

INFORME PREVIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CASTILLA Y LEÓN

VISTO el texto del Anteproyecto de Ley, arriba referenciado, remitido por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León con fecha 7 de octubre de 1997 (fecha de registro de entrada en el Consejo) para un Informe Previo de conformidad con lo dispuesto en la normativa que resulta de aplicación a este Consejo Económico y Social.

VISTO que la Consejería remitente solicita al Consejo su tramitación por el Procedimiento ordinario previsto en el artículo 35 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES, aprobado por Decreto 2/1992.

La Comisión de Area Social elaboró este Informe Previo en su sesión del día 5 de noviembre de 1997, siendo aprobado por el Pleno del Consejo en su reunión del día 22 de diciembre de 1997.

Al amparo de lo previsto en el artículo 12 a) del Reglamento.

ANTECEDENTES

1º.- El artículo 51 de la Constitución Española ordena a los poderes públicos garantizar, mediante procedimientos eficaces, los legítimos intereses de los consumidores y usuarios, junto a bienes de tanta entidad como la salud y la seguridad. La presente Ley no puede desconocer, junto con el principio del art. 51 de la Constitución, aquéllos otros contenidos en los arts. 38, 128 y 139 de la propia Constitución que configuran en su conjunto el alcance de la protección del consumidor y, por ello, es conveniente reflejarlo en su texto al igual que hace la Ley nacional en su artículo primero.

Por otro lado, la L.G.D.C. y U. de 1984, sigue siendo el marco de referencia fundamental en materia de protección de los consumidores. Junto a esta Ley, no puede desconocerse que desde el año 1984 hasta la actualidad, han aparecido un conjunto de normas que tienden a la protección del consumidor en determinadas situaciones, o en el ejercicio de particulares actos de consumo. La Ley 7/96 sobre Ordenación del Comercio Minorista, Ley 26/91 de contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles, la Ley 7/95 de créditos al consumo, Ley General de Publicidad, Ley 22/94 de responsabilidad civil de daños causados por productos defectuosos, entre otras. Estas normas tienen que ser también tenidas en cuenta necesariamente en lo que a su ámbito de aplicación se refiere.

La protección de estos bienes tan consustanciales al Estado de Bienestar, se eleva en el artículo 53 del texto constitucional a la categoría de principio informador del Ordenamiento Jurídico y de la actuación política en la Gestión Pública.

La tutela del consumidor y usuario se refuerza en el ámbito internacional a través de normas específicas, e impregna los Ordenamientos Jurídicos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea con tanta personalidad que comienza a tratarse como un derecho con autonomía propia: el Derecho del Consumo.

2º.- La modificación del artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León operada por Ley Orgánica 11/94, de 24 de marzo, atribuyendo a la Comunidad, la competencia de desarrollo legislativo en materia de defensa del consumidor y usuario habilita a esta Comunidad a instrumentar la protección de consumidores y usuarios en su ámbito territorial, teniendo como referencia obligada el marco jurídico de la legislación básica estatal. Como acertadamente hace la exposición de motivos reconociendo el necesario respeto a la legislación civil, mercantil y procesal.

3º.- La Ley de 19 de julio de 1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, es el instrumento legal de protección y defensa de los

consumidores y usuarios a nivel estatal. En su preámbulo la propia Ley dice: "*no excluir ni suplantar otras actuaciones y desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos*", y en su art. 40 "*corresponderá a las Comunidades Autónomas promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios...*". Esta Ley, supone un marco legal, de referencia obligada, para las normas legales de las Comunidades Autónomas.

OBSERVACIONES GENERALES

PRIMERA.- La presente Ley aproxima al ciudadano castellano y leonés un marco de garantía legal en su condición de consumidor y usuario. No supone esta Ley cubrir un espacio de desprotección, por cuanto ya contaban los consumidores, de cualquier Comunidad Autónoma, con la tutela de la Ley 26/84 General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de ámbito nacional, que seguirá teniendo plena eficacia subsidiaria en lo no previsto en la Ley Autonómica (Disposición Final 2ª), y eficacia preferente en aquello que sea competencia exclusiva del Estado o constituya carácter básico. Además de la protección que en ámbitos variados de nuestro ordenamiento jurídico (civil, mercantil, penal o procesal) ya se viene dispensando a diversos aspectos de esta naturaleza.

Responde esta Ley, pues, al deseo de la Junta de Castilla y León de atender, desde el ejercicio de su competencia normativa, a una creciente sensibilidad por la protección de los Consumidores y Usuarios desde una concepción que ha ido evolucionando desde los primeros esfuerzos proteccionistas de los años 60, y desde la propia Ley General de 19 de julio de 1984, ya con 13 años, hasta nuestros días. Ciertamente con el transcurso del tiempo han surgido fenómenos nuevos en las relaciones de mercado, en sus instrumentos como la contratación, en determinados sectores como el seguro, la banca o la vivienda, en la evolución y consolidación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, y en tantos otros aspectos que aconsejan aprovechar esta oportunidad para que la norma regional no sólo acerque la regulación de la defensa del consumidor a un ámbito territorial más próximo, sino

también para que lo haga desde unas perspectivas sustancialmente distintas. Porque no se trata ya de atender una situación de indefensión, sino de concretar la protección desde la autotutela a través del asociacionismo, a través de la mejora de la calidad de los bienes de consumo, de la formación y la información y de una eficaz actividad inspectora de la propia Administración.

Desde esta convicción, el Consejo valora positivamente la iniciativa de la Junta de Castilla y León.

SEGUNDA.- Un cotejo entre la estructura por capítulos del Anteproyecto de Ley Regional y la que presenta la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984, revela que la Ley castellano-leonesa atiende a estos nuevos criterios que se señalaban en la anterior conclusión y resulta, por ello, una norma más en la línea de sus homólogas más modernas como la Ley de Murcia (14/16/1996), que difiere de las primeras leyes autonómicas de protección al consumidor (de fechas muy cercanas a la Ley Nacional) que prácticamente reproducen la Ley Nacional. Este Anteproyecto cuenta ya con un capítulo dedicado a la Inspección, con una regulación de las obligaciones de los administrados, y con una específica regulación de la coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas.

OBSERVACIONES PARTICULARES

PRIMERA.- El contenido del Anteproyecto fija su objeto y ámbito; recoge una carta de derechos de los consumidores y usuarios; tipifica las infracciones y sanciones, así como el procedimiento sancionador por remisión a la Ley 30/92 de la L.R.J.A.P. y P.A.C. y, en su aspecto más novedoso, se ocupa en su Capítulo V de la Inspección de Consumo.

SEGUNDA.- La rúbrica del capítulo II del texto que se Informa, supera técnicamente al capítulo correlativo de la Ley 26/84 nacional, al añadir "y usuarios" en

lógica consecuencia con el alcance proteccionista que tienen ambas leyes nacional y regional.

TERCERA.- La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984, opera como norma de cobertura en lo no previsto en la presente Ley, conforme reconoce la Disposición Final segunda, y no puede ser de otro modo al tener nuestra Comunidad competencia de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado. Por ello, entendemos que la definición de Consumidor o Usuario que ofrece el art. 2 del texto que informamos y es diferente, aunque parecida, de la que consta en el art. 1.2 de la Ley 26/84, ni coincide con los diferentes conceptos de consumidor que, dentro de su ámbito de aplicación, recogen alguna de las leyes citadas en el Antecedente primero. Por ello no debe sostenerse, porque el concepto de consumidor y de usuario deben ser el mismo en todo el territorio nacional, a efectos de evitar una quiebra de la protección del consumidor, y, en consecuencia, nuestra Ley debe remitirse al que aparece en la Ley de la Administración Central.

CUARTA.- La norma consigue un equilibrio entre la necesaria injerencia de la Administración en su función inspectora y de control y el, también necesario, respeto que esta actividad debe mostrar, en todo momento, por los administrados. En este sentido el Consejo valora positivamente los esfuerzos de la Dirección General de Comercio y Consumo, por recoger una amplia información y debate de muchos de los sectores interesados sobre el texto, así como las referencias expresas que en los artículos 8, 10, 11 y 15 se hace a las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.

QUINTA.- El art. 3 establece en la Carta de Derechos de los Consumidores y Usuarios, que básicamente reproduce la de su correlativo (art. 2) de la Ley 26/84, con algunas novedades, como la expresa protección de la calidad de bienes y servicios Acogiendo favorablemente el Consejo esta iniciativa en la línea de la protección a la calidad de vida del consumidor, al tiempo que recomienda incluir "la

defensa del medio ambiente", por entenderse que la calidad de vida pasa inexcusablemente por la protección medioambiental.

Especial interés revisten las garantías, dentro del derecho a la información, en relación a la compraventa de vehículos, viviendas, u operaciones de crédito financiero, pues son estos tres conceptos los que en mayor proporción acaparan las denuncias de consumidores y usuarios.

El art. 3) a debe ponerse en relación con el contenido del 4.1, para una mejor interpretación, en el sentido de aclarar que los riesgos que no pueden implicar los productos ofertados son aquéllos que no sean los usuales o reglamentariamente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización. Esto es, riesgos frente a los cuales la protección adecuada se consigue mediante un especial derecho de información.

SEXTA.- La Protección de la Salud y Seguridad (art. 4.1), se ve reforzada por la creación del Laboratorio de Consumo y por la Disposición Adicional 5ª, sin perjuicio de que será en los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios en dónde habrán de especificarse las garantías de protección. En tal sentido, el párrafo 5º del art. 4.1 nos parece de sumo interés ya que la rapidez en la información y en la actuación es fundamental en esta materia.

El apartado 4 del art. 4º, referido al "cierre o suspensión temporal del establecimiento", parece más adecuado trasladarlo, como medida cautelar, al régimen sancionador.

En el siguiente párrafo, se constituye la obligación de las empresas, a las que se haya retirado productos peligrosos, de informar a los consumidores. Conviene establecer esta misma obligación para la propia Administración Pública, porque el Consejo estima que la protección de los consumidores no debe dejarse en los supuestos de riesgos para la salud en manos de entidades privadas.

En este mismo art. 4 debería incluirse la obligación de adoptar las directrices del Reglamento de la CEE de marzo de 1992 sobre envasado ecológico, así como la regulación de productos de apariencia engañosa.

SÉPTIMA.- El art. 5.1, dentro de la Sección 2ª del Capítulo II, "*Protección de los intereses económicos y a la calidad de los bienes y servicios*", recoge una serie de garantías para el consumidor que eleva a la condición de derechos del mismo en consonancia con el Capítulo III de la Ley Nacional y con la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la venta y las garantías sobre los bienes de consumo (96/C307/09), que pretende garantizar un nivel mínimo uniforme de protección de los consumidores en el marco del mercado interior.

No obstante cuando dice "*... sin perjuicio de las normas civiles y mercantiles...*", debe también asumir el carácter básico que en algunos aspectos, tales derechos tienen reconocidos en la Ley 26/84 y, por ello, debe citarse esta Ley en tal condición de marco básico, así como la normativa sobre publicidad.

El propio artículo regula la oferta a la que reconoce carácter vinculante, en sus términos, para el oferente, de forma más claramente favorable a los intereses de los consumidores que el texto de la Administración Central. Dado que la oferta de bienes y servicios es un tema que afecta a distintas regulaciones normativas y que presenta modalidades muy diferentes, es conveniente respetar la regulación contenida en la Ley de Comercio Minorista con la que presenta una mayor afinidad.

OCTAVA.- En cuanto al art. 6 merece valoración positiva el catálogo de objetivos a conseguir a través de la actuación de la Administración Pública, si bien el Consejo observa:

- a) Respecto a la letra i) del nº 1, no aparece claro cuál es su pretensión, pues no se concreta en qué supuestos o respecto a qué o a quién.

b) En el nº 2, al objeto de adecuarse al contenido del art. 10 de la L.G.D.C. y U. se añada la "claridad" como requisito necesario de las condiciones generales y se establezca que todas las cláusulas específicas que se dice en las letra a) a f) son cláusulas nulas, conforme a lo establecido en el citado art. 10 de la Ley nacional.

Todos los supuestos del art. 7.2 están sujetos a una normativa específica a la que, al menos, debe remitirse este precepto.

NOVENA.- Ya en la Sección 4ª "*Derecho a la Educación y Formación en Materia de Consumo*", es conveniente citar expresamente la educación en materia de prevención de riesgos que pueda derivarse del consumo de productos o de la utilización de servicios, pues en materia de consumo toda la información o educación que no tiene ese carácter preventivo deviene ineficaz.

DÉCIMA.- El Anteproyecto de Ley aporta otra novedad en el Capítulo III en el que establece un régimen de infracciones y sanciones propio. Pieza clave, por cuanto evita que los derechos reconocidos a los consumidores y usuarios queden en una declaración de buenas intenciones, garantizando su efectivo respeto.

DECIMOPRIMERA.- De sumo interés resulta el Capítulo VII en el que, en lógica consecuencia con el respeto, que expresamente se declara en la exposición de motivos del Anteproyecto, a las competencias de las entidades locales y a su plena capacidad de actuación se hace posible su coordinación y colaboración a través de la Conferencia Regional de Consumo, de forma que se concentren esfuerzos, se eviten duplicidades inútiles y se armonicen criterios al tiempo que sirve para intercambiar información; ello sin perjuicio de la utilización que pueda hacerse de otro instrumento de cooperación y coordinación entre distintas administraciones públicas, cual es el Convenio del que también se ocupa en su artículo 35.

DECIMOSEGUNDA.- El capítulo VI "*Obligaciones de los Administrados*", habrá de tener en cuenta todo el conjunto de garantías al administrado que se reconoce a los mismos ante las actuaciones de la Administración en la Ley 30/92.

La letra h) del artículo 32 es excesivamente genérica.

DECIMOTERCERA.- El capítulo VII "*Coordinación y Colaboración ante las Administraciones Públicas*", debe valorarse positivamente porque sin esa coordinación resulta imposible una eficaz protección al consumidor. En esta valoración, resulta importante destacar la Conferencia de Consumo como instrumento de esa labor.

DECIMOCUARTA.- La Disposición Adicional 3ª se compromete a promover la creación de un "*Laboratorio Regional de Consumo*" que sin duda será esta iniciativa un importante instrumento de control de la calidad de productos y bienes de consumo, sobre todo de los productos de alimentación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA.- En el art. 7º del Anteproyecto se hecha en falta garantías tan fundamentales como las que por el contrario sí están previstas en el art. 4º del texto nacional si bien a desarrollar por los reglamentos reguladores de los diferentes productos, actividades o servicios, pero ya salvaguardadas como mínimos, tales como la constancia de la fecha de producción y caducidad, composición y aditivos, o condiciones de conservación referidos todas ellas a bienes de alimentación.

SEGUNDA.- El art. 11 del texto (dentro del derecho a la representación, consulta y participación) define, si bien a los efectos de la Ley, lo que ha de entenderse por organización de consumidores y usuarios, siendo que esta definición ya consta en el art. 20 de L.G.D.C. Y U., Ley 26/84, y que a su vez se remite a la Ley

de Asociaciones y a la regulación de las cooperativas por lo que definir en una Ley Regional lo que ya lo está en la norma estatal, o bien es reiterativo o puede entrar en colisión con la norma marco. En este sentido en las primeras líneas del propio artículo se dice “*de conformidad con la legislación vigente*”.

TERCERA.- Los colectivos de consumidores y usuarios, que por especiales circunstancias se encuentran en una situación de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección, no merecen en el Anteproyecto más que una fugaz mención en el artículo 7.3 relacionada con una específica información sobre sus derechos y un artículo 18 que habla de “*protección especial*” de sus derechos, cuando debiera decir “*protección específica*” de los mismos, que a juicio de este Consejo resulta insuficiente.

Es necesario reseñar con claridad el alcance de esta protección específica y la composición de este colectivo para evitar futuras interpretaciones. En este sentido debe entenderse que forma parte del citado grupo de consumidores y usuarios “más débiles”: los niños, los mayores, los enfermos, los discapacitados físicos, síquicos y sociales y los inmigrantes.

CUARTA.- Los derechos reconocidos por esta Ley en favor de los consumidores y usuarios han de protegerse dotándoles de carácter irrenunciable, tal y como hace el artículo 2.3 de la Ley 26/84 que considera nula toda renuncia previa de ellos, y la Directiva del Parlamento Europeo antes citada, que en su artículo 6º concede carácter imperativo a los mismos, no considerando vinculantes para el consumidor los acuerdos o cláusulas contractuales celebrados con el vendedor que excluyan o limiten los derechos dimanantes de la Directiva. Salvo error, no se observa que existan tales garantías en el Anteproyecto de Ley con respecto a estos derechos.

QUINTA.- Sería conveniente en el artículo 4.2 del Anteproyecto que la lista que figura en él, no tenga carácter cerrado, porque existen otros bienes y servicios

susceptibles de crear peligro para la salud o seguridad física de los consumidores, por lo que entendemos que es preferible elaborar una lista abierta que vaya acogiendo aquellos productos con potencialidad de riesgo para las personas.

SEXTA.- Por razones de mejora de técnica normativa se recomiendan las modificaciones que siguen:

Es necesario que la norma haga una interpretación legal de conceptos que utiliza en la misma, tales como: establecimiento, empresa, instalación e industria.

Preocupa al Consejo el hecho de que la norma incluya una definición de consumidor, diferente de la que consta en la Ley nacional. El artículo 1.2 de la Ley 26/84 considera *“consumidor o usuario a las personas físicas o jurídicas que adquieren.....”*; por el contrario, la norma autonómica en su artículo 2 *“entiende por consumidor o usuario la persona física o jurídica a la que se oferte bienes o servicios, o los adquiere, utiliza o disfruta.....”*; por lo que el concepto en la ley nacional se perfecciona por el hecho de adquirir bienes o servicios y mientras que en la autonómica considera consumidores o usuarios a éstos desde el momento de la oferta, esto es antes de llegar a consumir. Esta distinta concepción del sujeto al que va destinado esta norma crea una confusión innecesaria, que se hubiera podido evitar con una simple remisión de la norma autonómica a la ley nacional. Si bien, la redacción del Anteproyecto que informamos presenta la ventaja de permitir proteger al consumidor en la fase previa a la compra efectiva.

En el artículo 5.3 no aparece claro que debe entenderse por *“devolución”*, siendo conveniente que se aclare si se trata de la sustitución de ese bien por otro o del dinero que se abono por él, así como concretar los supuestos que dan derecho a esa devolución.

En el artículo 6.1 i) se incluye un concepto jurídico indeterminado, cual es *“que el consumidor o usuario no sea discriminado injustificadamente”*, con lo que se

crea inseguridad al exigir una interpretación sobre cuando a de entenderse justificado o injustificada la discriminación. Basta con suprimir el término *“injustificadamente”*, para clarificar esta letra del artículo.

En el artículo 18 sería conveniente definir *“situación de inferioridad e indefensión”*.

En el artículo 20.7, se dice *“ cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades del vendedor o prestador del servicio...”*, entendemos que debe suprimirse esta parte del texto por ser innecesaria y para dejar más claro este derecho del consumidor.

En el artículo 23.1 c) ha de incluirse un sistema de graduación de penas.

En el artículo 24 sería conveniente incluir plazos de prescripción proporcionados a las infracciones y sanciones que se prevén en el régimen sancionador.

En el artículo 30, a efectos de notificación de las actas de inspección, parece muy gravoso que en defecto de representante legal o persona responsable, la misma surta efecto ante *“ cualquier dependiente”* (tal y como se prevé en el artículo), es preferible que en último término de la escala prevista figure *“persona responsable que se encuentre en ese momento en el establecimiento”*.

En el artículo 32, en su letra c) debe definirse de acuerdo a lo ya señalado en la Ley de Comercio a este fin; en la letra d) debería redactarse de la siguiente forma *“... instalaciones o servicios, de acuerdo al procedimiento administrativo previsto para esta situación”*; en su letra f), suprimir el término *“algún”*, referido a riesgo por motivos de mejora de técnica normativa; y suprimir su letra h) por excesivamente genérica.

SEPTIMA.- En el artículo 15 no sólo debe contemplarse la audiencia a las organizaciones de consumidores o usuarios en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses de los consumidores, sino también a las organizaciones empresariales en aquellos supuestos que resulten de su interés, porque también estas forman parte del Consejo de Consumidores e Usuarios.

En Valladolid, a 22 de diciembre de 1997

EL SECRETARIO GENERAL

EN FUNCIONES

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Fdo.: Carlos Polo Sandoval

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego