

Consultas, Reclamaciones y su tramitación en los diferentes Organismos de Consumo. Supuestos prácticos.

El 14 abril 1975 se aprobó el Programa Preliminar de la Comunidad Económica europea para una protección e información de los consumidores y lo que era más importante, para dar reconocimiento político a la necesidad de acción en ese campo.

Este primer programa constituyó una carta de derechos de los consumidores europeos y un plan de acción tendente a garantizar una mejor protección de los consumidores en toda la comunidad.

Así pues, desde 1975, la Comunidad Europea ha reconocido que los consumidores tienen derecho a la protección de la salud y seguridad, a la protección de sus intereses legítimos económicos, a la indemnización por perjuicios, a la información y educación, y a su representación.

Dichos derechos se incluyen en nuestra constitución española del 78 a través del consabido artículo 51.

Desde esta fecha en España seguido produciendo un cada vez mayor movimiento de desarrollo del llamado derecho de consumo.

Constantemente se han dictado normas de "protección al consumidor" y al mismo tiempo se ha seguido desarrollando un movimiento asociativo y se ha ido promocionando la información y la formación al consumidor a través de las distintas administraciones públicas.

En el transcurso del derecho del consumo desde la ley General del 26/84 hasta las últimas innovaciones o novedades de diciembre de 2009 como son la ley ómnibus y la ley de defensa de la competencia, el quehacer legislativo y los distintos organismos de consumo se han ido multiplicando no sólo por la asunción de competencias por las comunidades autónomas y las corporaciones locales sino también por el intento de proteger al consumidor por parte de las administraciones públicas.

Antes de continuar con una exposición de los organismos existentes para protección de los consumidores así como sobre las consultas y las reclamaciones me gustaría que observaseis un foro de una página de Internet que se creó con la pregunta

¿Funciona la supervisión y los organismos de consumo?

“En esta última semana me ha tocado vivir dos consultas con la administración que son un claro ejemplo de lo mal que funcionan y el pésimo servicio que dan a sus clientes, los que pagamos los impuestos con los que ellos subsisten.

...

Ha pasado más de una semana no sé nada y ayer llamé a preguntar. Estoy esperando la llamada de un "asesor" de la CNMV. Ya os contaré.

La segunda está en punto muerto. He llamado a todas las oficinas de consumo, arbitraje y demás que hay por Valencia. .

...

¿Es tan difícil facilitar un formulario web para realizar una reclamación o solicitar el arbitraje de consumo?

La burocrática administración..."

"Interesante pregunta. Mi experiencia personal me lleva a contestar negativamente....

En resumen me parecen organismos inútiles. No suelen hacer otra cosa que mandar una carta al reclamado. Si las empresa no acepta el arbitraje.....date por jo....

Saludos"

"Lo que me fastidia es el ejercito de funcionarios ociosos que "trabajan" en los organismos de consumo.

Saludos."

"En el único sitio donde me han atendido con competencia es en arbitraje de consumo. Creo que estas situaciones deberían tener una resolución mucho más sencilla para el consumidor, sea persona física o jurídica.

Como persona jurídica en los servicios de suministro he visto grandes barbaridades y he tenido que lidiar con los departamentos de las Telefónicas, Jazzteles, Wanadoos y Onos de turno. A ver si meten mano de una vez a estas.

Por cierto en la solicitud de arbitraje hay un apartado especial en caso de reclamación en materia de telecomunicaciones. Debe ser tan habitual que lo han tenido que incluir.

Un cordial saludo."

"Yo creo que en general no funciona; sobretodo si es importante. Si lo es así, has de recurrir a un abogado. "

"Llamada del presidente del Tribunal de Arbitraje de Valencia

Tengo que reconocer que es el único organismo que me está sorprendiendo gratamente. Esta mañana le comentaba el caso a la persona que me ha atendido y me ha tomado el número.

Esta tarde me ha llamado el presidente del Tribunal interesándose por el caso. Me ha sacado de dudas en relación a que por el Tribunal tenía poco que hacer porque es para personas físicas y porque aunque llegaran a intentar arbitrar, los propietarios del

local, al no estar adheridos al sistema arbitral de consumo, se iban a negar a proceder por el arbitraje.

Me ha comentado que según lo alegado en nuestro caso pensaba que teníamos la razón y que lo más conveniente si quería seguir adelante era llevarlo por el arbitraje de la Cámara de Comercio o presentar una demanda tipo que no exige abogado ni procurador y no se incurre en costes.

Continuará.

Los que no han llamado son los de la CNMV'

En nuestro entorno más inmediato existen diferentes modelos de legislar para proteger al consumidor y si además le sumamos la labor abundante del Parlamento Europeo en la materia que nos interesa la situación se torna más complicada.

En los países europeos de nuestro entorno la normativa protectora del consumidor se ha organizado utilizando diferentes esquemas. Pueden diferenciarse hasta tres modelos distintos, en función de si existe un único texto legal que contiene todas las normas protectoras del consumidor, de si existe una ley general y varias leyes especiales, o de si coexisten sin más numerosas leyes especiales.

Un primer modelo es aquel en el que toda la normativa de protección de los consumidores se contiene en una única norma. A este esquema responden países como **Francia o Austria.**

El mejor ejemplo de este modelo es, sin duda, el francés. En Francia, **el Code de la Consommation, publicado mediante Ley núm. 93-949, de 26 de julio de 1993, engloba toda la normativa de protección de los consumidores.** Se trata de un auténtico Código, en el que se insertan todas las normas sobre protección de los consumidores. En cuanto a su estructura, el Code consta de cinco Libros. El Libro I se refiere a la información de los consumidores y formación de **los contratos** (información al consumidor, prácticas comerciales, condiciones generales de la contratación); el Libro II a la **conformidad y seguridad de los productos y servicios**; el Libro III al **endeudamiento** (crédito al consumo, crédito inmobiliario, actividades de intermediación en el crédito, situaciones de sobreendeudamiento); el Libro IV a las **asociaciones de consumidores** (asociaciones, cooperativas, legitimación para demandar en juicio); y el Libro V a las **instituciones públicas en materia** de consumo (Consejo Nacional de Consumo, órganos de coordinación administrativa, Instituto Nacional de Consumo, y los laboratorios de ensayo). Además de la parte 19 legislativa del Code, que es la citada, existe una parte reglamentaria, compuesta de Decretos del Consejo de Estado y simples Decretos, mediante los cuales se desarrollan determinados aspectos del Code de la Consommation.

En el Code se incluye toda la normativa francesa existente hasta 1993 sobre protección de los consumidores. Además, **las Directivas comunitarias que se han traspuesto al derecho francés después de esa fecha se han incorporado mediante la oportuna modificación del Code de la Consommation.** Así sucede, por ejemplo, en materia de cláusulas abusivas, puesto que la Directiva 93/13/CEE se incorpora mediante la Ley num. 95-96, de 1 de febrero de 1995, que introduce los artículos 132-1 y ss. del Code; o con la Directiva 94/47/CE, relativa a la protección del adquirente en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de

inmuebles en régimen de tiempo compartido, incorporada al derecho francés por la Ley num. 98-566, de 8 de julio de 1998, y que es el contenido de los artículos L. 121-60 a 121-76 del Code de la Consommation.

Las ventajas que presenta este modelo son evidentes. Se gana en seguridad jurídica, puesto que en un único cuerpo normativo consta la legislación completa sobre consumidores, y se evitan las discordancias entre las diferentes leyes consumeristas que regulan, directa o indirectamente, la misma materia.

Este mismo modelo también se adopta, con alguna particularidad, en Austria. En efecto, en este país existe una ley general de protección del consumidor, la Konsumentenschutzgesetz (KSchG), de 8 de marzo de 1979, que pretende regular todos los aspectos relativos a la protección jurídica del consumidor. Se trata de una ley extensa, con más de cuarenta párrafos, y que ha sido modificada en varias ocasiones con el fin de incorporar al derecho austríaco las diferentes Directivas sobre consumo. Así, por ejemplo, con una Ley de 16 de abril de 1993 (publicada en el boletín oficial del Estado austríaco, el BGBl I 247/1993), de modificación de la KSchG, se incorporan la Directiva 90/314/CEE, sobre viajes combinados, y la Directiva 87/102/CEE, de crédito al consumo; la Ley de 10 de enero de 1997 (publicada en el BGBl I 6/1997) incorpora al derecho austríaco la Directiva 93/13/CEE, sobre cláusulas abusivas, introduciendo determinados preceptos en la KSchG; con la Ley de 19 de agosto de 1999 (publicada en el BGBl I 185/1999) se modifica de nuevo la KSchG, para incorporar la Directiva 97/7/CE, de contratos a distancia. Sin embargo, alguna Directiva no se ha incorporado mediante la oportuna modificación de la KSchG, sino que se ha dictado una ley autónoma. Así sucede con la incorporación de la Directiva 85/374/CEE, de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, que ha dado lugar a la Ley de responsabilidad por productos, de 21 de enero de 1988 (publicada en BGBl I 1988/95).

El segundo modelo es aquel en el que existe una ley general de defensa de los consumidores y usuarios, y varias leyes específicas que protegen al consumidor en cada concreto ámbito. En el ámbito europeo, responden a este esquema, entre otros, países como Portugal, Luxemburgo, Grecia y España. La razón aparente es la gran dificultad existente para readaptar continuamente un Código de Consumo a las Directivas europeas en la materia, caracterizadas por la protección sectorial. Pero frente a esta inicial dificultad, existe una criticable renuencia considerar traspuestas las Directivas en virtud de la existencia de normas ya existentes de carácter general.

En **Portugal**, existe una ley general para la defensa de los consumidores, que es la Ley n.º 24/96, de 31 de julio de 1996, que establece el régimen legal aplicable a la defensa de los consumidores. Se trata de una ley general, que consta de veinticinco artículos, y cuya estructura es bastante similar a la Ley española 26/1984. Después de definir al consumidor, la ley enumera cuáles son los derechos básicos de éste (derecho a la información, a la protección de sus derechos económicos, a la protección de su salud y seguridad, derecho a su formación y educación, derecho de representación, derecho a una justicia accesible y rápida), pasando después a analizar por separado cada uno de ellos. Además de esta ley genérica, se han dictado numerosas disposiciones sobre temas concretos. Así, por ejemplo, el Decreto-Ley n.º 383/89, de 6 de noviembre de 1989, de responsabilidad por productos defectuosos, que traspone la Directiva 85/374/CEE; el Decreto-Ley n.º 359/91, de 21 de septiembre de 1991, que establece normas relativas al

crédito al consumo, incorporando así las Directivas 87/102/CEE y 98/88/CEE, de crédito al consumo; el Decreto-Ley n.º 275/93, de 5 de agosto de 1993, que aprueba el régimen jurídico de habitación periódica, modificado por el Decreto-Ley n.º 180/99, de 22 de mayo de 1999, con el fin de incorporar al derecho portugués la Directiva 94/47/CEE; el Decreto-Ley n.º 311/95, de 20 de noviembre de 1995, de seguridad general de los productos, que incorpora la Directiva 92/59/CEE, y que es posteriormente modificado por el Decreto-Ley n.º 16/2000, de 29 de febrero de 2000; el Decreto-Ley n.º 209/97, de 13 de agosto de 1997, que regula el acceso y el ejercicio de las actividades de las agencias de viajes y turismo, y que deroga el Decreto-Ley n.º 198/93, de 27 de mayo de 1993, que se dictó para incorporar al derecho interno la Directiva 90/314/CEE, de viajes combinados. Sobre cláusulas abusivas, el Decreto-Ley n.º 446/85, de 25 de octubre de 1985, que regula el régimen de las cláusulas contractuales generales, modificado por Decreto-Ley n.º 220/95, de 31 de enero de 21 1995, para incorporar la Directiva 93/13/CEE, y también por Decreto-Ley n.º 249/99, de 7 de julio de 1999.

En **Luxemburgo**, la Ley general de protección jurídica del consumidor es de 25 de agosto de 1983. Al margen de esta ley, se han dictado numerosas leyes que tienen por objeto incorporar las Directivas comunitarias. Así, por ejemplo, la Ley de 21 de abril de 1989, relativa a la protección civil en caso de productos defectuosos, que incorpora la Directiva 85/374/CEE; la Ley de 9 de agosto de 1993, que regula el crédito al consumo, incorporando la Directiva 87/102/CEE, de crédito al consumo; la Ley de 14 de junio de 1994, que incorpora la Directiva 90/314/CEE, de viajes combinados; la Ley de 26 de marzo de 1997, que traspone las Directivas 93/13/CEE, de cláusulas abusivas, y 85/577/CEE, de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales; la Ley de 27 de agosto de 1997, relativa a la seguridad general de los productos, que traspone la Directiva 92/59/CEE, de seguridad general de los productos; y la Ley de 18 de diciembre de 1998, relativa a los contratos sobre adquisición de un derecho de utilización a tiempo parcial de bienes inmuebles.

El derecho español se encuadra también en este segundo grupo. Efectivamente, el derecho estatal español sobre protección de los consumidores se caracteriza por la existencia de tres leyes generales (la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Ley de Ordenación del Comercio Minorista - Ley 7/1996, de 15 de enero- y Ley 7/1998, de Condiciones generales de la contratación). A estas tres grandes normas se añadió también, como norma de carácter general, la Ley 23/2003 de garantías en la venta de bienes de consumo.

Posteriormente se produjeron sucesivas reformas que con las últimas modificaciones por trasposición de Directivas Europeas han culminado en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Con las necesarias reformas, y teniendo en cuenta las valiosas soluciones del derecho común, estas normas deberían bastar para proteger al consumidor de forma satisfactoria y acorde con la normativa europea. Pero se ha optado por acumular junto a ella varias leyes específicas que protegen al consumidor en determinados aspectos, leyes que normalmente son dictadas con el fin de incorporar al derecho interno una Directiva comunitaria.

En la siguiente enumeración se muestra el fenómeno de la superproducción normativa, y aún cuando muchas de las normas citadas a continuación se han modificado con la trasposición de la Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios, que identifica las disposiciones comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios y que se resuelve en el citado Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, nos sirve para ver el “maremágnum” legislativo existente en España:

- Agencias de viajes: RD 271/1988, de 25 de marzo, desarrollados por Orden de 14 de abril de 1988, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre regulación de la actividad de las agencias de viajes.(Ver Texto refundido citado)

- Aparatos de uso doméstico: RD 58/1988, de 29 de enero, sobre protección de los derechos del consumidor en el servicio de reparación de aparatos de uso doméstico, y RD 124/1994, de 28 de 22 enero, por el que se regula el etiquetado y la información referente al consumo de energía y de otros recursos de los aparatos de uso doméstico. El etiquetado obligatorio en cada caso ha sido desarrollado por RD 1326/1995, de 28 de julio (frigoríficos, congeladores y aparatos combinados electrodomésticos RD 607/1996, de 12 de abril (etiquetado energético de lavadoras domésticas, modificado por RD 1626/1997, de 24 de octubre), RD 574/1996, de 28 de marzo (secadoras de ropa), RD 701/1998, de 24 de abril (lavadoras- secadoras) RD 864/1998, de 8 de mayo (lavavajillas domésticos).

- Arbitraje de consumo: RD 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo y su modificación producida por el RD. 231/2008, de 15 de febrero, por el que regula el Sistema Arbitral de Consumo así como lo regulado por la Ley 60/2003 , de 23 de diciembre, de arbitraje.

- Asociaciones de consumidores y usuarios: RD 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones.

- Contratos bancarios y mercado de valores: Orden de 12 de diciembre de 1989, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las Entidades de crédito, y Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, a Entidades de crédito, sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela, (modificada por Circular 6/1991 de 13 de noviembre, Circular 22/1992, de 18 de diciembre, Circular 13/1993, de 21 de diciembre, Circular 5/1994, de 22 de julio, Circular 3/1996, de 27 de febrero, Circular 4/1998, de 27 de enero, Circular 3/1999, de 24 de marzo, Circular 1/2000). Estas normas se dictan en el marco de la Ley, 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (modificada por la Leyes 9/1992, de 30 de abril, 13/1992, de 1 de junio, 2/1994, de 30 de marzo, 3/1994, de 14 de abril, 13/1994, de 1 de junio, 30/1995, de 8 de noviembre, 43/1995, de 27 de abril (declarada parcialmente inconstitucional por STC 96/1996), completada por el Real Decreto 2119/1993, de 3 de diciembre, sobre el procedimiento sancionador aplicable a los sujetos que actúan en los mercados financieros, y RD 1245/1995, de 14 de julio, de normas sobre Creación de Bancos, Actividad transfronteriza y Otras cuestiones relativas al Régimen jurídico de las Entidades de Crédito; En cuanto a

compraventa de valores: OM de 25 de octubre de 1995, sobre normas de actuación en los mercados de valores. Desarrollada por Circular 1/1996, de 27 de marzo, de requisitos formales, control y publicidad de los folletos de tarifas, información del tablón de anuncios, comunicación y publicidad de los contratos tipos, información a clientes e identificación de éstos.

- Contratos celebrados fuera de establecimiento: Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles.

- Crédito al consumo: Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo.

- Infracciones y sanciones en materia de consumo: RD 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, que hay que adecuar a lo dispuesto Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

- Derechos de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles (*time-sharing*): Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias.

- Energía: Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, norma que fue desarrollada por el RD 2819/1998, de 23 de diciembre que regula las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica. Otras normas estatales en este sector son el Real Decreto 277/2000, de 25 de febrero, sobre el procedimiento de separación jurídica de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, y la Orden de 14 de junio de 1999, sobre retribución de la actividad de la energía eléctrica.

- Precios de los productos y servicios: RD 2807/1972, de 15 de septiembre, sobre publicidad y marcado de precios en la venta al público de artículos al por menor; RD 2695/1977, de 28 de octubre, de medidas relativas a la política de precios; y RD 2160/1993, de 10 de diciembre, por el que se regula la indicación de precios de los productos ofrecidos a los consumidores y usuarios.

- Préstamos hipotecarios: Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios; y Orden de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios, modificada por OM 27 de octubre de 1995.

- Productos alimenticios: RD 1334/1999, de 31 de julio, que aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de productos alimenticios, modificada por RD 238/2000, de 18 de febrero. La vigencia del párrafo segundo de la Disposición adicional única del primero ha sido suspendido cautelarmente por Auto del TS de 28 de marzo de 2000. También Hay que tener 24 en cuenta las siguientes normas: RD 2207/1995, de 28 de diciembre, sobre Normas de Higiene de los Productos alimenticios, el RD 50/1993, de 15 de enero, que regula el Control oficial de los Productos alimenticios, el RD 1712/1991, de 29 de noviembre, que regula el Registro General Sanitario de Alimentos,

el RD 202/2000, de 11 de febrero, que establece las normas relativas a los manipuladores de alimentos, el RD 118/1998, de 5 de junio, por el que se establece el

Procedimiento de Cooperación con la Comisión Europea en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios, así como una prolija normativa sobre requisitos de elaboración, preparación, comercialización, manipulación, almacenamiento, conservación, transporte, normas de calidad y reglamentaciones técnico-sanitarias para determinadas gamas de productos, el RD 994/2000, de 2 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 145/1997, de 31 de enero, por el que se aprueba la lista positiva de aditivos distintos de colorantes y edulcorantes para su uso en la elaboración de productos alimenticios, así como sus condiciones de utilización RD1373/2000, de 19 de julio, por el que se modifica el RD 2107/1996, de 20 de septiembre, por el que se establecen las normas de identidad y pureza de los colorantes utilizados en los productos alimenticios. RD 1444/2000, sobre elaboración y comercio de preparados para regímenes dietéticos o especiales (modifica Real Decreto 2685/1976, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 99/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se modifica la citada Directiva 89/398/CEE).

- Productos cosméticos: RD 1599/1997, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos (última adaptación al progreso técnico del Anexo por ORDEN de 3 de agosto de 2000 objeto de sucesivas reformas, siendo la que consolida el texto vigente la operada por el RD 209/2005, de 21 de febrero).

- Productos industriales: RD 1468/1988, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de etiquetado, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores y usuarios (modificado por RD 1182/1989, de 29 de septiembre).

- Productos sanitarios y medicamentos: RD 2236/1993, de 17 de diciembre, por el que se regula el etiquetado y el prospecto de los medicamentos de uso humano; RD 1416/1994, de 25 de junio, por el que se regula la publicidad de los medicamentos de uso humano; y RD 1907/1996, de 2 de agosto, sobre publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria. RD 414/1996, de 1 de marzo, por el que se regulan los productos sanitarios, modificado por RD 2727/1998, de 18 de diciembre; RD 1662/2000, de 29 de septiembre, sobre productos sanitarios para diagnóstico "in vitro". RD 1785/2000, de 27 de octubre, sobre la circulación intracomunitaria de medicamentos de uso humano; RD 767/1993, de 21 de mayo, por el que se regula la evaluación, autorización, registro y condiciones de dispensación de especialidades farmacéuticas y otros medicamentos de uso humano fabricados industrialmente (Anexo II desarrollado por Orden de 3 de marzo de 2000), modificado por RD 2000/1995, de 7 de diciembre.

- Productos textiles: RD 1453/1987, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento regulador de los servicios de limpieza, conservación y teñido de productos textiles, cueros, pieles y sintéticos.

- Publicidad: Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

- Responsabilidad por productos defectuosos: Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.

- Seguridad de los productos: RD 2330/1985, de 6 de noviembre, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes, útiles de uso infantil y artículos de broma; RD 820/1990, de 22 de junio, por el que se prohíbe la comercialización y fabricación de los productos de apariencia engañosa que pongan en peligro la salud y seguridad de los consumidores; RD 880/1990, de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de seguridad de los juguetes (modificado por RD 204/1995, de 10 de febrero); RD 44/1996, de 19 de enero, por el que se adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor

- Seguros: Ley 50/1980, de 8 de octubre, sobre el Contrato de Seguro; Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados y RD 2486/1998, de 20 de noviembre, que aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley; RD 2812/1998, de 23 de diciembre, sobre adaptación de la normativa de seguros, planes y fondos de pensiones a la introducción del euro; Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, que modifica el artículo 24.3 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros privados, en relación a la protección de datos de carácter personal e Instrucción 2/1995, de 4 de mayo, sobre medidas que garantizan la intimidad de los datos personales recabados como consecuencia de la contratación de un seguro de vida de forma conjunta con la concesión de un préstamo hipotecario o personal.

- Talleres de reparación de vehículos: RD 1457/1986, de 18 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes.

- Transferencias transfronterizas: Ley 9/1999, de 12 de abril, por la que se regula el régimen jurídico de las transferencias entre los Estados miembros de la Unión Europea.

- Venta ambulante: RD 1010/1985, de 5 de junio, de regulación del ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de establecimiento comercial permanente.

- Venta a plazos: Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles.

- Viajes combinados: Ley 21/1995, de 6 de julio, de regulación de los Viajes Combinados.

- Vivienda: Ley 57/1968, de 27 de julio, que regula la percepción de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas; y RD 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de vivienda. También la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, aún no siendo una norma específicamente dirigida a la protección del consumidor y usuario de vivienda, contiene el régimen de protección y garantías del mismo ante los defectos de las obras de edificación, así como los requisitos básicos de las edificaciones que, por remisión del art. 3.2 de la Ley 38/1999, se concretan en el cumplimiento de las normas básicas de la edificación y demás normativa técnica de obligado cumplimiento a que se hará referencia en el apartado dedicado a viviendas. Las viviendas de protección oficial están reguladas por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, que aprueba el Reglamento de VPO, el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre,

sobre construcción, financiación, uso, conservación y aprovechamiento de las VPO, el RD 3148/1978, de 10 de noviembre, que desarrolla el Real Decreto-Ley anterior, la Orden de 26 de enero de 1979, sobre Cláusulas de inclusión obligatoria en los contratos de compraventa y arrendamiento de las Viviendas de Protección oficial de promoción privada, el RD 2569/1986, de 5 de diciembre, de medidas financieras de Viviendas de protección oficial y las Ordenes de 21 de febrero de 1963, sobre responsabilidad de los constructores de VPO, que complementa el artículo 6 del RD 344/1963, de 21 de febrero, que determina la responsabilidad accesoria de los infractores de las normas de construcción de VPO y señala el procedimiento para hacerla efectiva.

Además de lo anterior, la particularidad autonómica del Estado español unido a su sistema de reparto de competencias en materia de consumo (la legislación civil y procesal se atribuye en exclusiva al Estado, pero las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa en materia de consumo), ha propiciado una multiplicación de la normativa tanto general, como sectorial expuesta, si bien a través de técnicas diferentes (técnicas de protección contractual jurídico privada en el caso de la normativa estatal y técnicas sancionadoras administrativas en el caso de la normativa autonómica sobre el mismo sector del consumo).

El tercer modelo posible es aquel en el que, en ausencia de una ley general sobre protección del consumidor, la normativa consumerista se diluye en numerosas leyes especiales, cada una de las cuales concede al consumidor una especial tutela jurídica en un determinado ámbito. Como ejemplos de este esquema pueden citarse a Italia y Alemania.

En Italia no existe una ley general de protección de los consumidores, sino mucha normativa específica sobre cada concreto ámbito. Así, por ejemplo, el Decreto n.º 124, de 24 de mayo de 1988, que incorpora la Directiva 85/374/CEE, de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos; la Ley n.º 126, de 10 de abril de 1991, de normas sobre la información del consumidor; el Decreto legislativo n.º 74, de 25 de enero de 1992, que incorpora la Directiva 84/450/CEE, sobre publicidad engañosa; los arts. 121 a 126 del Texto Único en materia bancaria y crediticia, aprobado por el Decreto legislativo n.º 385, de 1 de septiembre de 1993, que incorpora la Directiva 87/102/CEE, de crédito al consumo; el Decreto legislativo n.º 111, de 17 de marzo de 1995, que incorpora la Directiva 90/314/CEE, de viajes combinados; el Decreto legislativo n.º 115, de 17 de marzo de 1995, que incorpora la Directiva 92/59/CEE, relativa a la seguridad general de los productos; el Decreto legislativo n.º 50, de 15 de enero de 1992, que incorpora la Directiva 85/577/CEE, de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales; y la Ley n.º 281, de 30 de julio de 1998, de disciplina de los derechos de los consumidores y usuarios.

En Alemania la normativa sobre consumo se contiene en distintas leyes: la Ley sobre condiciones generales de la contratación, de 9 de diciembre de 1976, modificada por Ley de 19 de julio de 1996, para incorporar la Directiva 93/13/CEE; la Ley sobre el derecho de revocación en los contratos celebrados fuera de establecimiento y similares, de 16 de enero de 1986; la Ley de responsabilidad por productos defectuosos, de 15 de diciembre de 1989; la Ley de crédito al consumo, de 17 de diciembre de 1990; la Ley de viajes combinados, de 24 de junio de 1994; Ley sobre los derechos de utilización de un inmueble a tiempo compartido, de 20 de diciembre de 1996; Ley sobre la seguridad de los productos, de 22 de abril de 1997.

Como ya hemos tenido ocasión recomprobar, **la proliferación de normas de protección de los consumidores ha sido la regla general en casi todos los países de la Unión europea.** Puede decirse que en los países que han optado por una legislación de tipo sectorial unida o no a una norma general de protección de los consumidores, existe una saturación normativa de efectos contrarios a las buenas intenciones del Legislador.

Gran parte de las normas son repetitivas (sobre todo en lo relativo a deberes de información), o no aprovechan el Derecho civil vigente (ej. En materia de cláusulas abusivas o irrenunciabilidad), o trasponen sin más las Directivas europeas sin realizar un estudio previo de las posibilidades de cumplimiento de los objetivos de la normativa comunitaria en virtud de otras leyes internas preexistentes.

En estos sistemas en que coexiste una diversidad de normas tendentes a la protección en los mismos sectores, el resultado no ha sido un aumento del nivel de protección, ni una sensación de completado el ordenamiento jurídico en este sector. Por el contrario, el ingente número de normas dictadas en materia de consumo, sobre la base de estructuras distintas (unas protegen frente a todos los riesgos que entraña un determinado producto –ej. normas sobre medicamentos o cosméticos-, mientras otras lo hacen en relación a un determinado tipo contractual – viajes combinados, aprovechamiento por turno de bienes inmuebles-, o previenen los problemas ocasionados por determinada técnica contractual, - contratos celebrados a distancia) **ha acentuado su desconocimiento en los agentes del derecho, la merma de conciencia acerca de su carácter vinculante y, a la postre, una huída de las normas sectoriales a fin de aplicar el Derecho común.**

Además, la superproducción normativa suele conllevar el riesgo de un solapamiento de normas que a la postre resulta nefasta para una adecuada sistemática legal. Por ejemplo, en España resultaba contrario a este último objetivo que las garantías postventa se regulasen con carácter general en el art. 11 de la Ley General de Consumidores y Usuarios, en tanto que la norma referida a su plazo de duración se desplazaba al art. 12.2 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista.

Otro de los problemas que puede presentar el fenómeno de la superproducción normativa en materia de consumo, sobre todo cuando son distintas las Administraciones Públicas competentes para imponer sanciones a conductas contrarias a los intereses de los consumidores, es el de la provocación de casos de *bis in idem* en el ámbito sancionador. Este peligro es más patente cuando el legislador mezcla técnicas de protección de carácter finalista con normativa sectorial, y también cuando una norma convierte en infracciones de consumo las infracciones cometidas en determinados sectores del comercio de bienes y servicios, siendo que dicha regulación sectorial ya contiene una normativa sancionadora específica.

En España la situación actual de los organismos administrativos de protección al consumidor no es igual, como ocurre con la normativa.

Si a nivel nacional existe el Instituto Nacional de Consumo, en cada comunidad autónoma se han creado direcciones, institutos, órganos dependientes de la administración correspondiente, que regulan y protegen a los consumidores en su entorno de competencia. Al mismo tiempo en determinadas corporaciones locales se

han establecido y desarrollado a través del art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local las competencias en consumo y protección al consumidor.

Actualmente la situación de los organismos de consumo en prácticamente todas las comunidades autónomas es idéntica (con las salvedades de los distintos impulsos económicos, etc.) estableciéndose mediante una Dirección General u organismo autónomo adscrito a la administración una estructura en secciones con funciones delimitadas de Control de Mercado (suele ser Inspección de Consumo), formación e información.

Para establecer un cauce desde la Administración y los ciudadanos se optó por crear las llamadas “Hojas de Reclamación” con las que se intentó que los consumidores pudiesen poner en conocimiento de la administración el problema suscitado.

El decreto autonómico extremeño que regula las hojas de reclamación y que es el 144/06, de 25 de julio, realiza una aportación y que es distinguir las distintas situaciones con las que la administración se puede encontrar y que son:

Quejas
Reclamaciones
Denuncias

Define la Denuncia como

“La exposición de unos hechos que pueden ser constitutivos de infracción, con la finalidad de ponerlos en conocimiento de la Administración competente. No persigue efectos compensatorios.”

La Reclamación como

” La exposición de un conflicto surgido en relación con el Acto de Consumo que le permitió la adquisición, utilización o disfrute de los bienes, productos, servicios, actividades o funciones, solicitando por ello, una solución y/o compensación”

Y la queja como

“La exposición de los hechos que han impedido o dificultado formalizar el Acto de Consumo para la adquisición, utilización o disfrute de los bienes, productos, servicios, actividades o funciones y frente a los que el ordenamiento jurídico no prevé ninguna reacción inmediata en el ámbito del consumo, sin perjuicio de las actuaciones de inspección y control de calidad de los productos, bienes y servicios que sean objeto de un mayor número de quejas.”

Las propias definiciones intentan ser aclaratorias de la actuación de los diferentes órganos administrativos en cada caso.

En la CA de Extremadura la limitación existente sobre la obligatoriedad de tenencia de hojas de reclamación no exime del cumplimiento de la legislación de consumo en las materias citadas sino que excluye “la obligatoriedad de tenencia de hojas de reclamación”

“Artículo 1. Objeto y ámbito.

1. El presente Decreto tiene por objeto la regulación de las Hojas de Reclamaciones en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como instrumento para presentar una denuncia, una queja o formular una reclamación en materia de consumo.

2. Será de aplicación a todas las personas físicas y jurídicas que comercializan bienes o prestan servicios en Extremadura, que deberán disponer de Hojas de Reclamaciones, salvo que se trate de actividades que tienen normativa específica en materia de denuncia, queja o reclamación.

Sin perjuicio de las que pudieran establecerse, quedan excluidas del ámbito de aplicación del presente Decreto, entre otras, la prestación de las siguientes actividades:

a) La ejercida por profesionales liberales que lleven a término una actividad para cuyo ejercicio sea necesaria la colegiación previa en un Colegio Profesional legalmente reconocido.

b) La enseñanza reglada.

c) La de servicios públicos competencia de la Administración.

d) La de los centros, servicios y establecimientos sanitarios públicos y privados.

e) La relacionada con el suministro de gas y energía eléctrica.

f) La del servicio de Telecomunicaciones.

g) La de los servicios financieros.”

Como vemos no en todas las Comunidades autónomas han optado por esta aclaración, sin ir más lejos, y aprovechando la situación, en el País Vasco se regulan por el DECRETO 5/1997, de 14 de enero, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios en dicha Comunidad y se afirma en el artículo 1 de la citada norma que:

“Todas las personas físicas o jurídicas que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma del País Vasco, incluidos los prestadores de servicios a domicilio, tendrán a disposición de los consumidores y usuarios hojas de reclamaciones de acuerdo con el modelo establecido en el anexo.

Quedan excluidos de la presente regulación los espectáculos públicos y actividades recreativas que se regirán por su normativa específica.”

Pero esto no produce que la situación sea distinta en cada comunidad. Las administraciones deberán actuar igualmente en cada situación.

Si no os importa, con lo expuesto hasta el momento hacemos un “remake” y decimos que

“El movimiento legislativo de defensa del consumidor propiamente dicho comienza en Europa en el 75 y coexisten numerosas normas tanto a nivel europeo como español”

“En la fecha actual para los ciudadanos las administraciones no actúan todo lo correctamente que se puede desear”

“En el entorno Europeo se legisla basándose en diferentes modelos, ya sea con un solo código, con un texto y normas sectoriales o únicamente con normas sectoriales”.

“Existe una superproducción normativa”

“La estructura de los organismos de consumo en España no es piramidal puesto que, además de las competencias estatales en la materia, se coexiste con las competencias autonómicas y locales”.

“En los organismos administrativos de protección al consumidor se optó por la creación de hojas de reclamación”

“En Extremadura se excluyen algunos ámbitos de la obligación de tenencia de hojas de reclamación y al mismo tiempo se clarifican las situaciones y la actuación de la administración frente a cada una de ellas”.

Ahora bien, volviendo de nuevo al tema que nos ocupa y que son las “Consultas, las Reclamaciones y su tramitación en los diferentes Organismos de Consumo” nos encontramos con varios problemas.

Si las consultas no aparecen reguladas en la citada norma reguladora de las hojas de reclamación, parece claro que queda fuera del control del mercado (inspección) y por tanto los órganos o secciones para facilitar dicha información deberá estar suficientemente separada para no provocar injerencias y posibles conflictos.

Al mismo tiempo las reclamaciones tienen un componente de “conflicto...con compensación” que también provocaría una situación de juez y parte en la mediación propuesta.

Si ambos extremos parecen meridianamente transparentes, en la actualidad en prácticamente todas las administraciones de consumo, se produce una identidad de actuación y en las Omic (oficinas municipales de información al consumidor) también se produce una gestión tanto de la información como de la mediación e incluso, en determinados casos del control de mercado.

En Extremadura la administración autonómica, de acuerdo con agrupaciones de municipios, se ha puesto en marcha una figura mixta que intenta realizar estas dos actividades de información y mediación para separarla de la labor inspectora. Dicha figura es el Consorcio Extremeño de Información al Consumidor pero se encuentra en un proceso de consolidación y todo ello porque las distintas corporaciones locales deben ir formando parte de esta institución.

CASOS PRÁCTICOS.