



## ¿UN AYUNTAMIENTO PUEDE SER CONSIDERADO CONSUMIDOR?\*

*Lucía del Saz Domínguez*  
*Centro de Estudios de Consumo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 19 de noviembre de 2021*

### 1. PLANTEAMIENTO

En el Centro de Estudios de Consumo se ha recibido la consulta de una estudiante que está realizando su Trabajo Final de Grado sobre arbitraje de consumo y desea conocer si la Administración (por ejemplo, un Ayuntamiento) al comprar un bien (como pudiera ser un ordenador), ejemplo que ella misma nos traslada, puede tener la consideración de consumidor en dicha relación jurídica.

### 2. RESPUESTA

Para dar respuesta a esta pregunta comenzaremos explicando la noción de consumidor contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, LGDCU) y posteriormente examinaremos si la actuación de la Administración (en la compra de un ordenador) pudiera encajarse en tal concepción (y así beneficiarse de la normativa protectora que nuestro ordenamiento jurídico otorga a los consumidores).

---

\* Trabajo realizado en el marco del Contrato con referencia 2021-COB-10466-002 con cargo a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC); del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social", del que son investigadores principales el profesor Ángel Carrasco Perera y la profesora Encarna Cordero Lobato; y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.



## **2.1. El concepto de consumidor y usuario de la LGDCU**

El artículo 3.1 de la LGDCU, que decreta el concepto de consumidor y usuario (delimitando el ámbito de aplicación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios), reconoce la condición de consumidor o usuario a las personas físicas, siempre que éstas “actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”. Tal precepto señala seguidamente que también tienen la consideración de consumidores las personas jurídicas, así como entidades sin personalidad jurídica, que igualmente “actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial”.

Como se expresa en la Preámbulo (III) de la LGDCU, “el consumidor y usuario, definido en la ley, es la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. Esto es, que interviene en las relaciones de consumo con fines privados, contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros”.

En el ámbito autonómico, la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha en su artículo 2 a) mantiene la misma línea y establece, en términos similares a los empleados en la definición de la LGDCU, que, a los efectos de tal norma, se considera persona consumidora, además de a las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, a “las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial, empresarial o profesional”.

Con el fin de ahondar en esta definición y dilucidar si la Administración puede ser “consumidor” acudimos al diccionario de la base de datos de Ciencias Jurídicas “Aranzadi Instituciones”, que al introducir dicho término refleja que, pese a no existir una definición uniforme de lo que debe entenderse por consumidores en nuestro ordenamiento, la tesis más destacada “es la que los define como personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional”, añadiendo que “se entiende por empresarios cualesquiera personas físicas o jurídicas que actúen en el marco de su actividad empresarial o profesional, ya sea pública o privada”.

De los artículos y de la definición de consumidor reproducidos en los párrafos anteriores extraemos las siguientes notas características:



- i. Para ostentar la posición de consumidor no es impedimento el hecho de que el adquirente sea una persona jurídica.
- ii. Si bien, ha de concurrir un requisito negativo (no puede actuar con un propósito comercial o empresarial), lo que significa que para confirmar si una persona puede ser considerada “consumidor” hay que determinar si su relación contractual es ajena al ejercicio de una actividad comercial o empresarial.

Por consiguiente, lo relevante para determinar si el adquirente de bienes y servicios pudiera tener la condición de consumidor es el destino que se le pretenda dar a los bienes objeto de transacción, debiendo observar la concreta operación en que tenga lugar (y así constatar si actúa en calidad de consumidor).

Aplicando tales afirmaciones al caso que nos ocupa, para determinar si la Administración en la adquisición de un equipo informático (supuesto planteado) podría considerarse “consumidor” a los efectos de la normativa de consumo (que sólo resulta de aplicación a las relaciones entre consumidores y empresarios -ex artículo 2 LGDCU-) ha de comprobarse si adquirió el equipo como destinatario final ajeno a su actividad empresarial o profesional o si, por el contrario, la compraventa se produjo en la esfera de éstas o pretendía integrarlo en un proceso productivo (en los últimos casos no podremos reconocerle la condición de consumidor).

## 2.2. ¿Condición de consumidor de una Administración?

Para aclarar si una Administración al comprar un bien (por ejemplo, un Ayuntamiento que adquiere un ordenador) puede considerarse consumidor, resultan esclarecedores anteriores dictámenes del Centro de Estudios de Consumo elaborados por MARÍN LÓPEZ y BERMÚDEZ BALLESTEROS<sup>1</sup>, el primero de los cuales resuelve un caso sustancialmente idéntico al de autos, ya que se pregunta si un Ayuntamiento puede considerarse consumidor a los efectos de la aplicación del régimen de garantías en la

---

<sup>1</sup> MARÍN LÓPEZ, M. J.: «¿Puede un Ayuntamiento que compra un ordenador considerarse consumidor a los efectos de la aplicación del régimen de garantías en la venta de bienes de consumo?», *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, enero 2010, disponible en: [http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/GARANTIA\\_BIENES\\_DE\\_CONSUMO/garantias/27.pdf](http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/GARANTIA_BIENES_DE_CONSUMO/garantias/27.pdf)  
BERMÚDEZ BALLESTEROS, M<sup>a</sup>. S.: «¿El Ayuntamiento que adquiere un vehículo puede considerarse “consumidor” a efectos de aplicación de la normativa de consumo?», *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, septiembre 2015, disponible en: <https://blog.uclm.es/cesco/files/2015/09/El-ayuntamiento-que-adquiere-un-veh%3%adculo-puede-considerarse-consumidor-a-efectos-de-aplicaci%3%b3n-de-la-normativa-de-consumo.pdf>



venta de bienes de consumo (lo que ha de presuponer su consideración como consumidor, en términos generales, para aplicar el citado régimen), que suscribimos íntegramente. En él se explana que “nunca se ha puesto en duda la imposibilidad de considerar “consumidor” a la Administración cuando compra un bien o recibe un servicio”, por lo que la Administración (de la que forma parte un Ayuntamiento) no puede ser considerada “consumidor” ni solicitar la aplicación de la LGDCU, pues ¿cuándo un Ayuntamiento al comprar un ordenador para realizar sus funciones va a actuar “en un ámbito ajeno a su actividad comercial o empresarial”?

Por otra parte, cabe destacar que la normativa de consumo pretende proteger a la parte más desvalida o “parte débil” de la relación contractual (el consumidor) con normas prohibitivas o imperativas que equilibren su posición, mientras que la Administración no necesita de tal protección (al no hallarnos ante una relación asimétrica o de desigualdad frente al vendedor), sino que a ella le corresponde, por mandato del artículo 51 de la Constitución Española, garantizar la defensa de consumidores y usuarios.

### **2.3. ¿Quién puede interponer una solicitud de arbitraje de consumo?**

Al indicar en el correo electrónico remitido por la alumna que el tema del Trabajo Final de Grado es “el arbitraje de consumo”, creemos conveniente cuestionar en este apartado si, conforme a los argumentos expresados en las secciones precedentes, podría el Ayuntamiento interponer una solicitud de arbitraje de consumo por un defecto en la computadora adquirida.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, podrán presentar una solicitud de arbitraje de consumo “los consumidores y usuarios que consideren que se han vulnerado sus derechos reconocidos legal o contractualmente”, de tal manera que, al no ostentar la posición de “consumidor”, el Ayuntamiento no podría formular una solicitud de arbitraje de consumo para solventar sus discrepancias con el vendedor.

## **3. CONCLUSIONES**

- i. La Administración/Ayuntamiento en la compra de un ordenador (adquirido para la ejecución de sus funciones públicas) no puede ser considerada “consumidor” ni solicitar la aplicación de la LGDCU debido a que no reúne las características exigidas en el artículo 3 de la LGDCU (que contempla el concepto de consumidor y usuario).



- ii. Como la Administración no ostenta la posición de consumidor (siquiera en la compra de un ordenador) tampoco puede formular una solicitud de arbitraje de consumo, dado que no se trata de uno de los sujetos legitimados por el artículo 34 del RD 231/2008.