

ASPECTOS JURIDICOS DE LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR (*)

POR

JOSÉ BERMEJO VERA

Profesor Agregado de Derecho Administrativo
en la Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. EL CONSUMIDOR COMO SUJETO DE DERECHO (y el denominado Derecho de consumo). ANÁLISIS CRÍTICO.—III. PROSECCIÓN SOBRE LA TUTELA JURÍDICA DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA: A) *La protección jurídico-penal*. B) *El ordenamiento jurídico-privado y la tutela del consumidor*: 1. El planteamiento en las normas del Código civil. 2. El Código de Comercio y la legislación mercantil, en la vertiente de la protección del consumidor. C) *La protección del consumidor por la acción específica de las Administraciones Públicas*.—IV. REFLEXIÓN FINAL Y PERSPECTIVAS SOBRE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR.—V. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO GENERAL

No sería justo ni científico admitir, de entrada, que el ciudadano-consumidor se encuentra absolutamente desprotegido. Tampoco es exacto —y quizá las inexactitudes en este terreno lindan con actitudes demagógicas— rodear a la figura del consumidor (luego nos detendremos un momento en el examen de su categorización jurídica) de un halo de compasión o lástima que le deje sumido en una postura de minimización e incapacidad frente a su teórico oponente, el productor, a la vista del tratamiento legal de sus hipotéticas relaciones. Creo que, para empezar, conviene adoptar una serie de cautelas tanto en lo que se refiere a la consideración de las normas que, de una u otra forma, con uno u otro enfoque y para unos u otros objetivos, hacen referencia a la categoría de ciudadano-consumidor, como en el enjuiciamiento de las fórmulas, técnicas, mecanismos o instituciones jurídicas que aquéllas establecen en pro de la regulación y ordena-

(*) El presente trabajo constituye la versión reelaborada del texto de la conferencia pronunciada en la Feria Oficial y Nacional de Muestras de Zaragoza, el día 29 de octubre de 1978, en un «Seminario sobre consumo» organizado por el Instituto Nacional del Consumo, la Universidad de Zaragoza y la Asociación Provincial de Amas de Casa de Zaragoza.

ción de las relaciones que vinculan al productor o comerciante con los consumidores.

En primer lugar, parece que homogeneizar a las distintas categorías de consumidores en una sola y forzada figura resulta una vana y, hasta cierto punto, tendenciosa pretensión. La llamada por algunos «masa de los consumidores» podría constituir una excelente plataforma de ensayo para los más diversos estudios de la Sociología, cuando no un puro y simple objetivo de lucidas aventuras literarias. A este respecto, basta contemplar determinadas informaciones o asomarse a las conclusiones de algunos «colectivos» y reuniones para comprender cuánta frivolidad, cuánta insensatez y qué ignorancia caracterizan a quienes, movidos exclusivamente por interesados deseos de notoriedad, no ven en las relaciones vendedor-comprador, prestador de servicios-usuario, productor-consumidor o cualesquiera otras de similar corte más que un absoluto desequilibrio en la hipotética balanza que los vincula, naturalmente, siempre según ellos, totalmente decantada a favor de los primeros y en contra o perjuicio de los segundos. Incluso no faltan quienes, obcecados por la idea, se atreven a asegurar que la letra, el espíritu y los propios mecanismos aplicativos de la normativa jurídica demuestran aquel axioma privilegiando hasta límites intolerables al productor-vendedor-prestador de servicios y, de rechazo, gravando con pesadas cargas a los consumidores y usuarios.

Estas actitudes no pasan de ser, afortunadamente, más que «voces que claman en el desierto», y al lado de ellas, otras actitudes más templadas, más serias y más constantes compensan tanta demagogia y tratan de arrojar luz en el problema que ahora nos ocupa. Libros como el de James S. TURNER, introducido por el famoso súbdito norteamericano Ralph NADER (1), acerca de la política de protección de los alimentos en Estados Unidos constituyen un excelente ejemplo de la segunda tendencia.

Pues bien, este y otros intentos similares vienen a mostrar la existencia de unos agudos conflictos sociales en el ámbito de las relacio-

(1) Se trata del conocido informe que un amplio equipo, dirigido por Ralph NADER, paladín de los consumidores norteamericanos, realizó durante los años 1968 y 1969, en dos etapas, en torno a la política de protección de los productos alimenticios llevada a cabo por la *Food and Drug Administration*, de los Estados Unidos de Norteamérica. Como resultado de dichos informes, uno de los miembros del equipo, James S. TURNER, redactó el libro titulado *El festín químico*, traducido por J. M. ALVAREZ para la Editorial Dopesa y publicado en Barcelona, marzo de 1973.

nes económicas entre la producción y el consumo. Frente a lo que tradicionalmente se pensaba y la ciencia de la Economía se encargaba de pregonar, el equilibrio de tales relaciones ha sido siempre totalmente ficticio. Uno de los pioneros y más grandes economistas del mundo contemporáneo, Adam SMITH—creo que la cita es aquí merecida, aun cuando su planteamiento no responda a los criterios que ahora orientan esta temática—advertía ya en 1784:

«El consumo es el único fin y propósito de toda producción, y el interés del productor debe tenerse en cuenta sólo en la medida en que sea necesario para favorecer el del consumidor. El principio es tan evidente que sería absurdo intentar demostrarlo. Pero en el sistema mercantil, el interés del consumidor se sacrifica de forma casi constante al interés del productor; y parece considerarse la producción y no el consumo el fin último y el objeto de toda la industria y el comercio...

No resulta difícil determinar quiénes han sido los deformadores del sistema mercantil; es evidente que no han sido los consumidores, cuyos intereses se han visto totalmente menospreciados: han sido los productores, cuyos intereses se han respetado escrupulosamente; y entre esta última clase, nuestros mercaderes y manufactureros han sido en gran medida los principales arquitectos de todo ello» (2).

Está claro que, tanto el contexto social y económico de la época en que A. SMITH escribía, como el propio sentido de las frases transcritas no permiten encuadrar a las mismas en la tendencia contemporánea que se ocupa del estudio de estas cuestiones. Una sociedad y una economía que se dispone a «liberalizar» sus *relaciones* (lo que ocurre, plenamente como se sabe, durante el siglo siguiente) no muestra especial inquietud ni por las causas deformadoras del equilibrio entre la producción y el consumo, ni por los remedios de todo tipo—incluidos, claro está, los jurídicos, únicos a los que voy a referirme en este momento—que puedan servir al restablecimiento del equilibrio perdido. La «soberanía del consumidor» parece ser un remedio preventivo en el ámbito de las relaciones económicas. Y cuando se constata que tal «sober-

(2) Adam SMITH: *La riqueza de las naciones*, 1784. Tomo la cita de la introducción del libro mencionado en la nota anterior.

ranía» no existe más que sobre el papel y que la *producción*, a través o por medio de los más variados instrumentos, ha eliminado o reducido el aparente poderío del *consumo* se propone la introducción de «poderes compensadores» (3) contra el excesivo poder de las fuerzas productivas.

Aunque limitadas al campo de la industria alimenticia, son bien expresivas las frases que, en el prólogo al ya citado libro de James S. TURNER, escribe Ralph NADER:

«Ha habido durante demasiado tiempo un predominio abrumador de la información distorsionada, obra de la industria de la alimentación. No ha habido prácticamente ninguna fuerza autorizada equilibradora que pudiese informar al consumidor de lo que sucedía, de los cambios que se producían en los alimentos y de por qué se producían en los alimentos y de por qué la *Food and Drug Administration* ha eludido sus deberes... Esta fuerza equilibradora, que habría de dictar normas y proporcionar una información detallada, tendría que haber sido sobre todo la *Food and Drug Administration*... La economía de las empresas se forjalecía muy a menudo a costa y riesgo del consumidor. Como resultado, la competencia se transformó en un modo de eliminar al competidor descendiendo hasta el denominador común más bajo que pudiera permitirse en la calidad del producto. Al permitir la proliferación de estos abusos, y al renunciar a elaborar un sistema de normas que estableciesen un nivel de seguridad y de calidad para los alimentos, la *Food and Drug Administration* causó también graves perjuicios a todos los fabricantes escrupulosos que podrían haber enfocado la competencia como una lucha por mejorar el nivel nutritivo y la calidad de los alimentos, en lugar de tener que adoptar la posición opuesta, que es la que ha prevalecido...» (4).

(3) GALBRAITH: *American Capitalism. The Concept of countervailing Power*, Boston, 1952. Véase Luis GAMIR: *La rebelión del consumidor*, en «Información Comercial Española», núm. 490, junio de 1974.

(4) J. S. TURNER: *El festín químico*, citado. La *Food and Drug Administration* es un organismo autónomo del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los USA, encargado de hacer cumplir la *Food, Drug and Cosmetic Act*, de 1938 (alimentos fármacos y cosméticos y sus normas de calidad, vendidos en USA).

El ejemplo mencionado podría perfectamente aplicarse a cualquier otro sector industrial y comercial, aun cuando debe advertirse a este propósito que situar la responsabilidad en un organismo o ente de carácter público no deja de constituir una burda y torpe maniobra, muy en línea con la lógica del *Informationsmodell* que caracteriza —según asevera y critica SIMITIS (5)— a los sistemas y doctrinas político-económicas liberales.

En efecto —y valga la disgresión en este momento—, existen unas tendencias típicas del sistema capitalista y profundamente marcadas por la preocupación de garantizar los intereses de la empresa, a la vez que por el rechazo de todo tipo de intervenciones estatales que supongan grave conflicto con tales intereses. Según esas tendencias, los presupuestos y mecanismos del mercado y de la concurrencia son idóneos de por sí en orden a la mejor garantía de los intereses del consumo, es decir, de los consumidores, a quienes se supone provistos de un poderío potencialmente igual al de la empresa. SIMITIS, en uno de los trabajos más esclarecedores al respecto, reconoce que los sostenedores de este «modelo de mercado» han constatado en la realidad abundantes distorsiones y abusos de la empresa respecto de los consumidores, cuya situación es de debilidad e inferioridad en relación a sus teóricos oponentes. Pero, al mismo tiempo, los defensores del sistema capitalista aseguran que tales distorsiones o abusos son fenómenos exclusivamente accidentales y contrarios a la lógica del mercado y del sistema de *competencia*, motivo por el cual reducen al mínimo la importancia de dichos abusos y aseveran que es perfectamente posible eliminarlos por medio de la intensificación de la competencia entre las empresas que ofrecen bienes y servicios al consumidor, del fortalecimiento de la transparencia del mercado y de la potenciación de las medidas asociativas o de otra índole de los propios consumidores al objeto de conseguir mayor educación y más eficaz información de éstos respecto del funcionamiento del mercado (6).

Sin embargo, no se trata tanto de fenómenos accidentales como de unas graves y crecientes disfunciones en el sistema capitalista o de la economía de mercado. Este sistema se basa, como es obvio, en la supervaloración del capital y, correlativamente, en la maximización

(5) K. SIMITIS: *Verbraucherschutz: Schlagwort oder Rechtsprinzip?* Baden-Baden, año 1976. Véase una excelente recensión a este libro en la revista «Política del Diritto», octubre de 1977, pp. 581-597, obra de Enzo Roppo con el título *Un contributo alla discussione sulla tutela dei consumatori*. De esta recensión se han tomado las referencias a SIMITIS.

(6) SIMITIS, *op. cit.*, en especial capítulo 3.º

de los beneficios empresariales. Entre otros medios o fórmulas utilizados para el logro de tales objetivos, bastaría con hacer referencia a los siguientes:

a) la ocultación de la naturaleza real y auténtica calidad de los productos, a través de la manipulación de su aspecto exterior;

b) la falsedad y unilateralidad de la información que las empresas ofrecen en torno a sus propios productos;

c) las técnicas de diferenciación artificial—elevada al máximo, por ejemplo, en los géneros o productos medicamentosos—y de elaboración engañosa que confunden a los consumidores y les impiden una elección racional de dichos productos;

d) el empleo indiscriminado de nuevas tecnologías y nuevos productos que multiplican los riesgos y posibilidades de daños para los consumidores;

e) las fórmulas de «venta agresiva» y, por lo general, engañosa, basada en una «preformulación unilateral—a favor de la empresa—de las cláusulas contractuales»;

f) los reclamos publicitarios sugestivos, falsos en buena parte de los casos, que inducen a los consumidores a demandar necesidades artificialmente creadas, y

g) la dependencia rígida de los consumidores respecto de las empresas en lo que concierne a los servicios de asistencia y reparación posventa.

A estas graves disfunciones notadas por SIMITIS, podrían añadirse otras muchas que revelan perfectamente, como ha dicho ROPPO, la falsedad de la posición de sustancial paridad entre los consumidores y la empresa o, dicho de otro modo, la imposibilidad de sostener el viejo aserto de que los consumidores disfrutan de igual *chance* que la empresa en una economía de mercado (7). En mi opinión, la creciente tendencia a la monopolización de la elaboración de productos por medio de fórmulas de fusión de empresas que trascienden, como es sabido, las propias fronteras nacionales—lo cual, y ello es obvio, reduce severamente las posibilidades del Derecho tuitivo de los consumidores, habitualmente ceñido a los límites territoriales de un determinado país (y, como mucho, de una determinada región supranacional)—, así como la existencia cada vez más acusada de *cauces*

(7) Enzo ROPPO: *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, en «Politica del Diritto», año 1975, pp. 701 y ss.

intermedios que alteran hasta desvirtuarla la tradicional relación productor-consumidor (8), son factores a no despreciar en el análisis de las disfunciones de la economía de mercado.

Pues bien, la lógica del *Informationsmodell*, prácticamente monopolizadora de las acciones hoy conocidas y utilizadas en el ámbito de la protección del consumidor, ha impuesto y propiciado un «Derecho de los consumidores» que se caracteriza sobre todo por ser una especie de defensa y garantía de la economía liberal. La tutela o protección de los consumidores construida según esa lógica se plasma fácilmente—y lo vamos a comprobar con el examen de las técnicas jurídicas existentes en nuestro país, en los más variados ámbitos del Derecho—en una normativa «defensiva» o, en terminología jurídica, «policial», que evidencia las intervenciones del Poder público *a posteriori*, con la finalidad de reprimir los abusos cometidos aislada u ocasionalmente y, a la vez, con el objetivo exclusivo de restablecer y sostener el *statu quo* del «orden público económico». No hay, no existe así, una auténtica y real protección de los consumidores en tanto no se renueven sensiblemente las causas sociales que han generado las situaciones de corruptela generalizada y en tanto no se impongan soluciones que no sólo incidan sobre los comportamientos individuales de las empresas y de los consumidores sino, y esto es lo importante, sobre los presupuestos sociales de tales comportamientos (9).

Veremos después, tras una breve exposición de los más destacados instrumentos y técnicas jurídicas de la normativa española, cómo algunos teóricos han detectado y formulado toda una serie de soluciones que contribuyan a sentar las bases de un eficaz «Derecho de los consumidores». Estas advertencias iniciales, no obstante, tratan de situar pues el tema dentro de las perspectivas generales que hoy ofrece la llamada «economía social de mercado» y de los remedios jurídicos que, a su amparo y bajo su inspiración, adoptan los Estados que se mueven en torno a los principios rectores de aquélla.

Antes de pasar revista, sin embargo, a la normativa que hace referencia al ámbito de la protección jurídica de los consumidores, creo

(8) Del mismo modo, la relación prestador de servicios-usuario, como lo demuestra la existencia frecuente de los *concesionarios* encargados, por el titular del servicio, de explotar y gestionar la actividad encomendada. Es habitual que sean los concesionarios quienes presionen sobre el Organismo concedente para lograr la eufemísticamente llamada «acomodación» de las tarifas a los costes reales.

(9) Me remito, en este punto, a lo que se dice en la reflexión final de este trabajo.

que vale la pena intentar una fijación más o menos aproximada del concepto de consumidor. ¿Existe éste en Derecho español? ¿Hay algún criterio jurídico que permita una identificación de los consumidores y, en consecuencia, definir —o al menos describir— las normas que se inscriben en la órbita de su protección?

II. EL CONSUMIDOR COMO SUJETO DE DERECHO. ANÁLISIS CRÍTICO

Es preciso decir, en primer término, que esta cuestión no pasa inadvertida a quienes desde hace algunas décadas están ocupándose del tema de la protección jurídica del consumidor. Ya hemos visto cómo el gran economista Adam SMITH —y, por supuesto, muchos otros posteriormente— hacía alusión al término. Naturalmente, estas alusiones no pueden valorarse desde la perspectiva jurídica, aún cuando tampoco puede desdeñarse su importancia desde el momento en que ha sido a su amparo y con su inspiración directa como se han generado las inquietudes que determinaron la incorporación a la norma de terminología semejante. Conviene recordar ahora que los países anglosajones —justamente caracterizados por su escasa tendencia a la normativa escrita— han sido pioneros en el tema. En el mes de julio del año 1962, se publicó en Inglaterra el conocido *Final Report of the Committee on Consumer Protection*, llamado también «*Molony Report*» por ser Joseph T. MOLONY quien presidió la Comisión encargada de elaborar dicho informe (10). En dicho informe se hacía referencia al «hombre como consumidor» y se destacaba que «the consumer is everybody all the time». Como es obvio, semejante descripción —por su tremenda amplitud— eliminaba de partida cualquier intento de construcción jurídica de la figura del consumidor, y, por ende, echaba por tierra las posibilidades de elaboración del «Derecho de los consumidores». En realidad, las menciones al *consumidor* en los más diversos sectores normativos no pueden justificar la pretensión de erigir una construcción jurídica del consumidor, porque no existe, como dice Denise BAUMANN (11) un «sujeto de Derecho que se denomi-

(10) Se trataba de una de las famosas Comisiones de encuesta, muy utilizadas en la Gran Bretaña en los más diversos sectores, que acometen la tarea de recabar datos, estudiar problemas y llevar a cabo análisis, con los cuales se elabora un Informe y se eleva al Ejecutivo con el objetivo inmediato de preparar posteriormente una norma jurídica.

Una referencia bastante completa del citado *Report* puede verse en el libro de Ronald WRAITH: *The Consumer Cause*, editado por el Royal Institute of Public Administration, Londres, 1976.

(11) Denise BAUMANN: *Droit de la consommation*, Librairies Techniques, París, 1977, p. 2.

ne consumidor». Este puede ser un comprador, arrendatario, usuario, derechohabiente, prestatario, cuentacorrentista, turista, espectador, etcétera, es decir, *cualquier persona que interviene en relaciones jurídicas situado en la posición de demanda en un hipotético y convencional vínculo con el titular de la oferta.*

La inexistencia del concepto jurídico de consumidor o, al menos, las tremendas dificultades que ofrece una identificación técnica del mismo, no deben ensombrecer, sin embargo, la panorámica general que se relaciona con esta temática. Hay un acuerdo casi unánime en los tratadistas que se ocupan de estas cuestiones respecto a la denominación adoptada, denominación que, por otro lado, puede ser útil si se prescinde de problemas técnico-jurídicos o de los habituales «celos interdisciplinarios» que suelen dificultar cualquier conceptualización jurídica. De otro lado, no cabe desconocer en el ámbito del Derecho las dificultades por las que se ha pasado en los intentos de caracterización jurídica de otros conceptos, como el de *ciudadano* y *administrado*, o el de *turista*, *espectador*, etc., por utilizar sólo alguno de los más problemáticos. Hay, finalmente, abundantes referencias en los más diversos sectores normativos (penal, mercantil, administrativo, etc.) que han terminado por concienciar a la generalidad de la doctrina respecto a la conveniencia de la aceptación del término «consumidor», e incluso por hacer alcanzar a éste una cierta entidad y una relativa «carta de naturaleza». Es perfectamente sabido que ya en la Ley 110/1963, de 20 de julio, sobre «represión de prácticas restrictivas de la competencia», el legislador confesaba en el preámbulo lo siguiente:

«...La necesidad de una Ley especial que de forma general regule la competencia en el mercado se deja sentir hoy en España de la misma forma en que se manifestó con anterioridad en otros países, al alcanzarse en ellos un determinado nivel de desarrollo y viene exigida, no sólo por esta razón, sino por el indeclinable y permanente deber del Estado de defender al *consumidor* contra los abusos derivados de restricciones intencionadas a la competencia...» (12).

(12) Hay referencias mucho más antiguas, aunque, por supuesto, ocasionales. Véase, al respecto, Angel SÁNCHEZ BLANCO: *El consumidor ante la política de abastecimiento y ante la política comercial*, núm. 85 de esta REVISTA (1978), pp. 110 y concordantes.

A partir de esta norma, y dejando de lado ocasionales referencias a los consumidores, han sido abundantes las menciones específicas al concepto de consumidor, sin que, naturalmente—y como suele ser habitual en las leyes españolas—, el legislador intentara una definición—ni siquiera una mera descripción—del mismo. A este respecto podrían citarse bastantes normas, destacando muy especialmente la actual redacción del artículo 537 del Código penal—que más tarde examinaremos—, en el cual se incrimina al «que, con ánimo de obtener lucro ilícito en perjuicio del consumidor, alterase maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores del fluido eléctrico o cometiere cualquier otro género de defraudación...», y, por citar alguna de las más recientes, el Decreto 1882/1978, de 26 de julio, sobre *canales alternativos de comercialización*, cuya artículo 2.º a) se refiere a los «consumidores» en los apartados tercero y cuarto, entre otros. Paso por alto, obviamente, la consideración del Decreto de 17 de marzo de 1966, que reguló la organización de la Dirección General de Comercio Interior, cuyo artículo 3.º atribuía como funciones de esta Dirección las de «estudiar y proponer la reglamentación de la actividad de las asociaciones de consumidores», y que constituyó sin duda, en el terreno de la organización y de la política de la tutela del consumidor, una punta de lanza importante. Dejo de lado también el Decreto de 7 de noviembre de 1975 que creó nada menos que una *Dirección General de los Consumidores*, sustituida más tarde—con el reciente Decreto orgánico de 2 de marzo de 1978—por la *Dirección General del Consumo y de la Disciplina del Mercado*, y los Decretos de 7 de noviembre de 1975—de creación del Instituto Nacional del Consumo, transformado en organismo autónomo por Real Decreto de 11 de noviembre de 1977 (13)—y 26 de julio de 1978—regulador de las funciones del Instituto para la Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO) (14)—, todos los cuales han contribuido a naturalizar, desde el trascendental punto de vista de la organización

(13) El reglamento que regula su estructura y funciones ha sido aprobado por Orden ministerial de 29 de marzo de 1978. No obstante, fue el Decreto de 6 de mayo de 1971 el que creó un llamado Consejo de Comercio Interior y de los Consumidores.

(14) El Decreto-ley de 30 de noviembre de 1973 reorganizó la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes y creó (art. 6.º) el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales, con el carácter de organismo autónomo adscrito al Ministerio de Comercio. Entre sus numerosas funciones se le atribuían la de proponer al Gobierno las disposiciones y medidas conducentes al perfeccionamiento y reforma de las estructuras comerciales y las de fomentar y orientar la actividad de entidades, agrupaciones o asociaciones que pudieran colaborar con dicho or-

administrativa (15), unas tendencias de actuación política y normativa hasta esos momentos bastante difusas.

Todas estas específicas alusiones que acaban de referenciarse no constituirían más que una simple anécdota, normativa u organicista, en el camino de definición de la protección jurídica de los consumidores. Por muy importantes que parezcan y por benévolos que sean los juicios al respecto, está fuera de duda que sólo una *normativa sustancial* y cuya mecánica aplicativa sea inflexible y eficaz—lo que en buena medida depende de unas estructuras administrativas, judiciales y privadas de signo muy diferente al que ahora existe—, podría contribuir a la transformación rigurosa de la política de protección del consumidor, orillando declaraciones pragmáticas y pasando por encima de las discusiones terminológicas que a poco o nada conducen. Una importantísima punta de lanza la constituye sin duda el reciente texto constitucional español en cuyos artículos 51 y 54 —aparte, naturalmente, otros preceptos sustantivos de mayor alcance— se tratan de sentar las bases específicas para una adecuada política normativa de tutela de los consumidores. El artículo 51 constriñe a los «poderes públicos» a garantizar «la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos», a promover «la información y la educación de los consumidores y usuarios», a fomentar «sus organizaciones» y a oír «a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca». Por otro lado, el párrafo 3.º de este mismo precepto reserva a la ley la regulación «en el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores... del comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales», tratando de evitar la hasta ahora frecuente tendencia a la *normativización coyuntural* y por cauces casi *exclusivamente administrativos* (16), que ha propiciado cierto desbarajuste caprichoso en las políticas de intervención del poder público en la vida económica y, por lo que ahora nos importa, si bien ha con-

ganismo. Su organización fue aprobada por Decreto de 7 de diciembre de 1973, aunque el Decreto de 26 de julio de 1978 reorganiza las funciones del IRESCO.

(15) Como ha puesto de relieve algún sector doctrinal, por ejemplo, en materia portuaria (Luis COSCULLUELA: *Administración portuaria*, Ed. Tecnos, Madrid, 1973) o en materia de ordenación de las aguas (Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: *Aguas públicas, aguas hidráulicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1965).

(16) Ya se aconsejaba hace algunos años la promulgación de una Ley general del comercio interior, con el fin de evitar lo que se denuncia en el texto. Véase, por ejemplo, MANZANEDO-HERNANDO-GÓMEZ REINO: *Curso de Derecho Administrativo económico*, «Instituto de Estudios de Administración Local», Madrid, 1970, p. 418.

seguido formulaciones esporádicas en el ámbito de la tutela del consumidor, como vamos a ver seguidamente, también es cierto que ha dificultado muy sensiblemente la utilización efectiva de los instrumentos, técnicas o mecanismos teóricamente dispuestos para la defensa o protección de los consumidores. En este sentido, debe destacarse cómo el párrafo 2.º del mencionado artículo 51 del texto constitucional encomienda a los poderes públicos el fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios, en un claro intento de renovar en profundidad la *mecánica individualista* que caracterizaba hasta el presente, al menos de una forma oficial, las acciones tuitivas del consumidor (17).

A la vista de lo expuesto puede concluirse fácilmente que no existe una definición o conceptualización jurídica del consumidor, como sujeto de Derecho o centro de imputación de derechos y obligaciones. En la legislación española, con acierto a mi juicio, se ha orillado por el momento esta espinosa cuestión, sin que ello signifique un desprecio del tema, sino más bien un reconocimiento tácito de la dificultad e inconveniencia de proceder a la fijación de contornos y el establecimiento de delimitaciones que, a no dudar, serían juzgadas como inoportunas. La *constitucionalización* del programa que se acaba de mencionar implica, junto a las específicas referencias organicistas ya existentes y a las que he hecho una sucinta alusión, una declaración expresa de cuál ha de ser el ámbito de acción de los poderes públicos en este campo.

Por supuesto, el Derecho sustantivo ha de completar en breve la insuficiente normativa ahora existente, así como establecer adecuados mecanismos de defensa individual y colectiva—sobre todo esta última (18)—que posibiliten la efectivización de la política defensiva del consumidor. Y como quiera que parece próxima una incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, no está de más recordar que los países integrantes de la misma—cuya legislación y estructura pública y privada han alcanzado una cota elevada en esta temá-

(17) Asimismo, el artículo 54 del texto constitucional que establece el llamado Defensor del Pueblo, designado por las Cortes para la defensa de los derechos comprendidos en este título (y, por tanto, de los del art. 51). Hay un ejemplo excelente en Suecia, cuyo Konsumentenombudsman (o sección para la defensa del consumidor) interviene decisivamente en los procesos decisionales de la empresa.

(18) A tal efecto, hay que recordar el modelo de las denominadas *class actions* anglosajonas, puestas en práctica en USA con relativo éxito. Véase, sobre el tema, Elke von HIPPEL: *Les moyens judiciaires et parajudiciaires de la protection des consommateurs vue sous l'angle du droit comparé*, en la «Rivista delle Società», año 22, mayo-agosto 1977, fascs. 3.º y 4.º, pp. 522-531.

tica—observan ciertas cautelas a la hora de generalizar conceptos que, por eso mismo, resultan escasamente útiles. El camino elegido respecto a lo que conviene a la normativa comunitaria, parece bastante adecuado. Se trata de establecer *sectorialmente* ámbitos de protección efectiva, para lo que se hace necesario precisar lo que debe entenderse por «consumidor» en cada sector concreto. Así, tras la formulación de un llamado «programa preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información al consumidor», adoptado el 14 de abril de 1975, en el que se sientan las bases generales a las que adecuar la política normativa de los países miembros de la misma, se ha publicado recientemente una propuesta de *directiva*—especie de recomendación que, si no es jurídicamente vinculante, suele gozar de gran respeto por parte de aquéllos—presentada al Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea el 17 de enero de 1977. Esta «propuesta» hace referencia al supuesto específico de *los contratos negociados fuera de los locales comerciales*—ventas a domicilio, por ejemplo—, y, en lo que nos interesa ahora, define al consumidor como «la persona física que para las transacciones comerciales comprendidas en la presente directiva no obra en el ámbito de una actividad comercial o profesional» (19).

Como se observa, la definición o concepción jurídica del consumidor es, en este caso, bastante más precisa que la tradicional de «comprador» vista desde la perspectiva jurídico-privada, y, sin duda, resultará útil a los fines propuestos. De todas formas, la categorización jurídica del consumidor, por sí sola, no es importante, igual que ocurre con el llamado por algunos «Derecho del Consumo». Aun cuando a efectos didácticos pueda aceptarse el empleo de semejante terminología, no cabe duda que, como afirma L. BIHL, «en realidad lo que así se denomina no es en modo alguno un conjunto coherente concebido con el fin de reglamentar las relaciones entre productores y distribuidores, por una parte, y consumidores, por otra, sino un conjunto de reglas disparatadas, de origen muy diverso, de textos especiales recientes o de textos antiguos forzados y equívocos, de construcciones jurisprudenciales y análisis doctrinales que conciernen, alternativamente, al Derecho civil, al mercantil y al penal» (20).

(19) La directiva aparece publicada, por ejemplo, en la «Rivista delle Società», año 22, septiembre-octubre de 1977, fasc. 5, pp. 987-990.

(20) L. BIHL: *Naissance d'un droit de la consommation*, citado por Denise BAUMANN en *Droit de la consommation*, p. 2.

III. PROSPECCIÓN SOBRE LA TUTELA JURÍDICA DEL CONSUMIDOR EN ESPAÑA

Con estas premisas, podemos ya adentrarnos en el examen esquemático, y con propósitos exclusivamente informativos, de las diferentes vertientes que el Derecho español ofrece en el ámbito de la protección de los consumidores. Razones obvias de espacio y tiempo me obligan a prescindir de algunas formulaciones de poca importancia y, desde luego, del análisis riguroso de las aquí mencionadas. En algún supuesto, incluso, bastará con la simple cita y remisión a la normativa, jurisprudencia o doctrina que han hecho referencia al tema.

A) *La protección jurídico-penal.*

Para comenzar, voy a referirme al ámbito jurídico-penal, ciñéndome sustancialmente al examen puramente descriptivo, sin perjuicio de alguna ocasional y convencional valoración crítica, de los preceptos del Código penal que, a mi juicio, evidencian directa o indirectamente una intención tuitiva del ciudadano en su faceta de consumidor. Debe advertirse que, tanto por su *ratio essendi*, como por la propia literalidad de sus términos, el Código penal español no ha sido formulado desde perspectivas más o menos próximas a la preocupación tutelar de los consumidores. Sólo por razones de carácter didáctico e informativo puede decirse que hay algunos preceptos de aquél que delinean un ensamble represivo de las conductas ilícitas que determinadas personas observan en perjuicio del ciudadano-consumidor. No es necesaria una excesiva pormenorización—recorriendo los tipos delictivos del Código cabría, por supuesto, encontrar otros muchos referidos al tema que nos ocupa— para descubrir abundantes tipos de la legislación criminal a través de las cuales se prevén sanciones penales para quienes, por acción u omisión, provoquen daños y perjuicios a las hipotéticas víctimas que, en su calidad de sujeto pasivo, pueden ser fácilmente identificadas en el concepto amplio de **consumidor**.

En primer término vale la pena mencionar los llamados *delitos contra la salud pública*, regulados en la sección 2.^a del capítulo II del título V—artículos 341 y siguientes—, todos ellos destinados a proteger «un valor comunitario inmanente a la idea de convivencia huma-

na» (21) como es la salud colectiva (y, claro está, la individual). Aun cuando la defensa de este «valor» preocupa al legislador desde una época relativamente próxima a la nuestra, lo cierto es que la introducción de alguno de estos tipos delictivos data de mediados del pasado siglo. Prescindiendo ahora del análisis de la polémica abierta en la doctrina penalista sobre la *naturaleza* de estos delitos—centrada en la consideración antagónica de sus caracteres de delitos de peligro o de resultado (22)—, puede asegurarse que la *ratio legislatoris* la constituye el peligro abstracto que el tráfico y consumo de productos alimenticios o medicamentosos representa contra la salud pública. Los artículos 341 y 342 del Código penal establecen sanciones que van desde el arresto mayor—un mes y un día a seis meses— a la prisión menor—seis meses y un día a seis años—, además de multas pecuniarias oscilantes entre las 20.000 y las 100.000 pesetas (23) para:

- a) «el que, sin hallarse autorizado, elabore sustancias nocivas a la salud, o productos químicos que puedan causar estragos, para expenderlos, o los despachare o vendiere, o comerciare con ellos»; y
- b) «el que, hallándose autorizado para el tráfico de sustancias que puedan ser nocivas a la salud, o productos químicos de la clase expresada en el artículo anterior, los despachare o suministrare sin cumplir con las formalidades prescritas en los reglamentos respectivos».

Nótese bien que el espíritu y la letra de ambos preceptos no permiten identificar a los grandes sistemas de producción fabril de tales géneros peligrosos. Sin duda los redactores del Código pensaban—así se deduce de la utilización del término *elaborar* del artículo 341— en la fabricación individual de estas sustancias. Y, por ende, en el delincuente-persona física. Como es sabido, no existe responsabilidad criminal para las personas jurídicas, lo cual reconduce al difícil terreno de «la prueba» el problema de la averiguación de responsabilidad penal de las personas físicas que están al cargo de empresas pro-

(21) FRANCISCO MUÑOZ CONDE: *Derecho penal. Parte especial*, Universidad de Sevilla, 2.º ed., Sevilla, 1976, p. 403.

(22) Para RODRIGUEZ DEVESA: *Derecho penal español*, Madrid, 1975, pp. 934 y ss., se trata de delitos de resultado, mientras que MUÑOZ CONDE (*op. cit.*) estima que se trata de delitos de peligro.

(23) Estas cuantías, como las que se mencionan seguidamente, derivan de la última reforma del Código penal llevada a cabo por Ley de 8 de mayo de 1978.

ductoras o distribuidoras de aquellos géneros perjudiciales para la salud de los consumidores. En este sentido un importante avance se ha producido con la incorporación al Código penal de los llamados «delitos contra la libertad y la seguridad en el trabajo» —avanzadilla del *delito social* (24)—, toda vez que, por primera vez, la legislación penal admite la comisión de hechos delictivos por parte de «personas jurídicas», sancionando sustitutoriamente «a los administradores o encargados del servicio que los hubieran cometido (los hechos) o que, conociéndolos y pudiendo hacerlo, no hubieran adoptado medidas para remediarlos».

Una interpretación actualizada y coherente de estos preceptos permite, a mi juicio, propugnar la rápida generalización de la técnica empleada para el supuesto anterior a cuantas conductas delictivas supongan ese «peligro abstracto que el tráfico y el consumo... representa para la salud colectiva».

Por otro lado, hay que señalar cómo la legislación penal supone en estos casos una especie de habilitación permanente para que la Administración intervenga en el comercio de este tipo de géneros. Me refiero, claro está, a la obligación que el artículo 342 impone a todos los que despachen o suministren sustancias nocivas para la salud a «cumplir las formalidades previstas en los Reglamentos respectivos». Sin perjuicio de ulteriores referencias a esta cuestión, puede decirse que, al igual que ocurre con la ley francesa de represión de fraudes, del año 1905, calificada como «verdadera carta del honesto comercio» (25), la Administración tiene aquí un campo abierto en orden a la regulación adecuada del tráfico de géneros y productos de este tipo. Naturalmente el concepto de *nocividad* debe ser valorado adecuadamente, huyendo de interpretaciones personalistas que desvirtúen el verdadero espíritu del precepto (26).

(24) El art. 499 bis del Código penal, que trata de los «delitos contra la libertad y la seguridad en el trabajo», fue incorporado al Código por Ley de 15 de noviembre de 1971. Muy recientemente, la Ley de 14 de noviembre de 1977, sobre medidas urgentes de reforma fiscal, ha ido por el mismo camino, al regular el llamado delito fiscal o de defraudación de cuotas tributarias, en los artículos 35 y siguientes. En el artículo 35, párrafo 3, se reconoce la posibilidad de que tal delito pueda ser cometido por una persona jurídica, en cuyo caso se traslada la responsabilidad «a los directores, gerentes, consejeros-delegados o personas que efectivamente ejerzan su administración, a menos que quede demostrada su ausencia de responsabilidad, en cuyo caso la imputación del hecho delictivo se efectuará al autor material, sin perjuicio de la responsabilidad que incumba a los otros partícipes».

(25) Denise BAUMANN: *Droit de la consommation*, cit., p. 9. La opinión pertenece al Servicio francés para la represión de los fraudes.

(26) Dice muy gráficamente MUÑOZ CONDE (*op. cit.*, p. 406) que la nocividad

En el ámbito del tráfico de *medicamentos*, los artículos 343 y siguientes establecen un abanico de medidas represivas destinadas a la protección del consumidor. Hay que advertir que la definición del medicamento está contenida en la base decimosexta de la Ley de Bases de Sanidad Nacional con unas características demasiado amplias que, a nuestro propósito, pueden fácilmente abreviarse así: medicamento es todo medio o producto terapéutico destinado a las personas (27). El Código penal sanciona:

- a) el despacho de medicamentos deteriorados;
- b) la sustitución de unos medicamentos por otros;
- c) la expedición sin cumplir formalidades reglamentarias; y
- d) la alteración y simulación de medicinas (28).

Las penas aplicables a estas conductas ilícitas son también importantes. Desde el arresto mayor para el caso de la venta antirreglamentaria, hasta la prisión menor para los demás supuestos, con independencia de las multas de elevada cuantía, que oscilan, desde la reforma de 1978 ya citada, entre las 20.000 y los cuatro millones de pesetas. El último de los supuestos referidos—la alteración y simulación de medicinas—constituye un auténtico «cajón de sastre» y, como dice RODRÍGUEZ DEVESA, en su fondo yace un claro *fraude* tanto en la elaboración mediante alteración en las dosis e imitación o simulación de

ha de ser *general* y no particular, o sea, la que en algún caso concreto pueden tener ciertas sustancias para algunas personas (el azúcar para los diabéticos, por ejemplo). En este caso, al interpretar este término hay que tener presente la doctrina, de gran arraigo ya en nuestro ordenamiento y en nuestra jurisprudencia, de los conceptos jurídicos indeterminados. Para una información exhaustiva sobre el tema, véase, por todos, el importante libro de Fernando SAINZ MORENO: *Conceptos jurídicos. Interpretación y discrecionalidad administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1976.

(27) En el apartado cinco de la base decimosexta de la citada Ley se entiende por medicamento a «las sustancias simples o compuestas preparadas y dispuestas para su uso medicinal inmediato, tanto si proceden del reino mineral, vegetal o animal, como si se trata de agentes biológicos o productos sintéticos, tengan o no el carácter de especialidad farmacéutica, bien sean destinados a la medicina humana o a la veterinaria». No obstante la doctrina penal, con práctica unanimidad, excluye de este concepto a los de utilización veterinaria.

(28) Es abundantísima la normativa que regula las formalidades reglamentarias de la fabricación y venta de productos medicinales. Entre ésta destaca el Reglamento para la elaboración y venta de especialidades farmacéuticas, aprobado el 9 de febrero de 1924, el Decreto de 10 de agosto de 1963 sobre farmacias, el Decreto de 1 de diciembre de 1977 sobre promoción, información y publicidad de especialidades farmacéuticas, y el de 14 de abril de 1978 sobre control, dispensación, etcétera, de especialidades farmacéuticas en los centros de la Seguridad Social.

sustancias medicinales dándoles apariencia de verdaderas, como en su «comercio» o tráfico ilegal a sabiendas de que se hallan alteradas (29).

De similar configuración a los anteriores son los artículos 346 y 347, que sancionan conductas ilícitas referentes a la alteración de bebidas o comestibles destinados al consumo público, la venta de géneros corrompidos, la fabricación o venta de objetos nocivos a la salud, el ocultamiento o sustracción de géneros destinados a ser inutilizados y el vertido de objetos nocivos a la salud en aguas públicas destinadas al consumo. Estas conductas se sancionan con la pena de prisión menor y multa de 20.000 hasta 100.000 pesetas, y es curioso que, en alguna ocasión, los Tribunales han declarado que la simple exhibición en venta de los productos alimenticios adulterados u objetos nocivos se estima generalmente como *consumación* (30), lo que, indiscutiblemente supone una mayor garantía de protección para los potenciales consumidores de semejantes géneros. Debe asimismo observarse que la legislación penal no deja sin sanción a otros individuos cuyo grado de autoría, en estos hechos, resulta de menor gravedad. Con una terminología arcaica y, a mi parecer, de necesaria interpretación extensiva, el Código represivo sanciona también a «los dueños o encargados de fondas, confiterías, panaderías u otros establecimientos análogos que expendieren o sirvieren bebidas o comestibles adulterados o alterados, o no observaren en el uso de las vajijas, medidas y útiles destinados al servicio las reglas establecidas o las precauciones de costumbre» (31).

Una advertencia final muy importante. La doctrina penalista afirma unánimemente que todos estos tipos delictivos pueden concurrir con los delitos específicos de la estafa—como luego veremos—y con los de homicidio y lesiones, cuando de resultas de las alteraciones se produjeren éstos.

Otro sustancioso paquete de medidas represivas penales que podríamos alinear sin esfuerzo en el ámbito tuitivo de los consumidores viene constituido por los tipos delictivos que contiene la sección 5.^a del capítulo IV del título XIII—precisamente en el que figura *la estafa* que veremos a continuación, de la que supone una incriminación más

(29) RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho penal...*, cit., p. 939.

(30) Al efecto, véase la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Criminal) de 23 de enero de 1960 (*Aranzadi*, marginal 48).

(31) Artículo 576, párrafo 3.º, del Código Penal, que prevé para estos casos una sanción de cinco a quince días de arresto menor y multa de 500 a 10.000 pesetas, según la última reforma aprobada por la ya citada Ley de 8 de mayo de 1978.

específica—, es decir, los que se denominan *defraudaciones de fluido eléctrico y análogas*. Con estos tipos delictivos se reprimen los fraudes cometidos en el suministro de energía eléctrica, gas, agua u otros elementos, energía o fluidos ajenos (como, por ejemplo, la gasolina). Esta amplitud de menciones permite «actualizar» hasta límites imprevistos los fraudes de cualquier género energético, sin llegar a la exageración puramente anecdótica de englobar entre ellas—como en su día pretendiera algún autor (32)—las «defraudaciones» cometidas, por ejemplo, en la venta de animales reproductores (la llamada energía genésica).

Estas defraudaciones pueden ser cometidas no sólo por el *productor*, sino también por el consumidor, a través de las alteraciones maliciosas—«trampas», según el lenguaje popular—en los aparatos contadores. Y no deja de ser curioso que se castiguen con menos rigor los fraudes que comete el productor en perjuicio del consumidor que a la inversa (33). Ciertamente que la pena de multa con que inicialmente se sanciona al «que con ánimo de obtener lucro ilícito *en perjuicio del consumidor*, altere maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores de fluido eléctrico» (o de cualquier otro tipo energético), puede convertirse incluso en castigo carcelario—arresto mayor—en los supuestos de reincidencia. Así lo prevé expresamente el artículo 537 del Código. Pero la doctrina penalista no se muestra demasiado conforme con este sistema de «agravación» de las sanciones, habida cuenta de que la circunstancia de la reincidencia solamente cabe aplicarla a *las personas físicas*, cuando realmente son *las Empresas* productoras—o suministradoras—las culpables en estos delitos. De nuevo hay que recordar aquí lo dicho a propósito de los «delitos sociales», e insistir en que la definitiva admisión de la responsabilidad de las personas jurídicas—en el bien entendido de que aquí habría de jugar el mecanismo subrogatorio o de traslación de responsabilidad criminal a los administradores o encargados de las mismas—podría jugar un papel relevante de cara a una instrumentación adecuada de la tutela del consumidor por la vía penal. Nótese, por cierto, que éste es uno de los muy escasos supuestos de la normativa española vigente

(32) RUIZ FUNES: *La protección penal de la energía genésica*, en la «Revista Jurídica de Cataluña» del año 1926. Tomo la cita de MUÑOZ CONDE (*op. cit.*).

(33) Véanse los artículos 536 y 537, donde para las defraudaciones del consumidor se establece pena de arresto mayor y multa, mientras que para el fraude del productor o distribuidor se establece sólo pena de multa, salvo supuestos de reincidencia.

donde se hace mención específica del *consumidor*, y en el que aparece muy clara y definida su posición de ciudadano-víctima.

Otras interesantes figuras delictivas son las englobadas bajo la rúbrica *de las maquinaciones para alterar el precio de las cosas*, a tenor de las cuales se trata de reprimir los abusos que los productores o comerciantes puedan cometer aprovechándose de determinadas coyunturas o situaciones que les permiten lucrarse fácilmente a costa de los potenciales consumidores. La actual redacción de estos preceptos procede de fecha reciente—la Ley de 15 de noviembre de 1971, de reforma del Código penal—y aunque son figuras delictivas pensadas en una época de signo liberal con el propósito de proteger el patrimonio y la economía de cada individuo (34), el legislador de nuestro tiempo ha querido transformar ese signo—es muy explícito el preámbulo de la Ley citada, que habla de los «delitos económicos» y de carácter social—para desembocar, sin duda, en la órbita de la protección del consumidor. Prueba manifiesta de ello la constituye un doble dato:

a) por un lado, dentro de la «maquinación para alterar los precios» caben los tan repetidos acaparamientos y ocultaciones con objeto de elevar el precio de las cosas, a que se refiere el artículo 540 del Código, y

b) por otro lado, el artículo 541 dispone una agravación de las penas cuando «cualquiera que fuera la forma de determinación del precio, las conductas previstas en él (quiere decirse en el artículo precedente) *recayeren sobre sustancias alimenticias, medicamentos, viviendas u otros objetos de primera necesidad*» (35).

Se me ocurre pensar, sólo a título ejemplificativo, en el tremendo papel que podrían desempeñar estos preceptos de cara a la «represión preventiva» (valga la antinomia) de todas esas conductas que algunos intermediarios desaprensivos adoptan con el inconfesado propósito de acelerar la demanda colectiva y poder así proceder a las elevaciones de los precios (36).

(34) MUÑOZ CONDE: *Derecho penal...*, cit., p. 281. Una interesante opinión, en relación con la vigencia de la Ley de 1939, sobre abastecimientos puede verse en RODRÍGUEZ DEVESA: *Derecho penal...*, cit., p. 496.

(35) Es interesante también lo que dispone el párrafo 2.º de este mismo artículo, en relación con la aplicación de penas en su grado máximo para el supuesto de que «se haya perpetrado el delito con abuso de la condición de beneficiario de alguna concesión, subvención o protección pública», lo que pondría en tela de juicio la actuación de algunas entidades públicas de funcionamiento monopolístico.

(36) Un ejemplo: en el diario «Informaciones» del 27 de septiembre de 1978 se

Una atención especial merece, finalmente, *la estafa*, el más conocido sin duda de los tipos delictivos que sancionan actos defraudatorios. La definición del Código penal—artículo 528— es de una amplitud considerable, puesto que se castiga a quien «defraudare a otro en la sustancia, cantidad o calidad de las cosas que le entregare en virtud de un título obligatorio». La doctrina penalista y la jurisprudencia del Tribunal Supremo han tenido que concretar y precisar—y sería osado, en este momento, hablar de tan abundantes concreciones y precisiones— el alcance de una tan amplia definición, además de que, como ya dije, el propio Código penal contiene otras figuras delictivas de carácter específico (por ejemplo, véase el artículo 529) comprendidas dentro de la rúbrica general de las llamadas *defraudaciones* que contiene el capítulo IV del título XIII.

¿En qué medida puede hablarse de una protección penal de los consumidores a la vista de la regulación de los delitos de estafa? ¿Cómo un tipo delictivo que ya figuraba en la primera versión del Código penal español del año 1822 sirve para una consideración teórica de la tutela del consumidor? Creo que las respuestas a estos interrogantes no son difíciles, ni forzadas.

Todos los tipos y figuras delictivas hasta ahora examinados se enraizan con sus precedentes—y lo mismo ocurre con la mayoría de los del Derecho penal represivo—, no siendo en buena parte de los casos más que adaptaciones de los mismos al clima social de cada época. Ello es obvio en cualquier faceta del Derecho y no requiere mayores explicaciones. Lo que sucede en realidad es que el espíritu proteccionista de la legislación penal que caracterizaba épocas anteriores ha variado de signo. En este ámbito, como en otros, se muestra palmariamente cómo el Estado—y, por ende, sus diferentes organizaciones funcionales—ya no se limita a su actuación de vigilante del orden social, sino que trata de «conformarlo», «dirigirlo» y, en su caso, «modificarlo». La *estafa* lesiona, sí, «la buena fe o las relaciones fiduciarias que surgen en el tráfico jurídico» (37), pero está claro que el tráfico jurídico característico de la hora presente es muy distinto al

hacia alusión, por una noticia de agencia, a que la fiesta del Partido Comunista de España iba a encarecer el precio de las sardinas, algo así como 30 ó 40 pesetas el kilo. Siempre según la noticia, el hecho de que el Partido Comunista de España hubiera formulado un pedido de 30.000 kilos de sardinas para su consumo en la fiesta anual, habría determinado que los mayoristas empezaran a reservar dichas cantidades para atender esa extraordinaria demanda y así lograr un alza de precios del orden del 50 al 60 por 100.

(37) MUÑOZ CONDE: *Derecho penal...*, cit., p. 221.

que pudo servir de motivación directa en los inicios de la regulación positiva de la estafa. Las relaciones jurídicas se han complicado tremendamente; el equilibrio entre las partes intervinientes en ellas no existe; la misma configuración jurídica de parte ha cambiado no sólo en el sujeto activo o delincuente sino en el sujeto pasivo o víctima. Todo ello hace pensar en la *funcionalidad de las figuras delictivas* o, dicho de otra manera, en la *adaptabilidad* de las mismas en cada momento histórico. De ahí que el tradicional concepto de *estafa* pueda servir, sin demasiado esfuerzo, como instituto protector de los consumidores. Ahora lo veremos con más detalle. Estafa quien observa una «conducta engañosa—utilizo la ya clásica definición de ANTÓN ONECA (38)— con ánimo de lucro, propio o ajeno, que determinando un error en una o varias personas, les induce a realizar un acto de disposición consecuencia del cual es un perjuicio en su patrimonio o en el de un tercero». Como dice MUÑOZ CONDE, «si se compra un kilo de pan se espera que sea un kilo, y además de pan» (39).

Técnicamente, la incursión en el delito de estafa tiene lugar, *objetivamente*, cuando existe esa conducta engañosa, tanto si se afirman hechos falsos como si se simulan o desfiguran los verdaderos (40). Alguna sentencia del Tribunal Supremo español ha llegado a admitir la modalidad de la «estafa por omisión», es decir, la que se produce, por ejemplo, si «no se declaran circunstancias existentes en el momento de contratar, que de ser sabidas por la otra parte hubieren impedido la contratación» (41). Debe haber también, como fácilmente se comprende, un *nexo causal* o relación de causalidad entre la acción engañosa y el error ocasionado al sujeto víctima de la defraudación. Finalmente, ha de tener lugar el provecho para el autor del engaño o un tercero.

No es difícil imaginar supuestos en que concurren paladinamente estos tres factores. Son cada vez más frecuentes las defraudaciones engañosas en las compraventas de viviendas, en las de títulos o participaciones en las llamadas «sociedades de inversión»—que en algunos casos, y utilizando una terminología muy propia de la legislación penal, podrían denominarse «cuadrillas de defraudación»—, en la venta de productos alimenticios adulterados, en las ofertas periódis-

(38) ANTÓN ONECA: *Estafa*, en la «Nueva Enciclopedia Jurídica, Seix», t. IX, Barcelona, 1958, pp. 56 y ss.

(39) MUÑOZ CONDE: *Derecho penal...*, cit., p. 221.

(40) MUÑOZ CONDE, *Op. cit.*, p. 222.

(41) Al efecto, sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Criminal) de 6 de diciembre de 1974. (Aranzadi, marginal 5116).

ticas de trabajo, en el clausulado «de garantía» de ciertos contratos, etcétera; casos todos ellos que individualmente considerados revestirán escasa gravedad —para aplicar la pena más grave de la estafa, el presidio mayor, hace falta que la defraudación exceda de 200.000 pesetas (artículo 528, párrafo 1.º)—, pero que las formas contemporáneas de «venta agresiva» por parte de algunas empresas han logrado que la gravedad aumente cuando existe una defraudación plural, en fechas y cuantías indeterminadas y a un número también indeterminado de sujetos pasivos. El llamado *delito continuado* —técnica penal de posible aplicación para conseguir una represión más rigurosa— no cubre las exigencias de prevención de este tipo delictivo reiterado. De ahí que los penalistas, como por ejemplo SAINZ CANTERO, hayan hablado del *delito masa* (42), interesante fórmula para castigar varias defraudaciones de tracto sucesivo «por el total importe de lo defraudado», cuando existe *un sujeto pasivo masa*. Con ello, el límite de las 200.000 pesetas a que me refería hace un momento es fácil de alcanzar y, en consecuencia, resulta sencillo aplicar la pena más grave (43).

¿Que estos tipos delictivos vistos hasta aquí, junto a otros no reseñados, cumplen más una función represiva que preventiva y, consecuentemente, su posible misión tutelar o protectora del consumidor es más bien débil? No lo dudemos. Pero no se olvide tampoco que, desde la perspectiva jurídico-penal poco más se puede hacer. Pienso que tal vez sería interesante reduplicar esfuerzos en pro de la extensión de fórmulas tan eficaces como la de la responsabilidad penal de las personas jurídicas —de lo que ya he hablado antes—, así como de la aceleración de intervenciones de los correspondientes órganos públicos en la iniciación de procesos penales, y de la admisión cada vez más amplia de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores en dichos procesos (44).

B) *El ordenamiento jurídico-privado y la tutela del consumidor,*

Si, como hemos visto en las páginas que anteceden, la legislación penal contiene abundantes preceptos referidos, más o menos directa-

(42) SAINZ CANTERO: *El delito masa*, en el «Anuario de Derecho Penal», año 1971, páginas 656 y ss.

(43) Véanse las sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Criminal) de 8 de noviembre de 1974 y 20 de febrero de 1975, recogidas por MUÑOZ CONDE en *op. cit.*, página 227.

(44) Sin perjuicio de alguna referencia posterior, véanse al efecto las opiniones de Denise BAUMANN (*Droit de la consommation*, pp. 53 y ss.) a propósito de la acción civil de las asociaciones de consumidores.

mente, a la protección del consumidor—en el sentido propuesto al comenzar este trabajo—, no puede decirse lo mismo de la normativa jurídico-privada o, dicho de otro modo técnicamente más correcto, de los ámbitos del Derecho privado civil y mercantil. No voy a extenderme ahora en consideraciones acerca de la cada vez más difusa línea de separación entre las distintas ramas del Derecho, labor que, por cierto, no sólo viene reclamada reiteradamente por los más variados sectores doctrinales, sino que tal vez pudiera ser muy facilitada al estudiar temas como el que es objeto del presente trabajo. Las tremendas vinculaciones, relaciones y dependencias interdisciplinarias quedan muy al descubierto cuando algún objetivo de nuevo cuño—por ejemplo, el tema de la protección jurídica del ciudadano en su faceta de consumidor— obliga a prescindir de las clásicas fronteras que tradicionalmente han delimitado los ámbitos respectivos del Derecho privado y del Derecho público. Hace poco tiempo algún autor insistía sobre esta cuestión y, sin duda, no está lejano el momento en que los nuevos métodos de tratamiento del Derecho exijan renunciar al estudio por «compartimentos estancos», típico hasta ahora de la analítica jurídica.

Todavía, sin embargo, permanecen las murallas. Aún resisten las piedras angulares que han sostenido vigorosamente los elementos arquitectónicos de unas y otras ramas del Derecho. Incluso puede decirse que, a efectos didácticos, no se ha encontrado ningún método mejor. Por ello, y aun conociendo estas dificultades, creo que los tratamientos convencionales siguen siendo útiles, aunque sólo sea como medio de sentar las futuras bases para una nueva metodología jurídica.

Pues bien, como bien se sabe, uno de los factores fundamentales de la caracterización del Derecho privado civil y mercantil es la «autonomía de la voluntad». Dentro del marco legal, principal y del respeto al orden colectivo, las relaciones jurídico-privadas se desenvuelven en una cierta esfera de libertad. No otro es el sentido del artículo 1.255 del Código civil al permitir que los contratantes puedan «establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral, ni al orden público». En principio, pues, libertad contractual o autonomía de la voluntad, lo cual se refleja a su vez en buena parte de las instituciones del Derecho civil y del Derecho mercantil.

Pero también es perfectamente sabido que los pilares fundamenta-

les de ambas disciplinas jurídicas—los Códigos civil y de comercio, de 1889 y 1885, respectivamente—fueron concebidos en una época liberal, cuyos postulados políticos, económicos y sociales diferían bastante de los de nuestra etapa histórica. Acontecimientos y fenómenos sociales del más variado signo han obligado a «readaptar» el ámbito institucional de esos monumentos jurídicos: las condiciones restrictivas del respeto a la ley, a la moral y al orden público ya no son la excepción, sino, muy al contrario, la regla general. Salvo por lo que se refiere a *la moral*, sustituida cada vez más—y con más acierto a mi juicio—por el respeto a los principios generales del Derecho, los condicionantes de la «vinculación negativa» a las leyes y el orden público (vinculación negativa, dicho sea incidentalmente, que la *inflación normativa* ha transformado muy bruscamente en una vinculación de carácter positivo—y lo veremos luego con más claridad—) se han impuesto rotundamente. El legislador ha sido inflexible en este terreno, movido, claro está, por una exigencia cada vez más acusada de respuesta a las tendencias de un Estado «conformador» de la Sociedad y no mero árbitro o gendarme.

De ahí que pensemos ya muy poco en la vigencia real de los postulados de ambos Códigos. En el sector de la contratación, de las relaciones jurídicas de tipo contractual, que son las que desde la óptica de la protección jurídica del consumidor interesan, la normativa de aquéllos se halla tremendamente influida por la producción legislativa y reglamentaria posterior. ¿Qué quiere esto decir? ¿Qué enseñanzas se desprenden para la temática que nos ocupa? (45).

Sin realizar un estudio minucioso y rigorista de la vigencia *real* de los postulados de ambos Códigos no sería posible un pronunciamiento certero. No obstante, vale la pena adelantar un par de conclusiones interesantes: *a)* de una parte, la legislación posterior a estos viejos Códigos, promulgada para sustituir o completar figuras o normas ya obsoletas, obliga a replantear seriamente la hermenéutica de su conjunto; *b)* de otra parte, los procesos de *intervencionismo estatal* por vías distintas a la legislativa—es decir, por ejemplo, a través de acciones políticas internacionales y, desde luego, por medio de la actividad reglamentaria—han oscurecido el esplendor de las prácticas contractuales autonomistas que apoyaron vigorosamente aquellos Códigos.

(45) A propósito de esta temática véase el reciente libro de LACRUZ BERDEJO: *Elementos de Derecho civil*, t. II, volumen 2.º, Ed. Bosch, Barcelona, 1977, pp. 31 y ss.

La intención exclusivamente divulgadora que propusimos para esta parte de la exposición aconseja, sin embargo, poner de relieve, en primer término, la preceptiva que, situada en los ámbitos del Derecho privado civil y mercantil, podría interpretarse como tutelar o protectora de los consumidores. Volvemos a recordar que, aun cuando no existe un sujeto de derecho al que pueda denominarse *consumidor*—y menos en el ámbito del Derecho privado, cuyo punto de partida es la equiparación rigurosa de las partes intervinientes en una relación jurídica—, es posible considerar a éste como «la persona física que interviene en relaciones jurídicas situado en posición de demanda», o, más técnicamente, «la persona física que para las transacciones comerciales no obra en el ámbito de una actividad comercial o profesional» (46).

Pues bien, creo interesante hacer mención específica de una serie de preceptos de los citados Códigos que, aunque no reflejen en principio la teleología tuitiva que nos ocupa, evidencian de alguna manera una inquietud del legislador en pro de la protección de la parte más débil de las relaciones contractuales.

1. *El planteamiento de las normas del Código civil.*—Así, por ejemplo, puede considerarse la prescripción de nulidad del consentimiento contractual prestado por error en la sustancia de la cosa que haya sido objeto de contrato. El *consentimiento* es uno de los requisitos esenciales para la validez de los contratos, junto al objeto cierto y la causa de la obligación que se establezca. Naturalmente, en las relaciones contractuales donde se produce una transmisión de cosas (terreno en el que más fácilmente identificamos al consumidor como parte recipiendaria de bienes de consumo de muy diverso signo) el consentimiento sin error en la identidad del objeto, materia de que está compuesto o cualidades, es la clave de bóveda para la validez de las mismas. Como afirman Díez-Picazo y Gullón, nuestro Código civil mantiene una concepción suficientemente amplia y flexible, derivada de la transformación originaria de la concepción que entendía nulo sólo el contrato en el que el error recae sobre la materia de que está compuesta la cosa (47). De este modo, en las transacciones sobre cualesquiera objetos, la parte que los recibe—el consumidor—podrá

(46) Recuérdese, al efecto, la directiva de la Comunidad Europea referenciada en la nota 19.

(47) Díez-Picazo y Gullón: *Sistema de Derecho civil*, vol. I, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, pp. 479 y ss.

fácilmente propugnar la nulidad del contrato cuando al prestar su consentimiento, es decir, su voluntad interna e individual de llevar a cabo aquél, incurriese en un error sobre la materia, identidad o cualidades de la cosa objeto del mismo. Pero, claro está, la clave se encuentra en la relevancia o irrelevancia del error, la cual, dicen Díez-Picazo y Gullón, «sólo puede decidirse por ello examinando el conflicto de intereses existente entre las partes, que entrañará la pretensión de una de las partes de desligarse del contrato». Continúan estos autores diciendo que «este planteamiento nos aleja claramente de los postulados de una teoría de los vicios del consentimiento para llevarnos al terreno de la justa o injusta lesión de los intereses en juego» (48). He ahí la cuestión relevante para nuestro objetivo: la *justa o injusta lesión de los intereses en juego*. Cuando estos intereses se hallan puestos a prueba de una forma regular y continua por las apetencias de maximización del provecho, típicas de la producción y del comercio, la alegación de una injusta lesión para el ciudadano-consumidor derivada del error sobre la cosa o sus cualidades fundamentales adquiere, sin duda, mayores posibilidades de éxito.

Otro tanto puede decirse, y en este caso los linderos con la defraudación penal están más difuminados, del consentimiento contractual prestado mediando dolo, acto ilícito que consiste en el empleo, por una de las partes —pues si es por las dos queda absolutamente compensado—, de palabras o maquinaciones insidiosas (49). Se trata, pues, de un engaño, por el que se trata de inducir a otro a la conclusión de un contrato. Idénticos argumentos que los que utilicé a propósito de los comentarios sobre los tipos delictivos penales (50) conviene emplear en este supuesto, con la diferencia de que si bien es difícil hallar y probar la responsabilidad criminal cuando los hechos ilícitos o maquinaciones fraudulentas proceden de personas jurídicas —más correctamente habría que decir que de su *staff* orgánico—, no lo es tanto para probar la existencia objetiva del «dolo civil» y, por ende, lograr la anulación de un contrato celebrado mediando engaño.

Me parece también digna de mención la *presunción de venta bajo condición suspensiva* que el Código civil establece para las compraventas hechas «a calidad de ensayo o prueba de la cosa vendida» y las «de las cosas que es costumbre gustar o probar antes de recibirlas»

(48) Díez-Picazo y Gullón: Obra citada.

(49) Díez-Picazo y Gullón: Obra citada.

(50) Me remito a lo ya expuesto en la nota 24 y su texto.

(artículo 1.453). Una extendida tendencia contemporánea, manifiesta en algunas de las ofertas al consumidor realizadas a través de los medios de difusión periódica, está reclamando insistentemente la reivindicación severa de este obsoleto y desconocido precepto. En efecto, según el citado artículo del Código civil las ventas hechas a calidad de ensayo o prueba y las de las cosas que es costumbre gustar o probar antes de recibirlas, se presumirán hechas siempre bajo condición suspensiva. Como es obvio, la naturaleza de este precepto se inscribe dentro del contexto de los modos de perfección del contrato de compraventa, y constituye una excepción a la regla general de la perfección del mismo por la prestación del consentimiento (artículo 1.450). Se trata de una presunción *iuris tantum*, y, por tanto, puede ser enervada por el vendedor cuando pruebe que la venta no fue realizada *ad gustum* o se pacte expresamente lo contrario (51).

Conviene advertir, sin embargo, que en las compraventas mercantiles hoy usuales, caracterizadas por la actitud pasiva de la parte compradora que se traduce normalmente en la identificación de la compraventa con los llamados «contratos de adhesión» (52), se desconoce esta cláusula legal. Desde el punto de vista del consumidor contemporáneo, apenas en algunos supuestos de oferta pública periodística podría ser efectiva la aplicación del precepto comentado.

Otro importante elemento tuitivo para los consumidores lo proporciona la institución del *saneamiento por los defectos o gravámenes ocultos de la cosa vendida*. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1.484 y siguientes del Código civil, el vendedor se halla «obligado al saneamiento por los defectos ocultos que tuviera la cosa vendida si la hacen impropia para el uso a que se le destina, o si disminuyen de tal modo este uso que, de haberlos conocido el comprador, no la habría adquirido o habría dado menos precio por ella». El vendedor responde del saneamiento por vicios o defectos ocultos aunque los ignore, dependiendo las consecuencias aplicables—ruptura del contrato, abono de gastos, rebaja proporcional de precio, indemnización de daños y perjuicios, restitución del precio total, abono de intereses, etcétera—de los disintos supuestos que el propio Código señala. Incluso recuerdan DÍEZ-PICAZO y GULLÓN que la sentencia del Tribunal

(51) Sobre el tema existe un viejo trabajo de Luis RIERA y Felipe ARAGÜÉS: *Naturaleza jurídica de la venta «ad gustum»*, en la Revista «Universidad», año 1933, páginas 513 y ss. (hay separata).

(52) Por todos, véase LACRUZ BERDEJO: *Elementos de Derecho civil*, II, v. 2.º, cit., páginas 31 y ss.

Supremo de 31 de enero de 1970 estima bastante la inutilidad parcial de la cosa adquirida, para obligar al vendedor al saneamiento (53).

No es necesario ponderar aquí las inmensas posibilidades que la institución del *saneamiento por vicios ocultos* ofrece a los consumidores. En la hipotética construcción de las bases de una efectiva protección jurídica del consumidor no debe estar ausente la figura que acabo de comentar muy brevemente. Hay que hacer notar que estas «reglas generales del Derecho común» son aplicables, salvo lo dispuesto en el Código de Comercio y Leyes especiales, a todos los contratos mercantiles.

2. *El Código de Comercio y la legislación mercantil, en la vertiente de la protección del consumidor.*—En el ámbito del Derecho privado mercantil, y con independencia de lo señalado anteriormente, pueden señalarse básicamente algunas disposiciones reguladoras de la compraventa. Creo destacables, entre otras, las reglas que se refieren a la facultad de examen de la calidad de géneros comprados, reservada al comprador cuando dichos géneros no se tengan a la vista ni puedan clasificarse por una determinada calidad, con la posibilidad de rescindir libremente el contrato si los géneros no le convinieren (artículo 328 de Comercio) (54); lo mismo, el derecho de examen de mercancías, tanto en cantidad como en calidad; la obligación de indemnizar daños y perjuicios por el empleo de malicia o fraude; el saneamiento por vicios o defectos ocultos, etc. (artículos 336, 344 y 345). Por supuesto, la aplicación de estas reglas, muy similares, como ya hemos observado, a sus paralelas del Código civil, es bastante restringida, habida cuenta de que, según afirma el artículo 326, 1.º del Código de Comercio, no se reputan mercantiles «las compras de efectos destinados al consumo del comprador o de las personas por cuyo encargo se adquieren». Si he querido traer a colación una normativa que inicialmente no cumple una función tuitiva para el consumidor es por un doble motivo: a) porque me parece fuera de duda que la categoría del *consumidor*—aparte del ámbito restringido que antes señalaba—no es algo rotundamente cerrado al sujeto que adquiere bienes para el consumo personal, sino que en ocasiones abarca, en mi opinión, a aquel que los adquiere para ponerlos *directamente* a disposición del consumidor. Valga, como ejemplo, el conocido caso de las «coopera-

(53) Díez-PICAZO Y GULLÓN: *Instituciones de Derecho civil*, Vol. I, Editorial Tecnos, Madrid, 1973, pp. 452 y ss.

(54) Hay que recordar lo ya dicho a propósito del artículo 1.453 del Código civil.

tivas de consumo», intermediarias benéficas—o, al menos, con una misión de reventa no lucrativa—que adquieren bienes con destinación inmediata para los consumidores individuales; b) porque, también, la jurisprudencia en algún supuesto parece admitir que, aun faltando el ánimo de lucro del comprador en una posterior venta, existe compraventa mercantil en beneficio de la utilización, por el adquirente, de ciertos derechos atribuidos por el Código de Comercio (55).

Ahora bien, donde se configura con mayor nitidez una preocupación tutelar de los consumidores en el ámbito del Derecho comercial es, desde luego, a través de una normativa especial que incide, para completarlo, en la legislación clásica. No voy a comentar minuciosamente esta normativa, lo que ya ha sido realizado desde muy diversas posturas, sino tan sólo poner de relieve sus más importantes características.

En primer lugar, conviene hacer alusión a lo que la doctrina italiana denomina «técnicas de venta con el sistema de crédito al consumo» (56), básicamente representado en España por la Ley de 17 de julio de 1965, que regula *las ventas a plazos de bienes muebles*. El preámbulo de esta norma no se define de una forma clara respecto a la teleología que la inspira, pero, tanto por lo que se refiere a su parangón con análogas disposiciones del Derecho comparado, como por algunas referencias indirectas derivadas de la exposición motivadora y de sus propios preceptos, puede afirmarse que las ventas a plazos suponen, aparte de otras funciones esenciales en la vida económica moderna, una especial protección para los adquirentes de «cosas muebles corporales» que no tengan intención de revender. El preámbulo de la Ley alude a la importancia del crédito mediante venta de bienes con pago aplazado para la vida familiar y doméstica; a la prohibición de pactos de sumisión que alteren la competencia judicial señalada en la Ley—que corresponde a los Juzgados y Tribunales del domicilio del comprador, lo que obviamente repercute en su beneficio (artículo 14)—, a la facultad de los jueces y Tribunales de modificar los plazos convenidos, «con carácter excepcional y por

(55) Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) de 16 de junio de 1972; ponente, GARCÍA MONGE y MARTÍN, repertorio de jurisprudencia, *Aranzadi*, marginal, 2744.

(56) G. ALPA y M. BESSONE: *Funzione economica e modelli giuridici delle operazioni di «credito al consumo»*, en la «*Rivista delle Società*», año 1975, pp. 1359 y ss., y especialmente, G. PIEPOLI: *Il credito al consumo*, Nápoles, 1976.

causas justas apreciadas discrecionalmente, tales como desgracias familiares, paro, accidentes de trabajo, larga enfermedad u otros infortunios» —asimismo en provecho del comprador o consumidor (artículo 13)—; al establecimiento de un «moderado sistema de control y vigilancia de los comerciantes y sociedades que se dediquen a esta clase de operaciones», etc.

De cara a la economía de un país, e incluso a la del consumidor, parece que estas técnicas son poco aconsejables por el peligro que suponen para la aceleración de la inflación y por la amenaza que suponen para el consumidor irresponsable que abusa de la utilización de las mismas. Pero este es otro tema. Aquí solamente debe destacarse que el régimen jurídico-privado de las relaciones entre comprador y vendedor queda regulado por la citada Ley en orden a la evitación de abusos que el vendedor cometa en perjuicio del comprador-consumidor. De todos modos, y frente a la situación del Derecho comparado, parece que la doctrina ve en esta norma una fundamental protección de los vendedores y entidades financieras (57), lo cual, evidentemente, no impide que la consideremos como un instrumento importante de tutela del consumidor en una futura reordenación de alguno de sus postulados.

De una forma indirecta, pero sin duda con obvias repercusiones en la situación de los consumidores, algunas normas jurídicas tratan de asegurar un orden económico determinado. Es el caso, por ejemplo, de las que aseguran la *libertad de competencia* y prohíben la *competencia ilícita o desleal*, así como la *publicidad engañosa*. Hay que decir, de inmediato, que no todos los autores y comentaristas se muestran de acuerdo con la finalidad tutelar que para los consumidores se predica de toda la normativa que regula la competencia en el mercado.

Por lo que se refiere a la libertad de competencia, BROSETA PONT la entiende como «tendencia dirigida a prevenir, y en su caso a reprimir y a sancionar los abusos que constituyen los obstáculos artificiales voluntariamente creados por los empresarios (no connaturales al normal funcionamiento de la economía) que son perjudiciales para el ordenado desarrollo de la *competencia practicable o imperfecta* en el

(57) M. BROSETA PONT: *Manual de Derecho mercantil*, Editorial Tecnos, Madrid, 1974, p. 373, por nota. Véase más extensamente el libro de R. BERCOVITZ: *Comentarios a la Ley de venta a plazos de bienes muebles*, Madrid, 1977.

mercado» (58). Desde esta perspectiva no es extraño que algunos consideren esta normativa —y muy en concreto, la Ley sobre represión de prácticas restrictivas de la competencia, de 20 de julio de 1963— como defensora de un cierto orden económico, precisamente el que transparenta la corriente «desarrollista» de esa época. No obstante, el preámbulo de la Ley citada alude a la tutela del consumidor con estas palabras:

«La necesidad de una ley especial que de forma general regula la competencia en el mercado se deja sentir hoy en España de la misma forma en que se manifestó con anterioridad en otros países, al alcanzarse en ellos un determinado nivel de desarrollo, y viene exigida no sólo por esta razón, sino por el indeclinable y permanente deber del Estado de defender al consumidor contra los abusos derivados de restricciones intencionadas a la competencia.»

Y en otro lugar añade:

«... Se produce un vacío peligroso en el ordenamiento jurídico cuando, al ir desapareciendo tales potestades de la Administración, son los particulares quienes, a través de la colusión o del abuso del dominio en el mercado, se invisten ilegítimamente de potestades sobre éste, en perjuicio de los consumidores y sin posibilidad alguna —de no haberse dictado esta Ley— de ser fiscalizada su actuación...»

Un estudio detallado de los instrumentos y fórmulas que dicha Ley establece con el objetivo de impedir esas prácticas restrictivas de la libre competencia nos llevaría demasiado tiempo. Para NIETO y MANZANEDO, «las prohibiciones legales contenidas en la Ley... trazan los límites de la iniciativa privada (liberalización) y de la gestión autónoma (Administración autónoma), estableciendo el comienzo de la garantía pública frente a las extralimitaciones de aquéllas» (59).

(58) BROSETA PONT: *Obra citada*, p. 106. El subrayado es del autor. Sobre el tema puede verse también, GALÁN CORONA: *Acuerdos restrictivos de la competencia*, Madrid, 1977.

(59) Alejandro NIETO y José Antonio MANZANEDO: «Régimen jurídico del comercio interior, con especial referencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación», ponencia española del III Congreso italo-español de profesores de Derecho

En lo que se refiere a la competencia desleal o ilícita, conviene decir que ésta se caracteriza de muy distintas formas. La legislación española—centrada en el artículo 131 de la Ley de Propiedad Industrial de 16 de mayo de 1902—entiende como competencia ilícita «toda tentativa de aprovecharse indebidamente de las ventajas de una reputación industrial o comercial adquirida por el esfuerzo de otro que tenga su propiedad al amparo de la presente Ley». Este parece ser un concepto algo más restringido—lo que es perfectamente explicable si se atiende a la cronología—que el que suministra el Convenio Internacional de la Unión de París, revisado en Londres el 2 de junio de 1934 (y al que se adhirió España en 1955). Según éste, competencia desleal es «cualquier acto de competencia contrario a las costumbres de probidad en materia industrial o comercial». Es también, sin duda, más estricto que el proporcionado por la Ley de 11 de junio de 1964, que aprueba el «Estatuto de la Publicidad». Porque al definir la publicidad desleal—sujeta, claro está, a las normas que regulan la competencia ilícita—la entiende como la que se dirige «a provocar confusión entre bienes y servicios, la que tiende a producir el descrédito de los competidores y, genéricamente, la que sea contraria a las normas de corrección y buenos usos mercantiles».

No está de acuerdo la doctrina en lo que se refiere a la teleología de esta legislación. Muchos opinan que las prohibiciones de competir deslealmente tutelan o protegen directamente a la clientela constituida básicamente por los consumidores. En este sentido, cuando las prácticas de competencia desleal tienen como objetivo *confundir* al consumidor, *desorientarle* o alterar los márgenes permisibles de libertad de elección, no cabe duda de que toda esa normativa que trata de obstaculizarlas actúa en beneficio muy directo de los consumidores. Sólo, pues, desde esta perspectiva podría admitirse que el veto a la competencia desleal protege a los consumidores. Otros, en cambio, como CRUGNOLA, afirman rigurosamente que las normas reguladoras de la competencia desleal son elaboradas para la tutela de los productores y no de los consumidores (60). Creo que la balanza se inclina—con la reserva ya apuntada—del lado de quienes estiman, de

administrativo, celebrado en Santiago de Compostela, año 1970. Ha sido publicada en el vol. *Régimen Jurídico del comercio interior*, «Instituto de Estudios de Administración Local», Madrid, 1973, a cuya página 294 corresponde la cita del texto.

(60) Paola CRUGNOLA: «Pubblicità ingannevole e tutela dei consumatori», en el v. «XXV Anno della Rivista di Diritto Industriale», Ed. Giuffrè, Milán, 1977, páginas 233 y ss.

acuerdo con las más modernas orientaciones legislativas, jurisprudenciales y doctrinales, que esta normativa constituye una importante punta de lanza para la protección jurídica efectiva de los consumidores (61). En todo caso, la protección o función tuitiva cumplida por este tipo de normas es de segundo grado ó indirecta, tal y como resalté al inicio de esta parte.

En lo que respecta a la publicidad, y su control, de los productos, ya he adelantado alguna idea en las páginas que anteceden. La publicidad es, sin duda, el más eficaz vehículo de convicción para la oferta del producto, y es claro que su utilización incorrecta o engañosa puede dañar de forma grave al consumidor (62). Nuestro «Estatuto de la Publicidad», aprobado por Ley de 11 de junio de 1964, sienta como principios de la actividad publicitaria la legalidad, veracidad, autenticidad y libre competencia (artículo 6), reputando ilícita «la publicidad que por su fin, por su objeto o forma ofenda las instituciones fundamentales de la nación, lesione los derechos de la personalidad, atente al buen gusto o al decoro social, o sea contraria a las leyes, a la moral o a las buenas costumbres». El respeto a la verdad exige la no deformación de los hechos y la no inducción a error. De ahí que el «Estatuto» disponga que «las afirmaciones que contengan alegaciones que se refieran a la naturaleza, composición, origen, cualidades sustanciales o propiedades de los productos o prestaciones de servicios objeto de publicidad serán siempre exactas y susceptibles de prueba en cualquier momento» (artículo 8).

La razón estriba en que la publicidad se considera como «servicio dirigido a los consumidores» (artículo 10), por lo que la ordenación de un servicio tan importante y de repercusiones tan notorias reclama toda la atención y el cuidado del Poder público en su función tutelar de los intereses colectivos.

Conviene, sin embargo, poner de relieve la falta de aplicación efectiva de esta normativa contra la publicidad engañosa. Tal vez la explicación radique en la ausencia de mecanismos u organizaciones dedicados rigurosamente a ello. Pero sobre todo, en mi opinión, porque en el ámbito de la publicidad comercial las técnicas utilizadas contra la actividad publicitaria desleal o engañosa poseen un carácter más represivo que preventivo. De ahí que juzgue necesario, siguiendo

(61) Roberto PARDOLEGI: *Collusioni monopolistiche e tutela dei consumatori: L'Antitrust Improvements Act de 1976*, en «Rivista di Diritto Industriale», año XXVI, 1977, julio-septiembre, pp. 318-a 339.

(62) Denise BAUMANN: *Droit de la consommation...*, cit., pp. 36 y ss.

a la doctrina italiana más reciente, extender los sistemas o fórmulas de la *autorización preventiva* (63) para la actividad publicitaria. Algo que ya existe, por cierto, en muchos otros sectores industriales y comerciales. La necesidad de una autorización previa—cuando no la prohibición condicionada para ciertas categorías publicitarias en determinados medios de difusión: ejemplo, Decretos de 16 de diciembre de 1977, para la publicidad exterior peligrosa, y de 12 de mayo de 1978, para el tabaco y alcohol en Radio y Televisión—obligaría a las empresas publicitarias (y productoras) a un *autocontrol* más eficaz de cara a la tutela del consumidor. Y como hablamos de autocontrol, vale la pena recordar el reciente Código italiano, puesto en vigor el 1 de marzo de 1975, que intenta regular la llamada «autodisciplina publicitaria». El camino iniciado en este ámbito puede ser muy eficaz, aunque, claro está, una vez que se sustituya, como dice CRUGNOLA (64), su *carácter ético-social* por otro con un ámbito jurídico consecuencial mucho más garante en orden a la defensa de los consumidores.

Para finalizar esta parte de la exposición voy a referirme brevemente a otra técnica de defensa o protección del consumidor que, en el ámbito del Derecho privado civil y mercantil, está tomando cuerpo y mostrando, con inusitada fuerza, cuál debe ser el camino más eficaz de la tutela de los intereses del ciudadano en su faceta de consumidor.

La cuestión arranca de la visión contemporánea del *contrato*, muy diferente a la tradicional convención aislada celebrada entre partes individuales, aparentemente iguales tanto en el plano jurídico como en el plano socioeconómico. Sería superfluo detenerse en la explicación de las causas y fenómenos que han provocado esa transformación, por ser suficientemente conocidas, y entre las que destacan muy singularmente el factor económico y el factor técnico absolutamente diferentes a los existentes en la época bajo cuyas condiciones sociales tuvo lugar la configuración del modelo contractual tipo.

Como afirma LACRUZ BERDEJO, «estos hechos económicos y técnicos producen a la vez un problema moral: el de la igualdad entre los contratantes, que tiende a cero cuando la producción moderna exige instalaciones costosas que sólo están en manos de unos pocos. El que posee el capital, el que posee las fuerzas naturales y las guía, no está en situación de igualdad para contratar con el obrero al que emplea

(63) P. CRUGNOLA, *op. cit.*, pp. 240 y ss.

(64) P. CRUGNOLA, *op. cit.*, p. 248.

individualmente, ni, por lo demás, con el consumidor al que vende sus productos. La compañía ferroviaria no está en situación de igualdad en el contrato, ni con sus empleados ni con sus viajeros individualmente considerados» (65).

Así queda magníficamente descrito el auténtico problema de un Derecho obsoleto o, al menos, radicalmente superado por este nuevo conjunto de circunstancias socioeconómicas. Pero, naturalmente, si la parte más fuerte de los contratos trata de imponer —y lo consigue, frecuentemente— sus condiciones, no es menos cierto que los mecanismos democráticos actúan como *palancas compensadoras* y facilitan, por unos u otros medios, la organización de la parte débil a efectos de lograr restablecer el equilibrio perdido. El Estado, como es obvio, ya no es mero árbitro o vigilante de las relaciones sociales, sino que actúa de «conformador social». Vamos a verlo posteriormente con algún detenimiento. Y, claro está, los nuevos tipos contractuales resultan influidos decisivamente por la actuación conformadora de los Estados. Así ocurre en los contratos reglamentados, de adhesión, normativos, forzosos e incluso en lo que HAUPT denominara con gran acierto «las relaciones contractuales fácticas» (66).

En lo que ahora nos interesa, vale la pena poner de relieve cómo la doctrina y la legislación han salido al paso de estos nuevos desequilibrios provocados por la desigualdad de las partes en la relación contractual. Y, sin duda, la técnica más difundida y de mayor eficacia para la protección del consumidor está centrada en lo que se denomina «control de la praxis de la contratación estándar» (67), según la cual, es necesario fiscalizar las condiciones generales de los contratos que, en cuanto reglas impuestas unilateralmente, no figuran expresadas en las relaciones contractuales de la empresa y el público consumidor. La doctrina española ha polemizado sobre la naturaleza jurídica —para

(65) LACRUZ BERDEJO: *Elementos...*, cit., p. 32.

(66) Tomo la referencia de LACRUZ: *Elementos...*, cit., pp. 33 y ss.

(67) En la doctrina italiana ha sido muy estudiado este tema. Véase por todos Enzo ROPPO: *Le condizioni generali di contratto nel nuovo codice civile della Rdt*, en la «Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile», año 1977, pp. 270 y ss. Para la legislación alemana, véase M. J. BONELL: *Prime osservazioni in ordine alla recente legge tedesca sulle condizioni generali di contratto*, en la revista «Giurisprudenza commerciale», año 1977, pp. 479 y ss. En la doctrina española pueden verse, entre otros, DE CASTRO y BRAVO: *Las condiciones generales de los contratos y la eficacia de las leyes*, Madrid, 1975; también OTERO LASTRES: *La tutela del consumidor y las cláusulas generales de contratación*, en la «Revista Jurídica de Cataluña», octubre-diciembre del año 1977; y José María GONDRA: «Condiciones generales de la contratación y protección de la parte "más débil" en el marco del Derecho uniforme de la compraventa internacional», en el vol. colectivo *Estudios de Derecho Mercantil en homenaje a Rodrigo Uría*, Ed. Civitas, Madrid, 1978.

unos se trata de usos mercantiles; para otros, en cambio, no tienen el carácter de usos normativos—de estas condiciones generales de la contratación. En cualquier caso, parece fuera de duda para todos la necesidad de controlar severamente este tipo de *condiciones no expresas*, con el fin de evitar los perjuicios que el consumidor no avisado podría sufrir. Una acción decidida del Estado en este terreno, continuando con la política de intervención iniciada en las relaciones contractuales de suministro de prestaciones declaradas formalmente como servicio público—agua, gas, electricidad, etc.—, conseguiría a través del *modelo preventivo* que ello supone un mayor grado de eficacia en la política de protección al consumidor. La actividad de las organizaciones públicas o privadas de consumidores podría ser relevante en este ámbito, como lo demuestra tímidamente el sistema francés de *acción civil de las asociaciones de consumidores*, introducido por la Ley Royer, o «de orientación (68) del comercio y del artesanado» de 27 de diciembre de 1973 (69).

C) *La protección del consumidor por la acción específica de las Administraciones Públicas.*

Queda, por último y enlazando con la exposición precedente en la que se ha puesto de relieve la intervención estatal en relaciones contractuales de base privada, una referencia sucinta a los métodos y fórmulas jurídico-públicas de carácter específico a través de los cuales se pretende, no sólo garantizar el orden público económico, sino, desde nuestra perspectiva, la tutela de los intereses individuales y colectivos del ciudadano en su faceta de consumidor de bienes y usuario de servicios.

La exposición puramente descriptiva de los abundantísimos mecanismos orgánicos y fórmulas sustantivas con que el Estado interviene en la economía para desarrollar esa función tuitiva de los consumidores, sería de por sí inacabable. Directa o indirectamente, existen desde el inicio de la década de los sesenta toda una serie de instrumentos jurídicos de variado signo establecidos para *corregir* los desequilibrios que la liberalización económica comenzada entonces había de provocar. Por supuesto, vamos a tratar de seleccionar—y ello con

(68) Para una explicación del concepto de *leyes de orientación* en Francia, véase A. H. MESNARD: *La notion de loi d'orientation sous la V République*, en la «*Revue du Droit public et de la Science politique*», n.º 6 del año 1977, pp. 1139 y ss.

(69) Véase sobre el tema Denise BAUMANN: *Droit de la consommation*, cit., páginas 27 y ss. y 53 y ss.

sumariedad—los más importantes, y de entre ellos los que más específicamente presentan una finalidad tuitiva o protectora de los intereses de los consumidores.

En primer término, he de decir que la gama de fórmulas es tremendamente variada: desde la creación de centros u organizaciones públicas destinadas al estudio y análisis de la política de protección al consumidor, hasta el desarrollo de fórmulas de promoción y estímulo de las asociaciones privadas de consumidores, en el ámbito de la actividad que podríamos denominar orgánica; desde la aparición de instrumentos de intervención de la política comercial y de abastecimientos, hasta las más recientes técnicas de reglamentación minuciosa del proceso de fabricación y distribución de productos; desde la normación de estándar de calidad para géneros alimenticios y hortofrutícolas, hasta la reglamentación de sistemas de fijación de precios y márgenes comerciales; desde el establecimiento de normas de registro y control de productos farmacéuticos y medicamentosos, hasta la promoción y fomento de cooperativismo de consumo o de los canales alternativos de comercialización; desde la corrección inicial de desajustes del mercado, hasta la fijación de un régimen severo de disciplina del mismo, etc.

Todas ellas son fórmulas de intervención estatal en las relaciones económicas, aparentemente lejanas a la temática de protección al consumidor que ahora nos ocupa. Pero, como se ha encargado de poner de relieve magníficamente algún autor, la fórmula *Verbraucherschutz* (protección del consumidor) «es sinónima de la intervención pública en la economía» (70), porque con esta consideración, en apariencia poco incisiva, se gana en extensión. Dice al respecto SIMITIS que con dicha denominación categorial, se comprende una serie indiscriminada de reglas con las que se tutela no al consumidor en cuanto tal, sino más bien como simple ciudadano considerado en una particular situación socioeconómica que evita la identificación de una posición de «consumidor» entendido como categoría autónoma y relevante por sí misma en el plano jurídico.

Pero no es de estas cuestiones, cuyo estudio habrá de ser forzosa-mente riguroso y profundo, de las que voy a ocuparme en este último apartado. Dada la finalidad del presente trabajo, sólo quiero dar cuenta, de una forma puramente descriptiva y sin apenas juicios de valor, de las más destacables fórmulas orgánicas y mecanismos sustantivos

(70) SIMITIS: *Verbraucherschutz...*, cit., todo el capítulo II.

que en el Derecho administrativo español actual se aproximan o inciden de lleno en la que venimos llamando «protección jurídica del consumidor». La descripción de estas fórmulas y mecanismos habría de hacerse sistemáticamente, pero voy a prescindir de ello por razones obvias: la sistematización sería en todo caso convencional y a buen seguro no coincidiría plenamente con cualquier otra realizada desde diversas perspectivas. Prefiero, por ello, exponer brevemente y de forma incompleta estas fórmulas, sin intentar un encasillamiento de naturaleza o categoría (71).

En primer lugar, aludiré a los centros orgánicos de carácter público que, de uno u otro modo, polarizan parcialmente una actividad de tutela de los consumidores. No es preciso llegar a la hiperbólica afirmación de algún comentarista, según el cual «en un sentido amplio, la defensa del consumo cuenta con enclaves en casi todos los ministerios civiles» (72). Utilizando una vez más de forma convencional la expresión «consumidor», habría que decir que los núcleos orgánicos destacables en el ámbito de la protección de aquél se encuentran polarizados, prácticamente de forma exclusiva, en el Ministerio de Comercio y Turismo. Ciertamente también los Ministerios de Sanidad y Seguridad Social, Agricultura, Industria y Transportes y Comunicaciones, todo ello tras la reorganización de la Administración del Estado, llevada a cabo en julio de 1977, cuentan con estructuras de defensa de los consumidores (73). Pero es el Ministerio de Comercio y Turismo, reorganizado recientemente por Decreto de 2 de marzo de 1978, el que polariza decisivamente la actividad tuitiva que ahora nos ocupa. Muy en particular habría que destacar a la Dirección General del Consumo y de la Disciplina del Mercado, al Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia y al Instituto Nacional del Consumo, sin dejar de mencionar al Instituto para la Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESCO), entre cuyas funciones y estructura orgánica, según el vigente Decreto de 26 de julio de 1978, se especifican las de apoyo a las organizaciones de consumidores en el campo de la alimentación. Por supuesto, aunque en un ámbito más limitado, no hay

(71) Los autores que han tratado el tema ensayan una sistematización desde diversos puntos de vista. Por todos, MANZANEDO-HERNANDO-GÓMEZ REINO: *Curso...*, cit.; NIETO Y MANZANEDO: *Régimen jurídico...*, cit., y GUAITA: *Derecho Administrativo especial*, t. IV, Zaragoza, 1966, pp. 149 y ss. Véase, últimamente, el ya citado trabajo de SÁNCHEZ BLANCO.

(72) R. ZABALZA RAMOS: *Estructuras de la Administración central para la defensa del consumidor en España*, en la revista «Documentación Administrativa», n.º 136, año 1970, p. 51.

(73) Véase ZABALZA: *Obra citada*.

que dejar de hacer mención de otros organismos, como el Jurado Central de Publicidad y la Comisaría de Abastecimientos y Transportes y la Junta Superior de Precios —naturalmente, con reflejo en la estructura periférica del Ministerio de Comercio y Turismo—, que también cumplen funciones tutelares dentro de sus respectivas competencias.

Esta descripción puramente orgánica no tendría razón de ser si no fuera porque al establecerse estos núcleos, la normativa les atribuye unas determinadas funciones o competencias en materia de tutela de los consumidores. Sin pretender hacer un exhaustivo recorrido por el amplio abanico competencial de los citados organismos, basta, por ejemplo, aludir de pasada a las competencias sobre fijación y control de precios de la Junta Superior y provinciales, las de declaración de existencia o inexistencia de prácticas restrictivas o monopolísticas comerciales del Tribunal de Defensa de la Competencia y las de inspección y represión, en su caso, de infracciones a la disciplina del mercado atribuidas a la Dirección General del Consumo y de la Disciplina del Mercado.

Mucho más interesante es la exposición de una serie de normas sustantivas en el ámbito del comercio interior, a través de las cuales la Administración estatal tiene atribuido un conjunto de competencias que inciden decisivamente sobre la ordenación del mercado y tratan de tutelar los intereses difusos que en él confluyen. Esa política tuitiva es, por supuesto, indiscriminada y hasta el momento no ha podido determinarse con exactitud la línea de separación entre lo que puede englobarse dentro de la protección a la producción y el comercio y lo que cabe en el ámbito de la tutela de los consumidores.

Para llevar a cabo una rápida y no exhaustiva exposición de estas normas sustantivas, comenzaré por referirme a las actuaciones administrativas que se inscriben en el contexto de la actividad limitativa o *de policía*, a través de la cual la Administración pública realiza intervenciones restrictivas de la libre iniciativa privada, sin anularla, trazando y marcando sus límites o, incluso, modulando su ejercicio. De entre estas actuaciones habría que destacar:

a) Las que se refieren a *la normativa de calidad* de ciertos productos o servicios. En estas habría que incluir en primer término al Código alimentario español, aprobado por Decreto de 21 de septiembre de 1967, aun cuando, como es sabido, se aplazó su entrada en vigor hasta que el Gobierno, de acuerdo con las necesidades de la coyuntura,

lo dispusiera. Así lo ha hecho, por cierto, a partir del Decreto de 9 de agosto de 1974, que ordenaba la entrada en vigor a los seis meses de esta fecha, salvo los capítulos 10 al 16, 21 al 22 y 26 que se aplicarían transcurrido un año. En la disposición adicional primera del citado Decreto se autorizaba a los Ministerios del Interior (antes Gobernación), Agricultura y Comercio y Turismo (antes Comercio) para que concedieran los plazos que considerasen necesarios para agotar envases o etiquetas que, no respondiendo a las condiciones exigidas por el Código, se tuvieran en existencia a la publicación del Decreto.

El Código alimentario español ha sido calificado repetidas veces como una norma pretenciosa e inaplicable, provocando el escepticismo de todos a la hora de juzgar sus posibilidades y alcance. Alguna normativa posterior ha debido concretar con cierto rigor las determinaciones ambiguas del Código alimentario, como, por ejemplo, el Decreto de 5 de marzo de 1976 regulador de la *disciplina del pan*, el de 15 de septiembre de 1972, sobre *publicidad y marcado de precios* en las ventas públicas al por menor, o las abundantes disposiciones sobre la *calidad de algunos productos hortofruícolas*, como cítricos (Orden ministerial de 6 de septiembre de 1972), pera, manzana y melocotón (Orden ministerial de la misma fecha), patata (Ordenes ministeriales de 6 de septiembre de 1972, 8 de junio de 1973 y 31 de julio de 1974), alcachofa (Ordenes ministeriales de 8 de junio de 1973 y 31 de julio de 1974), coliflor (Ordenes de idéntica fecha), cebolla (*idem*) y plátano (Orden ministerial de 11 de enero de 1973).

b) También habrá que incluir, entre las *normas de policía*, las que se refieren a la *reglamentación técnico-sanitaria* de ciertos productos, a través de las cuales se halla definido el sistema «mínimo» de elaboración y venta de diversos géneros alimenticios. Si hemos de creer en la opinión de NIETO y MANZANEDO, estas normas «tutelan la aptitud específica del producto para la función económica a que está destinado», con la finalidad de homogeneizar su aparición en el tráfico habituando al consumidor a unas calidades estándar (74). Entre los productos objeto de reglamentación técnico-sanitaria más reciente figuran los helados (Decreto de 20 de julio de 1974), los agentes aromáticos, bebidas refrescantes y derivados de huevos (Decretos de 7 de marzo de 1975), caramelos, chicles, pasta para sopa, pastas alimenticias y cerveza (Decretos de 12 de septiembre de 1975). También conviene hacer mención del Decreto de 7 de marzo de 1975 que, en este

(74) NIETO y MANZANEDO: *Régimen jurídico...*, cit., p. 189.

campo, regula la publicidad, embalaje y envases de los productos alimenticios.

c) Por otra parte, hay que mencionar las normas que respectan al *control de los establecimientos comerciales*. De acuerdo con estas normas, de gran variabilidad, tanto se regula el sistema de apertura de ciertos establecimientos (farmacias, tiendas expendedoras de pan, tablajerías de ganado equino, etc.), como los usos forzosos de locales en los llamados «perímetros positivos» —la Administración municipal impone a ciertos mayoristas o minoristas una determinada ubicación—, como el sistema de pesas y medidas —Ley de 8 de julio de 1892 y Reglamento aprobado por Decreto de 1 de febrero de 1952—, y también la regulación de los horarios comerciales, a tenor del reciente Decreto de 9 de enero de 1978.

d) Se considera, asimismo, limitación administrativa o *de policía* y con fines de protección al consumidor, la ordenación de precios y márgenes comerciales. En este sentido, resulta variada, dispersa y coyuntural la política de precios, como lo demuestra el análisis de la evolución normativa de la materia en los últimos cuatro decenios. Junto a los actuales módulos de ordenación de precios de apoyo al productor, decididos en ámbitos necesitados de garantía o sostenimiento ante la falta o debilidad de la demanda —por ejemplo, precios de productos agrícolas determinados—, se encuentran *los precios de apoyo al consumidor* (ejemplos: baremos del pan de cierto peso, el arroz, etc.) y la regulación de algunos márgenes comerciales, o la puesta en circulación de *stocks* propiedad o en administración del Poder público. El reciente Decreto de 11 de julio de 1977 ordena estos aspectos, aun cuando, como he dicho antes, la política de precios resulta variable y en dependencia de criterios coyunturales conectados con la situación general socioeconómica.

e) Naturalmente, en el campo de la actividad de policía no puede dejar de referenciarse todo el conglomerado normativo que trata de regular el cumplimiento de la llamada *disciplina del mercado*. En la actualidad, esta actividad, de un carácter casi exclusivamente represivo, se halla orientada hacia la tutela de la buena fe en el mercado y la defensa del consumidor, aunque los comentaristas vienen afirmando que los logros de esta actividad represiva han sido insatisfactorios (75). La regulación aparece polarizada en torno al Decreto de 20

(75) J. TORNOS: *Las sanciones en materia de disciplina del mercado*, en la «Revista Española de Derecho Administrativo», n.º 13, año 1977, p. 259.

de diciembre de 1974, que refunde abundantes normas precedentes, y al Decreto de 8 de octubre de 1976 que lo completa al regular la prescripción de las infracciones y la caducidad del procedimiento en materia de disciplina del mercado.

La ordenación represiva de las falsificaciones y defraudaciones que se refieren a la calidad, peso, volumen, cantidad, etc., de los alimentos posee una cierta tradición. Ya la vieja disposición aprobada por Decreto de 22 de diciembre de 1908 incidía en estos aspectos, así como el Código penal, según vimos, desde otro punto de vista algo más «coactivo». Por otra parte, y aunque algún autor denunció su práctica inaplicación (76), también la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959, en su artículo 2.º, párrafo b), daba cabida al ejercicio de las facultades represivas de la Administración contra la alteración de la regularidad de abastecimientos y precios mediando circunstancias abusivas. Finalmente, y con simultaneidad al inicio de la *política liberalizadora*, se consideró necesario establecer una disciplina del mercado y, consecuentemente, una política sancionadora de ilimitado alcance. Parece que, en el ejercicio de esa actividad, la Administración pública persigue unos objetivos de tutela del consumidor dignos de encomio, aunque el camino recorrido, pese al extraordinario número de sanciones impuestas, no ha sido fácil (77). El ya citado y vigente Decreto de 20 de diciembre de 1974 enmarca la actividad sancionadora dentro de unos límites de tipificación, clasificación de infracciones, fijación del procedimiento de imposición, determinación de sanciones —que oscilan entre multas pecuniarias de pequeña cuantía, hasta el cierre de establecimientos infractores—, publicidad de las mismas e incluso de la incoación de expedientes a los fines de conseguir coadyuvantes de la Administración (78), etc., que hacen posible la puesta en práctica de la protección efectiva del consumidor en los niveles donde éste se siente menos potente.

(76) T. R. FERNÓNDEZ RODRÍGUEZ, en un artículo publicado en el número 584 de la revista «Triunfo», de 8 de diciembre de 1973, con el título *Política de precios y orden público*, estimaba que había que «desempolvar el inciso final del artículo 2.º, párrafo b), de la Ley de Orden Público (de 30 de julio de 1959) en defensa de la convivencia amenazada y recordar también a quienes, olvidando todo freno, consideran al consumidor puro sujeto pasivo de sus ambiciones, que el artículo 540 del Código penal... sigue tipificando como delito... cualquier tipo de maquinaciones dirigidas a alterar el precio de las cosas».

(77) Me remito al abundante repertorio de sentencias del Tribunal Supremo que ha recogido, sobre esta materia, J. TORNOS, en la obra citada en nota 75, pp. 232-233.

(78) J. TORNOS, *op. cit.*, p. 241, donde el autor analiza críticamente estas cuestiones.

Pero además de esta actividad policial o limitativa, hay toda una política de promoción y estímulo que no puede dejar de mencionarse en esta exposición. Así, por ejemplo, la *ordenación de precios por convenio*—Decreto de 18 de diciembre de 1971— o la regulación del *precio estable*—Decreto de 27 de enero de 1978—, y la fijación de *canales alternativos de comercialización*—Decreto de 26 de julio de 1978— que naturalmente repercuten o han de repercutir favorablemente en la defensa del consumidor. Por su importancia y futuro en la política tuitiva del consumidor, creo que merece la pena hacer una síntesis de la reciente norma sobre canales de comercialización de productos alimenticios perecederos, aprobada por Decreto de 26 de julio de 1978.

Con arreglo a este Decreto, que deroga al de 4 de junio de 1970 sobre ordenación de mercados mayoristas, y al artículo 6.º del Decreto de 20 de diciembre de 1974, por el que establecieron canales de comercialización complementarios y directos para los productos alimenticios, las operaciones de comercio al por mayor de éstos para el abastecimiento de poblaciones se diversifican en un doble frente:

- a) a través de mercados mayoristas;
- b) a través de canales alternativos de comercialización.

Nos interesa, sobre todo, este segundo frente, porque exceptúa el paso obligado por los mercados mayoristas de los productos alimenticios siguientes:

1. Los que procedan de zonas productoras y estén tipificados en origen o vayan a serlo en destino.
2. Los adquiridos por centrales de distribución—reguladas por Decreto de 20 de diciembre de 1974— para su posterior tipificación y comercialización.
3. Los adquiridos directamente a productores, entidades asociativas agrarias o pesqueras o mercados en origen, por los consumidores, detallistas o sus asociaciones.

A tal efecto, el Decreto citado impone a los Ayuntamientos la obligación de reservar espacios en los mercados de barrio para los productores o sus agrupaciones, o locales cercanos o espacios libres en sus proximidades.

Se fija finalmente una especie de canon cuantitativo, así como los beneficios a obtener por las centrales de distribución (artículos 6.º y 7.º).

Esta norma debe ser conectada con algunas otras destinadas a la apertura y transparencia de las relaciones productor-consumidor, como, por ejemplo, el reciente Real Decreto de 27 de enero de 1978, nombrando una Comisión Interministerial sobre Cooperativismo (79), que trata de fomentar los regímenes de asociación cooperativa para la comercialización agraria y los usuarios de servicios; la Orden ministerial de 20 de julio de 1978, que regula los requisitos del censo de las organizaciones privadas de consumidores, y la resolución del IRESCO de 26 de julio de 1978 disponiendo el otorgamiento de ayudas económicas para el estudio y análisis del tema de la protección del consumidor.

Un juicio de valor sobre el conjunto normativo brevemente esbozado no puede ser realizado prescindiendo de la perspectiva general con que se inició el presente trabajo. No es, en efecto, desconocido el ciudadano en su faceta de consumidor por la acción de los poderes públicos, a través, como hemos visto, de los más diversos caminos de carácter tuitivo. Una reflexión final, pues, se impone, en la que voy a pasar revista a otros aspectos jurídicos y extrajurídicos no menos importantes.

IV. REFLEXIÓN FINAL Y PERSPECTIVAS SOBRE LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Por de pronto, es imprescindible hacer referencia a que los mecanismos de producción o elaboración del Derecho son piezas clave en una configuración futura de la acción tutelar de los consumidores. El establecimiento de fórmulas democráticas en los ámbitos de la organización política y administrativa española parece constituir un requisito *sine qua non* para paliar, de momento, las insuficiencias de un Derecho material protector. Y aunque no se estimaron insuficientes los medios jurídicos de protección, lo cierto es que las reglas destinadas a hacerlos valer, a hacerlos efectivos, se quedan en buena parte de los casos sobre el papel. Para Von HIPPEL, una de las autoras alemanas más destacadas en este campo, es preciso vigilar permanentemente para que los consumidores puedan efectivamente hacer valer sus derechos. Su falta de conocimientos jurídicos, su sentimiento de infe-

(79) Esta Comisión está integrada por representantes de los Ministerios de Justicia, Hacienda, Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Trabajo, Agricultura, Comercio y Turismo, Economía, Transportes y Comunicaciones y de la Dirección General de Cooperativas y Empresas Comunitarias. Parece obvio que esta amplia representación difuminará sin duda la función de la misma.

rioridad, su inhibición ante los Tribunales, sus aprensiones ante el gasto de tiempo, dinero y energías, su temor a los riesgos del proceso judicial y escasa confianza en la Justicia, su convicción sobre la falta de interés de los abogados, etc., son factores que obstaculizan en buena medida el empleo por parte de los consumidores de todo tipo de acciones de reparación (80). La compensación de estos factores negativos debe venir, pues, a través de una doble vía: a) la acción de oficio de los diferentes órganos públicos; b) la cooperación o colaboración de los consumidores, no tanto a niveles individuales como desde sus propias asociaciones u organizaciones privadas.

Las propuestas de Von HIPPEL se sitúan en la lógica del *Informationsmodell* que ha sido objeto de crítica páginas atrás. En efecto, esta autora estima necesaria la información de los consumidores socialmente débiles, el otorgamiento de premios o estímulos materiales a los consumidores que hagan valer sus derechos a título individual (81), la introducción del sistema de acciones colectivas—las *class actions* anglosajonas—en nombre de todos los consumidores interesados, el establecimiento de modos procedimentales más prácticos (82), los procedimientos extrajudiciales de tipo conciliatorio—al modo, por ejemplo, de la *transacción* francesa (83)—, la creación de instituciones especiales—como las *Verbrauchszentralen* alemanas—encargadas de prestar apoyo a la efectivización de los derechos de los consumidores y, muy destacadamente, la protección a través de medidas preventivas como las autorizaciones previas aplicables a las condiciones generales de contratación que rigen las relaciones entre cliente y empresa.

Desde otra perspectiva más crítica, algunos autores italianos—como MAZZONI y ROPPO—y alemanes—como REICH, TONNER y SIMITIS—entienden imprescindible el cambio total de estrategia de la acción protectora del consumidor. Negando la categorización ya clásica del mismo

(80) Elke VON HIPPEL: *Les moyens...*, cit., pp. 522 y ss.

(81) Técnica que ya se conoce, por ejemplo, en los USA. Véase VON HIPPEL: Obra citada.

(82) Al respecto, véase la opinión de VON HIPPEL (obra citada, p. 525), donde esta autora informa que incluso en ocasiones no se admiten los llamados *Small claims courts* (especie de pequeños juzgados) la presencia de abogado.

(83) Véase Denise BAUMANN: *Droit de la consommation...*, cit., pp. 25 y ss., opinando que esta transacción consiste en una especie de contrato celebrado entre la Administración y el infractor de las leyes comerciales por el que la primera se compromete a no perseguir al segundo a condición de que éste reconozca la infracción y pague cierta suma de dinero en un determinado plazo. Para Denise BAUMANN el sistema de la transacción resulta muy útil y eficaz, especialmente cuando las asociaciones de consumidores utilizan la ya citada acción civil en reparación de los daños y perjuicios causados.

y la juridificación de aquél, este sector doctrinal apunta hacia la necesaria «socialización» —hay que entender esta expresión en un sentido convencional— del problema de la tutela del consumidor. Hay que elaborar y activar mecanismos de control social capaces de sustraer la «conurrencia» a la lógica espontánea y anárquica de las fuerzas que operan sobre el mercado, haciendo de ella una verdadera y propia institución pública regulada jurídicamente a los fines del cumplimiento de determinadas funciones economicosociales (84). En la base de todo ello está, como es obvio, una reforma sustancial de la empresa, de las instituciones e incluso del propio ámbito estructural del Estado.

Entre tanto, no conviene perder de vista una serie de acciones encaminadas a rellenar los huecos de una etapa transicional. Desde la óptica española, no hay duda de que se han alcanzado logros de cierta importancia que no interesa descuidar. Ya hice alusión al reconocimiento que, aún parcial y esporádicamente, distintas normas jurídicas llevan a cabo respecto al consumidor. De manera especial, el establecimiento del censo de los núcleos asociativos de los consumidores conlleva una serie de efectos inmediatos beneficiosos para esta categoría en formación. Así, por ejemplo, el Decreto de 28 de octubre de 1977 sobre política de precios, ha introducido la representación de los *consumidores* en las Comisiones Provinciales de Precios —artículo 23, párrafo 2.º—, al igual que el de 2 de junio de 1978, que sustituye a las Juntas de Detasas por las Juntas de Conciliación e Información del Transporte Terrestre, lo ha hecho con los *usuarios* —artículo 2.º, párrafos b) y c)— y, de una forma menos representativa, el Real Decreto de 27 de enero de 1978, por el que se crea una Comisión Interministerial sobre Cooperativismo, encomienda a ésta que realice consultas, entrevistas y recabe información de «organismos, instituciones y representaciones profesionales cuyas características, actividad o naturaleza así lo aconsejen». La rebelión del consumidor está empezando a producir algunos frutos, como vemos, aunque su intervención en los procesos decisoriales de la empresa, medio trascendente para alcanzar los objetivos de una eficaz tutela del consumidor, continúa siendo hasta ahora prácticamente inexistente. El inminente establecimiento del *Defensor del pueblo* —Ombudsman, en la terminología conocida universalmente (85)— que propicia al artículo 54 de la Constitución española de 1978,

(84) Véase Enzo ROPPO: *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, ya citado.

(85) Me remito al libro de Alvaro GIL-ROBLES: *El Ombudsman*, «Instituto de Estudios Administrativos», Madrid, 1977.

va a ser, sin duda una pieza importante en el conjunto de actuaciones desarrolladas o a desarrollar en esta materia.

Pero junto al establecimiento de cualesquiera organizaciones públicas, alejadas del modelo burocrático jerárquico tradicional, el estímulo y la promoción oficial de las asociaciones de base privada no debe cesar, en mi criterio. Ambas, aquéllas y éstas, habrán de confluir necesariamente en la actividad informativa, educativa y tutelar del ciudadano, en su faceta de consumidor, y, por supuesto, allanar y preparar el camino hacia una reforma estructural del Derecho en estas vertientes.

V. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- G. ALPA: *Tutela del consumatore e controllo sull'impresa*, Bologna, 1977.
- G. ALPA: *Programmi e progetti del Consiglio d'Europa e della Comunità economica europea sulla disciplina dei contratti Standard*, en «Foro italiano», 1977, V, c. 73 ss.
- G. ALPA: *Contratti standard, tutela del consumatore e rilevanza di interessi diffusi (in margine al modello svedese di controllo delle attività negoziali d'impresa)*, en «Rivista delle Società», 1976, pp. 297 y ss.
- G. ALPA: *In margine ad un progetto legislativo del Consiglio d'Europa in materia di responsabilità del fabbricante*, en «Rivista delle società», 1975, páginas 329 y ss.
- G. ALPA y M. BESSONE: *La responsabilità del produttore*, Milano, 1976.
- G. ALPA: *Mezzi giudiziali e extrajudiziali di tutela del consumatore. Appunti sul ruolo degli strumenti privatistici e sulla rilevanza degli interessi diffusi*, en «Foro Italiano», 1976, V, pp. 279 y ss.
- G. ALPA, BESSONE, PRANDI y ROPPO: «Disciplina del mercato, controllo sociale dell'impresa, tutela del consumatore. Problemi e prospettive di politica del diritto», en el volumen colectivo *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, dirigido por N. LIPARI, Bari, 1974, pp. 197 y ss.
- Josefina ARRILAGA: *La responsabilidad del fabricante frente al consumidor*, en el Derecho comparado, *BICAM*, 1972, núm. 2, pp. 247-254, y núm. 3, páginas 449-454.
- Denise BAUMANN: *Droit de la consommation*, Paris, 1977.
- M. BESSONE: *Controllo del mercato e teoria del consumo*, en «Foro Italiano», 1976, V, pp. 273 y ss.
- G. BORRIE y A. L. DIAMOND: *The consumer, Society and the Law*, 3rd, Penguin, 1973.
- Adolfo CARRETERO PÉREZ: *Comentario a la Ley de 20 de julio de 1963 sobre represión de prácticas restrictivas a la competencia*, en «RDAF» núm. 9, 1964, páginas 353-388.
- Paola CRUGNOLA: *Pubblicite ingannevole e tutela dei consumatori*, en el volumen XXV anno della «Rivista di Diritto Industriale», Milano, Giuffrè, 1977, pp. 233-249.

- Carlos FERNÁNDEZ-NOVOA RODRÍGUEZ: *La nueva Ley británica sobre acuerdos restrictivos de la libre competencia*, en «RDM», núm. 64, 1957, pp. 377-391.
- G. B. FERRI: *Spunti in tema di tutela del consumatore*, en el *Studi in onore di G. Chiarelli*, IV, Milán, 1974, pp. 331 y ss.
- Luis GAMIR CASARES: *La rebelión del consumidor*, en «Información Comercial Española», núm. 490, junio 1974.
- GIL ROBLES: *El Ombudsman*, 1977.
- G. GHIDINI: *Per i consumatori*, Bologna, 1977.
- M. GIORDAN: *The Consumer Jungle*, Fontana, 1974, p. 190.
- J. M.^a GONDRA: «Condiciones Generales de la contratación y protección de la parte «más débil» en el marco del Derecho uniforme de la compraventa internacional», en el vol. *Homenaje a Rodrigo Uria*, Ed. Civitas, Madrid, 1978.
- Francisco HERNÁNDEZ SAYÁNS: *Las Asociaciones de Consumidores*, en «Información Comercial Española», núm. 487, marzo 1974.
- Elke VON HIPPEL: *Verbraucherschutz*, Tübingen, 1974.
- Elke VON HIPPEL: *Les moyens judiciaires et parajudiciaires de la protection des consommateurs vue sous l'angle du Droit comparé*, en «Rivista delle Società», año 22, mayo-agosto 1977, fasc. 3.^o-4.^o, pp. 522-531.
- Jesús IRIBARREN: *Orientación y defensa del consumidor*, en «AMSE», XV, 1977, pp. 157 y ss.
- LöWE: «Der Schutz des Verbrauchers vor Allgemeinen Geschäftsbedingungen — Eine Aufgabe für den Gesetzgeber (Eine rechtspolitische Betrachtung)», en *Festschrift für K. Larenz*, Tübingen, 1973, pp. 373 y ss.
- J. MARTIN y G. W. SMITH: *The Consumer Interest*, Pall Mall Press, 1968, página 280.
- C. M. MAZZONI: *Contro una falsa categoria: i consumatori*, en «Giurisprudenza commerciale», 1976, I, pp. 622 y ss.
- C. M. MAZZONI: *Il consumatore, una falsa categoria*, en «Giurisprudenza Commerciale», 1976, pp. 520 y ss.
- C. M. MAZZONI: *Controlli sulla attività economiche*, en «Politica del Diritto», 1976, pp. 683 y ss.
- OTERO LASTRES: *La tutela del consumidor y las cláusulas generales de contratación*, en «R. Jurídica Cataluña», octubre-diciembre 1977.
- G. PIEPOLI: *Il credito al consumo*, Napoli, 1976.
- PÉREZ MORENO: «Municipios y Estado ante los mercados centrales», en *Estudios López Rodó*, II, pp. 517-543.
- Roberto PARDOLESI: *Collusioni monopolistiche e tutela dei consumatori: L'Antitrust Improvements Act de 1976*, en «Rivista di Diritto Industriale», año XXVI, 1977, núm. 3, julio-septiembre, pp. 318-339.
- Carlos PLAZA: *La institucionalización del sector consumidor*, en «BCES», año III, núm. 2, 1963, pp. 47 y ss.
- REIFNER: *Abzahlungsrecht und Verbraucherschutz*, en «Demokratie und Recht», 1975, pp. 133 y ss.
- REICH y WEGENER: *Verbraucherschutz und Wettbewerb*, en «Juristische Schulung», 1974, pp. 561 y ss.

- REICH: *Zivilrechtstheorie, Sozialwissenschaften und Verbraucherschutz*, en «Zeitschrift für Rechtspolitik», 1974, pp. 187 y ss.
- ROHR: *Allgemeine Geschäftsbedingungen und Verbraucherschutz*, en «Demokratie und Recht», 1975, pp. 159 y ss.
- E. ROPPO: *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, en «Politica del Diritto», 1975, septiembre, pp. 701 y ss.
- E. ROPPO: *Un contributo alla discussione sulla tutela dei consumatori*, en «Politica del Diritto», octubre 1977, pp. 581-597.
- E. ROPPO: *Tutela degli interessi diffusi e modelli di controllo sociale dei contratti standard*, en «RTDP», 1976, pp. 307 y ss.
- E. ROPPO: *Un contributo alla discussione sulla tutela dei consumatori*, en «Politica del Diritto», núm. 5, octubre 1977, pp. 581 y ss.
- Javier SALAS: *Ordenación de precios y responsabilidad administrativa*, en «REDA» 2, 1974, pp. 227-239.
- SCHNAPPER: *Consumer Legislation and the Poor*, en «Yale Law Journal», 1967, núm. 76, pp. 745 y ss.
- K. SIMITIS: *Verbraucherschutz: Schlagwort oder Rechtsprinzip?*, Baden-Baden, 1976.
- Bethy F. SMITH y Rachel DARDIS: *Qualità dei prodotti e controlli legislativi: un esperimento di analisi economico del Diritto*, en «Politica del Diritto», 1978, 1-2, pp. 121-132.
- RIVERO YSERN: «Derecho represivo económico: Disciplina del mercado», en volumen *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, pp. 705 y ss.
- O. T. SCOZZAVATA: *I danni da circolazione di prodotti dannosi e il problema del controllo sulle attività imprenditoriali*, in «Politica del Diritto», 1976, páginas 250 y ss.
- Alfredo SÁNCHEZ BLANCO: *El consumidor ante la política comercial y de abastecimientos*, núm. 85 de esta REVISTA (1978), pp. 93 y ss.
- Joaquín TORNOS MAS: *Las sanciones en materia de disciplina de mercado*, en «REDA», núm. 13 (1977), pp. 229 y ss.
- TONNER: *Zum Stellenwert des Verbraucherschutzes*, en «Demokratie und Recht», 1975, pp. 119 y ss.
- K. TONNER: *Verbraucherschutz und Kassentheorie. Erwiderung auf Enzo Roppo*, in «Demokratie und Recht», 1976, pp. 241 y ss.
- James S. TURNER: *El festin químico*, Dopesa, Barcelona, 1973.
- Ronald WRAITH: *The consumer cause*, Royal Institute of Public Administration, 1976.
- Ramón ZABALZA RAMOS: *La información y la defensa del consumidor en Francia*, Edit. SGT Tu., Madrid, 1968, 104 pp.
- R. ZABALZA: *Estructuras de la Administración central para la defensa del consumidor en España*, en «DA», núm. 136 (1970), pp. 51-79.
- Vol. colectivo: *Régimen Jurídico del Comercio Interior*, I. E. A. L., Madrid, 1973.
- Cap. o parte IV de una antología dirigida por S. ROBOTTA (titulada *Il controllo sociale delle attività private*), que lleva por título «Consumatori e mercato», pp. 463 y ss., Bologna, 1977.
- International Labour Organization: *Study Guide on Consumer Protection: a new field of international concern*, Geneva, 1974, pp. 34.