

Xosé Antonio  
Sarmiento  
Méndez

## O artigo 51, apartados 1 e 2 da Constitución española, e o seu desenvolvemento na Comunidade Autónoma de Galicia

Lerrado do Parlamento.  
Profesor de dereito  
constitucional

<sup>1</sup> Recollido da súa participación no libro homenaxe a FERNANDO GARRIDO FALLA, que contén o traballo "Defensa del Consumidor y competencias de los diversos entes territoriales", tamén publicado na *Revista de Administración Pública* nº 119, 1989, pp. 48-89.

<sup>2</sup> Centraremos aquí nas consecuencias organizativas e institucionais do artigo 51, deixando para mellor ocasión a súa vertente substantiva, integrada, como é sabido, no caso galego, pola Lei 12/1984,

Entendemos, con Javier Salas<sup>1</sup>, por defensa dos consumidores e dos usuarios "aquel conxunto de institutos xurídicos tendentes á protección da saúde e da seguridade e, en xeral, ós intereses económicos dos consumidores, así como á reparación dos danos causados ós mesmos na condición de tales, ó recoñecemento dos seus dereitos á información e educación na materia do consumo e á organización en asociacións que os representen e sexan oídas nos procedementos de elaboración das disposicións que lles afecten". O obxecto das presentes liñas é o de, partindo da delimitación constitucional do dereito, traer a colación as súas concrecións recentes no dereito autonómico de Galicia<sup>2</sup>.

## 1. O contido do precepto constitucional

O feito de dedicárselle un artigo do texto da Constitución, de xeito exhaustivo, á defensa dos consumidores e usuarios non conta con antecedentes na historia constitucional española. Este dato non debe estrañar por canto a problemática derivada da “sociedade de consumo” se presenta moi recentemente nas economías modernas.

Nesta mesma orde de cousas, as constitucións dos países do noso contorno descoñecen con carácter xeral a regulación desta temática, xa que aínda que algunha delas poida entroncarse co constitucionalismo moderno, no seu momento de elaboración a temática do consumo non alcanzaba o grao de transcendencia que na actualidade ten. Só marxinalmente se pode cita-lo precepto do artigo 73 da Lei fundamental de Bonn que, para os efectos do repartimento da lexislación entre estados e federación, refire no seu apartado 16º a prevención do abuso do poder económico, e no 20º as medidas de protección no comercio dos produtos alimenticios e demais artigos de consumo. O punto de referencia máis próximo que os constituíntes de 1978 tomaron en consideración foi o contido do artigo 81, apartado m), da Constitución portuguesa de 1976, no que se dispón: “Correspóndelle prioritariamente ó Estado: protexe-lo consumidor, especialmente mediante o apoio á creación de cooperativas e de asociacións de consumidores”.

Como se comentará posteriormente, estes dous aspectos, o da defensa dos consumidores e o do fomento das asociacións dos mesmos, van aparecer de xeito reiterado na normativa estatal e autonómica en España, namentres que a referencia ás cooperativas non se aborda lexislativamente neste contexto no noso ordenamento.

A redacción definitiva do artigo 51 sufriu numerosas variacións dende a súa configuración orixinaria no anteproxecto constitucional.

No tocante ó apartado primeiro, o artigo 44 do citado anteproxecto dicía: “Todos teñen dereito ó control da calidade dos produtos do consumo xeral e a unha información fidedigna sobre os mesmos”, redacción que foi notablemente variada no seo da ponencia do Congreso, ó encomendarlles ós poderes públicos (tal e como figurará no texto definitivo) o mandato de establece-los medios axeitados

do 28 de decembro, do Estatuto galego do consumidor e usuario. Outra faceta importante do artigo, no tocante á seguridade, á saúde e ós léxítimos intereses económicos dos consumidores, é a da responsabilidade civil dos produtos. Para esta problemática pode consultarse: “La responsabilidad civil de productos en Derecho español”, de Ramón Mullerat, publicado na *Revista Jurídica de Catalunya* de 1995.

para o control da calidade dos produtos e servicios de utilización xeral e a información fidedigna sobre os mesmos. Sería, con carácter definitivo, a Comisión Constitucional do Senado a que lle daría a redacción que hoxe coñecemos.

Máis proluxa foi a elaboración do apartado segundo, por canto experimentou sucesivas variacións ó longo do *iter* parlamentario. O anteproxecto de constitución establecía no seu artigo 44 apartado 2º: “con este fin os poderes públicos fomentarán a participación das organizacións de consumidores”. Esta redacción sufrirá sucesivas matizacións ata que o dictame da Comisión da Cámara Alta perfile o contido que hoxe figura na carta magna.

Como apuntou Biscaretti di Ruffia<sup>3</sup>, atopámonos ante dereitos de carácter programático, que só son “actuables” a través do correspondente desenvolvemento lexislativo que os distintos poderes constituídos leven a cabo. Na nosa doutrina, Pérez Royo<sup>4</sup> atribúelles a este tipo de mandatos o carácter de directrices en materia social e económica, en concreto entende encadrables estes mandatos tuitivos dos consumidores e dos usuarios dentro do que denomina “política para colectivos diversos”, é dicir, normativas tendentes á regulamentación de determinados grupos sociais necesitados dunha disciplina xurídica específica.

A inexistencia duns contidos constitucionais similares nas constitucións que se tomaron como modelos para a elaboración da nosa, non nos leva a descoñece-la importancia da lexislación comparada como punto de referencia para a elaboración do artigo 51. Deste xeito, tense apuntado a existencia da Lei 23/1978, do 10 de xaneiro, sobre a protección e información dos consumidores de produtos e servicios<sup>5</sup>, e o Decreto 464/1978, do 24 de marzo, sobre a protección e información dos consumidores de produtos e servicios que tratan desta materia no país francés e que, obviamente, non eran descoñecidos dentro da ponencia constitucional.

Notable transcendencia tivo, sen dúbida, a Resolución do Consello do 14 de abril de 1975, relativa a un programa preliminar da Comunidade Económica Europea para unha política de protección e información dos consumidores<sup>6</sup>. Deste xeito, como apunta Jiménez Blanco, sentencias do Tribunal Constitucional como a 71/1982, do 30 de novembro, asocian as previsións da Constitución nesta materia cos criterios mantidos pola Comunidade Económica Europea.

<sup>3</sup> Tomado do seu libro: *Derecho Constitucional*, editorial Tecnos, 1987, Madrid.

<sup>4</sup> *Vid.* o seu recente *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 323-324.

<sup>5</sup> Posteriormente completada pola *Loi n° 83-660 du 21 de juillet 1983, relative á la sécurité des consommateurs et modifiant diverses dispositions de la loi du 1 août 1905*.

A situación do artigo dentro do capítulo dedicado ós principios rectores da política social e económica, non pode obvia-la súa fonda relación co artigo 38 da Constitución, que reconece, como é ben sabido, a liberdade de empresa no marco da economía de mercado. A necesaria garantía, por parte dos poderes públicos, do exercicio desta liberdade, así como a defensa da produtividade, condiciona notablemente a actuación que estes mesmos poderes poidan levar a cabo, á hora de tutela-los dereitos dos consumidores e usuarios.

Dende o noso punto de vista, o contido da “cláusula Lelio Basso”, do artigo 9.2 da Constitución, suscita que a actividade dos poderes públicos tamén neste eido, tenda a promover-la igualdade do individuo e dos grupos nos que se integra no exercicio dos seus dereitos económicos. Estes imperativos do Estado social e democrático de dereito implican, como destaca Bello Janeiro<sup>7</sup>, que os poderes públicos defendan a parte contratante máis feble fronte a posibles abusos daquela que se presenta como poderosa dentro da relación xurídica, todo iso cun exquisito respecto ó marco de liberdade económica no que a Constitución se insire.

## 2. O Estado autonómico e a protección dos consumidores e usuarios

Unha análise do artigo 51 quedaría incompleta sen relacionalo cos preceptos do bloque constitucional que afectan á materia dos consumidores e usuarios, especialmente os emanados polas comunidades autónomas<sup>8</sup>. Segundo López Pellicer<sup>9</sup>, a nova estrutura territorial dos poderes públicos do Estado incidiu nesta materia, tomando como apoio o “fomento do desenvolvemento económico da Comunidade Autónoma dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional”, contida no artigo 148.13º. Reflexión esta que, ó noso parecer, resulta axeitada para as comunidades de acceso á autonomía pola vía do artigo 143 da Constitución, pero non para as que, como Galicia, dende un primeiro momento dispuxeron de competencias plenas na materia, conforme ó artigo 149 do texto constitucional. En todo caso, o entendemento constitucional do repartimento da materia complícase, como sinala Feliú Rey, nos supostos nos que a Comunidade Autónoma (como é o caso da Andalucía) non dispón de competencias lexislativas en materia de dereito civil.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Vid. *Diario Oficial das Comunidades Europeas*, do 25 de abril de 1975, nº C92/16, pp. 64 e seguintes.

<sup>7</sup> BELLO JANEIRO, DOMINGO: “Cláusulas de exclusión o redución de responsabilidade en la Ley General de Consumidores y Usuarios”, texto publicado na sección doutrinal da *Revista General de Derecho*, proveniente do “Curso de especialización sobre dereito de consumo 1992/1993”, organizado pola facultade de Dereito da Universidade de Valladolid.

<sup>8</sup> Obviamos aquí a enumeración da normativa estatal e das comunidades autónomas nesta materia, que o lector interesado poderá consultar en: “Documentación parlamentaria. Proxecto de lei de creación do instituto galego de consumo”, Servicio de Biblioteca e Documentación do Parlamento de Galicia, febreiro de 1994.

<sup>9</sup> Vid. LÓPEZ PELLICER, JOSÉ A.: “Aspectos administrativos del régimen protector de los consumidores y usuarios”, publicado na *Revista de estudios de la Administración local y autonómica* nº 234, 1987, pp. 225-254. Para o caso italiano é de interese o recente traballo de Guido Alpa: “La tutela del consumatore e il Ruolo delle Regioni”, publicado en *Qua-*

*dermi regionali*, anno XIII, nº 4, Edizioni Scientifiche Italiane.

<sup>10</sup> Vid. FELIÚ REY, MANUEL IGNACIO: "Doctrina constitucional sobre competencia legislativa de la Junta de Andalucía en materia de consumo y ventas especiales", en *Revista andaluza de Administración pública* nº 23, xullo-agosto-setembro de 1995.

<sup>11</sup> No seu comentario ó artigo 30.1.4 do Estatuto de autonomía de Galicia, na obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, dirixida por José Luís Carro Fernández-Valmayor, Ministerio para as Administracións Públicas, colección "Legislación y jurisprudencia", Madrid, 1991.

<sup>12</sup> En *Estudios sobre la Constitución española: homenaje a Eduardo García de Enterría*, tomo II, "La Defensa del consumidor: un principio general del Derecho", pp. 1.901 a 1.917.

<sup>13</sup> Neste sentido, a Sentencia núm. 71, do 30 de novembro de 1982, no seu fundamento xurídico segundo.

<sup>14</sup> Nos seus *Comentarios a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Edición do Centro de estudos Ramón Areces S.A., Madrid, 1993.

Como sinalou Botana Agra<sup>11</sup>, o enganoso título que encabeza o artigo 30, apartado 1º, do Estatuto de autonomía de Galicia, ó atribuírle carácter exclusivo a unha serie de competencias, matízase cuns contornos "que reducen o seu ámbito de actuación e de exercicio". Dedicaremos, pois, algúns comentarios a precisar cómo o feito competencial afecta á protección dos consumidores e usuarios dentro, basicamente, da xurisprudencia do Tribunal Constitucional.

Unha primeira declaración xenérica que o Tribunal fai é a de afirmar que o artigo 51 non se debe entender como unha norma competencial, a pesar de que, pola especialidade da materia en cuestión, o Estado dispón dunha pluralidade de títulos competenciais para actuar sobre a materia da defensa dos consumidores e dos usuarios. Dáse, como apunta Menéndez Menéndez<sup>12</sup>, unha concorrencia de varias regras competenciais (nesta liña, por exemplo, sitúase a STC 202/92, do 23 de novembro, entre outras).

Por outra banda, debe recoñecerse que a defensa do consumidor e do usuario se atopa, moi comunmente, conexas con materias propias da lexislación civil e mercantil, incluso penal; da propia protección da saúde e do dereito á información e á ordenación educativa. Pero, sen dúbida, o título habilitador que lle ten dado un maior xogo ó Estado, nesta materia, é aquel que fai referencia á ordenación da actividade económica no tocante á regulación de certas condicións básicas que garanten a igualdade no exercicio dos dereitos para tódolos españois<sup>13</sup>.

A posibilidade, plenamente admitida na xurisprudencia constitucional, de que as comunidades autónomas entren no cerne da protección e defensa dos consumidores e usuarios, non implica, nembargantes, que a regulación estatal nesta materia sexa totalmente conforme ó texto da carta magna. O tribunal tense encargado de matizala importancia de colmallas posibles lagoas que as disposicións autonómicas deixen, admitindo a normativa do Estado, aínda que sexa coa exclusiva función reparadora da ausencia da normativa autonómica (así, STC 15/1989, do 26 de xaneiro).

Seguindo neste punto a A. Jiménez Blanco<sup>14</sup>, atopamos unha serie de disposicións particulares que o Tribunal se encarga de expresar no atincente á tutela dos dereitos dos consumidores e usuarios. Primeiramente, a disciplina sanitaria dos produtos alimenticios atopa un título competencial máis específico (a sanidade) que o fai acredor para a súa atracción

normativa, deixándose, pois, de regular pola pretendida tutela dos dereitos de consumidores e usuarios (STC 71/1982, do 30 de novembro).

Por outra banda, o contido do artigo 149.1.8º, no tocante á regulación das condicións xerais de contratación ou das modalidades contractuais, presenta unha delimitación de competencias máis precisa que a xenérica que vimos analizando, no tocante ás variantes contractuais das vendas nas que se limita a liberdade de elección, ou nas propias vendas por aceptación tácita<sup>15</sup>.

Tamén se encarga o propio tribunal, en varias sentencias xa citadas, de matizar aspectos non directamente relacionables coa defensa dos consumidores, como é o da lexitimación procesual das asociacións de consumidores, que se atopa, obviamente, máis engarzada no contido do artigo 149.1.6º, no que respecta á lexislación procesual.

Este panorama de competencias, ou mellor, o desenvolvemento lexislativo que do mesmo se ten feito, son “francamente desoladores” para un autor como Juan Alfonso Santamaría<sup>16</sup>, que critica duramente a falta de claridade do repartimento competencial e a metodoloxía adoptada para traza-la distribución de competencias nesta materia.

### 3. Manifestacións do artigo 51 na recente normativa galega

A aprobación da Lei 8/1994<sup>17</sup>, do 30 de decembro, de creación do Instituto Galego de Consumo, sitúase, ó noso parecer, na liña tuitiva dos dereitos de consumidores e usuarios que a Constitución e o Estatuto de autonomía de Galicia no seu día previron.

Tentando ofrecer un resumo sistemático do contido desta lexislación presentaremos, como obxectivos do organismo creado, catro grandes funcións:

#### 1º A función educadora.

O Instituto, dentro desta categoría, tenta orientar, formar e informa-los consumidores e usuarios sobre os seus dereitos e a forma de exercelos, ó tempo que trata de que tales dereitos sexan tidos en conta e respectados por todos aqueles que interveñan no mercado, e por aqueles ós que lles poida afectar directa ou indirectamente en relación con bens e servicios (artigo 3, apartado a)). Trátase dunha insti-

<sup>15</sup> Contéñense estes razoamentos na Sentencia núm. 71, do 30 de novembro de 1982, referida á Comunidade Autónoma do País Vasco.

<sup>16</sup> Maniféstase así no seu traballo: “La regulación normativa de la distribución competencial”, contido na obra colectiva *Comentarios a la Ley General sobre Consumidores y Usuarios*, Madrid, Ministerio de Sanidade e Consumo, 1984, p. 161 a 169.

<sup>17</sup> Para un seguimento da tramitación do proxecto pódense consultar o *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia* núm. 20, do 3 de febreiro de 1994 (texto do proxecto); o *BOPG* núm. 36, do 5 de marzo de 1994 (emendas presentadas); o *BOPG* núm. 155, do 10 de outubro de 1994 (informe da ponencia); o *BOPG* núm. 171, do 5 de decembro de 1994 (dictame da comisión e emendas e votos particulares formulados ó mesmo); e o texto definitivo publicado no *BOPG* núm. 179, do 16 de decembro de 1994, no *Diario Oficial de Galicia* núm. 9, do 13 de xaneiro de 1995, e no *Boletín Oficial do Estado* núm. 38, do 14 de febreiro de 1995.

tucionalización da participación dos consumidores que, como apunta Pérez Moreno, debe estruturarse fóra das administracións públicas, podendo admitirse a concorrencia de institucións, sexan públicas ou privadas<sup>18</sup>. Nesta mesma liña, preténdese elaborar e difundir información para facilitarlles ós consumidores e usuarios a elección, con criterios de racionalidade, dos bens, produtos e servizos xenéricos máis axeitados ás súas necesidades (artigo 3.d)); e, por último, preséntase como fin o de impulsar a formación do cidadán como consumidor e usuario, propoñéndolles ós organismos competentes a adopción de programas de educación para o consumo nos distintos graos do ensino e realiza-las actuacións necesarias para que a dita formación sexa permanente (artigo 3.e)).

Estas previsións da lei galega veñen a incorporar, na actuación da Administración autonómica no ordenamento xurídico de Galicia, certos dereitos xa recoñecidos xurisprudencialmente polo Tribunal Constitucional. Deste xeito, a STC 71/1982, do 30 de novembro, entende que o dereito de información do que debe dispoñer o consumidor e usuario, vincula os poderes públicos, non só como proclamación xenérica, senón que lle atribúe á Administración un deber de información (fundamento xurídico 18º). Como sinalou Sequeira Martín, o dereito de información concrétese “na posibilidade de ter un coñecemento suficiente sobre as características básicas do produto ou do servizo e das condicións da súa adquisición...”<sup>19</sup>.

O citado deber de información faise extensivo ás empresas, pois a limitación deste deber ás organizacións públicas ou representantes de intereses colectivos podería supoñer un imperfecto cumprimento das garantías tuitivas do artigo 51 da Constitución.

A xurisprudencia do tribunal asentou tamén a existencia dun certo dereito á educación do consumidor a través dos medios de comunicación social, e neste sentido prevé que os medios de comunicación social de titularidade pública lle dedicarán espazos e programas non publicitarios á información e educación dos consumidores e usuarios, facilitándolle-lo acceso e participación no mesmo ás asociacións de consumidores e usuarios<sup>20</sup>.

Cazorla Prieto<sup>21</sup> lémbra-nos cómo o propio artigo 51.2 presenta como principio rector da actuación pública o da promoción da información e educación dos consumidores.

<sup>18</sup> Así, PÉREZ MORENO, A.: “La institucionalización de la participación de los consumidores en el control de la calidad de los alimentos”, *Revista española de Derecho Administrativo*, Civitas, nº 31.

<sup>19</sup> SEQUEIRA MARTÍN, ADOLFO J.: “Defensa del consumidor y Derecho Constitucional Económico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 4, nº 10, xaneiro-abril 1984.

<sup>20</sup> Recóllese deste xeito no fundamento xurídico 5º, letra c), da STC 15/1989, ó pronunciarse acerca do artigo 17 da Lei xeral de consumidores e usuarios.

<sup>21</sup> Nos seus *Comentarios a la Constitución* (segunda edición ampliada, Civitas, 1985).

Este principio xeral atopa correspondente claro no apartado 1º do artigo 27, que reconece con toda claridade o dereito á educación, e no propio apartado 2º, onde se precisa que a educación terá por obxecto o pleno desenvolvemento da personalidade. Outra vía importante para a educación dos consumidores vén dada pola promoción directa da información en favor dos consumidores e usuarios, de tal xeito que os consumidores poidan ter acceso ós datos que teña a Administración no tocante a unha materia, nacendo, pois, a obriga, por parte das propias administracións públicas, de facilitarlle esa información. Estes aspectos educadores son os que foron valorados máis positivamente pola doutrina iusprivatista<sup>22</sup>, que analizou o desenvolvemento lexislativo das previsións constitucionais nesta materia.

### 2º A función de fomento

O Instituto conta tamén entre os seus fins co de potencia-lo establecemento e desenvolvemento das organizacións de consumidores e usuarios e asesoralas tecnicamente (artigo 3 b)), e co de cooperar coas administracións públicas, atendendo de forma especial ás oficinas municipais de información ó consumidor, e con aquelas outras entidades de similar ámbito de competencias, por supoñe-lo servicio máis próximo ó cidadán, e coordina-las súas actuacións coas dos concellos (artigo 3 g)).

Atopámonos ante a función que vén sendo denominada de “formación de formadores”; isto é, o labor da Administración de crear un tecido de persoal coa preparación axeitada para, á súa vez, educar novas persoas encargadas da propagación das ideas tuitivas dos consumidores e usuarios. Esta idea de fomento, como sinalou Cazorla Prieto, implica a idea de axuda, apoio e protección polo cometido de interese xeral que as organizacións desempeñan.

Unha función que acadou un grande apoio xurisprudencial é a correspondente á necesaria garantía da audiencia das organizacións de consumidores e usuarios nas cuestións que lles afecten. Deste xeito, sentencias do Tribunal Constitucional como a 15/1989, do 26 de xaneiro, teñen analizado o alcance do artigo 23 da Lei xeral dos consumidores e usuarios, entendendo que, ó atopármolos ante un procedemento (o previsto nos artigos 129 e seguintes da Lei de procedemento administrativo) de carácter especial, non é de aplicación ó artigo 149.1.18º da Constitución, aínda

<sup>22</sup> Así, entre outros, pode consultarse o traballo de REYES LÓPEZ, MARÍA JOSÉ: “Derechos básicos de los consumidores y usuarios reconocidos en la legislación vigente, en especial el derecho a la protección de la salud y seguridad; el derecho a la información y a la educación; el derecho a la representación y audiencia en consulta”, con motivo do citado “Curso de dereito de consumo”, e publicado na *RGJ*.

<sup>23</sup> Consideracións feitas na STC 15/1989, do 26 de xaneiro, no seu fundamento xurídico 11º.

<sup>24</sup> Debe subliñarse que o contido desta letra g) do artigo 3 da lei galega é froito dunha transacción acadada no seo da ponencia sobre unha emenda núm. 17 do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia, que tiña a seguinte redacción: “Cooperar coas administracións públicas, atendendo de xeito especial ás oficinas municipais de infor-



mación ó consumidor, por supoñe-lo servicio máis próximo ó cidadán, coordina-las súas actuacións coas dos concellos e xestiona-las subvencións, os convenios ou os concertos que se poidan establecer con eles”.

<sup>25</sup> Este aspecto das funcións do Instituto satisfizo as posicións dos distintos grupos parlamentarios e, neste sentido, pode citarse a retirada da emenda núm. 12 ó artigo 3.c)bis, de adición do Grupo Parlamentario dos Socialistas de Galicia, que tiña o seguinte contido: “Xestiona-los servicios ou equipamentos de análise ou investigación dependentes da Xunta de Galicia”.

<sup>26</sup> Deste xeito, na STC 71/1982, no seu fundamento xurídico 11º, matízase cómo a protección á que se refire o texto axuizado debe traducirse nunha prestación de resarcimento ou de indemnización a cargo de quen fabricou ou subministróu o ben, ou de quen prestou o servicio, precisada de interpretación ou de integracións que resolvan problemas de imputación e outros.

que si haberá que ter presente o carácter de principio rector da política social e económica do artigo 51.2 da carta magna.

A referencia da lei galega ás oficinas municipais de información ó consumidor lévanos a traer a colación os pronunciamentos do Tribunal Constitucional a propósito do artigo 41 da Lei xeral de consumidores e usuarios<sup>23</sup>. Nesta orde de cousas, o Tribunal entende que as competencias e funcións que na materia de protección e defensa dos consumidores e usuarios lles poidan corresponder ás corporación locais, se determinarán pola lexislación estatal ou pola lexislación das comunidades autónomas, segundo os casos. Como vemos, non é posible facerlle ningunha reserva de inconstitucionalidade ó contido da lei galega, atendendo a pretendidos argumentos de defensa da autonomía local<sup>24</sup>.

### 3º *Función de investigación.*

A lei galega encoméndalle ó Instituto a función de promover e levar a cabo os estudos que permitan unha axeitada prognose da problemática do consumo, así como levar a cabo ensaios comparativos, análises de laboratorio e, en xeral, tódolos procedementos técnicos que se precisen para o mellor coñecemento dos bens, produtos e servicios que se lle oferten ó consumidor e usuario (artigo 3.c))<sup>25</sup>.

Estas facultades, que teñen unha clara finalidade tuitiva do consumidor e usuario, vincúlanse habitualmente ó dereito á protección da saúde e á seguridade. Deste xeito, o Tribunal Constitucional na súa Sentencia 71/1982 declara admisibles, como complemento necesario da Lei xeral de consumidores e usuarios, as regulamentacións específicas respecto das condicións de fabricación, distribución ou prestación de bens e servicios, tendo en conta a complexidade técnica, prontitude de actuación e precisión normativa que esixe a lei.

O noso máis alto tribunal ten estendido estas facultades da Administración á tutela dos lexítimos intereses económicos e sociais, garantindo a protección contra danos causados por bens defectuosos ou servicios insatisfactorios, sobre os cales é necesario recoñece-la posibilidade de investigar por parte da Administración<sup>26</sup>.

### 4º *Función consultiva.*

A lei galega contén tamén o mandato, ó Instituto Galego de Consumo, de asesora-la Xunta de Galicia no desenvol-

vemento da normativa de todos aqueles aspectos que lles afecten ou poidan afectarlles ós consumidores e usuarios, promovendo a elaboración de normas para a súa defensa, proporcionando a información necesaria para este fin (artigo 3 f)). Atopámonos ante unha función claramente diferenciada do dereito de representación e audiencia en consulta que se vincula pola doutrina ó contido do artigo 105.a) da Constitución<sup>27</sup>. Igualmente, deberán asesorar tecnicamente as oficinas de información ó consumidor e usuario da Administración local, e colaborar coas mesmas (artigo 3 h)), e, por último, prevese o mandato de poñer en coñecemento dos organismos competentes da Administración propostas e iniciativas en relación coas funcións e competencias do Instituto Galego de Consumo (artigo 3 i)).

Como é ben sabido, a existencia dunha Administración consultiva está acadando importantes manifestacións nos distintos sectores da Administración activa dos diversos niveis territoriais. Deste xeito, non debe estrañar que o Instituto Galego de Consumo se configure como un alto organismo de consulta para os distintos poderes públicos actuautes na Comunidade Autónoma de Galicia. Estas funcións son plenamente coherentes coas referidas con anterioridade, ó explica-la función de fomento, entres as que aludiamos ás necesarias relacións coas oficinas municipais de información ó consumidor, as que polo seu carácter local dispoñán, en boa lóxica, duns medios máis escasos cós destinados para estes fins a nivel autonómico.


Para rematar estas liñas acerca da aplicación normativa da protección ós consumidores e usuarios na lexislación galega, correspóndenos citar tres consideracións críticas, de carácter fundamentalmente formal, ó texto de creación do Instituto Galego de Consumo.

En primeiro lugar, o artigo de creación (artigo 1º) configura o Instituto Galego como un organismo autónomo “de carácter”, adscrito organicamente á consellería que teña as competencias en materia de consumo. Atribúeselle, por outra banda, a cualidade de entidade de dereito público con personalidade xurídica e patrimonio propios, que actúa con plena autonomía funcional para o cumprimento dos seus fins, e que se rexerá pola súa lei de creación, pola normativa autonómica que lle sexa de aplicación e pola reguladora das entidades autónomas.

<sup>27</sup> ASÍ, REYES LÓPEZ, MARÍA JOSÉ: “Derechos básicos...” (*cit. supra*). Neste mesmo sentido, LÓPEZ PELLICER, JOSÉ A.: “Aspectos...” (*cit. supra*), pp. 240 e ss.

Como pode apreciarse pola lectura das liñas que anteceden, o texto incorre no grave defecto de non precisar claramente o carácter administrativo do organismo autónomo creado, punto este de grande transcendencia, pola dimensión das actuacións que puidera desenvolver no suposto de configurarse como un organismo autónomo de carácter mercantil, financeiro ou análogo.

Un segundo problema na redacción da lei, esta vez cremos que de carácter simplemente tipográfico, contense no artigo 9, ó describi-los medios económicos cos que conta o Instituto. Obviamente, entendemos que os detallados no apartado segundo son recursos extraordinarios e non ordinarios, como di a letra da lei, o cal sería contrario á propia natureza xurídica do Instituto.

Finalmente, a redacción da disposición derogatoria única da lei, non por repetida en numerosos textos autonómicos deixa de ser igualmente criticable<sup>28</sup>, ó pretender derogar, de xeito xenérico, tódalas disposicións contrarias ó texto legal, o que non proporciona ningunha seguridade xurídica e deixa constancia dun efecto xeral das normas conforme ás previsións do Código civil. 

<sup>28</sup> Unha crítica a este tipo de disposicións pode consultarse no noso traballo: "Lexislación autonómica e técnica normativa", publicado na Revista *Dereito*, da Universidade de Santiago de Compostela, volume 2, nº 1, 1993.