

# **SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO LEGISLATIVO POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 21 de febrero de 2007, el siguiente

## *D i c t a m e n*

---

### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 26 de enero, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios. El Proyecto viene acompañado, asimismo, de una Memoria explicativa de las razones que motivan la refundición normativa así como la delimitación del ámbito objetivo de la misma.

La solicitud de emisión de dictamen fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que procediera a elaborar la correspondiente propuesta de dictamen.

El presente Proyecto pretende refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los consumidores y usuarios (en adelante LGDCU) y las normas de transposición

de las Directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que inciden en los aspectos regulados en ella, regularizando, aclarando y armonizando los textos legales que tienen que ser refundidos.

La disposición final cuarta de la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la venta de bienes de consumo, ya realizó una primera habilitación al Gobierno para que, en el plazo de tres años, procediera a refundir en un único texto la Ley General de Defensa de los consumidores y usuarios, así como las normas de transposición de las Directivas comunitarias dictadas en la materia. No obstante, el Consejo de Estado recomendó dejar decaer dicha habilitación al estar en tramitación ante el Congreso la Ley General de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios que modificaba en aspectos sustanciales la LGDCU y sobre cuyo Proyecto el CES emitió el Dictamen 9/2005. Finalmente, fue la citada Ley General de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios la que volvió a habilitar al

Gobierno para que, en un plazo de doce meses, procediera a la refundición normativa.

Como se señaló en el citado dictamen, y con posterioridad a la Ley General de Protección de los consumidores y usuarios, la necesaria incorporación de diversas Directivas comunitarias específicas sobre consumidores ha dado impulso al desarrollo de aspectos de gran relevancia para el Derecho del Consumo. Cabe destacar, al respecto, las novedades introducidas por la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores o la Directiva 2001/1995/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de productos.

Como pone de manifiesto la Memoria explicativa, las modificaciones introducidas en relación con los artículos de los textos que se refunden pretenden aclarar conceptos o previsiones normativas confusas o discordantes entre las normas que se refunden, así como adecuar la regulación resultante de la refundición a la STC 15/1989, de 30 de enero, dictada en los recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la LGDCU.

Para la identificación de las normas objeto de refundición se ha considerado el listado del Anexo 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, en consecuencia, las normas de transposición respecto de las cuales debe examinarse la procedencia de su incorporación al Texto Refundido.

Atendiendo a dicho listado, y excluyendo aquellas que instrumentan regímenes jurídicos que regulan ámbitos sectoriales específicos alejados del núcleo básico de la protección de consumidores y usuarios, se incorporan al Texto Refundido las siguientes normas:

- La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los consumidores y usuarios.
- La Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre Contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles.
- La regulación dictada en materia de protección a los consumidores y usuarios en la Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de Reforma de la Ley de Ordenación del comercio minorista, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva sobre contratos a distancia.
- La Ley 22/1994, de 6 de julio, de Responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos.
- La Ley 21/1995, de 6 de julio, sobre Viajes combinados.

## II. CONTENIDO

El texto remitido se compone de un artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El *artículo único* aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios.

La *disposición derogatoria única* del Proyecto afecta a las normas que se incorporan a dicho

Texto Refundido y que no mantienen su vigencia en ámbitos contractuales distintos de los contratos con consumidores.

La *disposición final primera* del Proyecto se refiere a las competencias del Estado para dictar las distintas disposiciones incorporadas al Texto Refundido, mientras la *disposición final segunda* establece la entrada en vigor de la norma el día de su publicación.

El Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios se estructura en cuatro libros:

El *Libro primero* se divide en cinco títulos. El título primero (artículos 1 a 21), se ocupa de las disposiciones generales. Señala el ámbito de aplicación de la LGDCU e incorpora la lista de conceptos utilizados en ella. Se regulan, asimismo, los derechos de los consumidores y usuarios y la legislación básica sobre ellos.

El título II (artículos 22 a 39) aborda la regulación del derecho de representación, consulta y participación e incluye el régimen jurídico básico de las asociaciones de consumidores y usuarios adoptado en la modificación normativa introducida por la Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

En el título III (artículos 40 a 45) se contempla la regulación en materia de cooperación institucional, teniendo en cuenta las competencias de las comunidades autónomas. Se integra así en un título específico la regulación de la Conferencia Sectorial de Consumo incorporada en la LGDCU en la modificación realizada por la Ley de Mejora de los consumidores y usuarios y las disposiciones específicas sobre cooperación institucional en materia de formación y control de la calidad.

El título IV (artículos 46 a 52) contiene las disposiciones en materia de procedimiento sancionador e infracciones y sanciones.

El título V (artículos 53 a 58) articula el acceso a la justicia de los consumidores, en particular en relación con la regulación de las acciones de cesación frente a las conductas contrarias a la regulación contenida en el Texto Refundido de la LGDCU y el Sistema Arbitral de Consumo.

El *Libro segundo*, que se ocupa de las relaciones jurídicas privadas, se estructura en cinco títulos. El título I (artículos 59 a 79), contiene las disposiciones generales de los contratos con los consumidores, siguiendo el régimen establecido en la LGDCU y estableciendo, conforme a las previsiones de las normas que se incorporan al

Texto Refundido de dicha Ley, el régimen común del derecho de desistimiento en aquellos contratos en los que se prevé tal derecho.

El título II (artículos 80 a 92) establece el régimen jurídico en materia de cláusulas contractuales no negociadas individualmente y cláusulas abusivas, conforme a las previsiones contenidas en la LGDCU.

El título III (artículos 93 a 107) está dedicado a regular los contratos con consumidores celebrados a distancia, en tanto que el título IV (artículos 108 a 114) se destina a los contratos celebrados fuera de establecimientos comerciales, incorporando así al Texto Refundido de la LGDCU las disposiciones que en la Ley de Ordenación del comercio minorista se destinaban a regular las relaciones con los consumidores en los contratos a distancia de bienes y servicios y las normas sobre contratos con consumidores celebrados fuera de los establecimientos comerciales.

El título V (artículos 115 a 128) regula el régimen de garantías y servicios post-venta, integrando el régimen de garantías previsto en la LGDCU y la regulación contenida en la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la venta de bienes de consumo.

El *Libro tercero* armoniza el régimen de responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos, previsto en la Ley 22/1994, de 6 de julio, y las disposiciones en materia de responsabilidad contempladas en el capítulo VIII de la LGDCU. Se divide en dos títulos. El título I (artículos 129 a 135), en el que se contienen las disposiciones comunes en materia de responsabilidad por daños causados por bienes y servicios defectuosos, y el título II (artículos 136 a 150), en el que se regula la responsabilidad civil causada por productos defectuosos y se regula la responsabilidad causada por el resto de los bienes y servicios.

En el *Libro cuarto* se incorpora la regulación específica sobre viajes combinados. Este Libro se divide en dos títulos, el primero sobre disposiciones generales y el segundo sobre resolución del contrato y responsabilidades.

Las tres disposiciones transitorias del Texto Refundido se ocupan del régimen transitorio en materia de garantías en la venta de bienes, mantienen el régimen transitorio en los bienes que han de ser considerados como bienes de naturaleza duradera y determinan la inaplicabilidad de la Ley 22/1994, de 26 de julio, a los productos que aún pudiera haber en el mercado, puestos en circulación con anterioridad al 8 de julio de 1994.

En las tres disposiciones finales del Texto Refundido se mantiene la habilitación al Gobierno para modificar las cuantías de las sanciones establecidas en el mismo, así como para el desarrollo reglamentario de lo dispuesto en la Ley, manteniendo la aplicabilidad del régimen reglamentario en materia de infracciones y sanciones en los términos previstos en la LGDCU.

### III. VALORACIONES Y OBSERVACIONES

#### A) DE CARÁCTER GENERAL

El CES valora positivamente la iniciativa de abordar la refundición en un único texto de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los consumidores y usuarios y las normas de transposición de las Directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios. En los años transcurridos desde la aprobación de la LGDCU, se han producido varias modificaciones de su articulado original, al tiempo que se ha asistido a una proliferación de disposiciones protectoras de los derechos de consumidores y usuarios en todos los ámbitos (comunitario, estatal y autonómico) y en normas de carácter general y sectorial. Ello ha contribuido al desarrollo de un avanzado marco jurídico de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, caracterizado, sin embargo, por una gran dispersión y complejidad, lo que justifica la necesidad de dotar de mayor claridad al entramado normativo resultante.

Con carácter general, el Proyecto objeto de dictamen responde adecuadamente a este objetivo, si bien a este Consejo le plantea algunas dudas la aplicación del criterio de especificidad sectorial para justificar la exclusión de algunas normas y no de otras. En este sentido, el CES echa en falta la incorporación al Texto Refundido de la Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sobre Aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias, que transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 94/47/CEE, sobre la protección

de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido. Se justifica la no inclusión de dicha Ley por su incidencia en los ámbitos registral y fiscal. El CES considera, no obstante, que aquellos aspectos de la Ley 42/1998 que, afectando a los derechos de los consumidores y usuarios, no sean de carácter estrictamente registral y fiscal podrían tener cabida en el Texto Refundido, dada su vocación de ley general.

Asimismo, suscita dudas a este Consejo la exclusión de otras normas que contienen disposiciones protectoras de los consumidores y usuarios, como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico y la Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas con los consumidores en el mercado interior.

El Proyecto mejora la protección de los consumidores y usuarios al integrar en un único texto legal un conjunto de disposiciones hasta ahora dispersas, aclarando y armonizando su contenido. Precisamente por la importancia de una ley general de estas características, y a fin de garantizar la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, el CES considera necesario que el Proyecto regule con claridad algunos conceptos esenciales que, como se señalará en las observaciones de carácter específico, pueden generar confusión en su interpretación en su redacción

actual. Desde este punto de vista, llama la atención la ausencia de derogación explícita de la parte del articulado de la Ley General de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios que se incorpora al Texto Refundido.

El CES quiere señalar, también, la dificultad añadida que comporta dictaminar un texto que se encuentra en fase de audiencia y ante el que las organizaciones pueden aún separadamente emitir sus opiniones. En este sentido, considera deseable que, con la solicitud de dictamen, le sean remitidos los textos normativos definitivos una vez se hayan manifestado todas las organizaciones afectadas.

Por último, en opinión del CES, en algún caso la Memoria justificativa adolece de cierta imprecisión en las citas de la normativa objeto de la refundición y no siempre las argumentaciones que contiene resultan suficientes.

## **B) DE CARÁCTER ESPECÍFICO**

### **Artículo 3. Concepto de consumidor y usuario**

La LGDCU, en su artículo 1, define a los consumidores y usuarios como «las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden». Se trata de una definición positiva que, a juicio del Consejo, recoge los aspectos más nucleares del concepto de consumidor y usuario y que reconoce en su naturaleza el desarrollo de una gama de actividades específica en un entorno más delimitado. Sin embargo, en la definición incorporada en el Proyecto objeto de dictamen se reduce el concepto a quienes «actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional».

Según el criterio del CES, el Texto Refundido debería mantener la definición de la LGDCU, evitando incorporar un nuevo concepto que quedaría delimitado únicamente por la exclusión de lo que no sea considerado actividad empresarial o profesional y que rebajaría el alcance de lo definido

al acotarlo de manera difusa. Es importante, además, que el concepto refleje con claridad la utilización de servicios como rasgo definitorio de los «usuarios», sujetos de derecho en el Texto Refundido.

### **Artículo 4. Concepto de empresario**

En este artículo se introduce el concepto de empresario, concepto que el CES no encuentra recogido en los textos normativos que se refunden.

Por otra parte, en el artículo se confunden de forma inadecuada los conceptos de empresario y de profesional que, en su caso, deberían diferenciarse.

### **Artículo 13. Otras obligaciones específicas para la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios**

La redacción de este artículo, que se corresponde con el artículo 5 de la LGDCU excluye, entre las medidas encaminadas a la protección de la salud y la seguridad física de los consumidores, la prohibición de utilizar, por parte de los productores, cualquier aditivo que no figure en las listas autorizadas del Ministerio de Sanidad y Consumo, tal como se recogía en dicha Ley. Por otro lado, la letra i) de este artículo contempla la prohibición tanto de utilizar ingredientes (concepto que parece que podría querer integrar el de aditivos) como «materiales» —en relación con la construcción— y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y la seguridad de las personas.

A este respecto, el CES considera que, si bien es cierto que existe normativa específica sobre aditivos, éstos constituyen elementos de notable importancia en los productos comercializados y puestos a disposición de los consumidores por su potencial efecto sobre la salud de los mismos. Además, en el caso de los productos alimentarios, objeto de extensa regulación, los aditivos constituyen componentes de especial sensibilidad. Por ello, el CES, consciente además de la relevancia adquirida por los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria en los últimos años, tanto en la Unión Europea como en España, opina que de-

bería mantenerse un apartado específico referente a su regulación en el Texto Refundido.

De la misma manera, entiende que el apartado que el artículo 5 de la LGDCU dedicaba a las presentaciones farmacéuticas, no obstante su normativa propia, debería mantenerse en el Texto Refundido, reforzando la protección de los consumidores.

#### **Artículo 15. Actuaciones administrativas.**

Entre los derechos básicos de los consumidores y usuarios, reconocidos en la LGDCU, se encuentra el derecho a la información, que es además objeto específico de regulación en varios artículos de dicha Ley. Por otro lado, el artículo 17.1 del texto dictaminado regula el derecho a la información de los consumidores y usuarios, recogiendo de manera explícita la obligación de los poderes públicos de asegurarles la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos. Por ello, llama la atención de este Consejo que el artículo 15, al ocuparse de las actuaciones administrativas ante situaciones de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, no prevea de manera inequívoca la obligación de las Administraciones públicas de informar a los afectados. En este sentido, el CES considera que en la redacción del apartado 2 del artículo debería cambiarse la expresión «podrán informar» por «informarán», dotando de mayor consistencia al derecho a la información.

#### **Capítulo IV. Derecho a la información, formación y educación**

El CES observa cierta falta de correspondencia entre la rúbrica de este capítulo, en la que se menciona el derecho a la educación, y el contenido de su articulado, que apenas se ocupa de esta cuestión salvo, indirectamente, para establecer la obligación de los medios de comunicación social de titularidad pública estatal de dedicar espacios a la información y educación de los consumidores y usuarios. Más adelante, en el capítulo II del título III (Cooperación institucional) el Proyecto atribuye a la Conferencia sectorial de consumo y sus órganos de cooperación institucional la facultad de acordar medidas tendentes a fomentar la

formación y educación en materia de consumo de los educadores, entre otros sujetos.

El CES considera que, sin perjuicio de las competencias asumidas en esta materia por las comunidades autónomas, sería razonable que el texto contemplara en este capítulo una referencia genérica a la educación en materia de consumo, diferenciada de los aspectos de información y etiquetado que contemplan los artículos 17 y 18, que ayudara a precisar el alcance de este derecho reconocido en el artículo 8.d) del Proyecto.

#### **Artículo 17. Información de los consumidores y usuarios**

Este precepto recoge, en su apartado segundo, la obligación que tienen los medios de comunicación social de titularidad pública de dedicar espacios y programas a información y educación de consumidores y usuarios. Se señala que en estos programas se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y los demás grupos interesados en la forma en que se acuerde con dichos medios. En un sentido parecido se expresa ya la todavía vigente LGDCU en la que se alude a que esta participación se llevará a cabo en la forma que reglamentariamente se establezca.

La experiencia ha puesto de manifiesto que estas previsiones, en lo que respecta a la programación de este tipo de contenidos, no se han cumplido. En este sentido, el CES sugiere que se concrete en mayor medida esta obligación, de manera que este precepto establezca la obligación de que dicha dedicación de espacios y programas se lleve a cabo con regularidad.

#### **Artículo 60. Información previa al contrato**

Este artículo establece la obligación del empresario de poner a disposición del consumidor y usuario de forma comprensible y «adaptada a las circunstancias» la información relevante, veraz y suficiente sobre las características esenciales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas y de los bienes o servicios objeto del mismo.

El CES considera que el inciso «adaptada a las circunstancias», que no figura en el artículo 13.1.d) de la vigente LGDCU que se refunde, introduce confusión en la interpretación de este artículo, por lo que debería suprimirse.

### **Artículo 63. Confirmación**

Este artículo pretende integrar el contenido del artículo 10.1.b) de la LGDCU, incluyendo una referencia expresa a los requisitos de integración de las condiciones generales del contrato previstas en el artículo 5.1 de la LCGC. El CES entiende que da lugar a confusión la inclusión en un mismo apartado de una referencia general a todos los contratos con consumidores y usuarios, junto con otra a una modalidad específica como es la de los contratos que contengan condiciones generales, que cuentan con una regulación propia, la Ley 7/1998,

de Condiciones generales de contratación. En este sentido, el CES considera que es necesario garantizar con claridad el derecho de los consumidores y usuarios a obtener una confirmación documental de su contratación, máxime en un momento como el actual en el que, merced a las nuevas tecnologías, se han diversificado extraordinariamente los medios de adquisición de bienes y servicios.

### **Artículo 68. Contenido y régimen del derecho de desistimiento**

La redacción de este artículo debería recoger con mayor claridad que el derecho de desistimiento no es aplicable a todas las relaciones contractuales a las que afecta el Proyecto de Texto Refundido, sino que lo será únicamente en aquellos casos en que esté reconocido en una ley específica o exista un pacto entre las partes contratantes.

## **IV. CONCLUSIÓN**

El CES valora positivamente el Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa

de los consumidores y usuarios y, en todo caso, se remite a las observaciones generales y particulares realizadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 21 de febrero de 2007

V.º B.º  
El Presidente  
*Marcos Peña Pinto*

La Secretaria General  
*Soledad Córdova Garrido*

