a la administración del Estado, y las Leyes territoriales la reconocen en favor de las respectivas Comunidades Autónomas. De todas formas una acumulación de ayudas no es criticable de por sí, pues el asociacionismo de los consumidores y usuarios es todavía un fenómeno débil en España, y porque la mejor garantía de sus intereses es la que deriva de la autoprotección social.

Las fórmulas de fomento y apoyo a esas asociaciones pueden ser muy variadas. Desde la cesión de locales y otros medios

materiales, pasando por la asistencia técnica y jurídica, que puede llegar hasta la actuación procesal, sufragada por el Ayuntamiento, de letrados en defensa de los intereses colectivos que están legitimados para promover y defender en juicio dichas asociaciones, hasta las clásicas formas subvencionales, ya se trate de subvenciones generales de funcionamiento o específicas para programas y actividades concretas. A este último respecto, es imprescindible coherencia la acción municipal de fomento a un estricto cumplimiento del principio de igualdad jurídica, evitando caer en favoritismos o discriminaciones.

Otro medio indirecto de apoyar a las organizaciones de consumidores y usuarios consiste en realzar su función en los procesos decisionales y en la misma organización municipal, mediante cauces de participación procedimental u orgánica. En muchos municipios se han constituido al efecto *consejos sectoriales de consumo*, con participación de aquellas organizaciones y funciones consultivas. En otros, las asociaciones están presentes en las OMIC. También sería conveniente su presencia, o, al menos, su intervención consultiva externa, en relación con la gestión de los servicios públicos municipales.

D) Medidas urgentes en caso de crisis o emergencia

La indefinición competencial llega en este capítulo a cotas difíciles de superar. Tratándose de medidas que, en parte, han de ser restrictivas de la libertad personal y de mercado, lo lógico sería que se hubiera definido con exactitud la autoridad competente para decidir las medidas a adoptar, bien por su propia iniciativa o a instancia de otras autoridades o administraciones. Sin embargo, la LGCU otorga una competencia semejante en tales supuestos a la administración estatal (art. 39.4) y a las *corporaciones locales* (art. 41.5), sin establecer tampoco distinción alguna dentro de esta última categoría. Por otra parte, tampoco sería correcto considerar que las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia al respecto, aunque no se establezca así expresamente en su legislación específica (sólo las Leyes andaluza y valenciana lo disponen con nitidez), ya que todas ellas han asumido en sus Estatutos competencias de ejecución en materia de defensa de los consumidores.

En realidad, en estos supuestos de emergencia es lícito incluso que se pueda producir una alteración del orden normal de distribución de competencias, según ha declarado el Tribunal Constitucional en sentencias 33/1982, de 8 de junio, y 95/1984, de 10 de octubre, pues lo decisivo es que se ponga remedio inmediato a la

situación de riesgo para la salud y la seguridad de las personas. Ahora bien, pasado el momento inicial en el que se pueden intervenir una pluralidad de autoridades, indistintamente, cuando no sea posible esperar, habrá que ceder la prioridad a la administración *normalmente competente*. El problema consiste en determinar cuál es la administración normalmente competente en esta materia.

Pues bien, si se tiene en cuenta que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas una competencia general de ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios, habrá que convenir que es la administración autonómica la normalmente competente, salvo que medie un título competencial distinto y más específico en algún supuesto concreto.

Sin perjuicio de ello, está claro también que los Ayuntamientos o, mejor dicho, los alcaldes, personalmente y bajo su propia responsabilidad, según el artículo 21.1 j) de la LBRL, pueden adoptar las medidas necesarias y adecuadas en caso de emergencia, en tanto la autoridad autonómica o, excepcionalmente, la estatal, no disponga lo procedente. En todo caso, como también declara el Tribunal Constitucional en las referidas sentencias, es imprescindible en tales supuestos la cooperación entre todas las autoridades estatales, autonómicas y locales para evitar o reducir los daños y repararlos, si ha lugar.

E) Potestad sancionadora municipal

El artículo 41.6 de la LGCU atribuye a las corporaciones locales la potestad sancionadora «con el alcance que se determine en sus normas reguladoras». Es decir, la Ley se remite prácticamente en blanco a estas *normas reguladoras*, por lo que se hace necesario buscarlas.

En el ámbito estatal, el artículo 19.5 del Real Decreto 1945/1983, ya mencionado, atribuye a las corporaciones locales, por un lado, la incoación y tramitación de procedimientos sancionadores respecto a las infracciones en él establecidas, «en el ámbito de su competencia, según la vigente legislación de régimen local». Por otro lado, les habilita para imponer las sanciones correspondientes «hasta el límite de cuantía que para el ejercicio de la potestad sancionadora establezca en cada caso la legislación de régimen local». Seguimos, por tanto, con el juego de las remisiones normativas, en detrimento de la seguridad jurídica.

Como el *ámbito de la competencia* municipal en materia de consumo no está claro, resulta difícil determinar cuándo un Ayuntamiento puede iniciar y tramitar un procedimiento sancionador e

imponer una sanción. Lo único que la legislación de régimen local vigente estipula al respecto es que las multas por infracción de las ordenanzas municipales no podrán superar la cuantía de 25.000 pesetas, en municipios de más de 500.000 habitantes; de 15.000, en los de 50.000 a 500.000; de 10.000, en los de 20.001 a 50.000; de 5.000, en los de 5.001 a 20.000 habitantes, y de 500 pesetas en los demás municipios. Pero no siempre ni normalmente una sanción en materia de consumo se impondrá por infracción de las ordenanzas municipales. Eso quiere decir, en realidad, que la potestad sancionadora municipal está sin concretar y no puede ser ejercida, por lo que las actuaciones de la inspección municipal y los procedimientos incoados en virtud de infracciones en la materia, deben ser trasladados a las autoridades competentes, de las Comunidades Autónomas o, en su caso, del Estado, a fin de que se impongan las sanciones pertinentes.

La legislación autonómica, sobre todo la Ley andaluza 5/1985 y la Ley valenciana 2/1987 parecen confirmar esta conclusión, pues sólo atribuyen potestad sancionadora, con diferentes límites cuantitativos, a diversos órganos de las respectivas Comunidades Autónomas.

4. OTRAS COMPETENCIAS Y POSIBILIDADES DE ACTUACION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

La actividad de los Ayuntamientos en defensa de los intereses de consumidores y usuarios no ha de reducirse al ejercicio de las *competencias* señaladas en el artículo 41 de la LGCU. Aparte de su libertad de iniciativa, que puede traducirse en la oferta de nuevos servicios al consumidor, dentro de los límites generales del ordenamiento a que antes nos hemos referido, las normas en vigor contemplan y regulan otras posibilidades de actuación.

A) La actividad y mediación y arbitraje

Es esta una nueva actividad que puede llegar a adquirir gran importancia práctica en materia de consumo, como ya sucede en países de nuestro entorno, pues la mayoría de las quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios tienen pequeña entidad, por lo que resulta inviable su tutela mediante acciones judiciales, lentas y costosas.

En todo caso hay que distinguir entre la conciliación y mediación, por un lado, y el arbitraje en sentido estricto, por otro.

Conciliación y mediación son actividades informales de composición de intereses que, sin lugar a dudas, pueden realizar y potenciar los Ayuntamientos, particularmente en el caso de las compañías de servicios. Así se viene haciendo en algunas OMIC e incluso por alcaldes y concejales directamente, aunque cabe un mayor impulso a esta faceta de protección al consumidor. El arbitraje, en cambio, es un medio extrajudicial de resolución de conflictos, pero que tiene un carácter formal y decisorio, ya que supone la adopción de una resolución por terceras personas que vincula a las partes en conflicto, bien por imperio de la Ley, bien en virtud de un previo compromiso entre las partes, según el arbitraje tenga carácter necesario o voluntario.

El artículo 31 de la LGCU ha previsto el establecimiento de un sistema arbitral para resolver las quejas y reclamaciones de consumidores y usuarios, atribuyendo al Gobierno del Estado la competencia para crearlo. El Tribunal Constitucional, en la citada sentencia 15/1989, ha considerado válido este precepto y la reserva competencial en favor del Estado, en virtud de lo dispuesto en los apartados 1.º, 6.º y 8.º del artículo 149.1 de la Constitución. Por su parte, la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje (disposición adicional primera), ha previsto que el procedimiento en ella regulado es aplicable a los arbitrajes a que se refiere el artículo 31 de la LGCU. En cualquier caso, se trata de un arbitraje voluntario, como señala el apartado 2 de ese precepto. Pero no por ello ha de ser inefectivo, siempre que las exigencias sociales, es decir, nuestra cultura como consumidores, induzca a empresas, compañías y gremios a someterse al sistema arbitral. La aceptación del arbitraje, manifestada a través de distintivos u otras formas de publicidad, puede constituir, por lo demás, un signo de confianza para el consumidor, de resultados estimables.

Por lo que se refiere a las competencias de los Ayuntamientos, que es lo que aquí interesa, el artículo 31.3 de la LGCU dispone que «los órganos de arbitraje estarán integrados por representantes de los sectores interesados —en clara alusión a las organizaciones empresariales, industriales o de servicios— de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las administraciones públicas dentro del ámbito de sus competencias». El artículo 14.1 de la misma Ley prevé que las oficinas de información al consumidor de titularidad pública podrán «servir de sede al sistema arbitral previsto en el artículo 31». Si se tiene en cuenta que el artículo 41 de la Ley se refiere especialmente a las oficinas de información de las corporaciones locales, es fácil deducir que uno de los niveles del sistema arbitral ha de ser el local, y específicamente el municipal, y que en él los Ayuntamientos, por sí o agrupados, han de tener

una presencia importante. Dicho sea sin perjuicio de que existan también órganos de arbitraje en otros ámbitos, y muy en concreto en el de nacionalidad o región, como prevé expresamente la legislación de las Comunidades Autónomas con competencia plena en la materia, o en el provincial, como dispone la Ley andaluza 5/1985.

De hecho, aunque el Gobierno no ha establecido todavía un sistema arbitral estructurado, a pesar de que la Ley de Arbitraje le recuerda esa obligación, sí ha venido impulsando la realización de una serie de experiencias-piloto en algunos municipios, en colaboración con los respectivos Ayuntamientos. Estas primeras experiencias se realizaron en las OMIC de Madrid, Valladolid, Huelva, Badalona y Sestao. Con posterioridad, se ha optado por una difusión de las mismas, y así una Orden ministerial de Sanidad y Consumo, de 5 de julio de 1988, ha predispuesto subvenciones en favor de municipios, mancomunidades de municipios, Diputaciones Provinciales y otras corporaciones locales, con el fin de fomentar la experiencia arbitral, mediante la promoción de nuevas Juntas de Arbitraje y el apoyo a las ya constituidas.

En realidad, el nivel municipal, o el de las mancomunidades, comarcas u otras agrupaciones de municipios —pues hay que recalcar una vez más que la mayoría de los Ayuntamientos poco o nada pueden hacer aisladamente— es fundamental en lo que atañe al sistema de arbitraje, ya que la mayoría de las relaciones de consumo se producen en ese ámbito local, como se ha dicho. Bueno sería que un mayor número de Ayuntamientos, por sí o en cooperación con otros, crearan Juntas Arbitrales y que los que las hayan creado desplieguen una actividad tendente a conseguir la aceptación del arbitraje por un mayor número de empresas y agrupaciones empresariales.

B) La defensa del consumidor y del usuario en el marco de actividades municipales con finalidad distinta

La defensa de los consumidores, como ha recordado el Tribunal Constitucional, en sentencias 71/1982, de 30 de noviembre, y 15/1989, de 25 de enero, es un concepto de gran amplitud y de contornos imprecisos y una materia que se caracteriza ante todo por su *contenido pluridisciplinar*. Es decir, la defensa de los consumidores es una actividad —o un objetivo— que puede y debe perseguirse en el ejercicio de muy variadas competencias. Por lo que ahora importa, muchas de las materias en las que los municipios deben ejercer competencias, según el artículo 25.1 de la LBRL, tienen una relación directa o indirecta con la defensa del consumi-

dor, de manera que esta finalidad debe perseguirse a través de una serie de actuaciones municipales de diverso tipo: la ordenación y gestión urbanística; la promoción y gestión de viviendas; los abastecimientos, mataderos, ferias y mercados; la protección de la salubridad pública; los servicios sanitarios municipales; los servicios funerarios; los servicios sociales; el suministro de agua; la recogida de residuos; el transporte público de viajeros; las actividades culturales, deportivas, recreativas, turísticas y educativas, etc.

Para la defensa del consumidor en todos estos ámbitos, resulta conveniente facilitar la participación de las asociaciones u organizaciones de consumidores, generales o sectoriales. Entre otras fórmulas posibles, esta participación puede organizarse a través de los *Consejos de Consumo*, que ya existen en muchos municipios. Estos órganos, de naturaleza consultiva, deberían intervenir en todo caso en dos tipos de actividades: la elaboración de las ordenanzas municipales de policía, especialmente en materia de urbanismo, vivienda y comercio, por un lado, y en la regulación de las condiciones de gestión de los servicios municipales, por otro; regulación en la que, por imperativo legal, deben contemplarse las relaciones con los usuarios (art. 106 del texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril), es especial si el servicio se presta en régimen de concesión (art. 115 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955).

La participación de los usuarios debería también establecerse, en atención al principio general recogido en el artículo 69.1 de la LBRL, en el ámbito de los más importantes servicios municipales, ya se gestionen de forma directa o incluso indirecta, a fin de garantizar el cumplimiento de las normas que establecen sus derechos y de defender sus intereses legítimos.

C) Actividad municipal para la defensa judicial de consumidores y usuarios

Ya se ha dicho que una de las funciones características de las OMIC es la asistencia jurídica a los consumidores y usuarios. Esa misma asistencia, incluso en el ámbito forense, puede ser prestada por los Ayuntamientos a las asociaciones de consumidores, a las que la LGCU atribuye legitimación procesal para defender los intereses generales de los consumidores y usuarios. Pero, además, se plantea en algunos casos la posibilidad de que los propios Ayuntamientos intervengan en la vía judicial en defensa de esos intereses.

Conforme al artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tienen legitimación para defender ante los jueces y tribunales los intereses colectivos las corporaciones que «resulten afectadas». Si se tiene en cuenta que las corporaciones municipales institucionalizan los intereses de las colectividades vecinales, según el artículo 1 de la LBRL, no se puede negar su legitimación para la defensa en juicio de los intereses generales de los vecinos, incluso cuando se trate de intereses que les afectan como consumidores o usuarios de algún bien o servicio. Bien entendido que no se trata de la defensa del interés individual de uno o varios consumidores, sino de los intereses colectivos específicos de la comunidad vecinal en su conjunto o de una parte significativa de la misma. Así, por ejemplo, una sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 1 de julio de 1985, reconocía la legitimación de un Ayuntamiento para recurrir contra una resolución del Consejo General de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos por la que se establecía un turno zonal para practicar las guardias nocturnas entre el municipio recurrente y otro. En casos semejantes, en los que la colectividad vecinal resulte afectada de manera general e indiferenciada, los Ayuntamientos pueden defender directamente en juicio sus intereses.

En resumen, muchas son y muy variadas las posibilidades jurídicas de actuación de los Ayuntamientos en defensa de los consumidores y usuarios, a pesar, incluso, de las deficiencias de la legislación vigente sobre la definición de las competencias municipales en la materia. De todas formas, una cosa son las competencias, potestades o facultades jurídicas y otra la capacidad efectiva, técnica y económica de acción. Es evidente que todo o casi todo lo que se ha expuesto resultará muy alejado de las expectativas de la mayoría de los Ayuntamientos españoles, que carecen mínimamente de esa capacidad. Por eso conviene terminar insistiendo —si es preciso hasta la saciedad— en la necesidad de que los pequeños municipios se agrupen y cooperen entre sí, única forma de salir de la situación de indigencia administrativa en que hoy se encuentran.