

# Mejora de la protección de los consumidores y usuarios

Análisis de los cambios introducidos por la nueva Ley 44/2006

VÍCTOR MANTECA VALDELANDE

Doctor en Derecho

Una nueva Ley de Mejora de la Protección de los Consumidores, en vigor desde el pasado 31 de diciembre, ha introducido una serie de modificaciones en diferentes textos legales que regulan el ordenamiento estatal de consumo, lo cual ha podido ser aprovechado para ejecutar el mandato contenido en una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que condenó a España por incumplimiento del derecho comunitario en materia de cláusulas abusivas en contratos de consumo.

La Ley 44/2006 de 28 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios introduce una serie de modificaciones en la Ley 26/1984 de Defensa de los Consumidores y Usuarios en diversos aspectos que examinamos según la materia a que afecta; pero la nueva ley también modifica el texto de la Ley 7/1998 sobre Condiciones Generales de la Contratación, la Ley 40/2002 sobre Contrato de Aparcamiento de Vehículos y la Ley de creación de la Agencia de Seguridad Alimentaria a cuya denominación y competencias se añade, ahora, la nutrición.

## PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SEGURIDAD

El Capítulo II de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios regula la protección de la salud y seguridad de los consumidores, lo cual tiene mucha relación con la parte del derecho alimentario del consumo, pues el mismo artículo 3 de la ley dispone que los productos, actividades y servicios puestos





en el mercado a disposición de los consumidores y usuarios no deben entrañar riesgos para la salud o seguridad de éstos, además los riesgos que puedan provenir de una previsible utilización de dichos productos o servicios deben ser puestos en conocimiento de los consumidores y usuarios a través de medios adecuados que garanticen una información veraz sobre origen, naturaleza, aditivos incorporados, calidad, categoría, denominación usual y precio, fecha de producción y plazo recomendado o fecha de caducidad además de las indicaciones para su uso o consumo correcto incluyendo advertencias sobre riesgos previsible. A esto, la nueva ley añade una disposición que introduce un mandato a las Administraciones competentes de manera que ante situaciones de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, las Administraciones públicas competentes podrán adoptar las medidas que resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición del riesgo, incluida la intervención

directa sobre las cosas y la compulsión sobre las personas. En estos casos todos los gastos que se generen serán a cargo de quien con su conducta los hubiera originado, con independencia de las sanciones que puedan imponerse; además, la exacción de dichos gastos y las sanciones podrá, llevarse a cabo mediante procedimiento de apremio.

#### **PROTECCIÓN DE LOS INTERESES ECONÓMICOS Y SOCIALES**

En lo que respecta a este apartado, la ley introduce una nueva redacción que confirma que la oferta, promoción y publicidad engañosa de productos, actividades y servicios debe ser perseguida y sancionada como fraude; pero además en esta nueva redacción remarca con mayor peso legal la legitimación de asociaciones de consumidores para iniciar e intervenir en procedimientos legalmente habilitados para hacer cesar dichas actividades fraudulentas.

En lo que se refiere a la interpretación de las cláusulas sobre consumo que se incluyen en contratos, la nueva disposición refuerza el carácter tuitivo del Derecho de consumo respecto del consumidor, de manera que cuando se ejerciten acciones individuales en ámbitos judiciales o administrativos de reclamación, en caso de duda sobre el sentido de una cláusula, prevalecerá la interpretación más favorable al consumidor (este mismo principio informador existe en Derecho laboral con respecto al trabajador); además, dentro del mismo capítulo de regulación la nueva redacción legal considera cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones de un contrato o condiciones que no hubieran sido negociadas individualmente y además todas aquellas prácticas no consentidas expresamente que, en contra de las exigencias de la buena fe, causen un perjuicio al consumidor, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes en el contrato. En todo caso se consideran abusivas las cláusulas relacionadas en la propia ley que, con esto recibe una confirmación.

Con carácter general las cláusulas abusivas son nulas de pleno derecho y se tienen por no puestas, de manera que el contrato deberá interpretarse sin ellas, por ello en estos casos sólo se declarará la ineficacia del contrato cuando una situación no equitativa de las partes no pueda ser solucionada.

A este respeto hay que tener en cuenta que las normas de protección de los consumidores son de aplicación cualquiera que sea la ley que las partes hayan elegido para regir el contrato, siempre que el mismo mantenga una relación auténtica con cualquiera de los Estados incluidos en el Espacio Económico Europeo; a estos efectos la ley entiende que existe un vínculo estrecho siempre que el profesional ejerza sus actividades en uno o varios Estados miembros o a través de cualquier medio de publicidad o comunicación y el contrato se halle incluido en el marco de dichas actividades de publicidad.

El régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o



evolución establecida en los contratos deberá permitir que el consumidor:

- Se asegure la naturaleza, características, condiciones y utilidad o finalidad del producto o servicio.
- Pueda reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro.
- Pueda hacer efectivas las garantías de calidad y nivel de prestación.
- Pueda obtener la devolución equitativa del precio de mercado del producto o servicio, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato.

Hay que aclarar que, aunque la nueva redacción de la ley recoge todas estas características del régimen que se exige en los contratos de consumo, lo único nuevo que aparece con respecto a la redacción anterior es la circunstancia del cumplimiento defectuoso del contrato.

El nuevo artículo 12 incluye una redacción más amplia y totalmente novedosa disponiendo que en la contratación con consumidores debe hacerse constar claramente la voluntad de contratar y, en su caso, la de poner fin a la relación contractual prohibiéndose cláusulas que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio Defectivo de los derechos de consumo. En particular, en los contratos que se refieren a prestación

de servicios continuados o de tracto sucesivo.

En todo caso se recoge expresamente el derecho del consumidor a poner fin al contrato en la misma forma en que lo celebró sin sanciones o cargas onerosas.

#### **DERECHO A LA INFORMACIÓN**

Entre los elementos que deben ponerse a disposición de los consumidores para los productos o servicios ofrecidos en el mercado y en la publicidad se exigen ahora, además del origen, naturaleza, aditivos, precio y fechas de producción y caducidad, los siguientes:

- Las condiciones esenciales del contrato, incluyendo precio completo y condiciones adicionales.
- El procedimiento de que dispone el consumidor para poner fin al contrato.

Además, la información precontractual debe facilitarse al consumidor de forma gratuita.

Con todo, y para garantizar la efectividad de este derecho a la información, la ley dispone que las oficinas y servicios de atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor deben asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones; si tales ser-

vicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones, deben garantizar una atención personal directa.

#### **INFRACCIONES Y SANCIONES**

La Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios establece un sistema de infracciones administrativas que serán objeto de la sanción correspondiente, previa instrucción del procedimiento correspondiente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que corresponda, que deberá deducirse en el ámbito correspondiente de jurisdicción.

La reforma legal que comentamos ha introducido en esta materia varias cuestiones novedosas; unas se refieren a cuestiones competenciales en materia de sanción y otras al procedimiento y a criterios de interpretación de la infracción.

En primer lugar, dispone la expresa atribución legal a las Administraciones españolas competentes para sancionar las infracciones de consumo cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable.



Por otra parte, las infracciones deben entenderse cometidas en cualquiera de los lugares en que se desarrollen las acciones u omisiones constitutivas de las mismas y, además, salvo en el caso de infracciones relativas a los requisitos de los establecimientos e instalaciones o del personal, en todos aquellos en que se manifieste la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores y usuarios protegidos por la norma sancionadora.

Pero la ley tampoco olvida la existencia de normativa especial en materia de infracciones de consumo, como por ejemplo las alimentarias, y por ello establece que la Administración deberá aplicar ésta con carácter preferente.

La reforma legal introduce una nueva forma de infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios consistente en las limitaciones o exigencias injustificadas al derecho del consumidor de poner fin a los contratos de prestación de servicios o suministro de bienes de tracto sucesivo o continuado, la obstaculización al ejercicio de tal derecho del consumidor a través del procedimiento pactado, la falta de previsión de procedimiento o la falta de comunicación al usuario del procedimiento para darse de baja del servicio.

Por otra parte, la reforma ha introduci-

do la previsión de que, además de la sanción, en el procedimiento sancionador también podrá exigirse la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor que deberán ser determinados por el órgano competente para imponer la sanción, debiendo notificarse al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción.

#### CLÁUSULAS ABUSIVAS

La Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios estableció un listado de cláusulas abusivas enumeradas en las disposiciones adicionales; la reforma ha introducido tres nuevas:

- Las estipulaciones que prevean el redondeo al alza en el tiempo consumido o en el precio de los productos o servicios o cualquier otra estipulación que prevea el cobro por productos o servicios no efectivamente usados o consumidos de manera efectiva. Aquellos sectores en los que el inicio del servicio conlleve indisolublemente unido un coste para las empresas o lo profesionales no repercutido en el precio, no se consi-

derará abusiva la facturación por separado de tales costes, cuando se adecuen al servicio efectivamente prestado.

- Las espiraciones que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos reconocidos al consumidor en el contrato, en particular en los contratos de prestación de servicios o suministro de bienes de tracto sucesivo o continuado, la imposición de plazos de duración excesiva, la renuncia o establecimiento de limitaciones que excluyan u obstaculicen en derecho del consumidor a poner fin a estos contratos, así como la obstaculización al ejercicio de este derecho a través del procedimiento pactado, cual es el caso de las que prevean la imposición de formalidades distintas de las previstas para contratar o la pérdida de las cantidades abonadas por adelantado, el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente, la atribución al profesional de la facultad de ejecución unilateral de las cláusulas penales que se hubieran fijado contractualmente o la fijación de indemnizaciones que no se corresponda con los daños efectivamente causados.



- La imposición al consumidor de los gastos de documentación y tramitación que por ley corresponda al profesional. En particular en la compraventa de viviendas:
  - La estipulación de que el consumidor debe cargar con los gastos derivados de la preparación de la titulación que por su naturaleza correspondan al profesional (obra nueva, propiedad horizontal, hipotecas para financiar su construcción o su división y cancelación).
  - La estipulación que obligue al consumidor a subrogarse en la hipoteca del profesional de la vivienda o imponga penalizaciones en los supuestos de no subrogación.
  - La estipulación que imponga al consumidor los gastos derivados del establecimiento de los accesos a los suministros generales de la vivienda cuando ésta deba ser entregada en condiciones de habitabilidad.

Con todo, la propia ley establece en su disposición adicional cuarta que en el plazo de dos años el Gobierno deberá remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios regulando las infracciones y sanciones en materia de consumo en el marco de las competencias estatales. Además, en el plazo de doce meses el Gobierno deberá aprobar un texto refundido de la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios que determine las disposiciones de la misma que permanecen en vigor.

#### **LEY DE HORARIOS COMERCIALES**

---

La Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales también ha sido parcialmente modificada de manera que las comunidades autónomas podrán modificar lo dispuesto en el apartado anterior en función de sus necesidades comerciales,



incrementando o reduciendo la superficie de venta de los establecimientos, o limitándolos cuando así lo estimasen, a un determinado tipo de producto o productos, sin que en ningún caso esta limitación pueda establecerse por debajo de los ciento cincuenta metros cuadrados.

Pero la ley además introduce modificaciones en la Ley 7/1998 de Condiciones Generales de la Contratación y en la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del convenio del Contrato de Aparcamiento.

## CONCLUSIÓN

Con este conjunto de reformas en diversos textos legales que regulan varios aspectos del Derecho de consumo en el ámbito estatal, la nueva ley pretende incrementar la protección de los consumidores en varios aspectos en los que se ha constatado un déficit sostenido de protección, entre ellos los aspectos que hemos examinado y, además, otros como lo que se refieren a la modificación del contrato de aparcamiento de vehículos, que no hace mucho fue objeto de especial interés en los medios de comunicación debido a varias resoluciones judiciales, y en el que

ahora se determinan concretamente los requisitos que debe contener el justificante o resguardo que debe entregar el titular de la explotación comercial del aparcamiento, flexibilizando las formas de identificación del vehículo; así como las formas que, legalmente, se admiten para calcular el precio que debe pagar el consumidor en los estacionamientos rotatorios.

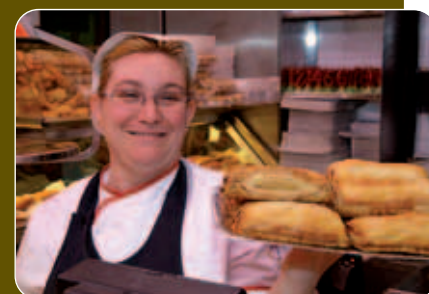
La ley se enmarca en una técnica legislativa que podríamos llamar de urgencia y que se reproduce en otros textos legales como la reciente Ley de Medidas contra el Fraude Fiscal que también modifica una gran variedad de textos legales, pero que en el caso de esta Ley de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios es el propio texto legal el que reconoce la provisionalidad de esta regulación de urgencia, que precisa de regulación inmediata de otros aspectos, cuyo plazo de regulación deberá cumplirse especialmente en el caso del sistema de infracciones y sanciones, que interesa a la mayoría de los operadores que cumplen impecablemente los requisitos legales y además resulta imprescindible para garantizar el cumplimiento por el resto y además supone un seguro adicional para hacer efectivos los derechos del consumidor.

## Agencia de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Entre los aspectos que la Ley 44/2006 ha variado en relación con la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, se incluye, en primer lugar, la propia denominación, que desde principios de año se denomina Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, de manera que desde ahora queda habilitada para el ejercicio de acciones judiciales frente a conductas que lesionen los intereses colectivos o difusos de los consumidores o usuarios tanto en el ámbito de la seguridad de los alimentos dirigidos al consumo humano como en lo referido a las alegaciones nutricionales.

La acción de cesación se dirigirá a obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta y a prohibir su reiteración futura. Además, la acción podrá ejercerse para prohibir la realización de una conducta cuando ésta haya finalizado al tiempo de ejercitar la acción si existieran indicios suficientes que hagan temer su reiteración de modo inmediato.

En los términos regulados por la Ley general de publicidad, la Agencia de Seguridad Alimentaria y Nutrición podrá solicitar al anunciante la cesación o rectificación de la publicidad ilícita que afecte a los intereses colectivos o difusos de los consumidores y usuarios tanto en el ámbito de la seguridad de los alimentos dirigidos al consumo humano como en lo referido a las alegaciones nutricionales. En este mismo ámbito la agencia estará habilitada para ejercer la acción judicial de cesación.



## Asociaciones de consumidores y usuarios

### Novedades en el derecho de representación, consulta y participación

La Ley 44/2006 modifica la regulación del capítulo de la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios para adaptar el régimen de las asociaciones de consumidores a las previsiones de la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, reforzando además las obligaciones de transparencia y garantizar su independencia cuando colaboren con empresas u otras entidades caracterizadas por su intervención en el mercado.

La nueva redacción dada a la ley define las asociaciones de consumidores como organizaciones sin ánimo de lucro que, constituidas conforme a la legislación sobre asociaciones y reuniendo los requisitos específicos exigidos en la normativa sobre defensa de los consumidores y usuarios que les resulte de aplicación, tengan como finalidad la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, incluyendo su información, formación y educación, bien sea con carácter general o en relación con productos o servicios determinados.

Pero la ley también incluye en el grupo de asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores al amparo de la legislación sobre cooperativas, siempre que respeten los requisitos básicos exigidos en esta ley y entre cuyos fines figure la educación y formación de sus miembros y además se encuentren obligadas a constituir un fondo con dicho objeto.

Las asociaciones de consumidores son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de consumidores y usuarios con carácter general, de modo que las asociaciones o cooperativas que no reúnan los requisitos legales de la Ley de Defensa de Consumidores y Usuarios podrán actuar en



defensa de sus miembros, pero no como representantes de los consumidores y usuarios con carácter general.

En relación con los requisitos que la ley exige a estas asociaciones, el primero es actuar para el cumplimiento de sus fines con independencia frente a los operadores del mercado y a los poderes públicos sin que la obtención de subvenciones u otros recursos puedan mermar dicha independencia.

En particular, la ley impone las siguientes prohibiciones a las asociaciones de consumidores:

- Incluir como asociados a personas o entidades con ánimo de lucro.
- Percibir ayudas económicas o financieras de las empresas o grupos de empresas que suministran bienes o servicios a los consumidores o usuarios. No se consideran ayudas las aportaciones que no disminuyan su independencia o tengan origen en convenios de colaboración que cumplan los requisitos de la ley.
- Realizar comunicaciones comer-

ciales relacionadas con la venta de bienes y servicios.

- Autorizar el uso de su denominación, imagen o signo de representación en la publicidad comercial realizada por operadores del mercado en que no participen asociaciones de consumidores.
- Dedicarse a actividades distintas de la defensa de intereses de los consumidores o usuarios, salvo lo que se refiere a la formación y adecuación de sus miembros.
- Incumplir las obligaciones de transparencia impuestas por la ley.
- Actuar con manifiesta temeridad procesal judicialmente apreciada.
- Incumplir cualquier otra obligación impuesta a las asociaciones de consumidores y usuarios.

Con todo, la ley autoriza que las asociaciones puedan participar en sociedades mercantiles siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Que tengan como objeto social exclusivo el desarrollo de actividades instrumentales delimitadas concre-

tamente que sirvan a los fines de información, formación y defensa de los consumidores.

- Que su capital social corresponda íntegramente a asociaciones de consumidores que reúnan los requisitos exigidos por su legislación y cuyos beneficios sólo se repartan entre asociaciones de consumidores que participen en el capital social.

Las asociaciones de consumidores deben tener definido en sus estatutos cuál es el marco de su colaboración con los operadores de mercado de cualquier sector de actividad en defensa de los derechos de los consumidores y la competencia leal, así como los casos en que pueden celebrarse convenios de colaboración con éstos, su alcance y efectividad.

Los convenios o acuerdos de colaboración de duración temporal o indefinida de las asociaciones de consumidores y usuarios con empresas, fundaciones o cualquier organización sin ánimo de lucro deben cumplir los siguientes requisitos:

- Tener como finalidad exclusiva el desarrollo de proyectos específicos de información, formación y defensa de los consumidores y usuarios mejorando su posición en el mercado.
- Respetar los principios de independencia y transparencia.
- Consistir en la realización de actuaciones, trabajos, estudios o publicaciones de interés general para los consumidores y usuarios.

La ley ha previsto que mediante normativa reglamentaria de desarrollo se establecerán los requisitos mínimos de implantación territorial, número de asociados y programas de actividades a desarrollar que deberán acreditar las asociaciones de consumidores y usuarios para su inscripción en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores.



Por otra parte, las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supraautonómico que se hallen legalmente constituidas e inscritas en el registro estatal, tendrán los derechos siguientes de carácter general:

- Ser declaradas de utilidad pública.
- Percibir ayudas y subvenciones públicas.
- Representar, como asociación de consumidores y usuarios, a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales colectivos.
- Integrarse en el Consejo de Consumidores y Usuarios.

El Consejo de Consumidores y Usuarios será oído en consulta en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general de ámbito estatal relativas a materias que afecten directamente a los consumidores y usuarios, además la ley establece el dictamen preceptivo de este Consejo consultivo para los casos siguientes:

- Reglamentos de desarrollo de la Ley de Consumidores y Usuarios.
- Reglamentos sobre bienes y servicios de uso y consumo.

- Ordenación del mercado interior y disciplina del mercado.
- Precios y tarifas de servicios en cuanto afecten directamente a los consumidores o usuarios y se encuentren legalmente sujetos a control de las Administraciones públicas.
- Condiciones generales de los contratos o modelos de contratos regulados o autorizados por los poderes públicos en servicios de interés general prestados a los consumidores por empresas públicas.
- En los demás casos en que una ley así lo establezca.

Además, la ley también dispone que las asociaciones empresariales del sector (por ejemplo de los sectores alimentarios o de los sectores de fabricación de otros bienes de consumo) deberán ser oídas en consulta en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que les afecten de manera especial, siendo preceptiva la audiencia en los casos de regulación y ordenación del mercado.

En cuanto al sistema arbitral, la ley ha introducido una nueva disposición que establece que los convenios arbitrales con los consumidores distintos del arbitraje sólo podrán pactarse una vez surgido el conflicto material o controversia entre las partes del contrato, salvo que se trate de la sumisión a órganos de arbitraje institucionales creados por normas legales o reglamentarias para un sector concreto o un supuesto particular. Los convenios arbitrales pactados contraviniendo esta disposición serán nulos de pleno derecho.

La ley da un plazo de seis meses hasta el próximo 1 de julio para que las asociaciones de consumidores y usuarios se adapten a los nuevos requisitos exigidos por la ley y el mismo plazo tendrá el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores para adaptarse a lo previsto en la nueva ley.