

# CONCEPTO DE “RELACION DE CONSUMO” (\*)

por

*Juan Pablo Cajarville Peluffo (\*\*)*

## I. INTRODUCCIÓN

El “Derecho del consumo”, constituya o no una nueva rama del derecho (1), supone sin duda alguna la confluencia de problemas, principios y soluciones considerados hasta el presente por distintas ramas especializadas de la ciencia jurídica.

Seguramente no es esta una singularidad del consumo; cualquiera sea el sector de la realidad que más o menos artificialmente se seccione y separe del resto para hacerlo objeto de estudio o de regulación compartirá esa posibilidad de ser pasible de distintos puntos de vista, y desde el jurídico, atendiendo a las cuestiones y con los instrumentos -conceptos y principios- de más de una de sus ramas.

Siempre que ello ocurre, los especialistas en cada una de las ramas concurrentes o superpuestas corren el riesgo de no ver sino aquello hacia donde miran. De ahí la necesidad del enfoque multidisciplinario, o por lo menos desde distintas disciplinas.

La Ley N° 17.250, de 11 de agosto de 2000, ha merecido numerosos, valiosos y también polémicos estudios desde el Derecho privado, sin duda justificados porque como ha sido señalado, a diferencia de varias leyes anteriores que se ocuparon fundamentalmente de lo que puede llamarse “policía” de muchas actividades relacionadas con el consumo, ésta regula básicamente la “relación de consumo” (2), relación intersubjetiva entre “consumidor” y “proveedor”, portadores de intereses personales clásicamente regulados por normas que han sido objeto de estudio por las ciencias de Derecho privado.

Reconociendo y asumiendo los riesgos más arriba señalados, se justifica un examen del concepto de “relación de consumo” desde la óptica de las ciencias que –sin negar la incues-

---

(\*) Versión, corregida por el autor, de su exposición en las “2as. Jornadas Uruguayas de Derecho de Consumo”, organizadas por la Directora de la Dirección Área Defensa del Consumidor de la Dirección General de Comercio. Prof. Esc. Beatriz Ramos, los días 19 y 20 de noviembre de 2001, en el Paraninfo de la Universidad de la República.

(\*\*) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Catedrático (UR) de Derecho Público II (Administrativo)

(1) *Ordoqui Castilla*, Gustavo. **Derecho del consumo**. Montevideo, 2000, págs. 16/17 y 31 a 33.

(2) *Ruocco*, Graciela y *Saettone*, Mariela. “*Organización administrativa en el marco de la Ley N° 17.189*”, en Gustavo Ordoqui Castilla (Coordinador) **Derechos del Consumidor en el Marco de la Legislación Nacional y la Integración Regional**, Montevideo, 2000, pág. 179.

tionable unidad formal del ordenamiento jurídico- dedican su esfuerzo el estudio del conjunto de normas que por su finalidad y contenido se califican como “Derecho público”. A diferencia de otros temas contenidos en la Ley, que se ubican sin duda en el Derecho privado o en el público, éste no corresponde a uno u otro sino que es común a ambos y las diferentes herramientas conceptuales de las respectivas ciencias pueden colaborar en la solución de los numerosos problemas que se plantean.

## II. CONCEPTO LEGAL DE “CONSUMIDOR”, “PROVEEDOR” Y “RELACIÓN DE CONSUMO”

### 1. Definiciones legales

Se ha señalado ya la importancia que en la Ley N° 17.250 asume el concepto de “relación de consumo”. En consonancia con esa importancia, la propia Ley (3) incluye en su Capítulo I art. 4° la definición de esa relación: “es el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final”. Este último sujeto es el “consumidor”, conforme al art. 2°, de manera que para la definición del art. 4°, la “relación de consumo” se caracteriza por sus sujetos –“proveedor” y “consumidor”- y por su onerosidad.

Los sujetos de esa relación también han merecido definiciones legales, en los arts. 2° y 3°. Pero sucede que en ellas ambos protagonistas, a su vez, adquieren su calidad de tales a través de su integración “en una relación de consumo”. Con lo cual, parecería que se corre el riesgo típico de tantas definiciones de diccionario, que mediante recíprocas remisiones dejan al lector sin saber de qué se trata. Es necesario entonces extraer de cada una de las definiciones los elementos con contenido propio que eviten el círculo vicioso.

### 2. Factores comunes: los sujetos, los bienes o servicios, las conductas

Varios factores de las definiciones de “consumidor” y de “proveedor” son comunes a ambas categorías y por ende no permiten distinguirlas.

No es la naturaleza del sujeto actuante la que determina una u otra calidad. Puede ser consumidor “toda persona física o jurídica” (art. 2°), descripción que admite todas las variantes que el art. 3° desarrolla respecto del proveedor: “nacional o extranjera, privada o pública, y en este último caso estatal o no estatal”. Los mismos sujetos, entonces, pueden ser “consumidores” o “proveedores”, según el papel que asuman en una “relación de consumo”.

No es la índole de los bienes ni de los servicios la determinante. En tanto objetos de la relación de consumo, los productos o servicios son comunes a consumidor y proveedor. “Producto”, tanto para uno como para otro, “es cualquier bien corporal o incorporeal, mueble o inmueble”, y “servicio” lo es para ambos “cualquier actividad remunerada, suministrada en el mercado de consumo, con excepción de las que resultan de las relaciones laborales” (art.

---

(3) Se incluyen en Anexo los artículos de la Ley N° 17.250, de 11 de agosto de 2000, citados en el texto.

5º). Es obvio, asimismo, que los mismos bienes o servicios pueden ser objeto de una relación "de consumo" como de otra que no merezca esa calificación.

Tampoco son las conductas a que se refiere el art. 2º inc. 2º las que determinan la ubicación de los sujetos en la relación de consumo: la misma conducta de adquirir, almacenar, utilizar o consumir productos o servicios puede cumplirla uno u otro sujeto de la relación. Es bueno subrayar desde ya, para evitar equívocos a que podría conducir el sentido común, que no todo sujeto que consume bienes o servicios —en el sentido vulgar (4) y aun en el técnico (5), que implican destrucción para la satisfacción de necesidades— es para la Ley un "consumidor".

### 3. El consumidor como "destinatario final" de los bienes o servicios

El "consumidor", tanto en el art. 2º como en el 4º de la Ley N° 17.250, es la persona "que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella" (6).

La calidad de "destinatario final" se describe negativamente en el inc. 2º del art. 2º: no lo es quien "adquiere, almacena, utiliza o consume productos o servicios *con el fin* de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización".

La doble caracterización del "consumidor", positiva y negativa, contenida en los dos incisos del art. 2º, suscita indudablemente dificultades interpretativas (7). Sin embargo, parece claro que la enunciación de conductas y de su finalidad contenida en el inc. 2º sólo adquiere sentido si se la interpreta como la definición negativa de la calidad de "destinatario final"; de lo contrario, toda la frase sería superflua, porque si conforme al inc. 1º es requisito del concepto de "consumidor" ser "destinatario final", resulta necesariamente que quien no se constituye en tal no será "consumidor" cualquiera sea su conducta y la finalidad con que la cumpla. Más aun, todo el inc. 2º sería superfluo, porque luego de la afirmación contenida en el inc. 1º, es innecesario agregar que no es "consumidor" quien no se constituye en "destinatario final". El inc. 2º sólo puede interpretarse como la enunciación legal de las circunstancias en las cuales quien "adquiere, almacena, utiliza o consume productos o servicios" no se constituye en "destinatario final" de los mismos y por ende no es "consumidor". Por otra parte, los "procesos de producción, transformación o comercialización" serán las vías por las que se producirá normalmente la transferencia a terceros de los bienes o servicios por quien no los adquiere o utiliza como "destinatario final" (8).

---

(4) Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, 1992, voz "consumir": "Destruir, extinguir. || 2. Utilizar comestibles perecederos u otros géneros de vida efímera para satisfacer necesidades o gustos pasajeros".

(5) Barre, Raymond, *Economía Política*, T. I, Barcelona, 1966, pág. 33: "El *consumo* señala la satisfacción de las necesidades y se traduce por una destrucción de los bienes y servicios".

(6) La definición del consumidor como "destinatario final" de los productos o servicios aparece en la legislación brasileña, en la chilena y en la paraguaya; la argentina alude al "consumo final": SZAFIR, Dora, *Consumidores. Análisis exegético de la Ley 17.189*, Montevideo, 2000, págs. 17 a 19.

(7) Ver el desarrollo de Blengio, Juan E., "Ambito subjetivo de aplicación de ley de las relaciones de consumo desde la perspectiva de la noción de consumidor y la viabilidad de su extensión analógica", en *Anuario de Derecho Civil uruguayo*, T. XXX, Montevideo, 2000, págs. 459 a 463; el autor llega a conclusión distinta a la sostenida en el texto.

(8) Sólo quedaría fuera de tal enumeración la transferencia a terceros a título gratuito, cuya calificación legal se analizará más adelante.

El factor determinante es *el fin* con que las conductas del inc. 2º se cumplen: si consiste en integrar los productos o servicios “en procesos de producción, transformación o comercialización”, el sujeto no será consumidor. El *fin* como intención, propósito, objetivo o designio, como representación psicológica o subjetiva de un efecto o resultado final procurado con la conducta, adquiere relevancia para la categorización como consumidor.

No se trata del fin como ventaja o provecho de que habla el art. 1287 del Código Civil en materia de contratos, la *causa* como elemento constante, invariable, objetivo, abstracto, que siempre es el mismo dentro de cada categoría contractual porque coincide con el tipo negocial (9). Al aludir al “fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización”, la Ley se refiere a lo que la doctrina civilista denomina “motivos” -subjetivos, contingentes y variables con cada sujeto y para cada contrato (10) - por los cuales *en el caso concreto* el sujeto “adquiere, almacena, utiliza o consume” los productos o servicios. De esta manera los motivos, el “por qué” y “para qué” (11) el sujeto privado actúa, en principio irrelevantes en la contratación privada para el perfeccionamiento y validez de los contratos (12), adquieren relevancia en la regulación de las relaciones de consumo para conferir o negar la calidad de consumidor al contratante (13).

En cambio, tratándose de sujetos de derecho público, la relevancia jurídica de los motivos (como supuestos de hecho y de derecho) y del fin de su actividad no es novedosa. Desde la Constitución de 1934, a través del acogimiento constitucional del concepto de “desviación de poder” que recogió una larga elaboración jurisprudencial y doctrinal previa, la legitimidad del fin condiciona la adecuación a derecho de la actividad de los entes públicos (14). El art. 2º inc. 2º de la Ley agrega en tales casos una nueva relevancia al fin, sin privarlo de la anterior; el fin allí previsto excluirá a la entidad pública de la categoría de “consumidor”, y cumpliéndose otros requisitos que se analizarán podrá incluirla en la de “proveedor”, sin perjuicio de que su actividad sea o no legítima según que ese fin coincida o no con el fin debido impuesto por la norma atributiva de competencia (15). Si la producción, transformación o comercialización a que los bienes o servicios se integran es ajena a la competencia de la entidad, la adquisición, almacenamiento, utilización o consumo de productos o servicios con ese fin será ilegítima.

---

(9) *Gamarra, Jorge, Tratado de Derecho Civil Uruguayo*, T. XIV, Montevideo, 2000, págs. 24, 26, 28/29, 81 a 84.

(10) *Gamarra, J.*, op. cit., págs. 81 a 84.

(11) La doctrina civilista no suele distinguir, como lo hace la administrativista, entre el “por qué” (presupuesto de hecho, motivo) y el “para qué” (finalidad, designio) del comportamiento, englobándolos en la común denominación de “motivos”; seguramente esa falta de discriminación entre dos conceptos que parecen nítidamente diferentes obedece a la común irrelevancia que atribuye a ambos en materia contractual.

(12) *Gamarra, J.*, op. cit., págs. 84/85.

(13) En contra, *Szafir, D.*, op. cit., pág. 24, basándose en la concepción civilista sobre la irrelevancia de los motivos. Parece incontestable, sin embargo, que precisamente el art. 2º inc. 2º de la Ley N° 17.250 modifica esa solución en el ámbito de las relaciones de consumo.

(14) Por todos: *Sayagués Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo*, T I, 7ª ed. puesta al día por Daniel H. Martins, Montevideo, 1998, págs. 369 a 380, par. 277 a 284; *Cajarville Peluffo, Juan P.*, “Invalidez de los actos administrativos”, en *Dos estudios de Derecho Administrativo*, 2ª ed. Montevideo, 1995, en esp. págs. 81 a 98. Aunque la doctrina estudia habitualmente la legitimidad del fin en relación con los actos administrativos, lo que se explica por el origen histórico de esos conceptos en la labor de la jurisdicción anulatoria, se trata de criterios aplicables a toda la actividad pública, cualquiera sea su índole.

(15) *Cajarville Peluffo, J. P.*, “Invalidez de los actos administrativos”, cit., pág. 90.

En tanto el sujeto se haya limitado a adquirir y almacenar, el fin será meramente potencial, como intención o designio y sólo podrá apreciarse subjetivamente, aunque se concrete en comportamientos observables objetivamente. Si el sujeto realiza habitualmente actividades de producción, transformación o comercialización, la adquisición o almacenamiento de bienes —maquinarias, materias primas— inherentes a su giro hará de por sí manifiesto el designio de integrarlos a ellas; aun cuando el sujeto no cumpla esas actividades, es posible que su finalidad de integrarlos a semejantes procesos sea objetivamente perceptible por otras razones.

Cuando el sujeto efectivamente utilice o consuma los productos o servicios, el fin del sujeto se realiza como resultado objetivo o efecto real producido (16), que puede ser o no el mismo con que en el pasado más o menos inmediato adquirió o almacenó. El sujeto de que se trata puede ser o no uno que cumpla "actividades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios" (art. 3°); aunque lo sea, y por supuesto en todo caso si no lo es, si al utilizar o consumir los productos o servicios de que se trata no los integra "en procesos de producción, transformación o comercialización" (enumeración del art. 2° inc. 2° comprensiva de todos los términos de la anterior), el sujeto es su "destinatario final" y será "consumidor" de esos bienes o servicios en el sentido de la Ley si cumple los demás requisitos de esa categoría que se señalarán. La definición de "proveedor" del art. 3° no excluye que los sujetos que cumplen las actividades allí enumeradas sean "destinatarios finales" y puedan por ende ser "consumidores" de bienes o servicios que no proveen o prestan a terceros (17), porque esas actividades sólo los hacen "proveedores" "en una relación de consumo", por ende frente a un "consumidor" que adquiere o utiliza los bienes o servicios que aquél produce o comercializa.

El concepto legal de "consumidor" es entonces más amplio que aquél que lo define como "la persona que adquiere bienes muebles o contrata servicios para un uso personal, familiar o doméstico" (18), porque puede serlo también una persona jurídica. Tampoco se confunde con el que considera consumidor a quien adquiere o utiliza bienes o servicios en forma no profesional (19). El sujeto puede realizar profesionalmente actividades que no consistan en procesos de producción, transformación o comercialización (por ej., actividades culturales) a las que integre los bienes o servicios que adquiere o utiliza, sin perder por ello la calidad de consumidor; o puede adquirir profesionalmente bienes de su giro que luego sustrae de sus procesos de producción o comercialización porque los destina a su uso o consumo personal, adquiriendo la calidad de "consumidor" si cumple con los demás requisitos de la misma. A la inversa puede perderse (en realidad, no adquirirse) la calidad de consumidor por actividades no profesionales, como le ocurrirá a quien integre los bienes o servi-

(16) *Cajarville Peluffo, J. P., "Invalidez de los actos administrativos"*, cit., pág. 96 nota 45.

(17) Conf. *Scafir, D.*, op. cit., pág. 23; *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 37. Puede tratarse de bienes o servicios ajenos a su giro, o aun de los de su giro a los que aparta de sus procesos de producción, transformación o comercialización porque los destina a su propia utilización o consumo.

(18) Véase en este sentido: *Arrighi, Jean Michel, "Protección jurídica del consumidor. Aspectos nacionales e internacionales"*, en *Derecho del consumidor*, Ciclo de conferencias pronunciado en el Centro Interamericano de Estudios Miradores, Montevideo, 1988, pág. 9, e "Introducción a la noción de consumo", en *Aspectos jurídicos de la defensa del consumidor*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1991, pág. 8.

(19) *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 34 y 38.

cios en un proceso de producción, transformación o comercialización en forma accidental o sin habitualidad (20).

#### 4. El proveedor como integrador profesional de bienes y servicios en procesos de producción, transformación o comercialización

Si el sujeto cumple una actividad “de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios” (art. 3°), y a tales “procesos de producción, transformación o comercialización” (art. 2° inc. 2°) de nuevos bienes o servicios (21) integró los bienes o servicios que había adquirido o almacenado con cualquier fin subjetivo, definitivamente no adquirió respecto a esos bienes la calidad de consumidor. Ejemplos típicos de integración de bienes o servicios a esos procesos son la incorporación de maquinarias industriales (22) y de materias primas a la producción o transformación, o de mercaderías a la comercialización.

La integración de los bienes o de los servicios a los procesos de producción, transformación o comercialización es suficiente por sí para excluir legalmente la calidad de consumidor, pero no hace de por sí al sujeto un proveedor ni configura desde ya una relación de consumo. Para que ambas cosas ocurran, es preciso que el sujeto haya cumplido su actividad “de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios” desarrollándola “de manera profesional” (art. 3°), y por supuesto además, que un consumidor adquiera o utilice a título oneroso el producto o servicio resultante de esa actividad.

La copiosa desagregación de tipos de actividades del art. 3° no parece incluir en ninguno de sus términos literalmente a los servicios, cuya prestación sin duda está comprendida porque se los menciona expresamente, incluso cuando se trate de “servicios financieros” (art. 21) o de “profesionales liberales” (art. 35). La enumeración se resume en el art. 4° en otra más somera pero igualmente comprensiva: el proveedor es quien “provee un producto o presta un servicio”.

(20) En contra, *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., págs. 38/39, sostiene que el proceso de producción a que se refiere el art. 2° inc. 2° es sólo el comercial destinado a terceros propio del mercado.

(21) En contra, *Scafir* sostiene que si el sujeto integró los productos o servicios que había adquirido en procesos de prestación de servicios a terceros, no pierde la calidad de consumidor de esos bienes o servicios; se funda en la comparación con el texto de la ley argentina, y en que “la integración al proceso y el egreso del producto o servicio son las características básicas para excluir de la calidad de consumidor al comerciante” (op. cit., págs. 21/22). El criterio no es admisible. En cuanto al primer argumento, de la correlación entre los arts. 2° y 3° de nuestra Ley surge claramente que en ella los “procesos de comercialización” aludidos en el inc. 2° del art. 2° comprenden la prestación de servicios: de lo contrario, la referencia a éstos en el art. 3° sería ininteligible. En cuanto al segundo, es claro que tanto los productos como los servicios adquiridos o utilizados por el sujeto que se *consumen* en “procesos de producción, transformación o comercialización”, no “egresarán” con el nuevo producto o servicio resultante de esos procesos, pero esa circunstancia excluye la calidad de consumidor del sujeto que los cumple; por ende, mal puede ser el “egreso” una de las “características básicas para excluir de la calidad de consumidor” conforme a nuestro art. 2° inc. 2°.

(22) Conf. *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 37 y 38. En contra: *Scafir, D.*, op. cit., págs. 23/24: se funda en un argumento etimológico y otro jurídico. El primero no parece demostrar lo que la autora pretende, si por el “todo” de que se trata se entiende precisamente el proceso de producción. El segundo ya fue considerado más arriba al tratar del concepto de “fin” en el inc. 2° del art. 2°. Realmente, me resulta difícil concebir un caso más típico de integración a un proceso productivo que el de una maquinaria que entre a formar parte de él.

Incluido en el art. 3º, el requisito de profesionalidad implica habitualidad y por ende especialización en la actividad. Suele ser requisito del carácter profesional de una actividad su prestación a título oneroso, pero en este caso ese requisito está regulado separadamente de la profesionalidad en el art. 4º. Por otra parte, ciertas profesiones están sometidas a regulaciones o requieren autorizaciones o habilitaciones especiales, pero esos requisitos no son comunes a todas. De manera que el carácter de profesionalidad del art. 3º debe considerarse cumplido con la habitualidad de la actividad (23).

## 5. La "relación de consumo"

"Consumidor" y "proveedor" son conceptos legales que se condicionan recíprocamente; sólo se es legalmente "consumidor" en relación con algún "proveedor", y a la inversa sólo cabe ser "proveedor" de algún "consumidor". Esta recíproca dependencia conceptual la destacan las definiciones legales al establecer en ambos casos que uno y otro lo son "en una relación de consumo" (arts. 2º y 3º).

El concepto legal de "relación de consumo" requiere que la actividad del proveedor ocurra "a título oneroso" (art. 4º, inc. 1º); la relación será onerosa cuando tenga por objeto la utilidad (beneficio, ventaja o provecho) de ambos sujetos relacionados, gravándose (con una carga o desventaja) cada uno en beneficio del otro (24). Si un sujeto, cumpliendo profesionalmente alguna de las actividades enumeradas en el art. 3º, provee un producto o presta un servicio gratuitamente a otro que lo adquiere o utiliza como destinatario final, no existirá sin embargo una "relación de consumo" ni habrá por ende "proveedor" ni "consumidor". Excepcionalmente se configura en ese caso una relación legalmente equiparada a la de consumo, cuando se realice "en función de una eventual relación de consumo" (arts. 1º y 4º inc. 2º); el carácter "eventual" de la "relación de consumo" la remite necesariamente al futuro. La "relación de consumo" "en función" de la cual un sujeto adquiere la calidad de "consumidor" difieren en el art. 2º y en el 4º inc. 2º; en el primer caso se trata de una relación actual, ya constituida, y en el segundo de una futura y eventual.

De la lectura del art. 4º parece desprenderse que la "relación de consumo" fuera siempre un vínculo bipolar que uniría al consumidor con quien directamente le suministra el producto o servicio objeto de la relación. Sin embargo, del contexto legal y en especial de los arts. 3º, 23 y 34 resulta que ese vínculo puede ser una cadena con más eslabones; este último artículo hace responsable del daño causado por vicio o riesgo de la cosa o servicio al proveedor, y de su inc. 2º surge que tienen tal calidad no sólo el comerciante o distribuidor, sino también el importador y el fabricante. Entonces, cuando las distintas actividades enunciadas en el art. 3º se cumplen por distintos sujetos, todos ellos son para la Ley "proveedores" (25); sólo la finalidad de incluir expresamente todas esas actividades entre las que confieren esa calidad

(23) *Szafir*, D., op. cit., pág. 30; *Ordoqui Castilla*, G., op. cit., pág. 42.

(24) *Szafir*, D., op. cit., págs. 39/40; *Pérez Novaro*, César y *Seijas*, Alicia, informe al Instituto de Finanzas Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de fecha 29 de enero de 2001, en rev. *Relaciones de consumo*, ed. Área de Defensa del Consumidor, Año I N° 1, Montevideo, 2001, págs. 4 a 7. El informe fue compartido por la Sala del referido Instituto (loc. cit., pág. 3).

(25) *Szafir*, D. op. cit., págs. 29/30 y 288/289.

justifica la copiosa enumeración. Esa finalidad de la enumeración induce a interpretarla como no taxativa, y la realidad podría mostrar la inclusión en la cadena de proveedores de otros sujetos cuya actividad ha sido imprescindible para que la relación de consumo se constituyera (26).

La cadena de la relación de consumo termina entonces necesariamente en el consumidor, pero se remonta a cuantos hayan comercializado, distribuido, montado, transformado y finalmente producido, creado o construido el bien o servicio. Si bien económicamente la cadena podría prolongarse, porque alguien habrá suministrado bienes y servicios al fabricante o importador, la “relación de consumo” legal con el consumidor se detiene en el primero si el bien o servicio fue producido en el país, o en el importador si lo fue en el extranjero. Los distintos proveedores que integran la cadena estarán vinculados entre sí económica y jurídicamente, pero el vínculo jurídico entre ellos no será una “relación de consumo”, porque cada uno “utiliza o consume productos o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización” (art. 2° inc. 2°) (27).

La exigencia de que el vínculo jurídico en que consiste la “relación de consumo” sea “a título oneroso” sólo es aplicable a la provisión del producto o prestación del servicio por el último proveedor directamente al “consumidor” (art. 4°); de manera que la gratuidad de la relación entre dos de los proveedores no destruye ni interrumpe la “relación de consumo” trabada con el consumidor.

La cadena de producción, transformación, distribución y comercialización culmina normalmente en su “destinatario final”, y es este último eslabón configurado legalmente como “consumidor” el que atribuye a los anteriores la calidad de “proveedores” en una “relación de consumo”. Pero si ese eslabón final integró el bien o servicio en un proceso de producción o transformación para sí mismo, o destinado a terceros pero gratuitamente, o en un proceso de producción, transformación o comercialización sin habitualidad, el encadenamiento económico y jurídico se corta sin que se configure una “relación de consumo” porque no habrá legalmente un “consumidor”.

También pueden ser “consumidores” en una única “relación de consumo” más de un sujeto. No se trata sólo del caso en que varios sujetos sean parte en calidad de adquirentes en un único contrato que tenga por objeto el bien o servicio. Ocurre además que la relación considerada por la Ley no tiene necesariamente origen contractual. El art. 2° considera “consumidor” a todo el que “adquiere o utiliza productos o servicios... en una relación de consumo o en función de ella”. De esa redacción parece deducirse que quien actúa “en función de” una “relación de consumo” fuera ajeno a ella; sin embargo, el art. 4° incluye en esa relación a todo el que “adquiere o utiliza como destinatario final” el producto o servicio, con lo que quedaría comprendido aquél que actuó “en función de ella”. Todos aquellos a quienes el adquirente del bien o servicio hace destinatarios finales de ellos a cualquier título, así como el propio adquirente, quedan incluidos en la relación de consumo como “consumidores”, con todas las consecuencias legales que de ello se derivan (28).

---

(26) Se ha señalado en este sentido a quien facilita el uso de la marca del producto o servicio: *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 43; *Blengio, J. E.*, op. cit., pág. 459.

(27) *Szafir, D.*, op. cit., pág. 19; *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 45.

(28) *Szafir, D.*, op. cit., pág. 20; *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 35.

## 6. Conclusiones: conceptos legales de "consumidor" y "proveedor"

De todo lo expuesto, se concluye en la existencia de ciertos requisitos para que un sujeto sea considerado "consumidor" a los efectos de la Ley N° 17.250:

- a) debe *adquirir o utilizar bienes o servicios* (arts. 2° y 4°); es indiferente que lo haga profesionalmente o no;
- b) debe adquirir los bienes o utilizar los servicios *de un "proveedor"*, vale decir de un sujeto que cumpla todos los requisitos que enseguida se verán para adquirir legalmente esa calidad; de lo contrario, no habrá legalmente "relación de consumo" ni por ende "consumidor" (arts. 4° y 2°);
- c) debe adquirir los bienes o utilizar los servicios *a título oneroso o gratuitamente pero en función de una eventual adquisición o utilización onerosa*; en su defecto, tampoco habrá "relación de consumo" ni "consumidor" (arts. 4° y 2°); este requisito está incluido en el anterior, porque sin él no habría tampoco "proveedor";
- d) *no debe integrar los bienes o servicios adquiridos o utilizados "en procesos de producción, transformación o comercialización"*; si lo hace, no es legalmente "consumidor" (art. 2° inc. 2°).

Por consiguiente, es "consumidor" a los efectos de la Ley, *el sujeto que adquiere o utiliza bienes o servicios de quien es legalmente un "proveedor", por ende a título oneroso o gratuitamente pero en función de una eventual adquisición o utilización onerosa, y no los integra en procesos de producción, transformación o comercialización.*

También resultan de lo expuesto los requisitos legales para que un sujeto sea considerado "proveedor":

- a) *debe integrar bienes o servicios en procesos de producción, transformación o comercialización*, mediante el desarrollo de cualquiera de las actividades enumeradas en el art. 3° u otras imprescindibles para que el producto o servicio resultante sea proveído o prestado;
- b) debe desarrollar *de manera profesional* sus actividades antes referidas;
- c) debe *proveer o prestar a terceros* los productos o servicios resultantes de sus actividades antes referidas; de lo contrario, no habrá legalmente "relación de consumo" ni por ende "proveedor" (arts. 4° y 3°); el tercero puede ser legalmente otro "proveedor" o un "consumidor";
- d) los productos o servicios resultantes de las actividades enumeradas en el art. 3° deben *llegar inmediata o mediatamente a un sujeto que cumpla con todos los requisitos legales para ser considerado "consumidor"*; de lo contrario no habrá "relación de consumo" ni "proveedor" (arts. 4° y 3°);
- e) la provisión del producto o prestación del servicio al tercero "consumidor" debe ocurrir *a título oneroso o gratuitamente pero en función de una eventual provisión o prestación onerosa*; de lo contrario, no habría "relación de consumo" ni por ende "proveedor" (arts. 4° y 3°); este requisito está incluido en el anterior, porque sin él no habría legalmente "consumidor".

Por consiguiente, es “proveedor” a los efectos de la Ley N° 17.250, *el sujeto que integra profesionalmente bienes o servicios en procesos de producción, transformación o comercialización, mediante el desarrollo de cualquiera de las actividades enumeradas en el art. 3° u otras imprescindibles para que el producto o servicio resultante sea proveído o prestado, y provee los productos o presta los servicios resultantes de su actividad a terceros, siempre que el producto o servicio sea finalmente proveído o prestado a quien sea legalmente un “consumidor”, por ende a título oneroso o gratuitamente pero en función de una eventual relación onerosa.*

## 7. *Apreciación crítica*

Las definiciones legales analizadas conducen en principio a soluciones razonables y coherentes con la finalidad perseguida por la Ley. Pero debe señalarse alguna imperfección técnica así como la complejidad conceptual, porque ambas provocarán sin duda dificultades de aplicación.

No ha sido de buena técnica utilizar diferentes criterios de desagregación de actividades, incurriendo en distintas tipificaciones de la misma realidad. Así, en el art. 2° inc. 1° se habla de que “adquiere o utiliza”, y en el inc. 2° de que “adquiere, almacena, utiliza o consume”. La referencia a los “procesos de producción, transformación o comercialización” del art. 2° inc. 2° parece cubrir el mismo ámbito de realidad que la más abundante alusión a “actividades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios” del art. 3°; aunque algunos términos aparecen en ambas enumeraciones, no parece que los que sólo están en la segunda deban considerarse excluidos de la primera, y así se ha interpretado más arriba. El mismo alcance conceptual y legal tiene luego la breve frase: “provee un producto o presta un servicio” del art. 4°. La misma disimilitud en la desagregación producirá dificultades para establecer cuáles de las actividades enunciadas en el art. 3° hacen del proveedor un “fabricante” a los efectos del art. 34 inc. 2° (v. gr.: transformación, montaje).

Superadas esas dificultades técnicas, la complejidad de estos conceptos legales, básicos para la aplicación de la Ley, que resulta de cuanto viene de exponerse puede engendrar en la práctica problemas de difícil solución. Supóngase una empresa de cualquier naturaleza que cumple alguna de las actividades enunciadas en el art. 3°, que adquiere determinada cantidad de bienes idénticos, para entregarlos a sus trabajadores de manera que deba considerarse integrante de su remuneración, o bien a sus clientes como un obsequio. En la primera hipótesis, los bienes se habrán integrado a su proceso de producción, transformación o comercialización como pago del precio de uno de los factores de producción, se tratará de una “relación laboral” excluida del concepto legal de “servicios” por el art. 5°, y por ende su adquisición no habrá configurado una “relación de consumo” y los trabajadores no los utilizarán “en función de ella”; en cambio, en la segunda hipótesis, los bienes no se integrarán en aquel proceso, la adquisición constituirá una “relación de consumo” y la empresa y sus clientes obsequiados serán consumidores. La diferencia de las soluciones no parece justificada. Supóngase ahora que tales bienes, adquiridos en una sola partida por un mismo contrato, se destinen en parte a uno y a otro destino; la complejidad de la solución práctica es ostensible.

### III. Cometidos de las entidades estatales y "relaciones de consumo".

Las entidades estatales pueden asumir legalmente la calidad de "consumidores" y de "proveedores". Esas entidades abarcan contemporáneamente el más variado espectro de actividades. Determinar si los innumerables vínculos jurídicos que contraen con terceros configuran "relaciones de consumo" reguladas por la Ley N° 17.250 es cuestión que necesariamente deberá analizarse caso por caso.

Un análisis introductorio como el presente sólo puede proporcionar criterios generales para grandes categorías. Para esa tarea —como para tantas otras— será de utilidad como guía la tipificación de cometidos estatales elaborada por el ilustre maestro *Sayagués Laso* (29).

Las actividades de regulación de la actividad privada, como las de fijación de políticas globales o sectoriales, y los cometidos esenciales —relaciones exteriores, defensa nacional, policías del orden y la seguridad y otras especiales— no son en principio y por su propia índole susceptibles de crear situaciones en que las entidades estatales aparezcan proveyendo bienes o prestando servicios individualizados a sujetos determinados. Puede ocurrir así, sin embargo, excepcional y marginalmente, y tal vez con más frecuencia tratándose de los aspectos administrativos de las actividades de constatación, registro, estímulo, orientación y fiscalización de actividades privadas, y en tales casos deberá atenderse a la forma en que esa prestación de bienes o servicios se financie, según se verá seguidamente. Será habitual en cambio que cumpliendo todas esas actividades, las entidades estatales adquieran bienes o utilicen servicios de terceros, asumiendo la calidad legal de "consumidores" si se cumplen todos los requisitos que quedan enumerados más arriba.

Los servicios públicos, los servicios sociales y la "actividad estatal en el campo de la actividad privada", comprendiendo esta última fundamentalmente la gestión industrial y comercial, son los campos en que las entidades estatales asumen la posición de proveedores de productos y prestadores de servicios a terceros, así como de adquirentes o usuarios de productos o servicios suministrados por terceros, y en tales relaciones serán legalmente "proveedores" o "consumidores" en tanto se cumplan los requisitos de cada figura, entre ellos destacadamente la prestación del bien o servicio a título oneroso.

Tratándose de actividades de entidades estatales, el análisis de la relación que se traba entre el proveedor del producto o prestador del servicio y quien lo adquiere o utiliza presenta singularidades. En primer lugar, la relación con una entidad estatal no siempre tiene origen contractual, sino que puede constituirse por un acto de admisión a un régimen estatutario; además, a diferencia de lo que ocurre entre sujetos privados, la actividad de entidades públicas puede financiarse no sólo por el pago de un precio por el beneficiario, sino también mediante la percepción de tributos (Código Tributario, art. 10).

Está fuera de discusión que las actividades estatales financiadas mediante la percepción de impuestos no dan lugar a prestaciones onerosas aunque exista un beneficiario individualizado (30). En cambio, las doctrinas civilista y tributarista, partiendo ambas de los

(29) *Sayagués Laso, E., Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, cit., págs. 42 a 74, par. 22 a 44.

(30) *Szafir, D.*, op. cit., pág. 41; *Ordoqui Castilla, G.*, op. cit., pág. 48; *Pérez Novaro, C.Y Seijas, A.*, informe cit.

conceptos consagrados en el Código Tributario, se han dividido al considerar las hipótesis en que la financiación ocurre mediante tasas o contribuciones especiales. Los civilistas que se han ocupado del punto han sostenido que las relaciones financiadas con esos tipos de tributos son onerosas a los efectos de la Ley N° 17.250 (31), conclusión a la que se opusieron los tributaristas (32).

Tal vez la solución no deba proporcionarse con carácter abstracto y en base únicamente a las características teóricas de ambos tipos de tributos, sino analizando caso por caso y conforme a los conceptos de la propia Ley N° 17.250. Deberá examinarse en cada caso si la “actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente” (Código Tributario, art. 12) que da lugar al pago de la tasa, es encartable entre aquéllas que conforme a los arts. 2° a 4° de la Ley pueden hacer del sujeto un “proveedor” y si concluyen en un “producto” o “servicio” en los conceptos del art. 5° que beneficie a su destinatario; en algunos de los ejemplos propuestos por los autores (controles o inspecciones obligatorias, actividad jurisdiccional penal financiada mediante tasas a cargo del procesado o condenado) la respuesta negativa no ofrece duda alguna, pero en otros casos no aparece tan clara ni terminante. Un análisis similar deberá realizarse en cada caso sobre el “beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de actividades estatales”, incluyendo la de “los organismos estatales de seguridad social”, que da lugar al pago de contribuciones especiales (Código Tributario, art. 13).

En conclusión, en este como en otros temas, los problemas que surjan en la práctica deberán resolverse aplicando los conceptos propios de la Ley N° 17.250, y no necesariamente los elaborados para otros fines en otras ramas del derecho.

## ANEXO

### Ley N° 17.250, de 11 de agosto de 2000

**Artículo 1°.** La presente ley es de orden público y tiene por objeto regular las relaciones de consumo, incluidas las situaciones contempladas en el inciso segundo del artículo 4°.

En todo lo no previsto, en la presente ley, será de aplicación lo dispuesto en el Código Civil.

**Art. 2°.** Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella.

No se considera consumidor o usuario a aquel que, sin constituirse en destinatario final, adquiere, almacena, utiliza o consume productos o servicios con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación o comercialización.

**Art. 3°.** Proveedor es toda persona física o jurídica, nacional o extranjera, privada o pública, y en este último caso estatal o no estatal, que desarrolle de manera profesional acti-

---

(31) Szafir, D., op. cit., págs. 41 a 43; Ordoqui Castilla, G., op. cit., pág. 48, sólo en cuanto a la financiación mediante tasas.  
(32) Pérez Novaro, C. y Seijas, A., informe cit.

vidades de producción, creación, construcción, transformación, montaje, importación, distribución y comercialización de productos o servicios en una relación de consumo.

**Art. 4º.** Relación de consumo es el vínculo que se establece entre el proveedor que, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final.

La provisión de productos y la prestación de servicios que se efectúan a título gratuito, cuando ellas se realizan en función de una eventual relación de consumo, se equiparan a las relaciones de consumo.

**Art. 5º.** Producto es cualquier bien corporal o incorporeal, mueble o inmueble. Servicio es cualquier actividad remunerada, suministrada en el mercado de consumo, con excepción de las que resultan de las relaciones laborales.

.....

**Art. 21.** La oferta de servicios financieros deberá contener las especificaciones que, según los servicios que se trate, pueda disponer la reglamentación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 precedente.

.....

**Art. 23.** El proveedor de productos y servicios que ofrece garantía, deberá ofrecerla por escrito, estandarizada cuando sea para productos idénticos. Ella deberá ser fácilmente comprensible y legible, y deberá informar al consumidor sobre el alcance de sus aspectos más significativos.

Deberá contener como mínimo la siguiente información:

- A) Identificación de quien ofrece la garantía.
- B) Identificación del fabricante o importador del producto o del proveedor del servicio.
- C) Identificación precisa del producto o servicio, con sus especificaciones técnicas básicas.
- D) Condiciones de validez de la garantía, su plazo y cobertura, especificando las partes del producto o servicio cubiertas por la misma.
- E) Domicilio y teléfono de aquellos que están obligados contractualmente a prestarla.
- F) Condiciones de reparación del producto o servicio con especificación del lugar donde se efectivizará la garantía.
- G) Costos a cargo del consumidor, si los hubiere.
- H) Lugar y fecha de entrega del producto o de la finalización de la prestación del servicio al consumidor.

El certificado de garantía debe ser completado por el proveedor y entregado junto con el producto o al finalizar la prestación del servicio.

Si el certificado es entregado por el comerciante y se identificó en el mismo al fabricante o importador que ofrece la garantía son estos últimos quienes resultan obligados por el contrato accesorio de garantía.

.....

**Art. 34.** Si el vicio o riesgo de la cosa o de la prestación del servicio resulta un daño al consumidor, será responsable el proveedor de conformidad con el régimen dispuesto en el Código Civil.

El comerciante o distribuidor sólo responderá cuando el importador y fabricante no pudieran ser identificados. De la misma forma serán responsables si el daño se produce como consecuencia de una inadecuada conservación del producto o cuando altere sus condiciones originales.

**Art. 35.** La responsabilidad de los profesionales liberales será objetiva o subjetiva según la naturaleza de la prestación asumida.

.....