

LA PROTECCION AL CONSUMIDOR Y LAS LIMITACIONES A LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Magdalena Salomón de Padrón
*Profesora de Derecho Administrativo,
adscrita al Instituto de Derecho Público - U.C.V.*

I. INTRODUCCION

Desde el origen mismo de la humanidad, el hombre ha tenido como característica ser un consumidor. Un consumidor en su primer momento por necesidad: consumía para satisfacer sus más primarias necesidades. Hoy en día, en pleno siglo xx, el hombre sigue presentando la misma característica, pero con una particularidad, que además de consumir por necesidad, consume obedeciendo a otras razones: confort, ostentación, hasta llegar al grado de consumir por consumir. No por otras razones la generación de nuestro siglo vive en la que ha sido llamada sociedad de consumo.

Esto ha llevado a considerar que es necesario proteger al hombre del hombre mismo, al hombre consumidor del hombre proveedor y, por qué no decirlo, al hombre de su misma condición de consumidor.

Así encontramos que en el siglo xx se comienzan a establecer en diversas partes del mundo, normas cuyo objeto no ese otro que proteger al consumidor. Ejemplo de ello lo encontramos en Inglaterra, EE.UU., Francia, Suecia.

En Venezuela, en los últimos años de la década de los treinta comienzan a dictarse una serie de normas que obedecieron a una especial situación económica y social derivada de la segunda guerra mundial y que protegían al consumidor, no como lo hacemos hoy en día, sino en forma indirecta, toda vez que ellas pretendían evitar la carestía, el acaparamiento o las indebidas elevaciones de los precios de bienes, servicios y vivienda.

Esta orientación cambia a partir de 1974, cuando se sanciona un cuerpo de normas que sí van a estar dirigidas directamente a la protección del consumidor, a pesar de sus defectos y omisiones. En efecto, el 5 de agosto de 1974 las Cámaras Legislativas sancionan nuestra vigente Ley de Protección al Consumidor.

A partir de esa fecha se comienzan a dictar normas con el mismo propósito, como son, entre otras, la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad (13 dic. 1979), la Resolución N° 22 del Ministerio de Fomento sobre Garantías Mínimas de Bienes y Servicios (6 de enero de 1981) hasta llegar a la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios (2 julio 1984).

Estas normas van dirigidas directamente a la protección de los consumidores. De manera pues que, encontramos que los consumidores pueden estar jurídicamente protegidos indirecta o directamente.

Indirectamente, en aquellos casos en los cuales el objeto de la norma no persigue, precisamente, proteger al consumidor, sino que ésta está orientada a regular las relaciones y las actividades entre aquellos sujetos que intervienen en las diversas etapas del proceso de comercialización de bienes y servicios. Este es el caso de las leyes anti-monopolios y de las que prohíben las prácticas restrictivas de la libre competencia.

Así tenemos, por ejemplo, que cuando una ley prohíbe los monopolios, ello evita la concentración de capitales y, por supuesto, la restricción de la competencia.

Bien sabemos que de no ser así se podría jugar libremente con niveles de precio, de calidad, es decir, con las condiciones generales de mercado.

Ahora bien, evidentemente, éste es el fin primario de la medida, pero en el fondo subyace el consumidor, quien es, en última instancia, quien va a soportar cualquier alteración indebida en el proceso de comercialización de bienes y servicios, porque, a fin de cuentas, los bienes y servicios van a estar dirigidos a la satisfacción de sus necesidades.

En nuestro país, como todos sabemos, existe prohibición constitucional en materia de monopolios. En este sentido establece la Constitución en su artículo 97 que "No se permitirán monopolios" (sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público) y, en cuanto a disposiciones que regulen las prácticas restrictivas de la competencia se han redactado muchos proyectos de ley, pero hasta ahora no ha sido sancionado ninguno.

II. MECANISMOS DE PROTECCION AL CONSUMIDOR QUE CONSTITUYEN LIMITACIONES A LA ACTIVIDAD ECONOMICA

Ahora bien, al lado de estos mecanismos jurídicos que indirectamente protegen al consumidor, existen los que están dirigidos directamente a su protección.

Entre éstos encontramos:

- mecanismos en materia sanitaria;
- mecanismos en materia de actividad publicitaria;
- mecanismos en materia de control de calidad; y,
- mecanismos en materia de control de precios.

Estos mecanismos imponen limitaciones a la actividad comercial en orden a proteger al consumidor.

Veamos en forma breve cada uno de ellos, haciendo especial referencia a la legislación venezolana.

Limitaciones derivadas del control sanitario en materia de alimentos

Había mencionado en la introducción de esta breve exposición, que el ordenamiento jurídico debía extender su protección al consumidor para protegerlo, incluso, del mismo consumidor y de sus propias necesidades.

Ahora bien, en una de las situaciones en las cuales el consumidor se presenta con sus propias características naturales, desprovisto de todo tipo de inquietudes consumistas, es cuando se presenta así: como un simple ser humano que tiene que satisfacer sus necesidades primarias para poder vivir y una de esas necesidades primarias es la alimentación.

Es por esta razón que el renglón alimentación es tan delicado e importante. De aquí que me atreva a afirmar que de las actividades comerciales la dedicada a la fabricación y procesamiento de alimentos sea la más intervenida y controlada por el Estado.

Los controles que se aplican a este sector de la actividad económica se extienden a todas sus fases de comercialización. Los permisos tienen duración perentoria, de manera de permitir que la administración verifique si la actividad está siendo cumplida de acuerdo a las normas vigentes o no.

En ese sentido nuestro Reglamento General de Alimentos (9 de enero de 1959) de entrada otorga una facultad amplísima al Ministro de Sanidad al facultarlo para

autorizar o prohibir la fabricación, importación, almacenamiento, venta y consumo de alimentos.

Esto significa que cualquier comerciante que se dedique al comercio de alimentos, puede en cualquier momento encontrarse con que su actividad puede ser prohibida.

Es más, la autoridad competente, en este caso, el Ministerio de Sanidad, puede establecer, cuando lo considere necesario, condiciones y características particulares para cada alimento.

Además, el control por parte de la Administración se extiende al punto de determinar las condiciones que deberán reunir la fabricación, transporte, almacenamiento, venta y consumo de alimentos y fiscalizar el cumplimiento de dichas condiciones.

Puede afirmarse, por tanto, que no hay aspecto dentro del proceso de comercialización de productos alimentarios que escape al control de la administración.

En efecto, además de los controles anteriormente señalados, el Reglamento establece controles en lo que respecta a los establecimientos destinados a la producción y depósito de alimentos, los expendios fijos o ambulantes y los vehículos destinados a su transporte. En este sentido se establece que no podrán funcionar sin el correspondiente permiso de la autoridad sanitaria local.

Por otra parte, se establecen especificaciones en lo que respecta a los utensilios utilizados en la fabricación o manipulación de alimentos, así como sobre la forma como el personal empleado para la realización de tal actividad debe trabajar.

En fin, para no ahondar en más detalles, como decíamos, los comerciantes que se desempeñen en cualquier fase de la cadena de comercialización de productos alimenticios se van a encontrar sometidos a uno de los controles más estrictos de los que pueda realizar el Estado sobre cualquier otra actividad.

Limitaciones derivadas del control publicitario

La actividad comercial se ve, a su vez, limitada por los controles que se imponen a la actividad publicitaria. Esta actividad tiene entre sus objetivos, de acuerdo a lo sostenido por el profesor Francisco Hung Vaillant (*La Regulación de la Actividad Publicitaria*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pág. 18):

—ofrecer al público información sobre la existencia y ubicación de bienes y servicios; y,

—estimular la contratación influenciando a los consumidores en el sentido de que éstos adquieran bienes o servicios promovidos mediante la publicidad.

De manera que la publicidad es un medio que les permite a los productores, comerciantes en general, hacer conocer al público sus productos. Esto ha llevado a que la publicidad sea una actividad controlada, entre otras razones, para proteger al consumidor. En la medida en que la propaganda lleve un mensaje objetivo, veraz, cierto, el consumidor se encontrará protegido.

Claro que no sólo es la protección al consumidor la razón por la cual se somete a toda una regulación la actividad publicitaria. Existe, también, la protección del comerciante frente a los otros comerciantes, cuyos intereses pueden verse lesionados por una propaganda no veraz o hasta desacreditadora de la actividad de otros comerciantes.

Para nuestros fines, es la regulación de la publicidad con la finalidad de proteger al consumidor lo que nos interesa.

La Ley de Protección al consumidor establece una serie de prohibiciones que constituyen limitaciones a la actividad comercial y que no tienen otro objetivo que proteger al consumidor.

En este sentido encontramos:

—prohibición de propagandas que incidan en la calidad de los productos y servicios (art. 7, ords. 1 y 3);

—obligación de mantener existencia razonable para cubrir la demanda de ofertas de productos y servicios;

—prohibición de hacer rebajas inciertas en los precios de productos y servicios;

—prohibición de promocionar productos y servicios en base a declaraciones falsas en cuanto a desventajas o riesgos de productos o servicios de un competidor;

—prohibición de incumplir con la entrega de premios o similares ofrecidos con el fin de estimular la compra.

De manera que, estas prohibiciones y limitaciones a la actividad publicitaria, como observamos, van dirigidas directamente a la protección del consumidor.

Además de estas disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor, existen en nuestra legislación otras normas que regulan la actividad publicitaria, que inciden también en el área de la protección al consumidor, pero que obedecen a otras razones y no específicamente a su protección.

Citemos solamente a título de ejemplo, las prohibiciones sobre publicidad de licores, las advertencias obligatorias que hay que incluir en la propaganda sobre cigarrillos, prohibición de venta de sustancias medicamentosas fuera de los establecimientos debidamente autorizados.

Es conveniente destacar que nuestra vigente Ley sobre Propaganda Comercial, no trae ninguna regulación sobre la actividad publicitaria, ni sobre el contenido o mensaje de la propaganda. Se limita solamente a regular todo lo referente a premios y bonificaciones al consumidor y nada más. Es entendible esta situación si tenemos en cuenta que es una Ley del año 44 y de esa fecha a nuestros días el desarrollo de la actividad publicitaria, propiciado por el avance de los medios de comunicación, ha sido ciertamente significativo.

Esta situación necesariamente tiene que ser revisada. Es necesario proceder a estudiar una ley sobre actividad publicitaria pero que no se agote con la regulación de la actividad en sí, sino que establezca regulaciones y prohibiciones sobre la forma y contenido de la propaganda.

Es una necesidad:

—en primer lugar, para salvaguardar los intereses de los consumidores, quienes son el blanco de toda esa actividad; y,

—en segundo lugar, para proteger también al comerciante del comerciante mismo.

Limitaciones derivadas del Control de Calidad

Además de las limitaciones derivadas del control ejercido sobre la actividad publicitaria y del control sanitario, existen otra serie de limitaciones que tienen su origen en el control de calidad.

La Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad establece una serie de mecanismos en orden a preservar la buena calidad de los productos.

Para ello prevé la posibilidad de establecer normas (en sentido técnico) que constituyen orientaciones o precisiones que pueden o deben observarse en la fabricación de bienes.

Estas orientaciones o precisiones están contenidas en las Normas Venezolanas COVENIN.

Estas Normas no tienen, en principio, carácter obligatorio, sino que constituyen simples recomendaciones, según lo establece el artículo 14 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad. Sin embargo, la misma disposición prevé que cuando se trate de productos o servicios cuyo consumo o uso tenga relación directa con

la salud y la vida de las personas, o cuando a juicio del Ministerio de Fomento se considere necesario, puede una norma ser declarada de obligatorio cumplimiento.

Por otra parte, el carácter obligatorio de la Norma puede ser solicitado por la Comisión Venezolana de Normas Industriales (art. 1, literal d, del Reglamento de las Normas Venezolanas COVENIN).

En consecuencia, para que una Norma sea obligatoria es necesaria la declaratoria expresa de tal carácter por parte del Ministerio de Fomento. Es decir, que una Norma es obligatoria cuando su aplicación se hace obligatoria mediante una disposición expresa del Ejecutivo Nacional.

Ahora bien, la legislación venezolana no sólo le da el carácter de obligatorias o de simples recomendaciones a las Normas Venezolanas COVENIN, sino que puede considerarlas provisionales. Este último carácter puede ser previo a la formulación de una Norma definitiva. En este sentido el Reglamento de las Normas Venezolanas COVENIN establece que cuando la Comisión Venezolana de Normas Industriales recomiende la aprobación de una Norma Venezolana provisional, de inmediato iniciará las acciones necesarias que permitan desarrollar la correspondiente Norma definitiva (art. 7).

En cuanto al procedimiento para la declaratoria de obligatoriedad se establece que, en relación a los productos y servicios cuyo consumo o uso tenga relación directa con la salud y la vida de las personas, podrá pedirse al Ministerio de Fomento la declaratoria de obligatoriedad de las Normas relacionadas con esos sectores.

Por otra parte, la observancia obligatoria no sólo deviene de una declaratoria expresa de la autoridad competente, sino que puede derivar de las exigencias que se hagan para el otorgamiento de la marca Norven (art. 4 del Reglamento de las Normas Venezolanas COVENIN).

También podemos señalar que, tanto para la Administración como para los particulares, la observancia o aplicación de las Normas Venezolanas COVENIN tienen sus efectos:

1º Para la Administración, por cuanto que las Normas Venezolanas son reconocidas como oficiales por el Estado Venezolano y, como hemos indicado, tendrán en principio el carácter de recomendaciones. Esto significa que la Administración en cualquier actuación en la cual haya de aplicar o tener alguna referencia en materia de certificación de conformidad o control de calidad, tiene que aplicar en primer lugar dichas Normas.

Por tanto, la Administración debe actuar bajo esta directriz y en este sentido podemos apreciar que la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad dispone que, en aquellos casos en los cuales las empresas establezcan su propio sistema de control interno para garantizar que la calidad de sus productos o de los servicios que prestan están acordes con las especificaciones explícitamente ofrecidas al consumidor, el Ministerio de Fomento deberá usar como referencia las Normas Venezolanas COVENIN en vigencia. Y es solamente en aquellos casos en los cuales no exista norma alguna que pueda servir de referencia, que podrá aplicar alguna otra conveniente para verificar la idoneidad de tales productos o servicios.

Además, es obligatorio para los organismos de la Administración Pública y las Empresas de Estado cuando efectúen licitaciones o compras, exigir que los productos y servicios cumplan con los requisitos establecidos en las Normas Venezolanas COVENIN (art. 34 de la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad).

2º La aplicación de las Normas Venezolanas COVENIN, también surten sus efectos en relación a los particulares.

En este sentido encontramos que la Ley dispone que las industrias que fabriquen sus productos de acuerdo a las Normas Venezolanas COVENIN y que mantengan su control de calidad debidamente aprobados por el Ministerio de Fomento, podrán

solicitar la autorización para usar la marca NORVEN estampada en sus productos (art. 16 Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad).

Por otra parte, las empresas que produzcan bienes o presten servicios para los cuales se hayan dictado normas obligatorias, deberán demostrar periódicamente ante el Ministerio de Fomento, la idoneidad de los sistemas de control para garantizar el continuo cumplimiento de las exigencias de dichas normas (art. 21 Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad).

Como puede observarse, estos mecanismos sobre control de calidad constituyen limitaciones a la actividad comercial, a la vez que tienen por objeto proteger al consumidor.

Limitaciones derivadas del control de precios

En cuanto al control de precios, podríamos señalar que los ordenamientos jurídicos pueden regularlos:

- 1º A través de una Ley especial sobre control y regulación de los precios; o,
- 2º estableciendo las normas sobre control y regulación dentro de una ley que no tiene como objeto único o primario tal control.

Entre los que adoptan la primera técnica de control de precios encontramos las legislaciones belga, francesa, italiana y española.

De Bélgica tenemos la información sobre la Ley del 10 de julio de 1971 sobre Reglamentación Económica de los Precios, en la cual se establece la prohibición de vender, ofrecer en venta o de comprar en el mercado nacional, productos o materias, mercancías o animales a un precio superior al precio máximo de venta fijado de acuerdo a dicha Ley (art. 1º). Este precio máximo es fijado por el Ministro de Asuntos Económicos en todo o en parte del territorio del país (art. 2º, parágrafo 1º).

Además, el Ministro está facultado para fijar, por el lapso de seis (6) meses sobre productos, materias, mercancías o animales, un precio máximo individualizado, aun cuando es posible que pueda permitirse el aumento de precio para una sola empresa o algunas empresas, siempre y cuando representen solamente una pequeña porción del mercado. En este caso, el Ministro está facultado para realizar todas las averiguaciones pertinentes sobre libros, registros, récords contables, a fin de determinar si es procedente el aumento y, en consecuencia acordarlo (art. 2º, parágrafo 4º de la Ley de 17 de julio de 1975).

Ahora bien, el Ministro, además de fijar el precio máximo de dichos bienes, tiene la facultad de poder fijar, también, el límite del beneficio económico que puede percibir cualquier vendedor o intermediario (art. 2º, parágrafo 2º).

Por otra parte, cuando ha habido fijación de precios máximos de venta al detallista o al consumidor, los productores y distribuidores no pueden, con el fin de evadir la medida de fijación de precios, rehusar satisfacer, dentro de sus posibilidades y de las posibilidades del comercio, las demandas de productos o de prestación de servicios a los consumidores o distribuidores que actúen de buena fe.

En Francia también hay una normativa especial en materia de precios. Se trata de la Ordenanza Nº 45-1483 del 30 de junio de 1945, la cual ha sido objeto en el tiempo de sucesivas modificaciones.

Establece dicha Ordenanza la posibilidad de tomar decisiones sobre los precios de todos los productos y servicios en el sentido de:

- establecer precios;
- aumentar o disminuir los precios;
- establecer el margen de beneficio o ganancia a percibir por la venta de los productos y servicios;

—fijar el precio límite en aquellos casos en los cuales la competencia para fijar el precio es ejercida por delegación por el Comisario Regional de la República o el Prefecto (art. 2º).

Los precios son fijados por decretos interministeriales dictados por el Ministro Encargado de la Economía Nacional y el Ministro responsable de los productos y servicios cuyo precio va a ser fijado.

Los productos y servicios que van a ser objeto de regulación en cuanto al precio, son escogidos de una lista que se le presenta al Ministro de la Economía Nacional y determinados por éste a través de un Decreto.

Ahora bien, en Francia también existe el mecanismo de congelación de precios. De acuerdo a la Ordenanza N° 45-148 del 30 de junio de 1945, los precios de todos los productos permanecerán congelados, bien al nivel que tenían para el 1º de setiembre de 1939 o bien, al nivel fijado en las decisiones tomadas después de esa fecha (art. 16). Estos precios no serían otros que aquellos que utilizaban las empresas mismas o los usualmente fijados sobre productos y servicios idénticos por empresas similares (art. 17).

En todo caso, y a título de excepción, las modificaciones para aumentar los precios pueden llevar éstos a los niveles de los precios congelados cuando el precio de costo de un producto o de un servicio aumenta debido al aumento de materias primas en los mercados extranjeros, o circunstancias excepcionales resultantes de un caso particular de fuerza mayor y que esta mejora de precios esté dentro de un porcentaje juzgado suficiente por el Comité Central de Precios (art. 21).

Igualmente se establece que los precios congelados pueden ser rebajados cuando su nivel es considerado muy elevado (art. 23).

Ahora bien; ésta es la regulación en cuanto a bienes y servicios existentes en el mercado. Cuando se trate de bienes y servicios nuevos el procedimiento aplicable es el mismo anteriormente señalado (art. 28).

La experiencia italiana también ha aplicado el control de precios a través de cuerpos normativos expresos. Hemos tenido la oportunidad de examinar concretamente dos de ellos, cuales son:

—el decreto legislativo del 19 de octubre de 1944 (N° 347) en virtud del cual se crea el Comité Interministerial y los Comités Provinciales para la coordinación y reglamentación de precios; y,

—el decreto legislativo de fecha 23 de abril de 1946 por el cual se modifica la composición del Comité Interministerial de Precios.

En virtud del primer decreto mencionado, se permite:

—la determinación de los precios de todas las mercancías de importación o de exportación, como los precios de servicios y de prestaciones;

—dar los lineamientos a los Comités Provinciales de precios a los fines de la coordinación y reglamentación de los precios locales y comerciales;

—tomar medidas destinadas a regularizar el aprovisionamiento y la distribución de mercancías de gran consumo, nacionales o importadas, utilizando criterios preferenciales para favorecer el desarrollo y la creación de cooperativas de consumo, de ventas y de cantinas organizadas y de cualquier otra organización que realice funciones análogas;

—crear cajas de compensación a los fines de mantener el equilibrio de los precios; y,

—acordar la requisición (requisa) de los productos industriales, agrícolas y alimentarios, así como fijar los precios a los cuales serán vendidos en aquellos casos en los cuales se constate la existencia en depósito de una cantidad que sobrepase las necesidades normales de cada empresa (Decreto N° 896, art. 8).

Estos precios son fijados por el Comité Interministerial, luego de haber oído a los otros ministros competentes, en cualquier fase del intercambio comercial, trátese de mercancías de importación o exportación.

Igualmente puede éste Ministro fijar el precio de los servicios y de las prestaciones.

España, como habíamos mencionado, también aplica esta técnica de fijar y controlar los precios fundamentado en un cuerpo de normas específicas. Sólo me limitaré a mencionar los cuerpos normativos a los cuales hemos tenido acceso, para no extenderme en ejemplos. Estas son fundamentalmente:

—Decreto 15 de septiembre de 1972, Nº 2807-72 referente a la Publicidad y Mercado en la venta al público de artículos al por menor;

—Decreto Ley del 30 de noviembre de 1973, Nº 12, referente a la Ordenación Económica y Medidas Coyunturales;

—Decreto del 7 de diciembre de 1973, Nº 3038-73 referente a la Junta Superior de Precios; y,

—Decreto del 20 de diciembre de 1974, Nº 3477-74 sobre Regulación de Precios.

2º Como habíamos señalado, existen otros ordenamientos jurídicos que no tienen un cuerpo de normas específicas sobre control de precios en general, sino que este control está previsto en leyes que tienen otro objetivo.

Entre estas experiencias tenemos la Ley Federal de Protección al Consumidor de México, del 5 de febrero de 1976, y nuestra vigente Ley de Protección al Consumidor del 5 de agosto de 1974.

La Ley mexicana establece la posibilidad que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fije los precios de productos de consumo generalizado o de interés público, incluidos los de importación, así como las tarifas de los servicios que se ofrezcan al público, cuya fijación no corresponda a otra autoridad, de acuerdo en uno y otro caso, con las leyes aplicables y los reglamentos o decretos que expida el Ejecutivo Federal (art. 6, VI).

En nuestro país se sigue un sistema análogo al de México. Como bien sabemos, no existe dentro del ordenamiento jurídico venezolano una ley específica que regule el control de precios, sino que por el contrario, es en leyes especiales donde se encuentran establecidas disposiciones que permiten la regulación de los precios.

Un primer ejemplo de ello lo tenemos en la Ley de Mercadeo Agrícola (4 de agosto de 1970).

En esta Ley se establece que el Ejecutivo Nacional adoptará las medidas necesarias que impidan la indebida elevación de precios de los bienes agrícolas regulados por dicha Ley (art. 5).

En este mismo sentido queda facultado el Ejecutivo Nacional para establecer un programa de precios mínimos en concordancia con los planes de desarrollo del sector agrícola (art. 5, aparte único).

Es necesario resaltar que para la fijación de los precios —lo cual se hace a través del Ministerio de Agricultura y Cría— debe hacerse dos veces al año y se establece que deben publicarse los precios con antelación de un mes, por lo menos, a la época de preparación de tierras en cada ciclo agrícola (art. 6).

Este es, pues, un primer ejemplo dentro de nuestra legislación de una norma que permite la fijación de los precios en razón de un fin concreto.

El otro ejemplo lo encontramos en la Ley de Protección al Consumidor. Esta Ley establece que cuando el interés nacional así lo requiera, el Ministerio de Fomento podrá establecer precios máximos para los bienes y servicios de primera necesidad, los cuales se mantendrán en vigor en tanto las condiciones del mercado determinen su conveniencia (art. 5).

Como se observa, ambas leyes permiten la fijación de precios en razón de la finalidad que persiguen:

La Ley de Mercadeo Agrícola permite la fijación de precios mínimos toda vez que ella tiene como objeto la protección del agricultor. De esta forma el agricultor se ve protegido porque no está obligado a vender por un precio menor a aquel fijado por el Ministerio de Agricultura y Cría.

En cambio, la Ley de Protección al Consumidor establece la posibilidad de fijar precios máximos de venta, con lo cual se está protegiendo al consumidor, toda vez que éste no puede ser obligado a comprar por un precio mayor al precio fijado por Fomento.

Ahora bien; para centrarnos en el tema, pasemos a hacer un breve análisis de la forma como está regulado el control de precios en la Ley de Protección al Consumidor.

A estos efectos, veremos:

1º La regulación de precios de bienes y servicios declarados de primera necesidad.

2º La regulación de precios de bienes y servicios no declarados de primera necesidad y la función que en este sentido cumple el precio máximo de venta, conocido por todos como P.V.P.

1º En relación a la regulación de precios de bienes y servicios declarados de primera necesidad, ya hemos mencionado que la Ley de Protección al Consumidor señala que cuando el interés nacional así lo requiera, el Ministerio de Fomento podrá establecer precios máximos para los bienes y servicios de primera necesidad (art. 5).

Es decir, que una vez que se declara un bien o servicio de primera necesidad el Ministerio de Fomento, previa consulta con la Comisión de Costos, Precios y Salarios puede proceder a fijar los precios máximos de estos bienes. Debo señalar que esta no es, como pareciera, una consulta vinculante, toda vez que el Ministerio puede apartarse de la misma mediante decisión motivada (art. 7 de la Ley que crea la Comisión de Costos, Precios y Salarios).

En relación pues, a estos bienes y servicios declarados de primera necesidad no hay mayores problemas.

2º ¿Pero qué sucede con los bienes y servicios no declarados de primera necesidad?

La Ley guarda silencio absoluto en relación a los servicios no declarados de primera necesidad. Con lo cual encontramos una laguna en la Ley.

En cuanto a los bienes no declarados de primera necesidad, hay que señalar que tampoco la Ley trae disposición expresa sobre el particular. Esta situación se pretendió corregir mediante el Decreto N° 1971, de fecha 18 de abril de 1983, que autorizaba al Ministerio de Fomento a dictar las disposiciones necesarias para impedir la indebida elevación de los precios de toda clase de bienes y servicios, fijar precios máximos o únicos de venta a cualquier nivel de comercialización, en todo o parte del territorio nacional y establecer las condiciones de comercialización.

Sin embargo, este Decreto que venía a llenar una laguna dentro del ordenamiento jurídico en materia de control de precios sobre los bienes y servicios no declarados de primera necesidad, fue derogado expresamente por el Decreto N° 327 de 31 de octubre de 1984.

Este Decreto 327 se limitó a establecer que los productores e importadores de bienes y quienes prestan servicios no declarados de primera necesidad, están en la obligación de participar al Ministerio de Fomento, Dirección General Sectorial de Comercio, por lo menos con sesenta (60) días de anticipación a su puesta en vigencia, toda modificación o fijación de precios o servicios.

Esta disposición no permitía al Ejecutivo Nacional fijar los precios de bienes y servicios no declarados de primera necesidad, toda vez que no estableció facultad

expresa en ese sentido. De aquí se interpretaba, que cuando el artículo 2º de dicho Decreto estableció las sanciones para los casos de infracción o violación de las disposiciones sobre precios de bienes y servicios, declarados o no de primera necesidad, se estaba refiriendo a esta última categoría de bienes, en los casos en que no se hubiese hecho la participación al organismo competente, dentro del lapso establecido, de cualquier modificación o fijación de precios.

Por estas razones pensamos que a la luz de las disposiciones de la Ley sobre Protección al Consumidor, sólo por la vía de la interpretación podemos llegar a una conclusión.

En este sentido tenemos que el artículo 8 de dicha Ley establece que toda persona dedicada a la producción o importación de bienes declarados o no de primera necesidad deberá imprimir, en el cuerpo del producto o en el envase o envoltorio, su peso o medida Y EL PRECIO MAXIMO DE VENTA AL CONSUMIDOR FINAL. Ahora bien; ¿qué efectos tiene esta obligación de imprimir el precio máximo de venta al consumidor final?

En relación a los bienes declarados de primera necesidad no se opera ninguna consecuencia, toda vez que el precio máximo ya ha sido fijado por la Administración y cumple con la finalidad de hacer conocer al consumidor el precio de venta.

En cuanto a los bienes no declarados de primera necesidad, de acuerdo a la Ley, el precio es fijado por el productor o importador, para lo cual toma como parámetros los lineamientos establecidos en la Ley: capital invertido, los costos, los riesgos y las necesidades de reposición. En resumen, esto conduce a concluir que el precio es fijado por el productor o importador, aun cuando la Ley establezca que pueden ponerse en práctica mecanismos para controlar los parámetros que sirven de marco para la fijación de los precios.

Esto, como se sabe, no permite considerar otros elementos que pueden presentarse en las siguientes fases del proceso de comercialización de los bienes. No puede el productor o importador prever las necesidades del detallista, a quien a lo mejor, el precio que le ha sido fijado no es el más conveniente.

Por otra parte, la experiencia nos ha enseñado que siempre el detallista se afianza en este precio y raras veces lo modifica.

En otras legislaciones, se establece también el P.V.P., como por ejemplo en España en su Decreto sobre Publicidad y Mercado. Pero en esta legislación se establece la obligación para los establecimientos comerciales en el sentido de exhibir el precio de las mercancías que se encuentren expuestas para su venta y se prevé para la información al público, como expresamente se señala, ya que la norma dice que el precio de venta al público, o P.V.P. como también se le denomina en ese país, "será anunciado en forma tal que el posible adquirente quede informado de su contenido por la sola lectura del anuncio, sin necesidad de obtener, a tal efecto, ningún tipo de información complementaria".

Es decir, que la finalidad del P.V.P. es informativa, dar a conocer al consumidor el precio y así se desprende del resto de las disposiciones del mencionado Decreto español.

El P.V.P. debe pensarse en esa forma: como un medio de información al consumidor y no como lo es en Venezuela: un medio en la práctica para fijar el precio máximo de venta al público.

En todo caso, de no pensarse de esta manera, debería dejarse al nivel de los detallistas la fijación del precio, bajo control estricto de la Administración, o dejar abierta la posibilidad para que sea la autoridad competente la que determine, según el caso, a quien corresponde fijar el precio de venta al público.

El régimen anteriormente reseñado ha sido complementado con la entrada en vigencia del Decreto Ley Nº 1717 de 31 de agosto de 1987.

Este Decreto establece tres categorías de bienes y servicios:

a) Bienes y servicios declarados de primera necesidad, respecto de los cuales se aplica el régimen de fijación de precios establecidos en la Ley de Protección al Consumidor.

b) Bienes y servicios que por su naturaleza y la estructura de mercado, requieren para la fijación de precios o incremento de los mismos, autorización del Ministerio de Fomento; y

c) Una tercera categoría determinada por exclusión de aquellos bienes y servicios no contemplados en ninguna de las categorías anteriores.

En cuanto al mecanismo para la fijación de los precios, el Decreto Ley mencionado establece:

a) En relación a los bienes y servicios declarados de primera necesidad, el Decreto remite a la Ley de Protección al Consumidor, es decir, se hace la declaratoria por Resolución del Ministerio de Fomento y luego se procede a la fijación del precio.

b) En cuanto a la segunda categoría de bienes y servicios, el Decreto 1717 establece un régimen muy particular: determina que por Resolución del Ministerio de Fomento se precisarán aquellos bienes y servicios que por su naturaleza y la estructura de mercado, debe solicitarse autorización del Ministerio de Fomento, para proceder a la fijación e incremento de precios (art. 3). La particularidad del procedimiento radica en que el Ejecutivo sustituyó la declaratoria de primera necesidad por la determinación de dichos bienes y servicios en base a los citados criterios y a la obligatoriedad de solicitud de la correspondiente autorización. Estos supuestos permiten al Ejecutivo negar aprobar la solicitud, y aquí está lo más resaltante del Decreto, *fijar el precio del bien o servicio* (art. 3, aparte primero). De manera que, a través de otro procedimiento el Ejecutivo extiende su facultad de controlar los precios de los bienes y servicios que no son de primera necesidad.

Estas breves observaciones sobre la reciente legislación en materia de control de precios nos demuestran la mutabilidad de los criterios y políticas sostenidas últimamente sobre la materia, lo cual ha logrado sembrar un clima de inseguridad dentro de la actividad económica, con los consecuentes efectos negativos que ello produce.

Conclusiones

Sin mayores pretensiones podemos extraer dos conclusiones:

—La primera, que es necesario dictar una ley sobre propaganda comercial que real y efectivamente proteja al consumidor.

—La segunda, que debería pensarse en la posibilidad de sancionar una ley que permitiera al Estado establecer una sincera y efectiva política sobre control de precios.