

EL DERECHO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS A LA PROTECCION DE LA SALUD Y SEGURIDAD

POR

CARLOS FCO. MOLINA DEL POZO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD.—III. LA CONSTITUCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.—IV. EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE PROYECTO DE LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.—V. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL BORRADOR DEL PROYECTO DE LEY PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS.

I. INTRODUCCIÓN

Para que pueda proporcionarse una prestación eficaz de asistencia sanitaria al ciudadano (1) parece que se revela como algo esencial el reconocer el hecho de partida por el cual la salud viene a estar concebida como uno de los derechos humanos básicos, siendo que constituye un importante medio de protección de ese derecho la existencia de una coherente y ordenada asistencia sanitaria. Lógicamente de lo dicho se extrae que la asistencia sanitaria debe ser absolutamente accesible a todo el conjunto de la población.

En la actualidad, el concepto de salud ha dejado de tener un sentido individualista para evolucionar hacia un ámbito social. Se habla hoy día de la salud de la comunidad, de la salud pública; es aquí, precisamente, donde deben incluirse como comprensivos los problemas que afectan a la salud de una población, los servicios de higiene general y

(1) La frase «asistencia sanitaria» comprende un amplio espectro de servicios que incluye la asistencia sanitaria primaria, la integración de servicios preventivos y terapéuticos, la educación sanitaria, la protección de madres y niños, la planificación de la familia y el evitar los peligros del medio que en sus distintas formas amenazan al ciudadano. Sobre este tema *vid.* MARTÍN MATEO: *Ordenación pública del sector salud*, núm. 84 de esta REVISTA, año 1977, pp. 371 y ss.

de higiene del medio, así como de la administración de los servicios de asistencia sanitaria. Su finalidad no es otra que conseguir prevenir la enfermedad en la colectividad, al mismo tiempo que proteger y promover la salud y el bienestar a través de los esfuerzos debidamente organizados de la comunidad. En este orden de cosas, debe considerarse la salud en su triple dimensión: física, social y mental. Atender a la protección de la salud va a constituir, pues, una tarea esencial encomendada a los poderes públicos, máxime en la actualidad, cuando el ciudadano se encuentra extraordinariamente sensibilizado por el tema, debido a determinados hechos que, estando en la mente de cualquiera, han despertado inusitada reacción contra los responsables de los atropellos cometidos. Entonces ha sido cuando se ha detectado con claridad el abandono en que esta materia se hallaba respecto al creciente consumismo típico de nuestra sociedad desarrollada. La poca eficacia demostrada en ciertos supuestos ha puesto de relieve la necesidad urgente de que la Administración responsable en nuestro país deba dirigirse a la mayor brevedad hacia la elaboración de fórmulas concretas que hagan posible realidad la protección de ese señalado derecho que tiene todo ciudadano a ser protegido frente a los ataques que, de modo indiscriminado y, en ocasiones, incontrolado, se venían produciendo, poniendo en auténtica situación de peligro su propia integridad física, social y mental. Así, los distintos órganos de la Administración encargados de vigilar y ordenar esta materia han de orientar su actuación en el sentido de corregir los errores constatados en el pasado y adoptar los planteamientos a desarrollar que sean más acordes con lo que es habitual en otros países de nuestra área o entorno geográfico, en los que existe una minuciosa y detallada, a veces, regulación positiva de estas cuestiones, insertadas en diversas políticas que afectan a distintos órganos de sus Administraciones respectivas, estableciéndose en todas ellas una eficaz coordinación que coadyuva a la obtención de resultados, en ocasiones dignos de elogio.

II. EL MEDIO AMBIENTE Y LA SALUD

El medio ambiente que rodea al individuo o al grupo es un elemento determinante de la salud, a tener muy presente a la hora de valorar experiencias y de proponer soluciones eficaces para la protección y seguridad del derecho que tiene el consumidor. En efecto, en la actualidad se concede gran importancia al papel que ejerce el medio am-

biente que rodea a ese individuo o a ese grupo, considerándolo como la suma de las influencias externas físicas, químicas, biológicas y sociales que exteriorizan un efecto significativo y perceptible sobre la salud y bienestar de la colectividad. Así, este medio ambiente, junto con los agentes patógenos microbianos, forman parte del ecosistema que afecta de modo más directo a la salud humana. En estos últimos años se está demostrando claramente que la degradación ambiental, si no se controla, puede llegar a causar graves daños, en consecuencia parece importante proceder a formular una definición acerca de sus efectos nocivos sobre la salud humana y combatirlos y, en la medida de lo posible, intentar prevenirlos. Esta parece ser la causa que origina el que hoy en día se esté hablando ya insistentemente de una higiene del medio ambiente.

Bajo el concepto de salud ecológica o salubridad se incluye el conjunto de condiciones personales o ambientales que influyen sobre el bienestar humano. Así, el saneamiento ambiental representa el conjunto de medidas sanitarias que tienden a controlar los distintos roles del medio, de forma que no produzcan daños a la salud. La contaminación, como todo factor que contribuye al deterioro del medio ambiente, puede perturbar el equilibrio ecológico de la atmósfera y de las aguas. Además de existir una contaminación que puede denominarse «llamativa», como es la que provocan los humanos, los olores o los ruidos, se da otro tipo de contaminación menos manifiesta, aunque no deja de ser menos nociva, cual es la contaminación del aire y del agua. Puede apreciarse cómo todos estos medios, absolutamente esenciales para el hombre en su desarrollo vital, van progresivamente deteriorándose por causa de la contaminación ambiental. Así, el agua de los ríos se contamina de sustancias químicas vertidas por la industria y por los desechos orgánicos producidos por el propio hombre al paso de las aguas por las ciudades; por otra parte, el aire sufre una constante contaminación química, debido a la expulsión de gases nocivos y humos de combustión.

Así pues, cabe considerar el hecho por el cual, a medida que las colectividades humanas progresan por el camino de la industrialización, los distintos servicios de higiene del medio han de ir haciendo extensiva su acción a la solución de diferentes problemas que van surgiendo; y, en este contexto, puede afirmarse que el personal sanitario especializado debe recurrir a poner en práctica sus conocimientos, con la finalidad de conseguir la vigilancia, control, investigación y pla-

nificación de una serie de medidas que sean capaces de combatir las condiciones del medio, susceptibles de presentar repercusiones perjudiciales sobre el bienestar físico, mental y social del individuo.

Puede estimarse que la mejora de los efectos del ambiente sobre el hombre requiere dos modos de acción complementarios:

a) Sistema de control primario: se caracteriza por poseer un ámbito local, y va encaminado a la protección del individuo, familia o comunidad determinada. Se lleva a cabo a través de medidas específicas, aplicables a cada problema potencial de salud, principalmente higiene ambiental y del trabajo.

b) Sistema de control secundario: se caracteriza por su acción global, y tiende a aplicar al ambiente un conjunto de medidas de valor preventivo o correctivo de carácter indirecto. Su principal función es la de vigilar el comportamiento del sistema primario y adaptar su rendimiento a programas a largo plazo. Son propias de este control las campañas de educación sanitaria y valoración de criterios y pautas a seguir.

El control primario o local es en el que se fundamenta la acción de los entes locales en esta materia, y tiene como objetivo el de estimular y orientar la ejecución de programas generales de control de los efectos del medio ambiente en la salud humana. El medio ambiente del hombre se considera en función de la detección, del análisis y del control de las variables y componentes que son de aplicación a la salud del grupo social.

Quienes tienen a su cargo la vigilancia sobre la salud de los ciudadanos, ante la insuficiente información exacta y comprobada con que en la actualidad se cuenta sobre la relación exposición del contaminante y su efecto sobre el hombre, a causa de su variabilidad, de momento utilizan criterios que encuentran su base en la experiencia y en la intuición, para llegar a establecer un cuadro de normas de higiene ambiental. Estas normas constituyen límites aceptables o permisibles de concentración o intensidad, establecidos para proteger a la comunidad de los efectos indeseables de una exposición específica a uno o varios riesgos ambientales. Estos límites pueden establecerse para:

1. Contaminantes absorbidos por un organismo o población, como son las ingestas diarias aceptables de sustancias tóxicas (por ejemplo,

residuos de plaguicidas); y las ingestiones máximas permisibles de sustancias radiactivas.

2. Contaminantes presentes en determinados medios ambientales o productos; entre ellos han de incluirse las normas sobre la calidad del aire, la del agua y la de productos, como alimentos o artículos químicos de consumo.

3. Descargas o emisiones de fuentes de contaminación, como son las normas de emisión en el control de la contaminación del agua y de la atmósfera; y de un determinado diseño de un producto, como son los gases de vehículos de motor, el ruido de los aviones, etc.

Este conjunto de normas que, indudablemente, viene a aportar unas evidentes limitaciones o intentos de solucionar el problema, si son adoptadas por los gobiernos o autoridades competentes en cada país, pueden tener la fuerza que les proporciona ese marco legal en el que se insertan (el ordenamiento jurídico del país en cuestión). Pero puede que no sea así, y en este supuesto, se usarán tan sólo como directrices prácticas, incluidas en programas de prevención y control, dictadas en el marco de la Organización Mundial de la Salud, yendo acompañadas de una educación y difusión sanitarias (2).

Pues bien, en base a éstas normas, así como a tenor de nuestra legislación vigente en esta materia, la Administración ha de intervenir necesariamente en la salud ciudadana a través de la realización de los siguientes controles:

a) Calidad del aire: se necesita conocer no sólo la calidad del aire deseado, sino la calidad del aire existente y su nivel de contaminación, tanto química como microbiológica, y en partículas sólidas o polvo. Además de esta valoración, es necesario para obtener una correcta sanidad ambiental el llevar a cabo un control de las normas de emisión de límites en la práctica, sobre cantidad y concentración de contaminantes.

Dentro de este mismo apartado es conveniente hacer mención a la problemática del ruido, dado que constituye uno de los factores

(2) En este sentido, *vid.* OMS y UNICEF: *Informe de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud*, Alma-Ata, 1978; Ginebra, 1978; OMS: *Enfermería y salud de la comunidad*, serie de «Informes Técnicos», núm. 558, Ginebra, 1974; asimismo existe un gran cúmulo de publicaciones informativas y educativas de la propia OMS, que son distribuidas por todos los países del mundo, y que no es aquí el lugar para su cita. Existen boletines de la Organización en los que se incluyen periódicamente los listados de las diferentes publicaciones que van apareciendo.

que, como es bien conocido, alteran el medio ambiente, y debido a las consecuencias que su influjo supone para la salud de los ciudadanos. En este sentido, parece haber quedado demostrado en los últimos años que, además del sistema de audición que puede ver reducida su capacidad por un progresivo acostumbramiento a un nivel excesivo de ruidos, se sensibiliza todo el organismo, produciéndose alteraciones en el sistema cardiovascular y en el sistema nervioso (3).

b) Calidad del agua: existen varias clases de calidad de aguas, dependiendo de los usos de éstas (abastecimiento municipal para las necesidades de higiene general, agricultura, industria, actividades recreativas, etc.). Es un hecho bien apreciable que gran cantidad de aguas de todo tipo se encuentran actualmente contaminadas, y es necesario disponer de medios de gran rendimiento, que permitan, a partir de agua no potable, conseguir grandes volúmenes de agua potabilizada, entendiéndose por ésta el agua cuyas condiciones físicas, químicas y microbiológicas no sobrepasan los límites tolerables. Por tanto, se hace absolutamente imprescindible garantizar un control de calidad de esta agua, considerándola como un alimento desde el punto de vista fisiológico, puesto que se incorpora al organismo y le aporta ciertas sustancias indispensables para el desarrollo del mismo.

c) Calidad y control de los alimentos: desde el punto de vista preventivo, que es el que corresponde desarrollar a la Administración con mayor amplitud, es interesante la determinación de las condiciones nutricionales y sanitarias de los alimentos básicos, de manera que se garantice de la mejor y más amplia manera posible el derecho que asiste y tienen reconocido los consumidores y usuarios a la protección de la salud. En el aspecto nutricional es necesario complementar el estudio, por parte de la Administración competente (a cualquiera de sus niveles) a través de la puesta en marcha de laboratorios de ella dependientes, en los que, como decimos, se complemente el estudio con, por ejemplo, la realización de análisis sanguíneos y bioquímicos, capaces de manifestarnos el grado de nutrición de la población, observando si existen enfermedades carenciales, avitaminosis o anemias, debido a una malnutrición general, dada su importante repercusión, sobre todo en el ámbito materno-infantil, puesto que existe

(3) Acerca de este tema en concreto, *vid.* OMS (varios autores): *Riesgos del ambiente humano para la salud*. Publicación científica, núm. 329, traducción al castellano, Washington, 1976, pp. 236 y ss., especialmente *vid.* las pp. 242 y 243 donde se contiene una amplia bibliografía extranjera sobre estas cuestiones.

una relación comprobada entre la malnutrición y la débil respuesta del organismo ante las constantes infecciones a que está sometido. En cuanto al aspecto sanitario de los alimentos, se debe prevenir la contaminación e intoxicación microbiana de alimentos alterados y en mal estado, control de contaminantes, como son antibióticos, residuos de plaguicidas y contaminantes metálicos, y se deben realizar unos estudios acerca de la naturaleza química de sus componentes, como son los aditivos alimentarios, edulcorantes, etc. Dentro del tema de las condiciones sanitarias de los alimentos, son de especial interés los controles sobre manipuladores de alimentos, así como el lugar y condiciones de almacenamiento.

d) Los compuestos carcinógenos y teratógenos: dada la constante incidencia sobre la población del cáncer, y siendo éste el riesgo más temido de la contaminación ambiental crónica, se hace necesario el control, por parte de las Administraciones públicas, de las sustancias carcinógenas ambientales conocidas, como los hidrocarburos aromáticos, concretamente el benzopireno, las cuales se dan muy comúnmente en la atmósfera por combustión de materia orgánica y por gases provenientes de los escapes de motores, y en los alimentos en donde se encuentran, además del benzopireno, sustancias carcinógenas naturales, como las micotoxinas (4).

En cuanto a los teratógenos humanos, que producen anomalías durante el desarrollo prenatal, no se cuenta en la actualidad con una exhaustiva información; sin embargo, sí que se posee un listado de sustancias y agentes conocidos, que es preciso controlar para hacer más eficaz la lucha contra las mismas por parte de los organismos competentes dependientes de las Administraciones públicas (5).

Así pues, cabe afirmar que el objetivo primordial a perseguir por los poderes públicos, en cuanto garantes del derecho de los consumidores y usuarios a gozar de una buena salud, no debe ser otro que el de contribuir, a través de los distintos órganos dependientes de las Administraciones públicas, al logro de lo que podríamos denominar

(4) Sobre esta cuestión *vid.* OMS: *Riesgos...*, *op. cit.*, pp. 198 y ss., especialmente se incluye una amplia bibliografía acerca del tema concreto que referimos en pp. 205 a 207.

(5) En este sentido, hay teratógenos químicos, entre los que se encuentra la talidomida; agentes infecciosos, como los productores de la rubéola, toxoplasma y sífilis, contra los que se está luchando activamente a través de numerosas campañas sanitarias y de vacunación; teratógenos físicos, como las radiaciones; y ambientales, como los plaguicidas y defoliantes químicos. Acerca de este punto concreto *vid.* OMS: *Riesgos...*, *op. cit.*, pp. 207 y ss., en especial la bibliografía contenida en p. 212.

la salud completa del individuo en el contexto social en el que se desenvuelve, centrándose en posibilitar la investigación, el análisis, el control, la evaluación de los diferentes factores anteriormente señalados, que la perjudiquen en mayor o menor grado, de una forma práctica, estudiando los problemas y verdaderas necesidades de la comunidad, elaborando cuantos programas de acción sean necesarios, desarrollando una estrategia de atenciones primarias, basada en el uso de unas tecnologías de valor probado y costo proporcionado a los recursos disponibles en cada momento.

III. LA CONSTITUCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

El mejor indicador del interés que, a lo largo de los últimos años, se viene mostrando sobre el tema de los derechos de consumidores y usuarios, así como de su protección por parte de los poderes públicos, aparece reflejado no sólo por las disposiciones que encontramos en nuestra vigente Constitución referidas a estas cuestiones, sino también por el hecho de que puede constatarse enorme preocupación por el mismo fuera de nuestras fronteras y, sobre todo, en el marco más amplio de las organizaciones internacionales y supranacionales de las que el Estado español forma parte o lo va a estar en breve plazo. En efecto, a nivel internacional y supranacional, el tema de la defensa de los consumidores se halla enormemente desarrollado en la actualidad, sobre todo en lo concerniente a la cooperación entre Estados (nivel internacional), y a la adopción de medidas protectoras dentro de políticas comunes concretas en el marco de las Comunidades Europeas (nivel supranacional) (6). Cada uno de estos organismos

(6) En este orden de cosas, tan sólo indicaremos aquí la existencia dentro del marco de las organizaciones internacionales y de las supranacionales de órganos que garantizan y aseguran la protección de los consumidores. Así, entre las organizaciones internacionales y dentro del marco amplio de la simple cooperación, cabe citarse a la OCDE, en cuyo seno hay un Comité de Política de los Consumidores, el Consejo de Europa, en cuyo interior hace bastante años fue creado un Grupo de Trabajo sobre Educación e Información del Consumidor, etc.; entre las organizaciones supranacionales, y dentro del marco de la integración, hay que referirse a las Comunidades Europeas, cuyo órgano ejecutivo —la Comisión— cuenta con su correspondiente División para Información y Protección del Consumidor.

En concreto, y por lo que se refiere a la Comunidad, puede afirmarse que, la puesta en práctica en su interior del Segundo Programa para la Protección y la Información de los Consumidores («Diario Oficial», núm. C 133, de 3 de junio

elabora continuamente informes en los que se manifiestan las líneas básicas de la doctrina y los principios a seguir en orden a entablar una acción decidida y eficaz para la defensa de los consumidores. Como escribía hace unos años un respetable funcionario español, experto en cuestiones internacionales y comunitarias, la comparación de estos informes pone de relieve la existencia de un acuerdo básico sobre la naturaleza y dimensiones de los asuntos del consumidor, ya que se sugiere que no deben restringirse a la mera protección de sus intereses, sino que deben incluir temas de educación, información y representación junto a los de defensa contra los riesgos para la salud y la seguridad personal y los daños derivados de las prácticas desleales en la competencia; la amplitud y complejidad de esta temática ha suscitado en los distintos países una amplia gama de soluciones administrativas y el consiguiente conjunto de estructuras orgánicas (7).

En nuestro país, será la Constitución de 1978 la que de manera decidida y rotunda venga a destacar el tema de los derechos que asisten al consumidor y, consecuentemente, a reconocer esos derechos y a ampararlos y protegerlos a través de la acción confiada a los poderes públicos.

de 1981) continuó a lo largo de los últimos meses a través de la adopción de numerosas directivas por el Consejo y la Comisión, especialmente en el ámbito de la protección física, así como mediante variadas acciones de carácter «piloto» dirigidas a establecer una aproximación global del problema de los peligros físicos que ofrecen algunos productos para el consumo, asimismo son adoptadas iniciativas orientadas a instaurar, para ciertos sectores del comercio y de la industria, procedimientos de diálogo regular entre representantes de los productores y de los consumidores con la finalidad de reforzar el reconocimiento de sus intereses comunes y de obtener, llegado el caso, acuerdos de carácter voluntario. Por último, señalar que en el seno de las Comunidades Europeas existe, desde hace algunos años, el que se denomina Comité Consultivo de los Consumidores; este Comité desarrolla su actividad a través de la adopción de informes relativos a cuestiones que afectan a materias o puntos concretos de la política agrícola común, a la armonización de legislaciones nacionales en materias que inciden sobre los consumidores, a los alimentos, al problema de la libre circulación de productos peligrosos en la Comunidad, etc. Además, hay que destacar que durante el pasado año, la Comisión ha hecho posible que un representante de los consumidores participe en los trabajos de elaboración de las normas europeas, en aquellas materias que afectan a los intereses de los consumidores, en el contexto de las organizaciones europeas de normalización. Véase *Commission des Communautés Européennes: Sixième Rapport Général sur l'activité des Communautés Européennes*, Bruxelles-Luxembourg, 1983, pp. 171 a 174. También, *vid.* BANDO CASADO: «La protección del consumidor en Europa: dimensión jurídica comparada del artículo 51 de la Constitución», en la obra colectiva en homenaje al profesor GARCÍA-TREVIJANO Fos, IEAL, Madrid, 1982, pp. 33 y ss.

(7) *Vid.* GONZÁLEZ GALLARZA, Rafael: *Crónica del Seminario sobre la Administración Pública y la defensa de los consumidores*, en «Documentación Administrativa», núm. 165, pp. 111 y ss.

En efecto, nuestro texto fundamental hace de alguna manera, más o menos directa, referencia a los consumidores y a las cuestiones que a los mismos puedan afectarles, en una serie de artículos. Esencialmente, el articulado de la Constitución hace mención a estos temas cuando manifiesta, en primer lugar, que los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social (art. 14); en segundo término, al reconocer y proteger los derechos a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción, a la producción o creación literaria, artística, científica y técnica, a la libertad de cátedra, a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión; y al establecer que la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, destacando que estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en el título I, en los preceptos de las leyes que lo desarrollan y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia (art. 20.1.3 y 4); en tercer lugar, cuando el texto constitucional se refiere a que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos, haciéndoles a todos ellos iguales ante la ley, y de las madres (art. 39.1 y 2); en cuarto lugar, al hacer mención expresa a que los poderes públicos garantizarán la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad, así como que promoverán, con independencia de las obligaciones familiares, su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (art. 50); en quinto lugar, y de manera más directa, cuando el articulado constitucional se detiene en fijar que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos; al mismo tiempo, nuestra suprema norma de convivencia señala que corresponderá también a los poderes públicos promover la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentando sus organizaciones y oyendo a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos

(artículo 51.1 y 2); en sexto lugar, cuando la Constitución se refiere a las garantías de las libertades y derechos fundamentales en el capítulo IV del título I, y en concreto en el artículo 53.3; y por último, cuando el texto constitucional se ocupa de manifestar que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, y que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Pues bien, una vez expuestas las partes principales del articulado constitucional relativo al tema de los derechos de los consumidores y usuarios a la protección de la salud y de la seguridad, hemos de centrar nuestra atención en el borrador del proyecto de Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios que, desde hace unas semanas, circula en ciertos ámbitos (8).

El texto que ha llegado hasta nosotros encuentra su apoyatura, precisamente, en los artículos de la Constitución reseñados, y en base a los mismos declara que, a los efectos del proyecto de Ley, habrán de considerarse consumidores (9) o usuarios quienes, por sí mismos o sus familias, utilizan o consumen finalmente productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública, privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expenden (art. 1.º2), enunciando como derechos de los consumidores y usuarios los siguientes: 1) la correcta información sobre los diferentes productos y servicios y la educación y divulgación sobre su adecuado uso, consumo o disfrute; 2) la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; 3) la protección sontra los riesgos susceptibles de afectar a su salud o seguridad; 4) la consulta, representación y participación en la preparación de las disposiciones

(8) Utilizaremos el borrador de proyecto de Ley publicado en ARAL, 23/30, abril de 1983.

(9) En este orden de cosas cabe afirmar que el borrador del proyecto de Ley viene a aportar, por fin, una definición de lo que debe entenderse por consumidor en nuestro Derecho, ya que, como pone de relieve BERMEJO VERA, «no existe una definición o concepción jurídica del consumidor, como sujeto de Derecho o centro de imputación de derechos y obligaciones». Como sigue diciendo el mismo autor, «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 inoportuna». Vid. BERMEJO VERA: *Aspectos jurídicos de la protección del consumidor*, en esta REVISTA, núm. 87, p. 262.

generales que les afecten directamente; 5) la protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión; 6) la indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos (art. 1.º.1), apostillando el mismo artículo 1.º, en su número 3, que los derechos de los consumidores y usuarios serán especialmente protegidos cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado por la familia, la infancia o la tercera edad.

IV. EL CONTENIDO DEL BORRADOR DE PROYECTO DE LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

La Administración entiende que existe una grave y profunda indefensión de los ciudadanos y la manifiesta insuficiencia de los mecanismos que, en esta materia, deben hacer frente a la ignorancia, la negligencia, el fraude y la agresión colectiva e indiscriminada, y que además han de equilibrar la inferioridad, subordinación o indefensión del consumidor ante las mucho más potentes estructuras de producción, distribución, suministro o servicios.

El contenido del borrador de proyecto de Ley, según explica la propia exposición de motivos, intenta cumplir dos objetivos amplios y de carácter prioritario, a saber: 1) establecer, sobre bases firmes y directas, los procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios; 2) declarar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios, que deben ser respetados por todos, que han de ser tenidos en cuenta en las actuaciones y desarrollos normativos derivados de otros ámbitos competenciales y que, obviamente, van a vincular a todos los poderes públicos (10).

(10) Para conseguir dichos objetivos, aceptando con carácter previo el carácter interdisciplinario o pluridisciplinario del conjunto normativo que, sin contornos precisos, tiene por objeto la protección del consumidor, como estimara el Tribunal Constitucional en Sentencia 71/1982, se tuvieron en cuenta en el momento de elaborar el borrador del proyecto de Ley todos los precedentes de la legislación española, el proyecto de Ley del consumidor y el texto alternativo presentado por el Grupo Parlamentario Socialista en 1981, la legislación que ofrece el Derecho comparado, las aportaciones de numerosos expertos de las distintas Administraciones Públicas y la colaboración de las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.

El borrador del proyecto de Ley General tiene un total de diez artículos y dos disposiciones finales. Los primeros se dedican a regular los siguientes grandes apartados:

- Derechos de los consumidores y usuarios (art. 1.º).
- Derecho a la información (art. 2.º).
- Educación y formación en materia de consumo (art. 3.º).
- Protección de los intereses económicos y sociales (art. 4.º).
- Protección de la salud y seguridad (art. 5.º).
- Consulta, representación y participación (art. 6.º).
- Situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión (art. 7.º).
- Garantía y responsabilidad (art. 8.º).
- Infracciones y sanciones (art. 9.º).
- Competencias (art. 10).

Por lo que a las disposiciones finales se refiere, la primera establece que por el Ministerio de Sanidad y Consumo habrá de promoverse urgentemente un plan para el tratamiento informático del Registro General Sanitario de Alimentos y de los demás registros sanitarios y datos de interés general para la defensa del consumidor y usuario. Por su parte, la disposición final segunda determina que el Gobierno, a través de Real Decreto que se acuerde en Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio de Sanidad y Consumo, y cualquiera que sea el rango de las disposiciones que los crearon o regularon, procederá a actualizar, refundir y ordenar los cuerpos, escalas o plazas de la Administración del Estado, de cualquier clase y naturaleza, encargadas especialmente de la protección y defensa del consumidor.

Por lo que al contenido mismo del articulado se refiere, habría que señalar (11) brevemente que el borrador de proyecto se plantea básicamente en torno al derecho a la información, salud y seguridad, protección de los intereses económicos y sociales, orientación del consumo y campañas programadas de control de calidad en beneficio del colectivo de los consumidores, si bien es cierto que, además, otorga una atención prioritaria a la familia, la infancia y la tercera edad. Otro rasgo caracterizador, en materia de responsabilidad, es que parte del hecho por el cual el consumidor o usuario no solamente adquieren la materialidad de un producto o servicio, sino también el resultado

(11) Como hace la pequeña introducción que sirve de presentación del borrador del proyecto de Ley General que ofrece la publicación ARAL ya reseñada en nota 8, *op. cit.*, p. 2613.

de las precauciones, cuidados y diligencias que expresamente exigen las normas reglamentarias, la naturaleza y finalidad del objeto y los avances técnicos y controles sistemáticos que se suponen incorporados al habitual funcionamiento de un sector o a sus prácticas de buena manufactura. Asimismo, el texto que se nos presenta, al mismo tiempo que canaliza la consulta, representación y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones específicas, las cuales incluso parece que vienen a fomentar, delimitar las competencias que incumben a las diferentes Administraciones públicas, entendiéndose que en esta materia, más que en ninguna otra, deben evitarse los vacíos, las ambigüedades o las pretensiones de patrimonialización o monopolio que chocan frontalmente con la inexcusable eficacia con que deben ser defendidos los intereses y los derechos de todos los ciudadanos, competencias que, por supuesto, el propio Estado apoyará, aunque siempre ejerciendo una indispensable función coordinadora, mientras que, por otro lado, actuará en todos aquellos supuestos que superen este ámbito territorial. En este sentido, y dentro del ámbito de las competencias que se atribuyen a las diferentes Administraciones públicas, el artículo 10 viene a fijar que corresponderá a las Autoridades y Corporaciones locales promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios, de manera especial en los aspectos siguientes: 1) la información y educación de los consumidores y usuarios, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes, de acuerdo con las necesidades de cada localidad; 2) la inspección de los productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado por la familia, la infancia o la tercera edad, para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad, y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad; 3) la realización directa de la inspección técnica o técnico-sanitaria y de los correspondientes controles y análisis, en la medida en que cuenten con medios para su realización, o promoviendo, colaborando o facilitando su realización por otras entidades u organismos; 4) promover, apoyar y subvencionar las asociaciones de consumidores o usuarios; 5) adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud o seguridad de los consumidores o usuarios; 6) sancionar o proponer la sanción de las infracciones en materia de consumo. De otra parte, el

mismo precepto citado fija las competencias que quedan encomendadas a las Comunidades Autónomas, y en este orden de cosas, a éstas corresponderá promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores o usuarios, de acuerdo con lo establecido en sus respectivos Estatutos y competencias transferidas, cuidando especialmente de los siguientes aspectos: 1) regular las oficinas y servicios de información al consumidor o usuario e impulsar su constitución y funcionamiento; 2) ordenar y programar la educación y formación en materia de consumo; 3) promover, apoyar y subvencionar las asociaciones de consumidores y usuarios; 4) apoyar, dirigir y coordinar la actuación de las Autoridades y Corporaciones locales en los casos a que antes hacíamos mención y sobre los que éstas presentan competencias; 5) exigir el cumplimiento de cuanto se establece en el proyecto de Ley, reglamentaciones técnico-sanitarias y demás disposiciones de general aplicación y colaborar con la Administración del Estado con la misma finalidad; 6) ordenar, promover o realizar campañas o actuaciones programadas de control de calidad; 7) regular, promover y controlar el sistema arbitral que se especifica en el número 5 del artículo 8.º, y que consiste en que, previa audiencia de los sectores interesados y de las asociaciones de consumidores y usuarios (12), sin formalidades especiales, se atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios, siempre que no concurra intoxicación, lesión o muerte, ni existan indicios racionales de delito; 8) sancionar las infracciones en materia de consumo. En este sistema de distribución y fijación de competencias entre las distintas Administraciones públicas, el artículo 10 dedica su última parte a determinar cuáles son las atribuciones que corresponden a la Administración del Estado, y en este sentido, le viene a asignar la promoción y desarrollo de la protección y defensa de los consumidores y usuarios, de manera especial en los siguientes aspectos: 1) elaborar el Reglamento General (13) de lo que ahora es sólo un borrador y que

(12) Acerca del tema de la audiencia de consumidores y usuarios, *vid.* E. RIVERO YSERN: «En torno a los derechos de participación y audiencia de consumidores y usurarios», en la obra colectiva en homenaje al profesor MESA MOLES SEGURA: *Administración y Constitución*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1982, pp. 589 y ss.

(13) El propio borrador de proyecto de Ley establece ya que el Reglamento General de la Ley determinará, entre otras cosas, el régimen y procedimiento sancionador, los supuestos de concurrencia de dos o más Administraciones Públicas y la colaboración y coordinación entre las mismas.

en su día se apruebe como Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, las reglamentaciones técnico-sanitarias, los reglamentos sobre etiquetado, presentación y publicidad, la ordenación sobre aditivos y las demás disposiciones de general aplicación en todo el territorio español; 2) apoyar la actuación de las Autoridades y Corporaciones locales y de las Comunidades Autónomas; 3) promover la actuación de las demás Administraciones públicas y, en caso de necesidad o urgencia, adoptar cuantas medidas sean convenientes para proteger y defender los derechos de los consumidores o usuarios, especialmente en lo que hace referencia a su salud y seguridad; 4) sancionar las infracciones en materia de consumo; 5) en general, adoptar cuantas medidas sean necesarias para el debido cumplimiento de cuanto se establece en el borrador de proyecto de Ley. El reiterado artículo 10 concluye manifestando que el ejercicio de las competencias previstas en el proyecto de Ley por las correspondientes Administraciones públicas habrá de respetar necesariamente los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, texto en el que, como ya dijimos anteriormente, está basada la redacción de este borrador de proyecto de Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, y se ajustará, continúa el artículo 10, a los principios enumerados en el artículo 103.1 de la Constitución.

V. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD EN EL BORRADOR DEL PROYECTO DE LEY PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

De «mención innecesaria» califica CAZORLA PRIETO la alusión del artículo 51.1 de la Constitución a la protección de la salud, dado que, explica el autor, el artículo 43 del supremo texto legal español reconoce el derecho a la protección de la salud, que no sólo se habrá de manifestar en el ámbito de la defensa de los consumidores, sino también en todas las facetas de la actividad humana; por ello, parece innecesaria la cita de la salud en el número 1 del artículo 51 (14). En efecto, la alusión que hace el artículo 43 de la Constitución a la protección de la salud como derecho reconocido, pensamos que es lo suficientemente amplia como para poner de relieve completamente el hecho de que los ciudadanos encuentren protegido su derecho a gozar

(14) CAZORLA PRIETO: Comentario al artículo 51 de la Constitución, en la obra colectiva dirigida por el profesor GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 564.

de una buena salud en su más amplio sentido, dado que, según reza el número 2 del mismo precepto constitucional, será a los poderes públicos a quienes compete organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. El problema puede presentarse, como apunta GARRIDO FALLA (15), en torno a que el expresado precepto ni siquiera concreta qué o cuáles son los poderes públicos garantes de la organización y tutela de la salud pública, ni cómo y cuándo se ha de proteger ésta. Sin embargo, aquí parece ya ofrecerse una respuesta a los problemas que se apuntaban, y es, precisamente, cuando el borrador de proyecto de Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios hace, como ya hemos señalado antes, una distribución competencial entre las distintas Administraciones públicas que van a ser significadas en cierta medida, y dentro del ámbito de las atribuciones que el proyecto de Ley les confiere, como responsables y garantes de la organización y tutela de la salud de los ciudadanos en tanto que consumidores ciertamente, que no en un ámbito más amplio o general, con lo que se mantiene un portillo abierto todavía en torno al contenido del artículo 43. En otras palabras, si bien el artículo 51.1 de la Constitución tiene como destinatarios a unos concretos poderes públicos, los estatales, los autonómicos y los locales, en el supuesto del artículo 43 la cosa no queda tan clara y existe una indeterminación acerca de cuáles sean los poderes públicos que tienen competencia para organizar y tutelar la salud pública.

En cualquier caso, como mantenía otro autor (16), la Constitución, al incluir la protección de los consumidores como una de las finalidades que debe cumplir la actuación de los poderes públicos, no ha hecho más que reconocer expresamente un principio general del Derecho que había venido cobrando vigencia social en los últimos tiempos, y que este principio constitucional «exige la introducción de cambios profundos dentro de nuestro ordenamiento jurídico, cambios que son, por lo demás, absolutamente imprescindibles si se quiere, y hay que quererlo, que nuestro Derecho sea considerado por el ciudadano normal, por el consumidor, como algo útil para regular

(15) GARRIDO FALLA: Comentario al artículo 43 de la Constitución, en la obra colectiva dirigida por él mismo, *op. cit.*, p. 501.

(16) *Vid.* BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO: *La protección de los consumidores, la Constitución española y el Derecho mercantil*, en la obra colectiva coordinada por FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Lecturas sobre la Constitución*, UNED, vol. II, Madrid, 1978, p. 36.

las actuaciones que le afectan en su vida diaria, garantizándole en todo momento el respeto de sus legítimos derechos» (17). Precisamente va a ser ahora, con la futura Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, cuando se produzcan esos cambios profundos tan absolutamente necesarios en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, como ya anticipábamos más atrás, el borrador del proyecto de Ley recoge en su artículo 5.º una buena parte de esos cambios imprescindibles que la doctrina vaticinaba, hace tan sólo unos años, en materia de consumidores y usuarios, bajo el epígrafe o encabezamiento genérico de «protección de la salud y seguridad».

El precepto se halla dividido en cuatro grandes apartados, alguno de los cuales, a su vez, se subdivide de manera exhaustiva. Así, el número 1 del artículo 5.º parece querer proclamar un principio que sirva de partida y orientación en la materia. En tal sentido, llega a establecer que los productos, actividades y servicios puestos a disposición de los consumidores o usuarios, no implicarán riesgos para su salud o seguridad. La excepción a esta amplia declaración viene configurada por la frase expresiva de «salvo los usuales y reglamentariamente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización». El número 2 pasa a ocuparse de las reglamentaciones técnico-sanitarias de los diferentes productos, actividades o servicios, las cuales habrán de determinar: a) los conceptos, definiciones, características y clasificaciones; b) las condiciones y requisitos de las instalaciones y del personal cualificado que debe atenderlas; c) los procedimientos o tratamientos usuales, permitidos, sujetos a autorización previa o prohibidos; d) las listas positivas de aditivos autorizadas y revisadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo; e) el etiquetado, presentación y publicidad; f) las condiciones y requisitos técnicos de la distribución, comercialización, suministro, importación y exportación; g) los métodos de análisis, control de calidad e inspección; h) las garantías, responsabilidades, infracciones y sanciones (18); i) el régimen de autorización, registro y revisión. Cualquiera de estos aspectos puntuales reseñados podrá ser objeto de disposiciones normativas comunes o generales, especialmente en las siguientes materias: adi-

(17) Vid. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO: *La protección...*, op. cit., p. 37.

(18) Sobre este tema concreto, vid. E. RIVERO YSERN: «La represión de las infracciones sanitarias en materia de alimentación», en obra colectiva en homenaje al profesor GARCÍA-TREVIJANO Fos, op. cit., pp. 765 y ss.

tivos, productos tóxicos, material de envasado, almacenaje, transporte y suministro, métodos de análisis, registro, inspección, responsabilidad y régimen sancionador. En cualquier caso, habrán de tenerse en cuenta una serie de prohibiciones y exigencias, que detalladamente se especifican en el borrador de proyecto de Ley, y que en concreto son las siguientes: 1) la absoluta prohibición de utilizar cualquier aditivo que no figure expresamente citado en las listas positivas autorizadas y publicadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo, y siempre teniendo presente la forma, límites y condiciones que allí se establezcan, siendo que dichas listas serán revisables con carácter permanente por razones de salud pública o interés sanitario, sin que, consecuentemente, vengan a generar ningún tipo de derecho adquirido; 2) la prohibición de tener o almacenar productos que no están permitidos, en los locales e instalaciones de producción, transformación, almacenamiento o transporte de alimentos o bebidas; 3) las exigencias de control de los productos tóxicos o venenosos, incluidos los resultantes de mezclas u otras manipulaciones industriales, de manera que pueda comprobarse con rapidez y eficacia su origen, distribución, destino y utilización; 4) la prohibición de venta a domicilio de bebidas o alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores; 5) la prohibición de venta o suministro de alimentos manufacturados o envasados cuando no conste en los envases, etiquetas, rótulos, cierres o precintos el número del Registro General Sanitario de Alimentos, en la forma reglamentariamente establecida; 6) la obligación de retirar cualquier producto o suspender cualquier servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos que se exigen o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsiblemente grave para la salud o seguridad de las personas.

Esta descripción que vemos realiza el artículo 5.º del borrador de proyecto de Ley no viene a ser más que una más profunda ampliación sobre el tema de la protección de la salud y seguridad de los consumidores o usuarios, sobre todo, por ejemplo, en lo relativo al sector de los productos alimentarios, puesto que, como escribe RIVERO YSERN (19), no puede decirse que el ordenamiento jurídico administrativo español no cuente con una abundante normativa positiva en que siempre está presente la preocupación por garantizar la salud

(19) RIVERO YSERN: *La represión...*, op. cit., p. 787.

e integridad física de los consumidores y usuarios (20). Pero si cierto es cuanto se dice, no menos cierto es también —continúa el autor que seguimos en este punto— que el grado de incumplimiento de la legislación alimentaria en nuestro país adquiere una generalización preocupante, que está originando innumerables problemas, como resultas de la ineficaz labor administrativa en esta materia, debida no únicamente a la insuficiencia de medios personales y materiales y a la descoordinación orgánica que en la mayoría de los casos puede apreciarse, sino asimismo también debida al escaso nivel de concienciación que acerca de estas cuestiones tiene el consumidor español si lo comparamos con el alto grado constatable entre los ciudadanos de otros países, a lo que habría de añadirse el *handicap* que significa la práctica inexistencia de asociaciones de consumidores potenciadas realmente, con excepción, naturalmente, de las creadas a raíz del lamentable asunto de la intoxicación masiva por ingestión de aceite de colza desnaturalizado, ya que este incidente dramático parece que hace reaccionar a los consumidores en general, los cuales inician la fase progresiva de concienciación del problema concreto que cada sector puede plantear. A partir de ahora, pues, deben potenciarse y alcanzar mayor eficacia las asociaciones de consumidores y usuarios que estén creadas y aquellas otras que puedan serla en los próximos años. De este modo nos aproximaremos a lo que es una realidad en otros países europeos, e incluso en el contexto mismo de las Comunidades Europeas, donde, como ya decíamos anteriormente, dichas asociaciones de consumidores empiezan a tomar parte en el proceso de toma de decisión para la adopción de las correspondientes medidas legislativas que conducen a una política comunitaria de los consumidores, y cuyas orientaciones se configuran como decisivas en orden al interés del consumidor y usuario europeo, y por lo que en cada una de aquéllas éste se vea afectado. Nuestra próxima integración en el ámbito de las Comunidades Europeas exige, como pone de relieve RIVERO

(20) Así parece dado que, desde la aparición del Real Decreto de 22 de diciembre de 1908, se han venido prodigando disposiciones acerca del tema, el cual ha preocupado casi constantemente a lo largo del actual siglo. En este sentido, además del Decreto citado de 1908, pueden señalarse: el Código alimentario (Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, que entró en vigor a partir del Decreto 2519/1974, de 9 de agosto, aunque de forma desigual), y las variadas y numerosas reglamentaciones técnico-sanitarias que a lo largo de los años han venido siendo dictadas para regular diversos aspectos de determinados alimentos, aditivos, aromatizantes, etc., todas ellas preocupadas por la salud de los consumidores y usuarios, y tendentes a garantizar los procesos de producción, distribución y consumo de los alimentos. Las disposiciones reseñadas se toman del trabajo de RIVERO YSERN: *La represión...*, op. cit., p. 767.

YsERN, de manera inexcusable, salir de la situación sombría que se observa en nuestro país, en la cual se atenta contra la salud pública y privada y contra la calidad de vida a diario; es preciso, por tanto, llevar a cabo un esfuerzo y proceder a un cambio de comportamientos que no pueden improvisarse (21), en vistas a la inmediatez que parece apuntar el desenlace positivo para España del proceso negociador de adhesión en curso con la Europa comunitaria. Es esta precisamente la idea y la filosofía que inspira el borrador de proyecto de Ley para la defensa de los consumidores y usuarios; ojalá llegue a buen puerto y pronto veamos aplicar la Ley con todas sus consecuencias.

Un último punto que aborda el reiterado artículo 5.º del borrador de proyecto de Ley es el que se refiere al establecimiento de campañas o actuaciones programadas de control de calidad, las cuales van a dirigirse de modo especial hacia los productos y servicios siguientes (número 4 del artículo 5.º): 1) los de uso o consumo común, ordinario y generalizado por las familias, la infancia o la tercera edad; 2) los que reflejen una mayor importancia en los estudios estadísticos o epidemiológicos; 3) los que sean objeto de reclamaciones o quejas, de las que razonablemente se deduzcan las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión a que se refiere el proyecto de Ley en su artículo 7.º 1, e); 4) los que sean objeto de programas específicos de investigación.

Pero para que todos estos buenos propósitos del proyecto de Ley se vean plasmados en la realidad se hace preciso que el consumidor español no sólo esté informado cabalmente (art. 2.º del borrador), sino también que sea progresivamente educado y formado en materia de consumo. Por ello se prevé (art. 3.º del borrador) que la formación y la educación en materia de consumo se integrará paulatinamente en los diferentes ámbitos y niveles del sistema educativo, a fin de lograr objetivos concretos, tales como la promoción de una mayor libertad y racionalidad en el consumo de bienes y la utilización de servicios; el facilitar la comprensión y utilización de la información a la que, decíamos, se refería el artículo 2.º del borrador; difundir el conocimiento de los derechos y deberes del consumidor o usuario y las formas más idóneas para ejercerlos; y fomentar la educación sanitaria para prevenir riesgos que puedan derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios.

(21) Vid. RIVERO YsERN; *La represión...*, op. cit., p. 767.



3. Educación

