

**MEMENTO PRÁCTICO
FRANCIS LEFEBVRE**

Consumo

2010-2011

Actualizado a 1 de febrero de 2010

Esta obra, concebida por iniciativa
y bajo la coordinación de la Editorial,
ha sido realizada por la redacción de
Ediciones Francis Lefebvre
con la colaboración de:

Coordinador:

José María MARTÍN OVIEDO
(Secretario General del Consejo de Estado, Letrado Mayor del Consejo de Estado)

Autores:

José María MARTÍN OVIEDO
(Letrado Mayor del Consejo de Estado)

Claudia María PRESEDO REY
(Letrada del Consejo de Estado)

Rosa María COLLADO MARTÍNEZ
(Letrada del Consejo de Estado)

Ana Isabel SANTAMARÍA DACAL
(Letrada del Consejo de Estado)

José Joaquín JEREZ CALDERÓN
(Letrado del Consejo de Estado)

Pablo GARCÍA-MANZANO JIMÉNEZ DE ANDRADE
(Letrado del Consejo de Estado)

Lucas Manuel BLANQUE REY
(Letrado del Consejo de Estado)

José AMÉRIGO ALONSO
(Letrado del Consejo de Estado)

Pilar CUESTA DE LOÑO
(Letrada del Consejo de Estado)

Beatriz RODRÍGUEZ VILLAR
(Letrada del Consejo de Estado)

María José TRILLO-FIGUEROA MOLINUEVO
(Letrada del Consejo de Estado)

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.
Santiago de Compostela, 100. 28035 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00. Fax: 91 210 80 01
www.efl.es
Precio: 101,92 € (4% IVA incluido)
ISBN: 978-84-92612-53-6
Depósito legal: M-6918-2010
Impreso en España por Printing'94
Puerto Rico, 3. 28016 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

Nº

PARTE 1ª PARTE GENERAL

Capítulo 1.	Consideraciones generales	100
Capítulo 2.	Derechos de los consumidores y usuarios	450
Capítulo 3.	Información, educación y formación	1000
Capítulo 4.	Representación, consulta y participación	1080
Capítulo 5.	Situaciones de subordinación, inferioridad e indefensión	1180
Capítulo 6.	Régimen de responsabilidad	1300
Capítulo 7.	Inspección	1650
Capítulo 8.	Infracciones y sanciones	1900
Capítulo 9.	Sistema arbitral de consumo	2600
Capítulo 10.	Acción de cesación	2800
Capítulo 11.	Condiciones generales de contratación	2830
Capítulo 12.	Contratos con consumidores y usuarios	3150
Capítulo 13.	Modalidades contractuales y garantías	4700
Capítulo 14.	Publicidad	4900
Capítulo 15.	Productos y servicios	5200

PARTE 2ª REGULACIÓN SECTORIAL

Capítulo 16.	Alcoholes y vinos	5500
Capítulo 17.	Comercio en general	5800
Capítulo 18.	Electrodomésticos	6700
Capítulo 19.	Energía	6770
Capítulo 20.	Hostelería	6880
Capítulo 21.	Juegos y apuestas	7200
Capítulo 22.	Juguetes	7650
Capítulo 23.	Sanidad	7750
Capítulo 24.	Servicios financieros	8000
Capítulo 25.	Tabaco	9600
Capítulo 26.	Telecomunicaciones	9900
Capítulo 27.	Transportes	9950
Capítulo 28.	Vehículos	10500

	<u>Nº</u>
Capítulo 29. Viajes combinados	10800
Capítulo 30. Vivienda	10900
ANEXOS	11500
TABLA ALFABÉTICA	

Principales abreviaturas

AC	Aranzadi Civil
AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
aptdo.	Apartado
art.	artículo/s
BCE	Banco Central Europeo
BE	Banco de España
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil (RD 24-7-1889)
CCAA	Comunidades Autónomas
CCom	Código de Comercio (RD 22-8-1885)
CE	Comunidad Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CEst	Consejo de Estado
CG	Consulta general al Instituto Nacional de Consumo
Circ	Circular
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
Const	Constitución Española (27-12-1978)
CP	Código Penal (LO 10/1995)
D	Decreto
DGSFP	Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones
Dict	Dictamen
Dir	Directiva (de Derecho comunitario)
disp.adic.	Disposición adicional
disp.derog.	Disposición derogatoria
disp.final	Disposición final
disp.trans.	Disposición transitoria
DL	Decreto Ley
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
Exp Motivos	Exposición de motivos
INC	Instituto Nacional del Consumo
Inf	Informe
JUR	Jurisprudencia Base de Datos Aranzadi
L	Ley
LBRL	Ley de Bases de Régimen Local (L 7/1985)
LCGC	Ley sobre Condiciones Generales de Contratación (L 7/1998)
LCS	Ley del Contrato de Seguro (L 50/1980)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LGDCU	Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (RDLeg 1/2007)
LGPU	Ley General de Publicidad (L 34/1988)
LH	Ley Hipotecaria (L 8-2-1946)
LMV	Ley del Mercado de Valores (L 24/1988)
LO	Ley Orgánica
LOCM	Ley de Ordenación del Comercio Minorista (L 7/1999)
LOFAGE	Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (L 6/1997)
LOSP	Texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados (RDLeg 6/2004)
LPFP	Texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones (RDLeg 1/2002)
LRJPAC	Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (L 30/1992)
modif	modificado/a

OM	Orden Ministerial
OPA	Oferta Pública de Adquisición de Acciones
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
redacc	Redacción o redactado por
Resol	Resolución
Rgto	Reglamento
RJ	Repertorio de jurisprudencia Aranzadi
RRM	Reglamento del Registro Mercantil (RD 1784/1996)
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
TCO	Tribunal Constitucional
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
Tratado CE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada, DOUE 29-12-2006)
Tratado CEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma, 1957)
UE	Unión Europea

PLAN DE LA OBRA

Pocas materias siguen necesitando de una explicación ordenada y clara como cuanto se refiere al amplio campo de los **consumidores y usuarios**. Explicación que debe ser, de una parte, **ordenada**, porque las normas son muchas, desde las de carácter más general (comenzando por la propia **LGDCU**, que, como tendremos ocasión de ver, refunde hoy otras leyes de carácter general), hasta la abundantísima normativa en decenas de productos y servicios concretos. Pero también es preciso lograr que la explicación sea **clara**, no solo porque la superposición, cuando no confusión, de normas de distintas Administraciones exige de una separación rigurosa, que las haga comprensibles, sino, sobre todo, porque se trata de una materia que, como ninguna otra, afecta a **todos**, porque todos, en efecto, somos en nuestra vida diaria consumidores de muchos productos y usuarios de otros tantos servicios, y la moderna legislación en la materia nos confiere unos **derechos** cuyo fundamento último se encuentra en el artículo 51 de la Constitución.

Hemos emprendido la ardua tarea de sistematizar y exponer las normas jurídicas referentes a los consumidores y los usuarios con los objetivos de ordenación y claridad que acaban de ser aludidos. En esa idea, el **Plan del Memento** se organiza en dos **partes**.

La **primera parte** contiene las **normas generales**, cuya generalidad, como podrá verse en el desarrollo de los sucesivos capítulos, es diferente en algunos casos, si bien a todos ellos les une el que se trate de aspectos que afectan y se aplican a cualquier campo o sector del consumo o de los servicios. Dentro de esta parte se aborda, en primer término, el importante tema de las **competencias**, ya que, en efecto, en la materia que nos ocupa se entrecruzan como en ninguna otra las normas que emanan hasta de cuatro niveles regulatorios distintos: la Unión Europea, el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales. A consecuencia de esta cuatripartición de competencias, se exponen las **normas aplicables** que emanan de cada uno de aquellos niveles, sin que la enumeración pueda ser exhaustiva, en particular en el nivel inferior de las entidades locales. El resto de los capítulos que comprende esta primera parte trata de otros aspectos generales, que en su casi totalidad se regulan en la propia **LGDCU**, máxime después de la ampliación material que ha experimentado esta Ley al aprobarse el vigente texto refundido (RDLeg 1/2007).

La **segunda parte** se dedica a la **regulación sectorial**. Hay que subrayar que esta parte se ha diseñado en términos, como puede verse, de gran amplitud, pero que no son exhaustivos ni podrán, en rigor, serlo nunca. Según ha quedado ya apuntado, la materia referente a los consumidores y usuarios es vasta, en verdad inabarcable, porque existen no solo normas, sino a veces simples preceptos que forman parte de una norma más amplia, que deben ser considerados como propios de esa materia, sin que resulte factible incluirlos todos en un estudio incluso tan pormenorizado como pretende serlo este Memento. De todas formas, cabe observar que los sectores son muchos y el grado de detalle considerable, sin que quepa descartar que en sucesivas ediciones el número de sectores se incremente, en particular por las sugerencias que puedan hacer llegar los propios consultantes de esta obra. Cabe añadir que, a diferencia de obras más teóricas o doctrinales en la materia, se ha optado por una **enumeración alfabética** de los sectores, que resultará más accesible y fácil de consultar al lector interesado en alguno o algunos de ellos.

Como es habitual en una obra de este género, se completa con **Anexos**, que comprenden, según un listado más detallado que puede consultarse al comienzo de los mismos (nº 12000 s.), el texto actualizado de la **LGDCU**, ley básica y general de toda esta materia, así como las directivas comunitarias que han sido objeto de transposición en la L 39/2002 y en la L 44/2006, que se refunden en la vigente. Completa los anexos una **tabla de disposiciones**.

Impacto de la Directiva comunitaria sobre servicios en el mercado interior Cuando asumimos la preparación del Memento éramos conscientes de que nuestro país se encontraba emplazado, al igual que los restantes de la Unión Europea, a transponer la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y que el plazo de transposición concluiría el 28 de diciembre de 2009. A pesar de la cercanía de fechas entre esa transposición y la conclusión y publicación de este Memento, o más precisamente debido a ella, asumimos un reto que pocas veces se plantea entre los operadores de Derecho con tan vasto alcance. No es infrecuente, en efecto –y parte de estos Mementos son buena prueba de ello–, que al ir a tener lugar la publicación de uno de éstos acaba de aprobarse una nueva normativa o una modificación importante de la misma que afecta de modo sustancial al Memento correspondiente. Más aún, sucede también que a la fecha de publicación de la obra la nueva normativa o la modificación importante se

encuentran en la última fase de aprobación, en el caso de las leyes por las Cortes Generales. Ahora bien, lo que ya es menos frecuente es que se trate de una normativa legal, todavía en ciernes de aprobación, que a su entrada en vigor habrá de suponer la **modificación** de nada menos que alrededor de 2.650 normas del Estado y de las CCAA, a las que han de añadirse las propias de más de los 8.000 municipios existentes. Y eso es lo que sucede en el caso que nos ocupa.

Para explicar con mayor detalle este fenómeno se ha introducido una sección 3 en el capítulo 1, que analiza el origen, los objetivos y ámbito de aplicación y el proceso de transposición en el momento en que se encuentra al publicarse el Memento (nº 300 s.). Mayor interés práctico ofrece el apartado final de dicha sección (nº 345), que contiene un cuadro en el que se incluyen remisiones a los restantes capítulos del Memento a los que afecta esta nueva normativa, con indicación de los apartados concernidos en cada capítulo.

El esfuerzo para llevar a cabo esta labor ha sido importante y además sabemos que es incompleto, porque la aprobación de las **nuevas leyes** de origen –la L 17/2009 y la L 25/2009– supone en muchos puntos el arranque de unas modificaciones más detalladas a nivel tanto legal como reglamentario, además de los de la normativa autonómica y la municipal. Pero esperamos que el lector aprecie la utilidad de tener en su mano, seguramente por primera vez, una obra que detecta los cambios muy sustanciales que el régimen de liberalización que impondrán esas leyes ocasionará en muchas de las materias relativas al consumo y a los consumidores.

Impacto de la L 29/2009, sobre competencia desleal y publicidad De menor calado cuantitativo, pero en una línea renovadora de un importante sector del Derecho de los consumidores, se encuentra la reciente L 29/2009, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios. Responde a la incorporación definitiva en nuestro Derecho de dos importantes directivas comunitarias.

Las **modificaciones** que introduce esta ley afectan, en primer lugar, a la Ley general de publicidad (L 34/1988) y a la Ley de competencia desleal (L 3/1991). Como venía siendo largamente reclamado por la jurisprudencia y la doctrina y según explica su Exposición de Motivos, *esta ley nace con el propósito de que la legislación protectora de los consumidores se integre de manera coherente dentro de la regulación del mercado, constituida aquí por la Ley de competencia desleal, como forma de asegurar que aquella tutela sea la más efectiva y que la normativa del mercado no quede desintegrada.*

La **nueva perspectiva** integral de los aspectos publicitarios se hace pivotar, pues, sobre las normas que regulan una competencia leal. Para los empresarios, esto supone una especial atención a los deberes de la buena fe y a las conductas que puedan distorsionar de manera significativa el comportamiento económico del consumidor medio. Por su parte, los consumidores y usuarios quedan reforzados en todo lo que pueda influir en dicho comportamiento económico: selección de una oferta, contratación de un servicio, compra de un bien y pago de su precio, etc. Todo lo anterior tiene su reflejo en el capítulo 14 de este Memento (nº 4900 s.). Debemos subrayar la importancia que tiene este aspecto para una correcta defensa de los consumidores y un exacto conocimiento de lo que se les ofrece: las más habituales formas de publicidad ilícita (publicidad engañosa y desleal, a las que hoy se añade la agresiva) encuentran un régimen jurídico unitario en la L 3/1991. Por otra parte, también se han concentrado en dicha ley las acciones de defensa frente a estas prácticas.

Por todo ello, en el nº 4906 hemos incluido un cuadro para explicar los aspectos más relevantes que han sido afectados. En él se apuntan también, por último, las modificaciones que la L 29/2009 ha supuesto en el régimen del comercio en general.



Parte general

CAPÍTULO 1

Consideraciones generales

SUMARIO

Sección 1. Competencias	102
Sección 2. Normativa aplicable	200
Sección 3. Impacto de la Directiva comunitaria sobre servicios en el mercado interior	300
Sección 4. Organización administrativa	360

100

SECCIÓN 1

Competencias

SUMARIO

A. Competencias de la Unión Europea	110
B. Competencias del Estado	115
C. Competencias de las comunidades autónomas	120
D. Competencias de las entidades locales	190

102

La **protección de los consumidores y usuarios**, que es como debe designarse con mayor precisión todo lo relativo a los mismos, es decir, los propios consumidores y usuarios, se ha convertido en relativamente poco tiempo en uno de los grandes sectores de la vida social más regulados, pero, además, por más Administraciones. Tantas Administraciones como las que se pueden distinguir en un país como España, integrado por un lado en una organización supranacional, la **Unión Europea**, pero a su vez constituida en **Estado** y compuesta por **comunidades autónomas** y por **entidades locales**.

104

La protección de los consumidores y usuarios se declara de modo solemne en los grandes textos legales de las dos primeras de esas instituciones:

- **Tratado CE** art.153.1: Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.
- **Const** art.51: 1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
- 2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.
- 3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

En base a estos fundamentos se ha aprobado una cuantiosa legislación en los **cuatro niveles institucionales** mencionados; legislación que se analiza con detenimiento en n° 200 s.

A continuación se examinan las **competencias** de cada una de las instituciones que representan a los cuatro niveles, para conocer, siquiera de modo general, qué aspectos corresponde reglar a cada uno de ellos:

105

- Competencias de la Unión Europea.
- Competencias del Estado.
- Competencias de las comunidades autónomas.
- Competencias de las entidades locales.

A. Competencias de la Unión Europea

- 110 La Unión Europea (UE) se constituyó en 1957 con la **doble misión** de llevar a cabo el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros (Tratado CEE art.2), a cuyos fines debía emprender ciertas acciones genéricamente enunciadas (Tratado CEE art.3). Entre éstas, sin embargo, no se hacía referencia a la protección de los consumidores. Esta referencia se incluye en el **Acta Única Europea**, de 1986, que modificó el Tratado original, si bien la inclusión de esta protección no se consagra hasta el **Tratado de la Unión Europea**, de 1992 –conocido como Tratado de Maastricht–, que incluye un título nuevo referente a la protección de los consumidores, que consta de un nuevo art.129.A, que desarrolla dicha protección. Se examina con más detalle la evolución legislativa de la Unión Europea en nº 200 s.
- Por su naturaleza, que, sin embargo, ha evolucionado con el tiempo en el sentido de un mayor fortalecimiento de las competencias de sus instituciones, la Unión Europea **no sustituye las competencias** propias de los Estados miembros, si bien existen amplios sectores en los que puede ejercer competencias propias, que se justifiquen para la consecución de los fines de dicha Unión. Con respecto a la protección de los consumidores, la Unión Europea viene aprobando desde el año 1984 directivas, hoy ya numerosas, que por su naturaleza obligan a los Estados miembros a adaptar sus legislaciones a los mandatos contenidos en ellas, al tiempo que, a partir de 1990, articula **planes trienales de acción sobre política de los consumidores**, que constituyen documentos orientadores tanto para la propia UE como para los Estados miembros.

B. Competencias del Estado

- 115 La Constitución estructura el Estado español en comunidades autónomas. A fin de articular las competencias de aquél y de éstas en todos los órdenes, establece un sistema de **distribución de competencias**. Este sistema presenta dificultades notorias para su cumplimiento en muy diversos aspectos de la vida social, como evidencia la numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- Ni los consumidores y usuarios, como tales, ni la protección de los mismos, se mencionan en la Constitución, una vez que ésta, eso sí, reconoce como un **principio rector de la política social y económica** la protección de los consumidores (Const art.51). Pero los principios de la Constitución son solo lo que indica su nombre: declaraciones dignas de «reconocimiento... y respeto», que «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (Const art.53.3). Si no se recogen en una norma legal, carecen de **aplicación y eficacia** por sí mismos.
- La ausencia de mención de la Constitución a las **competencias** en lo que respecta a la protección a los consumidores no se corresponde, en cambio, con lo que ha sucedido en el caso de las comunidades autónomas. Los **estatutos de autonomía** de la totalidad de éstas atribuyen competencias, en grado diverso, a la comunidad autónoma respectiva, como se detalla en nº 120 s.
- 116 La orfandad constitucional de esta materia ha tratado de ser remediada a través de las **leyes ordinarias** que se han aprobado para cumplir el principio constitucional de protección de los consumidores. El primer intento correspondió a la asimismo primera de las leyes dictadas en la materia, la L 26/1984, general para la **defensa de los consumidores y usuarios**. No obstante, el sistema de distribución de competencias que estableció entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales (L 26/1984 art.39 a 41) se derrumbó en gran medida al declararse inconstitucionales varios preceptos o extremos concretos de la L 26/1984, por TCo 15/1989 (ver nº 170 s.). Como quiera que la necesidad de aprobar normas de carácter estatal en esta materia era imparable, no sólo por exigencias sociales, sino también por mandato de las directivas de la Unión Europea, se siguieron dictando leyes estatales, tanto de carácter general como sectorial, además de numerosos reglamentos, según se recoge en nº 200 s.
- En la actualidad, habida cuenta de la doctrina sentada por el **Tribunal Constitucional**, la vigente LGDCU (RDLeg 1/2007) renuncia a delimitar a priori las competencias de cada uno de los entes territoriales implicados y se limita a invocar los **títulos competenciales** en cuya virtud se dicta la

propia norma. Tal es el cometido de LGDCU disp.final 1ª. Lo que ésta hace es enumerar distintos títulos competenciales para las diferentes partes (títulos, capítulos y hasta artículos concretos) que componen la LGDCU, lo que corrobora el carácter horizontal y de amplio espectro de las normas más generales en toda esta materia.

Sin detallar cada una de las partes concretas a las que concierne esa delimitación competencial, indicamos que los **títulos concretos** para afirmar la **competencia exclusiva del Estado** son los siguientes:

- Const art.149.1.1ª: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la **igualdad** de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- Const art.149.1.6ª: Legislación **mercantil**.
- Const art.149.1.8ª: Legislación **civil**, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, bases de las obligaciones contractuales,...
- Const art.149.1.13ª: Bases y coordinación de la **planificación general de la actividad económica**.
- Const art.149.1.16ª: **Sanidad** exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

Una enumeración tan amplia y diversa pone de manifiesto que la Constitución, seguramente por la fecha en que fue preparada, no consagró un derecho a la protección de los consumidores y usuarios, que incluso podría haber desarrollado en extremos básicos, sino que se limitó a enunciar, un mero principio. Es por ello por lo que esa carencia constitucional obliga y seguirá obligando al legislador estatal a proclamar **apoyos competenciales** variados. Esa misma carencia de la Constitución tendrá como consecuencia que la materia de consumidores y usuarios sea una fuente importante de **conflictos de competencias** entre el Estado y las CCAA, que vienen exigiendo pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta materia o en otras afines, como el comercio (ver nº 170 s.).

117

C. Competencias de las comunidades autónomas

A diferencia de la debilidad del reconocimiento competencial del Estado en la Constitución, las CCAA han declarado en sus **estatutos de autonomía** –en adelante, EA– la competencia de cada una de ellas en lo que hace a la protección de los consumidores y usuarios.

El **Tribunal Constitucional**, por su parte, ha tenido ocasión de ocuparse en diversas ocasiones de la delimitación de competencias entre el Estado y las CCAA en esta materia y también en algunas afines –ordenación del comercio, en particular–, por lo que se expone un resumen de los **criterios** que resultan de las sentencias de aquél (nº 170).

Se examinan en primer término las declaraciones contenidas en los estatutos de autonomía (nº 125 s.) y, a continuación, los criterios jurisprudenciales que perfilan y, en su caso, aclaran las delimitaciones de competencia entre el Estado y las CCAA (nº 170 s.).

120

1. Declaraciones en los estatutos de autonomía (EA)

Todos los EA, sin excepción, atribuyen la competencia de la comunidad autónoma respectiva en lo que concierne a la defensa y protección de los consumidores y usuarios. Las **diferencias** son de pura terminología –escasas, como en seguida veremos–. Sin embargo, a partir del proceso de revisión estatutaria iniciado en el año 2006 con los EA de la Comunidad Valenciana y Cataluña, los nuevos textos aprobados o las modificaciones de los anteriores dan un paso más –en ésta como en otras muchas materias– y llevan a cabo una atribución de competencias en materia de consumidores y usuarios con mayor amplitud y contenido competencial.

Hay que distinguir dos **fases** principales en el desarrollo en general de los EA, tanto en la materia que nos ocupa como en el contenido general de los mismos en lo que se refiere a las competencias:

- a) Fase de **aprobación inicial**, de 1979 a 1983 (nº 127).
- b) Fase de **revisión**, años 2006 y 2007 (nº 130).

125

a. Fase de aprobación inicial (años 1979 a 1983)

- 127 Entre diciembre de 1979 y febrero de 1983 se aprueban los EA de dieciséis CCAA y su equivalente en Navarra, la Ley de reintegración y mejoramiento del régimen foral (L 13/1982). La mayoría de esos EA atribuye a la comunidad autónoma respectiva la **competencia de desarrollo legislativo y ejecución** de la legislación básica que dicte el Estado en materia de consumidores y usuarios. Tales son los casos expresos de las CCAA de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Murcia. En un escalón inferior, algunos EA atribuyen a la comunidad autónoma respectiva la mera **función ejecutiva o de ejecución** de las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado en desarrollo de su propia legislación en la materia. Son los casos de las CCAA de Baleares, Castilla y León y Madrid. En cambio, en un escalón superior hay EA que atribuyen a la comunidad autónoma respectiva la **competencia exclusiva** en esta materia, si bien reduciendo a continuación esta declaración al agregar que la pretendida exclusividad lo es «**sin perjuicio de...**»:
- «... la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia» (País Vasco y Navarra).
 - «... la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia» (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana).

- 128 **PRECISIONES** 1) La expresión de «**sin perjuicio de...**», que figura en varios EA a propósito de diversas materias (no solo la de consumidores), aquellos la han tomado de la Constitución, en la que, en sentido inverso, el art.149.1 Const declara una serie de competencias exclusivas del Estado «sin perjuicio de...».
- 2) Hay unas **diferencias** de pura terminología al referirse a esta materia, que carecen de relevancia formal o material, aunque se corresponden con los EA en los que se atribuyen **competencias legislativas**, exclusivas o de desarrollo, que se refieren a la «defensa del consumidor y del usuario» (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria –que se expresa en plural–, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra y Extremadura), mientras que los EA que atribuyen una mera **competencia ejecutiva** se refieren solo a la «defensa del consumidor» (Illes Balears, Madrid, y Castilla y León).
- 3) En los años 1994 y 1998/1999 tuvieron lugar diversas **revisiones** de EA, aumentando las competencias previstas en esta vía (Const art.144.1). No se detallan, por poco relevantes hoy, las modificaciones introducidas en estas etapas.

b. Fase de revisión (años 2006 y 2007)

- 130 A lo largo de los años 2006 y 2007 tuvo lugar la aprobación de nuevos EA, que derogaban el anterior correspondiente, o modificaban de modo casi total el de otros. Esta revisión afectó a dos comunidades autónomas en el año 2006 (Comunidad Valenciana y Cataluña) y a cuatro durante el año 2007 (Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León).
- PRECISIONES** 1) El proceso se interrumpió al disolverse las Cortes Generales en enero de 2008. Hasta ese momento estaban presentados en aquellas, **pendientes de aprobación**, los proyectos de modificación de EA de Castilla-La Mancha y Canarias. Otras CCAA tenían **proyectos en tramitación** muy avanzada. Hasta la fecha esa tramitación continúa paralizada.
- 2) Estos EA se enumeran por el **orden de antigüedad** en su modificación o nueva aprobación.
- 131 Todos los **nuevos EA** se caracterizan por ser notablemente más extensos y, en algunos casos, por ampliar de modo considerable las competencias asumidas o declaradas que los de la fase anterior. En materia de consumidores y usuarios, la **ampliación** se refiere a dos órdenes de ideas:
- 1) El reconocimiento expreso de unos **derechos** (ver nº 133) y, por otra parte, la proclamación de unos **principios rectores** (ver nº 145) en esta materia.
 - 2) La configuración de la competencia en lo que se refiere al consumo como **exclusiva de la comunidad autónoma** respectiva (ver nº 155).

- 133 **Derechos de los consumidores y usuarios** El término «derechos» tiene un alcance técnico muy preciso. Como la Const art.53.1 y 2 y algunos EA se cuidan de precisar, un **derecho** representa un grado de protección más fuerte que un **principio rector**, en cuanto que los derechos vinculan a todos los poderes públicos que correspondan y son tutelados por los tribunales de justicia.

Comunidad Valenciana El EA revisado no reconoce unos derechos de los consumidores y usuarios, si bien menciona el **asociacionismo** dentro de una proclamación (LO 1/2006 art.9.1) que, como se expone en nº 146, se inscribe más bien entre los principios rectores. **134**

Cataluña El nuevo EA reconoce los siguientes derechos de los consumidores y usuarios (LO 6/2006 art.28): **135**

- protección de su salud y su seguridad;
- información veraz y comprensible sobre las características y precios de los productos y de los servicios;
- régimen de garantías de los productos adquiridos y de los suministros contratados;
- protección de sus intereses económicos ante conductas abusivas, negligentes o fraudulentas;
- ser informados y participar, directamente o mediante sus representantes, en lo que se refiere a las Administraciones públicas de Cataluña, en los términos que establecen las leyes.

PRECISIONES Los derechos de **información y participación** no se reconocen, pues, de modo puro y simple, sino sometidos a «los términos que establecen las Leyes» que los regulen, lo que les convierte más bien en principios rectores (ver nº 147).

Baleares El nuevo texto del EA no reconoce unos derechos de los consumidores y usuarios, si bien menciona los de **ser informados** y los de **intervenir**, dentro de una proclamación (LO 1/2007 art.14.5) que, como se expone en nº 148, se inscribe más bien entre los principios rectores. **136**

Andalucía El nuevo EA no reconoce unos derechos de los consumidores y usuarios, si bien menciona los de **asociación, información, formación y protección**, dentro de una proclamación (LO 2/2007 art.27) que, como se expone en nº 149, se inscribe más bien entre los principios rectores. Dentro de esa proclamación incluye, además, la regulación de un catálogo de derechos del consumidor. **137**

Aragón El nuevo EA reconoce los siguientes **derechos de los consumidores** y usuarios (LO 5/2007 art.17): **138**

- protección de su salud y su seguridad;
- información;
- procedimientos de participación en las cuestiones que puedan afectarles.

En lo relativo a los derechos de **información** y de **participación** lo que el EA ordena es regularlos por ley, lo que no equivale a su reconocimiento puro y simple, sino que más bien los convierte en principios rectores, como se expone en nº 150.

Castilla y León El nuevo texto del EA no reconoce unos derechos de los consumidores y usuarios, si bien menciona los de protección de la **salud** y la **seguridad** y de sus **legítimos intereses económicos y sociales**, dentro de una proclamación (LO 14/2007 art.16.16) que, como se exponen en nº 152, se inscribe formalmente entre los principios rectores. **139**

Principios rectores El término «principios rectores» tiene un alcance técnico muy preciso. Como la Const art.53.3 y algunos EA se cuidan de precisar, un principio rector representa un **grado de protección** menos fuerte que un derecho, en cuanto que los principios informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero no pueden alegarse de modo directo ante los tribunales de justicia. **145**

Comunidad Valenciana Como se indica en nº 134, el EA revisado no reconoce unos derechos de los consumidores y usuarios, si bien menciona el **asociacionismo** dentro de una proclamación, según la cual, la Generalitat garantizará políticas de protección y defensa de consumidores y usuarios, así como sus derechos al asociacionismo, de acuerdo con la legislación del Estado (LO 1/2006 art.9.1). **146**

Cataluña El nuevo EA proclama como principios rectores de la protección de los consumidores y usuarios los de garantizar (LO 6/2006 art.49): **147**

- la protección de la salud;
- la seguridad y la defensa de los derechos y los intereses legítimos de los consumidores y usuarios;
- la existencia de instrumentos de mediación y arbitraje en materia de consumo, promoviendo su conocimiento y utilización..., con el deber suplementario de apoyar a las organizaciones de consumidores y usuarios.

PRECISIONES Si se comparan estos **principios** con los **derechos** que se recogen en nº 135, se advertirán repeticiones y otras coincidencias.

- 148** **Baleares** El nuevo texto del EA no proclama unos principios rectores, denominados como tales, pero los derechos a **ser informados** e **intervenir** se contienen en un precepto (LO 1/2007 art.14.5) cuya redacción hace entender que se trata, más que de derechos propiamente dichos, de principios rectores (ver nº 136).
- 149** **Andalucía** El nuevo EA no proclama unos principios rectores, denominados como tales, pero los derechos de **asociación, información, formación y protección** se contienen en un precepto (LO 2/2007 art.27) cuya redacción hace entender que se trata, más que de derechos propiamente dichos, de principios rectores (ver nº 137).
- 150** **Aragón** El nuevo texto del EA no proclama unos principios rectores, denominados como tales, pero los derechos a **ser informados** y a la **participación**, al establecerse que se regulen por ley (LO 5/2007 art.17), hace entender que se trata, más que de derechos propiamente dichos, de principios rectores (ver nº 138).
- 152** **Castilla y León** El nuevo texto del EA proclama unos principios rectores de las políticas públicas, que deben orientar las actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto, y obligan a promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes **objetivos**, entre los que se cuenta, la protección de los consumidores y usuarios, que incluye el derecho a la protección de la salud y la seguridad y de sus legítimos intereses económicos y sociales (LO 14/2007 art.16.16).
- 155** **Declaraciones de competencias exclusivas** Los EA de la totalidad de las CCAA atribuyeron a la comunidad autónoma respectiva competencias en materia de consumidores y usuarios. Ahora bien, la mayoría de esos EA atribuyen a la comunidad autónoma respectiva la competencia de **desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica** que dicte el Estado en materia de consumidores y usuarios (7 CCAA: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura). En el caso de 3 CCAA (Illes Balears, Madrid, y Castilla y León) la competencia se rebaja a la mera **función ejecutiva** o de ejecución de las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado en desarrollo de su propia legislación en la materia. Al resto de las CCAA (País Vasco, Navarra, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias) se le atribuye la **competencia exclusiva**, si bien, reduciendo a continuación esta declaración al agregar que la pretendida exclusividad lo es «sin perjuicio de...» los elementos que indica cada EA.
- 156** Los **nuevos EA o revisados** durante los años 2006 y 2007 han **ampliado** los ámbitos competenciales de las CCAA respectivas, salvo en el caso de la **Comunidad Valenciana** (nº 156). De las cinco **CCAA restantes**:
 – una de ellas ha elevado la competencia de meramente ejecutiva a la de desarrollo legislativo y ejecución (Castilla y León: nº 161);
 – otras dos lo han hecho de competencia de desarrollo legislativo y ejecución a exclusiva, pero con limitaciones (Illes Balears: nº 158 y Aragón: nº 160);
 – una cuarta ha mantenido la declaración de competencia exclusiva aun cuando variando la mención a las limitaciones (Andalucía: nº 159); y
 – sólo Cataluña, que había asumido inicialmente la competencia exclusiva, pero con limitaciones, suprime tales limitaciones (nº 157).
- 157** **Comunidad Valenciana** Con arreglo a su EA inicial, la Comunidad Valenciana tenía atribuida **competencia exclusiva** en la materia que nos ocupa, pero sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia (LO 5/1982 art.34.1.5.). En el **EA revisado** vigente se mantiene en esos mismos términos la competencia exclusiva, agregando como otro límite –al «sin perjuicio de...»– la legislación del Estado (LO 1/2006 art.49.35ª).
- 158** **Cataluña** Con arreglo a su EA inicial, Cataluña tenía atribuida **competencia exclusiva** en la materia que nos ocupa, pero sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia (LO 4/1979 art.12.1.5). El **vigente EA** declara la **competencia exclusiva** en materia de consumo, que incluye en todo caso (LO 6/2006 art.123):
 a) La defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios, proclamados por LO 6/2006 art.28, y el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación.
 b) La regulación y el fomento de las asociaciones de los consumidores y usuarios y su participación en los procedimientos y asuntos que les afecten.
 c) La regulación de los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo.
 d) La formación y la educación en el consumo.
 e) La regulación de la información en materia de consumidores y usuarios.

PRECISIONES Esta delimitación de competencias es tan fuerte que excluye cualquier **participación del Estado**, ya que en el caso de todas las competencias que el EA califica como de exclusivas corresponde a la Generalidad de Cataluña de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, y corresponde únicamente a la Generalidad el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.

Baleares Con arreglo a su EA inicial, Baleares tenía atribuida la **competencia ejecutiva** o de ejecución de las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado en desarrollo de su propia legislación en la materia (LO 2/1983 art.12.6).

El **nuevo texto del EA**, hoy vigente, declara la **competencia exclusiva**, pero sin perjuicio de lo dispuesto en Const art.149.1, enumerando, dentro de la materia genérica del consumo, los siguientes extremos (LO 1/2007 art.30.47):

- Defensa de los consumidores y de los usuarios, en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica general y en el marco de las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en Const art.38, 131 y 149.1.11, 13 y 16.
- Regulación y fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios.
- Regulación de los procedimientos de mediación.

PRECISIONES El precepto es complejo, ya que a la **limitación general** que se da al comienzo de todo el artículo que enumera las competencias exclusivas (LO 1/2007 art.30) se le unen, pero sólo en cuanto a defensa de los consumidores y usuarios, otras variadas **limitaciones específicas** contenidas en la Constitución. En cambio, la competencia exclusiva en materia de asociaciones de consumidores y usuarios y de mediación sólo se somete a la indicada limitación general.

Andalucía Con arreglo a su EA inicial, Andalucía tenía atribuida **competencia exclusiva** en la materia que nos ocupa, pero sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia (LO 6/1981 art.18.1.6ª).

En el nuevo texto del EA, hoy vigente, se declara la competencia exclusiva, pero **de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general**, y en los términos de lo dispuesto en Const art.38, 131 y 149.1.11ª y 13ª, enumerando, dentro de la materia genérica del consumo, los siguientes extremos (LO 2/2007 art.58.2.4º):

- Defensa de los derechos de los consumidores.
- Regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones.

PRECISIONES La competencia exclusiva se matiza, pues, con el «**de acuerdo con las bases...**».

Aragón Con arreglo a su EA inicial, Aragón tenía atribuida la **competencia de desarrollo legislativo y ejecución** de la legislación básica del Estado en materia de consumidores y usuarios (LO 8/1982 art.36.1.c).

El **nuevo texto del EA**, hoy vigente, atribuye a Aragón la **competencia exclusiva**, que comprende la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, pero ello respetando lo dispuesto en Const art.140 y 149.1, dentro de la materia genérica del consumo, en cuanto a los siguientes extremos (LO 5/2007 art.71.26):

- Regulación de la protección y defensa de los consumidores y usuarios.
- Fomento de las asociaciones.
- Formación y educación para el consumo responsable.
- Regulación de los órganos y procedimientos de mediación.

Castilla y León Con arreglo a su EA inicial, Castilla y León tenía atribuida la **competencia ejecutiva** o de ejecución de las leyes y normas reglamentarias que dicte el Estado en desarrollo de su propia legislación en la materia (LO 4/1983 art.28.4).

El **nuevo texto del EA**, hoy vigente, declara la **competencia de desarrollo legislativo y ejecución** de la legislación básica que dicte el Estado en materia de consumidores y usuarios (LO 14/2007 art.71.1.5º).

159

160

161

162

2. Criterios establecidos por el Tribunal Constitucional

La carencia de una **base constitucional** –recordemos que la materia de consumo se recoge en la Constitución a nivel de un simple principio rector: Const art.51– y, como contrapartida, la atribución por las **CCAA** de competencias crecientes en esta materia, han ocasionado **conflictos** previsibles en el ejercicio de las competencias, respectivas, del Estado y de las CCAA. Buena parte de esos conflictos ha exigido de **pronunciamientos** del Tribunal Constitucional, de los que resultan

170

unos criterios que debieran servir de orientación para la modificación de los estatutos de autonomía y la aprobación de nuevas leyes formales, tanto a nivel estatal como autonómico.

De los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en lo que se refiere al consumo, podemos subrayar los siguientes **criterios** –que, en su mayor parte, pueden consultarse de modo más amplio en las sentencias cuyos extractos se incluyen a continuación–:

a) El art.51 Const no confiere ni distribuye **competencias**, si bien introduce un concepto de gran amplitud, no contemplado expresamente en el art.149.1 Const entre las competencias reservadas al Estado frente a las CCAA.

b) La **defensa del consumidor**, como tal, es de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma, por lo que la legislación estatal carece de aplicación directa, sin perjuicio de que determinadas normas de la ley estatal que disciplinen materias propias de otros títulos competenciales estatales hayan de aplicarse en la comunidad autónoma.

c) La protección al consumidor puede regularse por normas que corresponden a sectores distintos, como por ejemplo el consumo, el comercio o la sanidad. Para determinar la **competencia que debe prevalecer** debe atenderse a otros datos, como el fin que se persigue al dictar la norma. Por otra parte, cuando una materia, como la disciplina sanitaria de los productos alimenticios, puede ser incluida en dos títulos competenciales distintos, como la sanidad y la defensa del consumidor, el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que su inclusión en la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, que es, por tanto, la de aplicación preferente.

171

d) Son **competencias exclusivas del Estado**, a tener en cuenta de modo especial en materia de consumo, la garantía de uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y otros extremos semejantes.

e) La **determinación del contenido de los contratos** corresponde al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la comunidad autónoma.

f) También compete al Estado, en aplicación del art.149.1.8.ª Const, lo que debe entenderse por **cláusulas abusivas** en la contratación, la legislación ordenada a la defensa de la **libertad de competencia**, la regulación de las obligaciones contractuales de **servicios posteriores a la venta** o de una **información veraz** y la **responsabilidad** por daños causados al consumidor. No obstante, la comunidad autónoma puede disponer acerca del compromiso de sus poderes públicos a orientar su actividad a la efectiva aplicabilidad de la normativa estatal en tales materias.

g) Es de competencia estatal la normación de las **condiciones generales de contratación** o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la **responsabilidad** por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (Const art.149.1.8), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado.

172

h) La comunidad autónoma puede imponerse la obligación de que los consumidores reciban una **información veraz** sobre características, calidades y condiciones de los bienes ofertados, con el resultado de que, si se celebra el contrato, y se originara una lesión con imputación en la falta de información o en la información defectuosa, ello tendrá el tratamiento y los remedios que disponga la legislación común.

i) El establecimiento de un sistema de **arbitraje** es materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales del art.149.1, 5 y 6 Const, pues, siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil, es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil.

173

PRECISIONES **1)** Los criterios indicados no son todos ellos consistentes entre sí (por ejemplo, la prevalencia de la sanidad sobre el consumo, o la propuesta de buscar el fin prevalente de cada norma). En cuanto al núcleo básico, que es la **defensa del consumidor**, el Tribunal Constitucional la ha declarado de la **competencia plena de las CCAA**, si bien después ha ido limitando tal competencia y reconociéndosela al Estado en base a otros criterios, como la **unidad de mercado**, la **defensa de la competencia**, la **uniformidad de las condiciones básicas** en el ejercicio de los derechos, las **condiciones generales** de contratación y el contenido de los contratos, las **cláusulas abusivas** o la **responsabilidad** por daños causados al consumidor.

2) Los criterios que acabamos de subrayar no comprenden todas las cuestiones que en la práctica se plantean. De hecho, si se hubieran analizado por el **TC** muchas de las normas legales y reglamentarias aprobadas por las **CCAA** en esta materia, una buena parte no habría pasado el tamiz de la constitucionalidad, al menos sobre la base de tales criterios.

Los pronunciamientos más directos y amplios del Tribunal Constitucional han tenido lugar en las siguientes sentencias, de las que se ofrece una transcripción amplia de los **extractos de doctrina** que elabora el propio Tribunal Constitucional al publicar sus sentencias:

175

• TCo 71/1982: **Recurso de inconstitucionalidad**: impugnación por el Gobierno español de la L País Vasco 10/1981 sobre el **Estatuto del Consumidor**: «El carácter interdisciplinario o pluridisciplinario de un conjunto normativo, como el que tiene por objeto la protección del consumidor, y también la plural inclusión de una norma en sectores distintos, como el consumo y la sanidad, determina la necesidad de elegir la regla de competencia aplicable. Las técnicas para indagar la regla competencial que debe prevalecer –cuando no puedan aplicarse conjuntamente las que concurren– tendrán que tener muy presente, junto con los ámbitos competenciales definidos, la razón o fin de la regla, desde la perspectiva de distribución de competencias posibles según la Constitución. La garantía de la uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad del mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico son límites que deben tenerse presentes»... «El ejercicio por la comunidad autónoma de la potestad reglamentaria relativa a las condiciones en que los bienes o servicios deben ser producidos, suministrados o prestados, con el objeto de asegurar la protección de la salud y de la seguridad de los consumidores deberá limitarse al ámbito de las competencias autonómicas, con el límite, en todo caso, que exija la unidad jurídica o económica y, en especial, la garantía de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la uniformidad de las condiciones de vida más allá del territorio de una comunidad»... «Cuando una materia, como la disciplina sanitaria de los productos alimenticios, puede ser incluida en dos títulos competenciales distintos, como la sanidad y la defensa del consumidor, el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que su inclusión en la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, que es, por tanto, la de aplicación preferente»... «La comunidad autónoma puede imponerse la obligación de que los consumidores reciban una información veraz sobre características, calidades y condiciones de los bienes ofertados, con el resultado de que, si se celebra el contrato, y se originara una lesión con imputación en la falta de información o en la información defectuosa, ello tendrá el tratamiento y los remedios que disponga la legislación común»... «Dentro de la exigencia de una regulación general y uniforme que compete al Estado, en aplicación del art.149.1.8.^a Const, ha de incluirse lo que debe entenderse por cláusulas abusivas en la contratación, la legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, la regulación de las obligaciones contractuales de servicios posteriores a la venta o de una información veraz y la responsabilidad por daños causados al consumidor. No obstante, la comunidad autónoma puede disponer acerca del compromiso de sus poderes públicos a orientar su actividad a la efectiva aplicabilidad de la normativa estatal en tales materias».

176

• TCo 88/1986: **Recursos de inconstitucionalidad**: impugnación por el Gobierno español y por 54 diputados de la L Cataluña 1/1983 sobre **regulación administrativa de determinadas estructuras comerciales y ventas especiales**: «El «Derecho del consumidor», entendido como el «conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor» (TCo 71/1982), difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola instancia, sea ésta central o autonómica, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial»... «Tomando en consideración anterior doctrina del Tribunal respecto a la regulación de la actividad mercantil (TCo 37/1981; 71/1982), se llega a la conclusión de que de lo que esencialmente se trata es de que a través de las normas autonómicas no se produzca un «novum» en el contenido contractual o, en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas»... «Para evaluar si las normas autonómicas vulneran o no los mandatos constitucionales pertinentes a la unidad del mercado, es necesario examinar su cobertura competencial, la intensidad de la diversidad que introducen y su ordenación y proporcionalidad al fin que persiguen».

177

• TCo 15/1989: **Recursos de inconstitucionalidad**: impugnación por la Generalidad de Cataluña, el Gobierno Vasco y la Junta de Galicia de la **L 26/1984, general para la defensa de los consumidores y usuarios**, del Estado: «La materia «defensa de los consumidores y usuarios» no ha sido competencialmente asumida por todas las comunidades autónomas en términos de identidad u homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las comunidades autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios estatutos, habrán sido retenidas por el Estado en virtud del art.149.3 Const. Así ha sucedido, en efecto, ya que al no estar comprendida ni en el art.148.1 Const, ni en el art.149.1 Const, sólo las comunidades autónomas no limitadas competencialmente por el primero de los referidos artículos han podido asumir competencias normativas plenas en dicha materia, correspondiendo al Estado su

178

ejercicio en relación a todos los demás territorios autonómicos, lo que justifica la promulgación por el Estado de una Ley en el ejercicio de la competencia que le es propia sobre defensa de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de que la aplicabilidad y eficacia de la misma no alcance por igual a todo el territorio nacional».

179

• TCo 62/1991: **Recurso de inconstitucionalidad**: impugnación por el Gobierno de la Nación de la L Galicia 12/1984 del **Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario**, y **conflicto de competencia** contra el D Galicia 37/1985, de creación de la **Comisión Consultiva de Consumo**: «Como hemos afirmado en ocasiones anteriores (TCo 88/1986; 15/1989), el art.51 Const no es conceptuable como distribuidor de competencias, si bien introduce un concepto de gran amplitud, no contemplado expresamente en el art.149.1 Const entre las competencias reservadas al Estado frente a las CCAA»... «Según tuvimos ocasión de declarar en TCo 15/1989, tratándose de una materia como la defensa del consumidor, en la que tiene competencia exclusiva la comunidad autónoma, la legislación estatal carece de aplicación directa, sin perjuicio de que determinadas normas de la Ley estatal que disciplinen materias propias de otros títulos competenciales estatales hayan de aplicarse en la comunidad autónoma»... «La determinación del contenido de los contratos corresponde incontestablemente al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la comunidad autónoma (TCo 10/1982)»... «El derecho del consumidor a recibir una información veraz sobre las características del objeto y la correlativa obligación del vendedor de suministrarla no constituyen derechos u obligaciones de carácter civil o mercantil; dichos derechos y obligaciones han de ser afianzados exclusivamente por la Administración de la comunidad autónoma mediante medidas administrativas, tales como los «reglamentos de etiquetado»... «Como dijimos en TCo 15/1989, el establecimiento de un sistema de arbitraje es materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales del art.149.1, 5 y 6 Const, pues, siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil, es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil».

180

• TCo 264/1993: **Recurso de inconstitucionalidad**: impugnación por el Gobierno de la Nación de la L Aragón 9/1989, de **ordenación de la actividad comercial en Aragón**: «Se reitera doctrina de TCo 228/1993, según la cual, en orden al deslinde de los títulos competenciales «defensa de la competencia» y «defensa de los consumidores», resulta particularmente necesario acudir a criterios teleológicos, precisando el objetivo predominante de la norma»... «Según dijimos en TCo 71/1982, a propósito de la regulación de lo que deba entenderse por cláusulas contractuales abusivas en perjuicio del consumidor, es de competencia estatal la normación de las condiciones generales de contratación o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la responsabilidad por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (Const art.149.1.8), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado».

D. Competencias de las entidades locales

190

Los **municipios**, que constituyen la casi totalidad de las entidades locales, tienen asignadas competencias en materia de defensa de usuarios y consumidores. Estas competencias, lo mismo que el resto de las municipales, deben ejercerse en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas (LBRL art.25.2).

La mayoría de las CCAA mencionan en la correspondiente legislación autonómica las **competencias concretas** de dichas entidades, que, en líneas generales, son las siguientes:

- **Inspección** de productos y servicios, por lo común los de uso o consumo ordinario y generalizado.
- Adopción de **medidas urgentes** en supuestos de emergencia.
- Imposición de **sanciones** hasta un máximo de 15.025,30 €.

Asimismo, suelen preverse acciones de **información** y de **formación**, y de **fomento** (asociaciones de consumidores, sistema arbitral).

Por otra parte, es frecuente que las leyes autonómicas prevean la creación de **oficinas de información al consumidor**, que, en todo caso, tienen establecidas los municipios de mayor importancia.

SECCIÓN 2

Normativa aplicable

SUMARIO	
A. Normas aplicables de la Unión Europea	205
B. Normas aplicables del Estado	220
C. Normas aplicables de las comunidades autónomas	250
D. Normas aplicables de las entidades locales	265

200

Como se indica en nº 100 s., la protección de los consumidores y usuarios se ha convertido en relativamente poco tiempo en uno de los grandes sectores de la vida social más regulados, pero, además, por más Administraciones. Tantas Administraciones como las que se pueden distinguir en un país como España, integrado por un lado en una organización supranacional (la **Unión Europea**), pero a su vez constituida en **Estado** y compuesta por **comunidades autónomas** y por **entidades locales**. Analizadas en nº 100 s. las competencias de esos cuatro niveles de instituciones, corresponde ahora indicar las normas aprobadas por cada una de éstas, que constituyen las **normas aplicables** en esta materia.

202

A. Normas aplicables de la Unión Europea

La política norteamericana en materia de protección de los consumidores fue pionera y arrancó con el mensaje del Presidente John F. Kennedy en 1962 en el que proclamó los cuatro **derechos básicos de los consumidores**: seguridad, información, elección y audiencia.

205

La política europea partió de una institución ajena a la recién constituida Comunidad Económica Europea, el Consejo de Europa, que en 1973 aprobó la **Carta del Consumidor**.

En el ámbito de la **Unión Europea**, las primeras disposiciones amparan de modo indirecto a los consumidores por la vía de defender la **libre competencia**. Así, el **Tratado CEE** hace referencia a excluir la discriminación entre productores y consumidores o a prohibir la limitación de la producción y la distribución en perjuicio de los consumidores (Tratado CEE art.40 y 86). La mención expresa a la protección de los consumidores no aparece hasta el **Acta Única Europea**, de 1986, que modificó el Tratado original, si bien será el **Tratado de la Unión Europea**, de 1992 –conocido como Tratado de Maastricht– el que regule por primera vez el tema, al incluir un título nuevo referente a la «Protección de los consumidores», que consta de un nuevo art.129.A, que desarrolla dicha protección. Este precepto constituye el arranque de la normativa básica de la Unión Europea. Su texto, se recoge en el actual art.153 Tratado CE, que señala que, para **promover los intereses de los consumidores** y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

Además, se especifica que, al definirse y ejecutarse **otras políticas y acciones comunitarias** se tendrán en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

La Comunidad contribuirá a que se alcancen los **objetivos** señalados mediante:

- medidas que adopte en virtud del art.95 Tratado CE en el marco de la realización del mercado interior;
- medidas que apoyen, complementen y supervisen la política llevada a cabo por los Estados miembros.

El **Consejo**, con arreglo al procedimiento previsto en el art.251 Tratado CE y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas mencionadas en el art.153.3.b) Tratado CE.

Las medidas que se adopten en virtud del art.153.4 Tratado CE no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte **medidas de mayor protección**. Dichas medidas deben ser compatibles con el presente Tratado. Han de notificarse a la Comisión.

PRECISIONES El Tratado de Lisboa ha traspasado el apartado 2 del art.153 como art.6bis, de modo que los apartados 3, 4 y 5 pasan a ser 2, 3 y 4.