

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA**

**FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS**



**GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**CURSO ACADÉMICO 2016 / 2017**

TÍTULO DEL TRABAJO:

ALCANCE Y TUTELA DE LOS DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES Y  
USUARIOS EN EL MARCO DEL RDL 1/2007

NOMBRE Y APELLIDOS DE LA ALUMNA:

MARÍA OLAYA TARÍN SÁNCHEZ

NOMBRE Y APELLIDOS DEL TUTOR:

PABLO AMAT LLOMBART

VALENCIA, SEPTIEMBRE DE 2017

## Contenido

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y ASIGNATURAS VINCULADAS .....	3
1.1 Introducción .....	3
1.2 Objeto y objetivo de estudio.....	4
1.3 Asignaturas vinculadas.....	5
CAPITULO 2: PRECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DE CONSUMO .....	7
2.1 Ámbito internacional.....	7
2.2 Ámbito Europeo .....	9
CAPITULO 3: CONCEPTUALIZACIÓN Y AMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN .....	11
3.1. Aproximación al Derecho de consumo .....	11
3.2 Características del Derecho del consumo .....	16
3.3 Dimensión pública y privada del Derecho del consumo .....	21
3.3.1 Dimensión privada del Derecho del consumo .....	21
3.3.2 Dimensión pública del Derecho del consumo.....	25
3.4. Concepto de consumidor, cliente y usuario.....	26
3.4. Distinción entre empresario, productor y proveedor .....	29
CAPITULO 4: PRINCIPALES DERECHOS .....	32
4.1. Protección de los derechos en general .....	32
4.2. Mecanismos e instrumentos de defensa .....	36
4.3. Derecho a la información, formación y educación .....	39
4.4. Derecho a la representación, consulta y participación .....	48
4.5. Derecho a la protección de la salud y la seguridad.....	54
4.6. Protección de los legítimos intereses económicos y sociales .....	58
4.7. Protección frente a situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión .....	62
4.8. Protección del derecho a la indemnización de daños y perjuicios .....	66
CAPÍTULO 5: GUÍA PARA EL CONSUMIDOR Y EL USUARIO .....	69
5.1 Guía práctica para consumidores y usuarios .....	69
5.2 Decálogo para el consumidor o usuario.....	70
BIBLIOGRAFÍA.....	72
BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA .....	73
RECURSOS WEB .....	74

## ABREVIATURAS

- AECOSAN: Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimenticia y Nutrición.
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CE: Constitución Española
- INC: Instituto Nacional de Consumo
- JA: Junta Arbitral
- JAC: Junta Arbitral de Consumo
- LA: Ley de Arbitraje
- LEC: Ley Enjuiciamiento Civil
- LGDCU: Ley General Defensa Consumidores y Usuarios
- LODA: Ley orgánica reguladora del Derecho de Asociación
- LOPDCP: Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal
- LSSICE: Ley de la Sociedad de la información y Comercio Electrónico
- OPASAC: Oferta Pública de Adhesión al Sistema Arbitral de Consumo
- RD: Real Decreto
- RDDPC: Real Decreto por el que se regula el Distintivo Público de Confianza
- RDSAC: Real decreto, Sistema Arbitral de Consumo
- SAC: Sistema Arbitral de Consumo
- TR- LGDCU: Texto Refundido, Ley General de la Defensa de Consumidores y Usuarios.
- TR: Texto Refundido
- UE: Unión Europea

## CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y ASIGNATURAS VINCULADAS

### 1.1 Introducción

El presente Trabajo Fin de Grado lleva el título de “Alcance y tutela de los derechos básicos de los consumidores y usuarios en el marco del RDL 1/2007”.

El propósito de ésta investigación acerca de los derechos de los consumidores es el aumento de medios y recursos de los cuales la administración dota a cada ciudadano; para que mediante información de tipo legislativo, junto con información de tipo comercial, sean capaces de, ya como consumidores o usuarios, tomar decisiones razonadas.

En la actualidad los bienes son comercializados cada vez de maneras más extensas y por ello creemos que bajo este estudio se pueda ampliar los conocimientos que, como consumidores entendemos que se reflejan como un reto para la autoridad.

Desde el punto de vista de la Administración, entendemos que este contexto y los nuevos retos que se presentes son un aspecto clave para la protección de los consumidores y del derecho a la información de los mismos y que por ello es de gran importancia para nosotros llegar a comprender desde el punto de vista legislativo cual es el alcance que la Administración implante a todo el conjunto normativo.

Es por el compendio de todos estos motivos que procederemos a estudiar la capacidad de la administración como limitadora y delimitadora; así como de las capacidades de tutelar al ciudadano como consumidor o usuario.

Todo el estudio se llevará a cabo partiendo de una reseña histórica que nos ubicará en un contexto social, político y cultural. Posteriormente se desarrollará el ámbito subjetivo de aplicación partiendo de una conceptualización inicial del derecho del consumo.

Finalmente se desarrollarán cada uno de los principales derechos de los consumidores y usuarios entendiendo cuáles son sus alcances, mecanismos y sus ámbitos de aplicación.

## 1.2 Objeto y objetivo de estudio

El objeto de estudio del presente trabajo es investigar sobre el Derecho de consumo. Pretendemos conocer cómo se origina la necesidad de generar una normativa sobre esta materia.

El objeto a analizar será la normativa y legislación vigente, así como el origen y desarrollo de la misma a nivel estatal, autonómico y local.

De acuerdo con el objeto de estudio planteado, nuestro objetivo será llegar a comprender si la legislación llega realmente a aquellos para quien está diseñada, es decir, los consumidores y los usuarios.

Recrearemos los casos en los cuales el consumidor o usuario puede serle útil dicha legislación, y comprobaremos si en la práctica real, es decir, mediante sentencias actuales la legislación responde realmente a las necesidades planteadas.

También será de vital importancia glosar los actores que intervienen en el objeto de estudio, no solo hablaremos de consumidores y usuarios, sino también de proveedores, clientes, empresarios y productores. Al mismo tiempo para tener mayor conocimiento sobre el objeto de estudio, indagaremos en las dimensiones privada y pública del Derecho del consumo.

Finalmente ampliaremos nuestro objeto de estudio analizando cada Derecho que los consumidores y usuarios tienen actualmente en la legislación vigente, y como objetivo pragmático crearemos una guía de uso y un decálogo para los usuarios y consumidores.

### 1.3 Asignaturas vinculadas

En el Grado de Gestión y Administración Pública, que curso en la Universidad Politécnica de Valencia, ha habido sin duda múltiples asignaturas que me han sido de ayuda en la realización del presente trabajo, es por ello que a continuación nombraremos aquellas de mayor utilidad.

#### ☞ Derecho Constitucional:

- Debido a las indiscutibles enseñanzas de ésta asignatura en la comprensión de la Constitución Española, así como la búsqueda de sus artículos. El profesorado se implicó en nuestro conocimiento de la Constitución más allá de lo puramente textual, es decir en la comprensión de los matices del propio lenguaje legislativo.
- Es por ello que consideramos que para la realización de dicho trabajo es imprescindible instruirse en el Derecho Constitucional, ya que el alcance y tutela de los derechos de los consumidores españoles comenzaron a ser efectivos gracias a su aparición en la Constitución Española.

#### ☞ Derecho Administrativo y Poderes y Órganos e instituciones Constitucionales:

- Del mismo modo que la asignatura de Derecho Constitucional se vio necesaria e imprescindible, éstas se presentan como una asignatura imprescindibles para el desarrollo del presente trabajo ya que nos aportaron conocimientos sobre las distintas administraciones, su funcionamiento, su esencia y razón de ser.
- Por tanto, creemos que sin los conocimientos sobre las entidades administrativas que forjan la normativa y legislación del tema, su funcionamiento, su dedicación, saber cuáles son sus fines últimos, y todo aquello que abordamos, sería muy difícil la redacción de éste trabajo.

#### ☞ Fundamentos del Derecho Mercantil:

- Se define el Derecho mercantil como *“Conjunto de normas que regulan la actividad de los comerciantes, los actos de comercio y las relaciones jurídicas derivadas de la realización de éstos”*. Es por la naturaleza del

propio trabajo que la obtención de conocimientos en el Derecho mercantil es una base para la comprensión de las actividades propias de comerciantes y las relaciones jurídicas existentes para con los consumidores

☞ Gestión de Calidad:

- Bien es cierto que diversas asignaturas de la rama jurídica como Gestión Jurídica 1 y 2 han sido de gran aporte en los conocimientos legislativos y jurídicos; pero hemos creído conveniente resaltar la importancia de la asignatura Gestión de Calidad en el análisis del presente trabajo.
- Esto es debido a que en dicha asignatura estudiamos como se lleva a cabo la protección y defensa del consumidor, así como las distintas normativas que rigen el control del alcance de los derechos y obligaciones de los mismos consumidores, de las empresas y de las propias administraciones.

## CAPITULO 2: PRECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO DE CONSUMO

### 2.1 Ámbito internacional

Si bien la existencia del mercado y por concatenación también la de consumidores se ha dado ininterrumpidamente a lo largo de la historia, se empezó a tornar necesaria una especial protección con la llegada de la sociedad de consumo<sup>1</sup> y el aumento de la complejidad de los mercados.

Partiendo de una imprevista recesión económica en los años 30, unido a las secuelas producidas por diversas guerras mundiales; los consumidores vieron que se ejercía sobre ellos una privación de aquellos bienes entendidos como “primarios”.

La demanda de bienes se vio nublada por la necesidad de aquellos consumidores que recurrieron a la compra de todo aquello que se ofertase por las empresas. Es por ello, que se dieron de lado las necesidades de usuarios y consumidores al mismo tiempo que se menospreció la seguridad de los mismos, porque se saldaban todos los productos ofertados, es decir, se vendía todo aquello que se ofertaba<sup>2</sup>.

Debido al compendio de todas estas causas sociales y políticas, es en la década de los 60 cuando se entiende la necesidad de crear una regulación jurídica efectiva.

Bajo dicha necesidad de regularizar y dar sentido normativo a lo que cada país entendía por consumidor, y por ende, lo que cada país entendía que a nivel administrativo debía ser el alcance de la protección al consumidor; surgen una serie de disconformidades y divergencias ya que no en todas las administraciones a nivel internacional se opinaba de la misma manera a cerca del consumidor, de igual manera que no todas las administraciones estaban lo suficientemente desarrolladas para abarcar la protección del mismo bajo todos los efectos.

Es entonces cuando la Organización de las Naciones Unidas en su afán de difusión del derecho internacional<sup>3</sup> y en su determinación por la protección de los derechos humanos, en 1981 comienza a elaborar unas pautas generales que fueran útiles a nivel global.

---

<sup>1</sup> BENJAMÍN, A. (1994). Derechos del consumidor, *en defensa de los consumidores de productos y servicios*. Editorial La Rocca, p. 89.

<sup>2</sup> DICHTER, E. (1969). Handbook of Consumer Motivations: The Psychology of the World of Objects. Las motivaciones del consumidor. Editorial Sudamericana.

<sup>3</sup>Resolución de 1981/62 de 23 de julio de 1981 del Consejo Económico y Social de la ONU.



Dos años después en 1983 dichas directrices universales, internacionales y globales son expuestas por el entonces Secretario General de la ONU. Éstas directrices no serán aprobadas hasta 1985 ya que, debido al alto interés social, generan controversia y tras diversas discusiones se aprueban por la Asamblea general de la ONU el 9 de abril de 1985.<sup>4</sup>

En dichas orientaciones generales, se pide la difusión entre gobiernos de las mismas así como de todas aquellas partes interesadas y al mismo tiempo se pide a todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que elaboren unas directrices sobre éstas esferas y que se distribuyan a los órganos y administraciones competentes.

Las directrices, tal y como se anuncia en su anexo parten del reconocimiento de que los consumidores debían afrontar desequilibrios económicos y que por tanto debían tener acceso a productos que no fueran peligrosos. Éstas directrices pretendían ayudar a la protección de los habitantes que tuvieran calidad de consumidores, en particular de los países en desarrollo.<sup>5</sup>

Así mismo entre sus objetivos también se encontraban las instrucciones de facilitar las modalidades de producción según los deseos de los consumidores, la adopción de normas éticas, la creación de grupos de defensa, y el fomento de cooperación internacional<sup>6</sup>.

Dichas directrices, son subdivididas en su redacción en cuatro puntualizaciones; en primer lugar los objetivos generales, en segundo lugar los principios generales, en tercer lugar las directrices, y por último la cooperación internacional. Se ha creído conveniente resaltar dicha aclaración debido a la matización que se realiza a continuación.

Es en el tercer punto, al hablar de las directrices, cuando se comienzan a nombrar los bienes y servicios y por tanto se generan matices entre las prestaciones o consumiciones de los mismos.

Se entiende que los ciudadanos que consumen un bien o hacen uso de un servicio ambos se abarcan bajo el término de “consumidores”; más sin embargo tiempo después se acuñará también a dicha normativa el término de consumidores y usuarios, detallando las diferencias entre los mismos.

Ésta serie de concreciones se detallaran en el presente trabajo más adelante en el Capítulo 3.

---

<sup>4</sup>Resolución Nº 39/248 del 9 de abril de 1985 de la Asamblea General de la ONU.

<sup>5</sup> Resolución 39/248. Protección del consumidor. 106ª sesión plenaria del 9 de abril de 1985. Anexo.

<sup>6</sup>Informe del Secretario General sobre el desarrollo sostenible del Consejo Económico y Social de la ONU del 19 de febrero de 1998.

## 2.2 Ámbito Europeo

Partiendo desde un ámbito sociopolíticamente europeo, la protección por el consumidor, o el deseo de regulación del consumo se hace efectivo ante la creación del Tratado de la Unión Europea<sup>7</sup> que recoge un compendio de acuerdos previos reflejados en la Carta de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, el Acta final de Helsinki<sup>9</sup> y los objetivos planteados en la Carta de París<sup>10</sup>.

Se podría afirmar por los propósitos y principios anunciados en las Cartas, actas y tratados nombrados anteriormente, que surge una necesidad y preocupación real de darle una regulación normativa al alcance de protección sobre consumidores y usuarios de la Unión Europea.

Entenderemos pues que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en su Título XIV - Protección de los consumidores - genera para nosotros un punto de partida ya que pese a que en anteriores actas o convenios fuere sutilmente comentado, en éste hay una formalización y reiteración por la preocupación de regular su contenido.

Comprobando el sumario de dicho tratado constitutivo es posible observar que inicialmente se enumeran los principios donde las partes contratantes declaran constituir una Comunidad Europea cuya misión sea promover la realización de políticas o acciones comunes mediante una serie de condiciones y políticas económicas de los Estados miembros. Ello es importante para nosotros porque es donde inicialmente se anuncia que es de gran importancia la *“contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores”*.

En la segunda parte de dicho tratado, continuando con la visión del sumario inicial se enuncia la Ciudadanía que será perteneciente a dicha Unión, y de la misma manera que anteriormente se habla de la figura del consumidor.

En tercer lugar, atañéndonos a la finalidad del presente trabajo se enumeran las Políticas que serán propias de la Comunidad, entre ellas inicialmente la más reseñable será el artículo 33, donde se pretende *“asegurar al consumidor suministros a precios razonables”*, y más adelante en el artículo 34 se promulga que la organización podrá, para el cumplimiento del artículo 33 tomar

---

<sup>7</sup> Tratado de la Unión Europea. ES. 30.3.2010. Diario Oficial de la Unión Europea. C 83/17

<sup>8</sup> Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Comité Internacional de Justicia del 26 de junio de 1945.

<sup>9</sup> Acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa del 1 de agosto de 1974.

<sup>10</sup> Carta de París del 21 de septiembre de 1990

todas las medidas necesarias, entiéndase desde la dación de pagos o subvenciones a la producción y comercialización como la regulación de precios.

En el nombrado artículo 34 cabe destacar que se promulga la importancia del deber de los países firmantes, de excluir toda discriminación entre productores o consumidores.

Así mismo continuadamente; en el artículo 84 del mismo se retoma la prohibición de la explotación abusiva, y la incompatibilidad ejercer una limitación al mercado común con la pertenencia a la Unión Europea.

Por contraposición en el artículo 87, tratan de dilucidar las ayudas que serán otorgadas por los Estados y que serán compatibles con el mercado común, y entre dichas subvenciones se tratan aquellas ayudas que fueren de carácter social y que se concedieran a consumidores individuales, basadas en el principio de no discriminación.

En el artículo 153, y dando comienzo al título XIV *“la protección de los consumidores”* se entiende como punto clave del tratado en lo que a nuestro fin último de dicho trabajo nos atañe, ya que es donde se expresa con claridad el alcance y tutela que tomará como punto de partida cada país integrante en materia de protección al consumidor. Es una delimitación de cuáles serán aquellos intereses de los consumidores de los cuales cada estado debe ser garante de su protección.

La salvaguardia de dichos intereses, se llevará a cabo teniendo en cuanto las exigencias de protección del propio consumidor. Se puede entender que ello es en cierta medida *“revolucionario”* debido a que desde el punto de vista del consumidor, se ejecuta un cambio trascendental que pasa del desamparo administrativo, a la formación de su exigencia como algo imperioso para las autoridades administrativas.

Será importante destacar por último de dicho tratado que tal y como anuncia el artículo 257, se deberá ejecutar en cada Estado de los firmantes un Comité Económico y Social de entre los cuales los consumidores tendrán representatividad mediante un representante que constituirá el mismo, junto con profesionales, artesanos, comerciantes, y demás profesionales de la sociedad civil. Se entiende que ello es un punto en cierta medida coercitivo al cumplimiento de la norma.

## CAPITULO 3: CONCEPTUALIZACIÓN Y AMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

### 3.1. Aproximación al Derecho de consumo

A lo largo del presente capítulo se ofrecerá información sobre el tratamiento jurídico del Derecho del Consumo así como el alcance de la protección del consumidor.

Según la Real Academia Española de la lengua, se define Consumo como: Acción y efecto de consumir; y al consumidor como: persona que adquiere productos de consumo o utiliza ciertos servicios. Es por ello que podemos deducir que el Derecho del Consumo será la parte del ordenamiento jurídico dedicada a salvaguardar los derechos de aquellos que consuman, o tengan intención de adquirir un producto o usar un servicio.

Hay autores que lo definen de la siguiente manera: *“El derecho del consumo reúne el conjunto de normas, reglas e instrumentos que son el resultado, en el plano jurídico, de diferentes iniciativas tendentes a asegurar o aumentar la protección del consumidor en el mercado económico”*<sup>11</sup>.

En una investigación sobre la opinión de varios autores Europeos especialistas en materia de derecho del consumo, hemos podido comprobar que el derecho del consumo lo califican como “ayuda jurídica al consumidor”. Este término, que a simple vista parece no tener relación con nuestro estudio, si ahondamos en la idea nos da una visión más nítida sobre el alcance y el campo de acción del consumo.

A modo de crítica podríamos decir que la definición del término “ayuda jurídica al consumidor” parece mucho más realista respecto a la finalidad que persigue el derecho del consumo. La ayuda jurídica al consumidor pone de manifiesto el campo de análisis del derecho, ya que si nos damos cuenta, en realidad el derecho del consumo se centra principalmente en el consumidor más que en el propio acto de consumo.

Además la terminología europea (sin ignorar la función de consumir) se centra en la situación propia del consumidor con respecto a los agentes económicos que puedan influir en el acto de consumo.

Hemos creído importante realizar esta matización ya que de este modo podemos ser capaces de apreciar el amplio campo de actuación que posee el derecho del consumo.

---

<sup>11</sup> BOURGOIGNIE, T. (1979) *Réalité et spécificité du droit de la consommation*, Francia, p. 295

Por el contrario, debemos añadir que, aunque la definición de “*ayuda jurídica al consumidor*” amplíe el campo de estudio, hemos comprobado que se centra en exceso en los intereses de los consumidores y no tanto en su manera de hacer efectiva la protección al propio consumidor.

Entendiendo ahora que el derecho del consumo atiende a unos criterios más integradores<sup>12</sup> podemos afirmar que, sus ámbitos de actuación serán principalmente:

- I. El establecimiento de sistemas educativos o consultivos que estén al alcance de los consumidores de una manera cercana para que; sin intermediarios, ellos mismos puedan ser conocedores tanto de sus propios derechos como de sus propias obligaciones como consumidores o usuarios.
- II. Creación de criterios normativos que garanticen que en las instituciones, administraciones y organizaciones tanto públicas como privadas existirá una representatividad real.
- III. Orden y distribución de medios que permitan al consumidor beneficiarse de dichos derechos, como por ejemplo:
  - a. Mermar barreras legales;
  - b. Facilitar la resolución de conflictos;
  - c. Engrosar la representatividad judicial;
  - d. Creación de reglas, disposiciones o normativa que promuevan las organizaciones alternativas o no jurídicas;
  - e. Favorecer a aquellos consumidores con niveles de renta inferior unas vías judiciales efectivas.
- IV. Consolidar el asociacionismo mediante subvenciones y ayudas.
- V. El punto anterior conllevará un inevitable proceso de institucionalización en el cual debe haber un soporte jurídico efectivo y un apoyo férreo de las instituciones públicas para salvaguardar sus intereses.

Partiendo de estos ámbitos de actuación, podemos entender el derecho del consumo como una dimensión jurídica de apoyo y ayuda, pero también como una vía de igualdad ante la justicia.

---

<sup>12</sup> LASARTE ÁLVAREZ, CARLOS. *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*. Dykinson. Madrid 2016

Separándonos de definiciones del derecho del consumo entendidas por autores, según sus puntos de vista o según sus ámbitos de actuación, nos focalizamos ahora sobre una de las propias ramas del Derecho.

En lo que respecta a la defensa del consumidor, en el ámbito del Derecho Mercantil, siempre se ha concebido la idea de la “soberanía del consumidor”. Con ella se justifica la libertad de elección real que tiene el consumidor. Entendemos que esta libertad siempre se ha dado desde un punto de vista formal.

La protección de consumidores y usuarios, como ya hemos visto, en el marco del Derecho del Consumo es un campo difícil de precisar, debido a que es aplicable en múltiples supuestos. Además, la influencia del principio de protección del consumidor hizo que se generasen numerosas disposiciones normativas que, con la finalidad inicial de proteger al contratante, afectaban a muchos sectores del ordenamiento jurídico, tales como el Derecho administrativo, civil, mercantil, procesal y penal.

El principio de protección del consumidor podemos decir que se institucionaliza mediante los artículos 51 y 53 de la Constitución Española, y aunque por sí mismo este principio no tiene eficacia, el propio artículo 53 dice que: *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*.

Sabemos que la Constitución no establece una limitación, ni una delimitación de la protección del consumidor; sí es cierto que desarrolla el deber de protección a consumidores y usuarios pero no marca máximos *per se*. A lo anteriormente citado cabe añadir que *“El Derecho del Consumo ha tenido un desarrollo extraordinario, pero también caótico. El punto de partida es la existencia de normas de origen comunitario, de origen estatal y de origen autonómico”*<sup>13</sup>.

Es importante tener en cuenta este matiz ya que en sus orígenes el Derecho del consumo nace como incorporación al Derecho interno a partir del Derecho de la UE, y por tanto se solapa a veces con Directivas comunitarias o con la defensa de la protección del consumidor otorgada por la Unión Europea.

Tal y como se anuncia en el Pleno del Tribunal Constitucional: *“la defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones [...] pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la*

---

<sup>13</sup> PARRA LUCÁN, MARÍA A. *Legislación de Consumo*, Tecnos, Madrid, 2007, pp.13

*operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias”<sup>14</sup>.*

Éste extracto de la Sentencia del Tribunal Constitucional da a entender que el aumento de normativa autonómica en los inicios legislativos, donde se comienza a desarrollar los preceptos del Derecho del Consumo y los derechos de consumidores y usuarios no solo es real, sino que también es el motivo de una superproducción normativa.

Entendemos que la saturación de normativa autonómica se debe por un lado a las competencias propias de las autonomías en materia de protección a consumidores y usuarios; y por otro lado a las competencias que se adquirirán de manera sucesiva tras las reformas de los Estatutos de Autonomía.

Dejando de lado la normativa autonómica, en lo que atañe al Derecho Nacional, sabemos que en las primeras etapas de desarrollo legislativo se generan una serie de problemas debido a que:

- La normativa autonómica reiteraba los principios estatales;
- Dificultad de determinar con claridad el ámbito de eficacia de unas y otras normas;
- Solapamientos;
- Reproducciones normativas para sectores concretos ya regulados con carácter general;
- *“Sensación de improvisación y, a veces, de una legislación por puros impulsos políticos. Seguramente este es el caso de la reforma del artículo 34 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”<sup>15</sup>.*

Centrándonos en lo que atañe a la normativa estatal, es de especial relevancia mencionar el art. 51 de la Constitución Española, que como se ha dicho anteriormente, genera un punto de partida en cuanto al desarrollo legislativo sobre la protección y defensa de consumidores y usuarios. En este artículo se dispone lo siguiente:

*“1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*

---

<sup>14</sup> STC 71/1982, de 30 de noviembre, Tribunal Constitucional. ECLI:ES:TC:1982:71

<sup>15</sup> PARRA LUCÁN, MARÍA A. (2007) *Legislación de Consumo*, Tecnos, Madrid.

*2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.*

*3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.*

Este artículo tiene tanta relevancia debido a que no es una mera disposición o precepto programático, sino que tiene eficacia por sí mismo; es decir, su ámbito de actuación no se deja a voluntad del legislador sino que se refleja en los campos mencionados:

- Protección de la efectividad de los procedimientos;
- Protección de la seguridad;
- Protección de la salud;
- Protección de los intereses económicos.

Y por otro lado;

- Promoción de la información;
- Promoción de la educación de consumidores y usuarios;
- Fomento en las organizaciones.

Hemos creído relevante resaltar el matiz de distinción que hay en el mismo artículo entre el apartado 1 y el apartado 2, ya que la propia Constitución no deja nada al azar y entiende que es digno de resguardar, amparar, favorecer o defender aspectos clave como la seguridad y la salud entre otros. Y señala que su objetivo con estas actividades es darlas a conocer e impulsar su buen uso en las organizaciones.

Los principios que se recogen en la Constitución Española sobre la protección de consumidores y usuarios, más allá del artículo 51, también abarcan las medidas de protección que se llevan a cabo, como por ejemplo el establecimiento de la figura del Defensor del Pueblo en el Art. 54 C.E.:

*“Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.*

Siguiendo el razonamiento que hemos expuesto se entiende que gracias a los artículos constitucionales citados, se refleja la historia del Derecho del



Consumo como una llave que abre la protección de consumidores y usuarios. Por otro lado, hay una serie de autores<sup>16</sup>, en gran parte expertos en Derecho Mercantil, que niegan que dichos artículos constitucionales fueran el principio de la protección al consumidor y manifiestan que la protección de consumidores y usuarios es un principio general del Derecho y que por tanto habría que remitirse a la libertad de empresa.

### 3.2 Características del Derecho del consumo

Habiendo ya con anterioridad desarrollado caracteres de especial relevancia del Derecho del consumo, es de vital importancia exponer las principales características que fundamentan y dan razón de ser al Derecho del consumo.

Siguiendo la particular clasificación que efectúa Claude Champaud<sup>17</sup>, experto investigador en derecho económico y derecho penal económico, y siguiendo también las notas que perfilan la protección y defensa de consumidores y usuarios según la LGDCU, podemos afirmar que el derecho del consumo presenta de las siguientes características:

#### I. Instrumentalismo:

El instrumentalismo según la LGDCU es *“la acción normativa de política jurídica de protección y defensa de los consumidores y usuarios que debe contribuir eficazmente al cambio social (Estado social y democrático de Derecho –art. 1.1. C.E.-), mejorando el equilibrio tanto en las relaciones empresariales entre sí como en las relaciones que se mantienen entre los operadores económicos y los consumidores o usuarios”*.

En este sentido podemos entender que la legislación de Derecho del consumo aspira a contribuir al cambio social, mejorando el equilibrio. Es decir, el Derecho de consumo tiene la obligación directa de proporcionar todos aquellos instrumentos que pudieran ser necesarios a nivel político, económico o social en ayuda al consumidor y usuario.

Al mismo tiempo que proporciona estos instrumentos para hacer efectivas las políticas planteadas, debe demostrar la utilidad de las mismas. Cada

---

<sup>16</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, A. (1992) Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Coordinador R. Bercovitz y J. Salas. Ed. Cívitas, Madrid, p. 12 y ss.

<sup>17</sup> CHAMPAUD, C. (1967), Artículo sobre *Contribución a la definición de derecho económico*.

instrumento ofrecido debe ser útil en los niveles de intervención que planea nuestra propia Constitución: formación, información, promoción, protección de los intereses, etc. En el preámbulo de la LGDCU se expresa que dicha ley *“aspira a dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa”*.

## II. Carácter multidisciplinar:

Resulta es indiscutible que el carácter del Derecho del consumo es multidisciplinar debido a la relación que éste mantiene con varias disciplinas jurídicas.

La LGDCU habla sobre el alcance del ordenamiento jurídico en su protección a los consumidores y usuarios: *“La protección de consumidores y usuarios es una cuestión que afecta a gran parte de nuestro ordenamiento jurídico”*.

Es por ello que a continuación señalaremos los puntos de conexión entre el Derecho del consumo y las distintas disciplinas jurídicas. Citaremos solamente los aspectos comunes, ya que en los capítulos posteriores también se harán referencia las principales disciplinas jurídicas presentadas a continuación:

### a) Derecho civil:

En el Derecho civil se entiende que el acto o acción de consumir generalmente es un intercambio formalizado en un contrato, igualmente que en el acto de prestación de un servicio; el usuario que disfruta del servicio que se presta, ha celebrado de un contrato para hacer efectiva la prestación y disfrute del mismo.

En ese sentido, *“el contrato existe desde que una o varias personas consienten en obligarse respecto de una o de otras, a dar alguna cosa o prestar algún servicio”*<sup>18</sup>.

Entendiendo la obligatoriedad real que debe haber tras todo acto de consumo al estar prestándose un servicio, comprándose un bien, etc. somos capaces de llegar a la conclusión lógica de que el Derecho civil y el Derecho del

---

<sup>18</sup> Art. 1254 del Código Civil T. (1994)

consumo son inseparables ya que tras todo acto de uso o consumo debe percibirse la formalización previa de un contrato<sup>19</sup>.

Además, toda utilización de bienes y servicios puesta a disposición de los usuarios y consumidores, deberá quedar cubierta por los principios reguladores de la responsabilidad civil, delimitándolas desde la funcionalidad del bien, forma de uso o normativa del servicio, hasta los posibles efectos adversos del mismo.

#### b) Derecho mercantil

De igual forma el Derecho mercantil y el Derecho del consumo están ligados desde la creación del mismo. El Derecho del consumo niega que las relaciones que se establecen entre dos profesionales o empresas sean pertenecientes al ámbito competencial del Derecho del consumo, a menos que una de las partes actúe en calidad de consumidor.

Hay autores como Rodrigo Uría o Aurelio Menéndez<sup>20</sup>, que afirman que las relaciones que surgen en el campo del derecho del consumo son “actividades o actos mixtos”, ya que afectan tanto por un lado a pequeñas y medianas empresas, como a las medidas impuestas que deben conllevar una autorización previa.

Estos actos, plantean la duda de si son civiles o mercantiles, ya que no afecta a toda la materia del Derecho mercantil, sino a lo referente al Derecho de las obligaciones y contratos. Los autores Uría y Menéndez consideran que, para que su carácter sea atribuido como mercantil se debe atender a la pertenencia de dicho acto.

#### c) Derecho económico

*“El Derecho económico comparte con el Derecho del consumo sus preocupaciones macrojurídicas, ya que pretende organizar el sistema económico y asegurar un mejor funcionamiento”<sup>21</sup>.*

El Derecho económico tiene como función principal asegurar la organización de la producción, distribución, circulación y finalmente el consumo de bienes y de servicios; es por ello que inevitablemente se genera un lazo de unión entre ambas disciplinas jurídicas.

#### d) Derecho procesal

---

<sup>19</sup> FUENTESCA DEGENEFTE, C. Y DÍAZ ALABART, S. (2017) *Resolución alternativa de litigios de consumo a través de ADR y ORD (Directiva 2013/11 y Reglamento (UE) nº 524/2013)*. Dykinson. Madrid.

<sup>20</sup> URÍA, R. Y MENENDEZ, A. (2005) *Lecciones de Derecho Mercantil*. S.L. Civitas Ediciones. Madrid.

<sup>21</sup> BOURGOIGNIE, T. (1994) *Elementos para una teoría del derecho del consumo*, Vitoria-Gasteiz, Elkar S.Coop., p. 177

*"La legislación española no resulta demasiado generosa con los consumidores en el área de su protección procesal"<sup>22</sup>.*

Los derechos de los consumidores y usuarios plasmados en diversas normas, chocan con los costes que requiere la propia actividad procesal en la defensa de los Derechos nombrados, por tanto es indiscutible que el Derecho del consumo camina de la mano junto con el Derecho procesal.

Para disponer de un Derecho del consumo eficaz que actúe libremente y que sea coherente, debe existir de forma inherente una organización judicial que se encargue del cumplimiento del mismo; así como de la resolución de conflictos planteados en demandas y denuncias.

Todo ello resulta facilitador a nivel administrativo, pero desde la perspectiva del consumidor es fundamental, ya que le acerca la jurisdicción haciendo que se simplifiquen y faciliten los trámites, y que en definitiva la accesibilidad de consumidores y usuarios sea real y efectiva.

e) Derecho penal

Tal y como se prevé en los art. 281 a 286 del Código Penal, existe una férrea protección a los consumidores. En estos artículos se tipifican las conductas que de incumplirse serían delictivas, en búsqueda de la tutela de los intereses económicos de los consumidores.

Podemos poner como ejemplo uno de los artículos nombrados, como el artículo 283:

*"Se impondrán las penas de prisión de seis meses a un año y multa de seis a dieciocho meses a los que, en perjuicio del consumidor, facturen cantidades superiores por productos o servicios cuyo costo o precio se mida por aparatos automáticos, mediante la alteración o manipulación de éstos".*

En definitiva el Derecho penal persigue la protección también del orden económico y social, así como de la calidad de vida del ciudadano como colectivo o comunidad.

f) Derecho administrativo:

Para que se haga efectiva la noción de consumidores y usuarios, sobre todo la de usuarios, se necesita que la administración ejerza de prestadora de servicios. Es por ello que entendemos que ser consumidor es ser también en cierta medida, ser un usuario de los servicios públicos.

---

<sup>22</sup> STS de 26 de septiembre de 1997

De este modo la normativa que sea de aplicación al empresario también será de naturaleza pública, ya que se imponen administrativamente una serie de obligaciones para la actividad del mismo.

Es por ello que entre los mecanismos que existen de protección de los derechos de los consumidores y usuarios destacará la inspección y control de productos, bienes y servicios, ya que se trata de un mecanismo tutelado administrativamente.

### III. Unidad y autonomía

El Derecho de consumo no se puede encasillar por completo en una sola disciplina jurídica, encasillamiento que se puede percibir en otras disciplinas. Es cierto que el Derecho del consumo no es una rama o una disciplina mixta perteneciente a dos de ellas; todo lo contrario, el Derecho del consumo debido a su enfoque multidisciplinar es autónomo, porque su finalidad es corregir los desequilibrios que puedan existir.

Como hemos podido comprobar el Derecho del consumo mediante su carácter multidisciplinar ha sabido crear una combinación legislativa que conlleve a la aplicación de sus principios y que promueva su campo de acción e intereses principales.

Para finalizar podríamos afirmar que la naturaleza del Derecho del consumo es más bien inclusiva ya que sigue un modelo adaptador y participativo.

### 3.3 Dimensión pública y privada del Derecho del consumo

Como hemos destacado previamente, los consumidores y usuarios han adquirido mayor importancia dentro del ámbito del Derecho del Consumo de manera progresiva en el tiempo.

Teniendo en cuenta que el Derecho del consumo no está basado en una legislación cerrada, sino que es inclusiva e interdisciplinar, nos damos cuenta que la asociación de consumidor como “persona que compra un bien”, es una asociación excesivamente simple y que no abarca todos los ámbitos de actuación a los que se expone el Derecho del consumo.

Es por ello que la composición “mixta” del Derecho del consumo nos lleva a darnos cuenta de que el ámbito de actuación es tanto público como privado.

Por tanto la problemática que nos atañe a continuación es desarrollar el sesgo existente entre lo público y lo privado, ya que el Derecho del consumo es una materia jurídica híbrida.

Será importante también aclarar el concepto de consumidor en cada ámbito planteado (público y privado), porque pueden existir distintas expresiones según el ámbito en el que nos hallemos.

Los matices serán también distintos según la relación que el consumidor adquiera con el producto que adquiera o el servicio que disfrute.

Una vez entendida la división que existe dentro del Derecho del consumo en el ámbito privado y público del mismo, procedemos a su desarrollo.

#### 3.3.1 Dimensión privada del Derecho del consumo

Partiendo de un punto de vista macroeconómico, podemos definir el consumo privado como *gasto realizado por las empresas, “familias e individuos en un periodo indeterminado de tiempo, cuya finalidad última será la satisfacción de las necesidades de consumo a través de los bienes y servicios que ofrece el mercado”*.

El consumo privado es de especial importancia en la macroeconomía, ya que es capaz de medir en un intervalo temporal el valor de los bienes o servicios que se adquieren por cada individuo, institución, empresa o familia, según sus actividades.

Cabe destacar que en el Derecho de consumo, según la definición de “consumidor” que se use, llevará al lector a entender la finalidad del consumo desde distintos puntos de vista. Es decir, si definimos al consumidor como un cliente, entenderemos que será quien lleva a cabo el acto de consumir.

Por otro lado si no concebimos que se esté realizando un contrato si no que el consumidor se entiende como el que usa bienes o servicios, entenderemos que será un “*consumidor material*”<sup>23</sup>.

Tal y como se señaló en el informe Molony, se consideraba que un consumidor era “*alguien que adquiere a plazos bienes para un uso o consumo privado*”<sup>24</sup>.

Aunque en capítulos posteriores se ahonde en la idea del concepto de consumidor y concepto de usuario, es destacable hacer esta alusión ya que dentro de las características planteadas se entenderá que el acto de consumo debe ser para “uso privado”.

Entrando por tanto ya en materia, podemos decir que el consumo privado nace junto con la normativa del Derecho civil y mercantil, que con el paso del tiempo tienen un afán mayor de protección de consumidores y usuarios y por tanto introducen esta materia en sus normativas.

Como bien sabemos y hemos comentado con anterioridad el art. 51 de la Constitución Española se manifiesta como un principio capaz de regir tanto la política social como la económica que las autoridades, administraciones y poderes públicos deben garantizar y promover. El interés social que surge respecto a la protección de consumidores y usuarios lleva a las administraciones públicas a aumentar la normativa que había respecto a esta materia.

La reciente normativa vigente en el ámbito del derecho privado estatal tiene su origen en normativas europeas, ya que a nivel comunitario fueron instauradas las cuatro libertades fundamentales siguientes:

- Libre circulación de las mercancías;
- Libertad de establecimiento y prestación de servicios;
- Libertad de circulación de trabajadores;
- Libre circulación de capital.

---

<sup>23</sup> BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R. (1987) *La Responsabilidad por los daños y perjuicios derivados del consumo de bienes y servicios*, Madrid, p. 231.

<sup>24</sup> Cfr. *Final Report of the Committee on Consumer Protection*, (1962) Presented to Parliament by the President of the Board Trade by Command of the Mayesy, July, London, pág.1, nº 2.

Todas tienen influencia en el campo del derecho de sociedades, del derecho internacional privado, del derecho sobre la propiedad intelectual, y sobre todo, un gran impacto sobre el derecho del consumo.

Pese a esta influencia europeísta, remontándonos históricamente a la instauración de la C.E. el derecho privado se constitucionaliza, es decir, se ajusta a la Constitución y se reinterpreta.

Según la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios *“El consumidor y usuario, definido en la ley, es la persona física o jurídica que actúa en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. Esto es, que interviene en las relaciones de consumo con fines privados, contratando bienes y servicios como destinatario final, sin incorporarlos, ni directa, ni indirectamente, en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros”*.

Por la propia definición podríamos afirmar que el punto de vista empleado responde puramente a conceptos económicos y que es excluyente respecto de toda actividad empresarial aunque su actuación sea puramente en el mercado y mediante la contratación de bienes y servicios a empresarios.

Entendemos que el derecho de consumo queda vinculado al derecho privado cuando se trata del derecho de sociedades, ya que los consumidores y usuarios son clientes de las empresas y por ello son sujetos de la actividad económica. Podemos decir que el derecho privado tiene como fin proteger las relaciones e intereses de los individuos.

Para ofrecer soluciones más rápidas y alternativas a los conflictos y en materia de consumo, un abaratamiento del coste, las administraciones promueven, por ejemplo, sistemas alternativos como los previstos por la agencia estatal de protección al consumidor, asociaciones de consumidores, grupos de consumidores afectados, etc.

Por lo que respecta a las Asociaciones de consumidores de ámbito nacional, presentes en el consejo de consumidores y usuarios, en España podemos citar las siguientes:

- ❖ ADICAE: Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros;
- ❖ ASGECO: Asociación General de Consumidores;
- ❖ AUC: Asociación de Usuarios de la Comunicación;
- ❖ CEACCU: Confederación Española de Organizaciones de Amas de casa, Consumidores y Usuarios;
- ❖ CECU: Confederación de Consumidores y Usuarios;



- ❖ FACUA: Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción – FACUA;
- ❖ FUCI: Federación de Usuarios-Consumidores Independientes;
- ❖ HISPACOOOP: Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios;
- ❖ OCU: Organización de Consumidores y Usuarios;
- ❖ UCE: Unión de Consumidores de España;
- ❖ UNAE: Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España.

Aun así, el alcance que tiene el derecho privado es en realidad insuficiente para velar por los intereses de consumidores y usuarios; de la misma manera que sería insuficiente para poder controlar la variabilidad de los agentes de mercado y sus actuaciones.

Es por ello que el propio Estado aprobó una legislación que fuera capaz de ocuparse de manera efectiva de las relaciones que afecten a los poderes públicos y a su actividad, dando efectividad al principio de igualdad entre los individuos.

Previamente hemos hecho hincapié en la idea del carácter social que posee el derecho privado, entendiéndolo como *“conjunto de normas e instituciones a través de las cuales se realizan y ordenan las actividades económicas del hombre”*<sup>25</sup>.

En sí, el contenido del derecho privado va dirigido a regular las operaciones realizadas con bienes económicos. Por otro lado, cuando los bienes puedan ser considerados como conjunto económicamente evaluable, pasará a denominarse patrimonio, siempre que en su conjunto sean bienes transmisibles y heredables, haya garantía del cumplimiento de las obligaciones y por último, deberán ser intercambiables.

Continuando con el derecho privado, dentro del mismo existen dos ramas que afectan de manera directa al Derecho del consumo: el derecho civil y el derecho mercantil.

---

<sup>25</sup> BELTRAN, M. E. (2012) *Curso de derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 29

### 3.3.2 Dimensión pública del Derecho del consumo

En el Derecho se distinguen grupos normativos atendiendo a los principios que les dotan de características propias. Una de estas distinciones es la que nos ha llevado a desarrollar las diferencias existentes y matices que genera la dimensión pública y la privada del derecho del consumo.

Podemos distinguir el derecho público y el derecho privado de la siguiente forma: *“El derecho público es un conjunto de normas jurídicas destinado a regular la organización de los poderes públicos y las relaciones que puedan mantener entre sí y con el resto de ciudadanos [...] por el contrario el derecho privado está constituido por aquel conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre particulares”*<sup>26</sup>.

Tal y como hemos definido previamente con la visión macroeconómica y la dimensión privada del derecho del consumo, ahora podemos decir que la macroeconomía define el consumo público como, *“El gasto realizado por el Estado en sus diferentes instituciones en el ejercicio de sus actividades corrientes”*.

Creemos que es importante matizar las distinciones que podemos observar entre ambos, para esclarecer aún más la dimensión pública.

El derecho privado se centra en las relaciones entre particulares, mientras que el derecho público estudia el conjunto normativo que regula a las organizaciones en sus relaciones en general.

Bajo esta primera distinción, es importante entender que no solo es destacable la naturaleza propia de cada sujeto sino que también cabe estudiar la forma en la que se relacionan e interactúan. Otra de las diferencias que podemos sacar a la luz, es que en la dimensión privada existe una *“posición jurídica de igualdad, mientras que en las relaciones de derecho público una de las partes ocupa una posición de dominio”*<sup>27</sup>.

Respecto a ello, debemos discrepar ya que las administraciones públicas y en toda relación con las mismas no puede entenderse que exista una relación de superioridad real, en todo caso sí una superioridad a nivel administrativo como entidades garantes del buen funcionamiento administrativo público. Pero, bajo nuestro punto de vista, afirmar que son instituciones con dominio y superioridad es en parte equivocado.

Por otra parte las relaciones existentes en el ámbito privado están sujetas también a una cierta superioridad por parte del empresario, ya que es este mismo

---

<sup>26</sup> BELTRAN, M. EMILIO, 2012, *Curso de derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, página 37.

<sup>27</sup> BELTRAN, M. EMILIO, 2012, *Curso de derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, página 37.

quien está en disposición de ofertar o no, quien preestablece las condiciones de los contratos, y la parte fuerte de la relación de consumo.

Centrándonos en lo que atañe al Derecho del consumo y su parte pública, sabemos que en la etapa inicial del Derecho del consumo se generó un intenso debate, ya que inicialmente estaba considerado como parte perteneciente al derecho privado.

El derecho público trata de proporcionar al ciudadano un derecho del consumo eficaz, efectivo, cercano y cuyos costes judiciales no sean excesivos. Por todo ello en su afán de “control social<sup>28</sup>” el derecho público se apropia del Derecho de consumo, como medida de proporcionar al ciudadano un servicio eficaz y realizando un abaratamiento de los costes judiciales.

Podemos llegar a la conclusión de que el Derecho del consumo, o la normativa que regía de una manera privada el consumo existía previamente a la regulación instaurada por el derecho público. Más allá de todo ello entendemos que *“la función esencial del derecho público sería dirigir a los agentes del mercado mientras el derecho privado cumpliría un rol facilitador de las relaciones comerciales”*.

#### 3.4. Concepto de consumidor, cliente y usuario

Según el artículo 3 de la LGDCU: *“A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión.*

*Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial”*.

Aunque ambos conceptos estén unidos y parezca muy lógico que el consumidor será quien compre un bien y el usuario aquel que disfrute de un servicio, queremos hacer una distinción más detallada. Hemos creído que era necesario generar esta distinción terminológica debido a que tanto en la normativa como en la legislación vigente se habla de consumidores y usuarios sin reparar en las diferencias que existen entre ambos.

Es por ello que en primer lugar definiremos los términos, según la Real Academia Española de la Lengua:

---

<sup>28</sup> ESCUIN PALOP, V. (2011) *Elementos de derecho público*, Tecnos, Madrid, p. 18.

- Consumidor: 1. adj. Que consume. 2. m. y f. Persona que adquiere productos de consumo o utiliza ciertos servicios.
- Usuario: 1. adj. Que usa algo. 2. adj. Der. Dicho de una persona: Que tiene derecho de usar de una cosa ajena con cierta limitación. 3. adj. Der. Dicho de una persona: Que, por concesión gubernativa o por otro título legítimo, goza un aprovechamiento de aguas derivadas de corriente pública.

Es importante primeramente, tal y como hemos visto, destacar que la legislación en principio habla exclusivamente de los consumidores; es decir, cuando se trata el derecho del consumo, se habla del conjunto de derechos conferidos específicamente a los consumidores.

En la Carta Europea de Protección de Consumidores, aprobada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en 1973 (resolución 543/73), como bien indica el propio nombre de la Carta, el derecho a la protección y asistencia era únicamente ideado para el amparo de los consumidores.

Según la doctrina, se atiende a lo que busca el consumidor, y esto es adueñarse del *“valor de uso de lo adquirido”*<sup>29</sup>; en contraposición a esta idea se dice que el empresario *“busca el valor de cambio para recuperar su inversión y multiplicarla”*.

Como podemos comprobar tanto a nivel histórico, como a nivel legislativo, no hay una clara diferenciación entre los tres términos que titulan este epígrafe, pero los dos más relevantes (consumidor y usuario) parecen ser aquellos que tienen la línea que los diferencia más difusa entre sí, y es por ello que nos hemos preguntado los motivos de tal falta de precisión.

Para obtener una respuesta a nuestra pregunta hemos buscado en la normativa para comprobar las nociones de ambos conceptos.

En primer lugar es importante destacar que en la normativa de la Unión Europea coinciden varias directivas (Directiva 85/577, Directiva 93/13, Directiva 97/7, y la Directiva 99/44) en que el consumidor se debe definir como *“toda persona física que actúe con un propósito ajeno a su actividad profesional”*.

Es en estas Directivas donde encontramos un matiz muy importante; así en la Directiva 85/577, por ejemplo, es la primera vez en que se enuncia *“el uso”* de los bienes; de hecho la variación de la definición es la que más tarde dará pie a hablar de los usuarios. La definición concreta de ésta Directiva es la siguiente: *“toda persona física, que para las transacciones amparadas por la presente*

---

<sup>29</sup> GARCÍA BOTANA, G. y RUIZ MUÑOZ, M. (1999) *“La noción de consumidor”*, en *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Madrid, p. 28

*Directiva, actúe para un uso que pueda considerarse como ajeno a su actividad profesional". Será en las Directivas 93/13 y 97/7 cuando se sustituya el término "uso" por "propósito".*

Bajo nuestra opinión, tras lo señalado anteriormente podemos entender que el consumidor será la persona física que gaste un bien y por el contrario el usuario será la persona física que lo explote.

En la legislación sectorial española podemos encontrar las definiciones de usuario en un sentido más genérico, pero será en sector de las telecomunicaciones (debido a que en este sector se generan definiciones propias) donde se defina y se distinga entre consumidor y usuario. Es más, en la Ley General de Telecomunicaciones [LGT], se diferencia entre "*consumidor, usuario, usuario final y abonado*"<sup>30</sup>.

Por tanto, en lo que respecta a la legislación estatal, la primera Ley que encontramos que genera el matiz que se ha comentado es la Ley 32/2003 de 3 de Noviembre, general de Telecomunicaciones.

En dicha Ley se matiza claramente que el consumidor será "*aquella persona física o jurídica que utilice o solicite un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público para fines no profesionales*".

Sin embargo, y esta es la puntualización más importante, se define al usuario como: "*aquella persona física o jurídica que utilice o solicite un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público*". Se elimina por tanto de la definición de usuario el matiz de la finalidad profesional del mismo.

De la misma manera que se genera una distinción entre consumidor y usuario, e incluso se añaden otros actores como son el usuario final y el abonado, las Directivas comunitarias van más allá y definen también al "adquiriente"<sup>31</sup> y por otra parte en la legislación publicitaria se habla de los "destinatarios"<sup>32</sup>.

En suma podemos afirmar que, pese a que la legislación actualmente designe al consumidor y al usuario como actores principales de la acción del uso y consumo, hemos de ser conscientes de que no siempre ha sido de esta manera, ya que inicialmente solo constaba el consumidor.

Tiempo más tarde, en la distinción formal del uso de servicios frente al consumo de bienes, se genera una diferenciación etimológica y terminológica de

---

<sup>30</sup> Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones [LGT].

<sup>31</sup> La Ley 42/1998 [LDAT].

<sup>32</sup> Ley 34/1988 [LGP].

los mismos en función de la legislación o Directiva que defina el propio termino, ya que se detalla según las funciones específicas de cada normativa.

En la actualidad continúa habiendo una definición de ambos un poco difusa, ya que no ha habido una demarcación de las funciones de cada uno; es por ello que la legislación sigue hablando de consumidores y usuarios y no de cada uno de ellos por separado.

La imprecisión con la que la legislación trata la diferenciación de ambos términos nos ha parecido algo digno de reseñar, ya que creemos que en búsqueda de la precisión de los mismos hay un amplio abanico de matices y por tanto de definiciones confusas y ambiguas que dan al ciudadano y al operador jurídico una descripción sobre sus derechos y deberes del todo inexactos.

### 3.4. Distinción entre empresario, productor y proveedor

De la misma manera que en el apartado anterior, creemos en la importancia de analizar la definición de los participantes que intervienen en el Derecho del consumo, de un modo u otro, y que pese a que se encuentran en la legislación, se deben definir con precisión.

Así según el art. 4 de la LGDCU, se considerará empresario a *“toda persona física o jurídica, ya sea privada o pública, que actúe directamente o a través de otra persona en su nombre o siguiendo sus instrucciones, con un propósito relacionado con su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”*.

Por otro lado, en el artículo 7 de la misma ley se define proveedor de esta forma: *“Si suministra o distribuye productos en el mercado, entonces se denomina proveedor, cualquiera que sea el título o contrato en virtud del cual realice dicha distribución”*.

Ahondando en la definición de productor sabemos que el artículo 5 de la LGDCU lo define así: *“fabricante del bien o al prestador del servicio o su intermediario, o al importador del bien o servicio en el territorio de la Unión Europea, así como a cualquier persona que se presente como tal al indicar en el bien, ya sea en el envase, el envoltorio o cualquier otro elemento de protección o presentación o servicio, su nombre, marca u otro signo distintivo”*.

Como bien hemos podido comprobar, en contraposición a las definiciones del punto anterior, la interpretación de estos tres términos es mucho más exacta y precisa y permite que los conceptos se ajusten a la legislación genérica.

Cabe resaltar que en el Derecho del consumo las figuras legislativamente definidas eran las de consumidor, productor y proveedor; sin embargo, se

consideran al consumidor y al usuario como las personas físicas que actúan con un propósito ajeno a su actividad, y en la parte contraria se encontrarían al empresario, productor y proveedor como las personas con propósito comercial o empresarial, fabricantes y distribuidores.

Examinando con detalle las definiciones podemos extraer de cada una sus elementos subjetivos y objetivos.

- **Empresario:**

- Elemento Subjetivo: Hace referencia a toda persona física o jurídica, sin perjuicio que sea pública, privada, estatal o no, es decir su estatus jurídico no es relevante. La actuación podrá ser de manera directa o despersonalizada.
- Elemento Objetivo: se deberá actuar con una finalidad vinculada a la actividad comercial que desarrolla.

- **Proveedor:**

- Elemento Subjetivo: En la definición no se matiza si la persona que protagoniza la acción deberá ser persona física o jurídica, por lo que entendemos que no hay relevancia al respecto.
- Elemento Objetivo: Deberá ser suministrador o proveedor de productos. Es decir, deberá ejercer activamente el abastecimiento de productos.

- **Productor:**

- Elemento Subjetivo: como hemos podido ver de igual manera que en el caso de la definición anterior, respecto a la definición de productor tampoco hay reparo en matizar si quien ejerce la acción será una persona física o jurídica.
- Elemento Objetivo: Cabe destacar que será quien fabrique el bien que posteriormente se prestará, servirá o importará.

Entendemos que tanto al productor como al proveedor en lo que respecta a su ámbito objetivo, se les exige a ambos la realización de unas tareas no consideradas como de “consumo” ya que serían englobadas en actividades de fabricación, montaje, producción, etc.

También cabe indicar que en ninguna de las actividades mencionadas se hace referencia a productos o servicios.

En el Derecho privado se dispone que la actividad esencial del empresario es la asunción de riesgos, ya que este “responde del cumplimiento de sus obligaciones con sus bienes presentes y futuros”<sup>33</sup>.

Es por ello que, en conclusión, podemos afirmar que la producción o elaboración del bien será propia del productor, quien lo suministre será el proveedor, y por último, aquel que actúe con propósitos relacionados con la actividad comercial, será el empresario.

---

<sup>33</sup> Art. 1911 C.c.



## CAPITULO 4: PRINCIPALES DERECHOS

### 4.1. Protección de los derechos en general

Tras la segunda guerra mundial, tanto en los países del entorno de España, así como en Europa y América, se comienza una redefinición de sus Constituciones. Se podría afirmar que fue un periodo reformista desde la perspectiva tras el año 1945 aproximadamente. España entro en esta fase de redefinición normativa, sobre todo, Constitucional en el año 1978.

En efecto, se establecen derechos y libertades así como un sistema jurídico de garantías para tales derechos y libertades. El sistema jurídico de garantías permite el cumplimiento de la normativa; es decir, su función es afianzar la efectividad de los derechos y de las libertades y garantizar su ejercicio de manera real, así como que en caso de vulnerarse dichos derechos, el sistema pueda actuar firmemente.

Cada estado tiene la capacidad de definir los mecanismos por los cuales protegerá los derechos fundamentales. La protección de dichos derechos en España, se rige según el mandato de la Constitución Española, concretamente en el Título I.

Los derechos fundamentales son los que el Estado reconoce como pertenecientes de las personas, y cuya finalidad es la salvaguardia de la dignidad humana. Están basados en los principios generales de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Tal y como sostiene el Tribunal Constitucional (ponente Pablo Pérez Tremps), dentro del mandato constitucional no hay una relación de jerarquía real entre las disposiciones constitucionales, pero sí hay que afirmar una visible "*protección especial*"<sup>34</sup> con algunas disposiciones como son las que hablan de los Derechos fundamentales y Libertades públicas.

Mediante dicha sentencia se establece que aunque la subordinación normativa en los preceptos constitucionales no debería de ser efectiva sí que se prioriza en la fundamentalidad de determinados mandatos.

En materia de consumo, el artículo 51 de la Constitución Española, como sabemos, dispone que los poderes públicos serán quienes garanticen la defensa

---

<sup>34</sup> Pleno. Sentencia 41/2013, de 14 de febrero de 2013. Cuestión de inconstitucionalidad 8970-2008. Planteada por el Juzgado de lo Social núm. 33 de Barcelona respecto de la disposición adicional tercera de la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social. Principio de igualdad ante la ley: nulidad del precepto legal que supedita el disfrute del derecho a la pensión de viudedad que en él se establece a que el causante y el beneficiario hubieran tenido hijos comunes. Voto particular.

de los consumidores y usuarios. Su protección se deberá llevar a cabo mediante procedimientos eficaces.

Por otra parte, sin duda, el art. 53 de la Constitución Española es de gran relevancia en lo que respecta a la protección de derechos, al disponer lo siguiente:

- 1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).*
- 2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.*
- 3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*

Destacamos la relevancia de este artículo debido a que en el título primero de la C.E. se contienen una serie de derechos y libertades, si bien no todos ellos tienen la misma protección jurisdiccional.

Podríamos entonces dar por hecho que la protección de derechos, en el mandato constitucional se encuentra a un nivel de protección elevado, un segundo nivel de protección “medio” y un tercer nivel de protección más difuso.

En ese sentido, la Constitución Española los distingue entre:

- Derechos fundamentales y libertades públicas:

Es el máximo nivel de amparo que ofrece la Constitución, y se regulan por una vertiente judicial y una vertiente constitucional. Por lo que respecta a la vertiente judicial, quiere decir que, cualquier ciudadano al que se conculquen sus derechos y libertades por los poderes públicos, podrá acudir a los tribunales ordinarios.

Los tribunales ordinarios deben aplicar un procedimiento sumario y preferente para solucionar el problema. En caso de que no se solucionase podríamos acudir al recurso de amparo, pero debemos de tener en cuenta que el recurso de amparo es subsidiario, es decir, deberíamos agotar las vías previas y precedentes y por último emplear el recurso de amparo.

Los derechos fundamentales y las libertades públicas están por tanto regulados en el Título I, Capítulo segundo de la primera sección y se engloban en los artículos del 14 al 29.

- Derechos y deberes de los ciudadanos:

En segundo lugar encontramos el nivel medio de amparo ofrecido por la Constitución. Este se regula en el Título I del segundo capítulo, de la sección segunda y comprende del artículo 30 al 38.

Remitiéndonos al art. 53.1 que dice textualmente: *“1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)”*.

Entendemos que esta protección “media” que ofrece la C.E. tendrá tres anexos de garantía. Por un lado la vinculatoriedad de los derechos, es decir, los derechos del capítulo segundo, vinculan a todos los poderes públicos. Así, en caso de ver que están siendo violados los derechos nuestros como ciudadanos podríamos acudir a los tribunales.

Por otro lado, como segundo elemento de garantía se encuentra la reserva de ley, como contenido esencial; ya que no cabe el desarrollo por reglamento. Con ello lo que se pretende es que el ejercicio y desarrollo de estas libertades sean regulados por las Cámaras, o el Poder legislativo.

La Constitución se reserva determinadas materias para ser reguladas por la ley, y es a esto a lo que se le denomina “reserva de ley”. Es como decíamos una garantía dirigida a preservar determinadas materias de especial importancia.

Según el Tribunal Constitucional, *“el principio de reserva de ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, cuyo significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El*

*principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador”<sup>35</sup>.*

- Principios rectores de la política social y económica:

Estos principios se regulan en el tercer capítulo del título primero, artículos del 39 al 52. Se reconocen como esenciales y necesarios para la organización, social y económica de la nación.

Todos estos derechos del segundo capítulo, su desarrollo es susceptible de amparo constitucional mediante un recurso de inconstitucionalidad. Recordando lo que dice el tercer párrafo del artículo 53, que afirma lo siguiente “3. *El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”.

Entendemos que el nivel de protección que ofrece es el más bajo de todos los vistos hasta ahora, y se encuentra en los artículos que hemos señalado como por ejemplo el derecho a una vivienda digna; este derecho, es un principio existente que no se puede reclamar ante un tribunal pero, que deben de tomarlo en cuenta los legisladores, el gobierno etc. a la hora de desarrollar políticas públicas y por tanto en las actuaciones de los diferentes poderes debe tenerse en cuenta.

Cabe señalar también, el artículo 51 de la Constitución ya que gracias a éste se encuadra el marco del concepto de Estado social de Derecho y de la economía de mercado, y dice así “1. *Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*

2. *Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.*

3. *En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales*”.

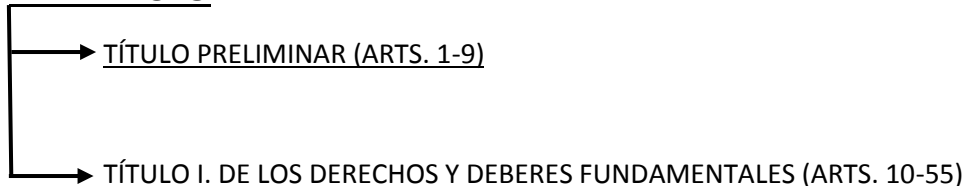
---

<sup>35</sup> Sentencia nº 83/1984 de Tribunal Constitucional, Pleno, 24 de Julio de 1984.

En éste artículo se regulan los derechos de los consumidores y usuarios por primera vez de manera que obliga en cierta medida al Estado a asegurar a los ciudadanos sus derechos como consumidores y usuarios.

Como podemos observar en el siguiente esquema, cabe comprobar la subdivisión que existe en la Constitución Española los derechos fundamentales o no, de los ciudadanos.

## **PREAMBULO**



- CAPÍTULO 1.- DE LOS ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS (ARTS. 11-13)
- CAPÍTULO 2.- DERECHOS Y LIBERTADES (ARTS. 14-29)
  - SECCIÓN PRIMERA: DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS.
  - SECCIÓN SEGUNDA: DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS.
- CAPÍTULO 3.- PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLITICA SOCIAL Y ECONÓMICA (ARTS. 39-52)
- CAPÍTULO 4.- GARANTÍAS DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS FUNDAMENTALES (ARTS. 53-54)
- CAPÍTULO 5.- DE LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES (ART. 55)

### 4.2. Mecanismos e instrumentos de defensa

El Título I de la C.E. recoge los derechos y deberes de los ciudadanos, y los desarrolla mediante sus cinco capítulos. En su capítulo cuarto, nos habla de las garantías en dos artículos el 53 el cual ha sido desglosado en el capítulo previo y el artículo 54.

Debido a la cantidad de matices que contiene el nombrado artículo 53 creemos necesario glosarlo para comprender su verdadero sentido.

En primer lugar, menciona que los derechos y libertades que han sido reconocidos en el capítulo II, se deberán regular por ley, y dicha ley debe respetar su contenido esencial. Por tanto, que no cabe su regulación por norma administrativa (reglamentos, decretos, órdenes ministeriales) sino que su

regulación debe ser exclusivamente por ley y que por ende deberá ser aprobada por las Cortes Generales.

Debemos tener en cuenta de nuevo, que cuando habla del capítulo segundo, hace referencia a los artículos del 14 al 38 de la Constitución. Y que como sabemos el segundo capítulo de la C.E. tiene dos secciones, la de los derechos fundamentales y libertades públicas y por otro lado, los derechos y deberes de los ciudadanos.

La sección de los derechos fundamentales y libertades públicas, por tanto tal y como dice la C.E., deberá regularse por ley orgánica. Así para su desarrollo legislativo requerirá mayoría absoluta de aprobación y respaldo del Congreso y Senado.

Como las materias son tan delicadas se exige una mayoría más amplia para la aprobación de la norma. Por tanto, el resto de derechos contenidos en la segunda sección del Capítulo 2 (artículos del 30 al 38) deberán ser regulados mediante ley ordinaria porque no constituyen derechos fundamentales.

Será necesario por tanto mayoría simple del Congreso y del Senado para su aprobación, siempre respetando su contenido esencial.

Continuando con las garantías, imaginando un caso real en el que un ciudadano acude al juzgado porque ha visto lesionados sus derechos referentes a la sección primera, es decir, los que se encuentran del artículo 15 al 29 o bien el artículo 14. En estos casos, al acudir a un tribunal ordinario el procedimiento judicial se entiende que será preferente y sumario.

Por otro lado, cabe añadir, que en caso de que el causante de la lesión haya sido la Administración pública, y además el ciudadano no se haya sentido protegido por el tribunal ordinario, es decir, no haya habido un respaldo por parte de los juzgados, existe para el ciudadano una vía a agotar.

En estos casos el ciudadano deberá recurrir al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Si se aprobase una ley o norma con fuerza de ley, que vulnerase alguno de los derechos recogidos en la constitución se podría interponer el recurso de inconstitucionalidad.

Este puede ser interpuesto por un mínimo de 50 diputados o senadores, el defensor del pueblo, el Presidente del Gobierno, los Consejos de Gobierno y las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas; ante el Tribunal Constitucional.

El recurso de inconstitucionalidad se interpone debido a que se entiende (bajo la interpretación de aquellos que la pueden interponer) que vulnera la Constitución y por tanto será el Tribunal Constitucional quien lo resuelva. Bajo estos mismos términos, también existe la cuestión de inconstitucionalidad.

Avanzando al siguiente capítulo (Capítulo 3 del Título I de la C.E.) encontramos los principios rectores de la política social y económica. Estos más allá de ser garantes, son de inspiración para el desarrollo normativo y en la práctica judicial y administrativa.

A modo comparativo podemos decir que así como el Capítulo II es de aplicación directa, es decir, no es necesaria, por ejemplo una ley que desarrolle el derecho a la educación; (por ejemplo la matriculación de un menor en una escuela pública) si no que yo al ver lesionado ese derecho, puedo acudir directamente a los juzgados o tribunales ordinarios para solicitar la protección de este derecho. Por el contrario, con los principios rectores, yo solo podría solicitar el “cuidado” de este derecho si existe una ley que los desarrolla.

Por último, es importante nombrar al Defensor del Pueblo, regulado en el art. 54 de la C.E. El Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes, se caracteriza por su autonomía, tanto desde el punto de vista laboral como económico.

El artículo 54 de la Constitución dice lo siguiente *“Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”*.

Todo ciudadano puede acudir al Defensor del Pueblo cuando entienda que ha sufrido una lesión de algún derecho, por parte de la Administración, es decir, es una institución de defensa frente a la Administración Pública.

Tal y como nombra el art. 54, el Defensor del Pueblo debe estar regulado mediante Ley Orgánica, y será elegido por la mayoría de los 3/5 del Congreso y del Senado.

### 4.3. Derecho a la información, formación y educación

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>36</sup> en su Capítulo IV contiene el Derecho a la información, formación y educación en el artículo 17:

*“1. Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, fomentarán la formación y educación de los consumidores y usuarios, asegurarán que estos dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos y velarán para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado.*

*2. Los medios de comunicación social de titularidad pública estatal dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativos y los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios.”*

Los ciudadanos, como consumidores y usuarios, tienen derecho a recibir una educación y formación adecuada en materia de consumo que les permita conocer sus derechos y deberes y el modo de ejercerlos con responsabilidad.

Este derecho básico del consumidor, según hemos dicho, se recoge en el artículo 17 del 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<sup>37</sup>.

Dicha información que se da a consumidores y usuarios es considerada como parte de la formación y educación del individuo como ciudadano y su integración en la sociedad. Los objetivos principales de darle información sobre el consumo son:

- a) Facilitar la capacidad del consumidor o usuario para que elija libre y responsablemente los bienes y servicios que se ofertan en el mercado, promoviendo formas más adecuadas para su uso y disfrute.

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Publicación BOE núm. 287 de 30 de Noviembre de 2007; vigencia desde el 01 de Diciembre de 2007; su revisión está vigente desde el 27 de mayo de 2017.



- b) Desarrollar pautas de consumo que lleven al uso racional de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente, el control del endeudamiento y el apoyo al resto de consumidores.
- c) Impulsar la difusión del funcionamiento del mercado, y los medios que se utilizan para satisfacer los derechos, deberes e intereses de los consumidores.
- d) Promover información sobre las medidas de prevención de riesgos y daños que puedan derivarse del consumo de bienes o de la utilización de bienes y servicios.

Como bien enuncia este derecho, la educación del consumidor y del usuario también es parte fundamental de la materia de Derecho de consumo, y por tanto nos preguntamos, qué actividades desarrollan las administraciones públicas en materia de educación de consumo.

Constituye una obligación del Estado, por ejemplo, emitir publicidad mediante la realización de campañas educativas dirigidas a consumidores y usuarios, con la finalidad de que éstos conozcan plenamente sus derechos y obligaciones, de la misma manera que también pueda existir imparcialidad al recibir información sobre los productos y sus riesgos, la reparación en caso de daños, etc.

Para cumplir la finalidad de hacer efectivo el derecho a la educación de consumidores y usuarios, las administraciones adoptan una serie de pautas y medidas que permitan:

- a) Promover el desarrollo de la educación del consumidor en todos sus niveles educativos de manera que sea una integración didáctica y pedagógica para ellos.
- b) Promocionar que los educadores especializados en materia de Derecho de consumo tengan una formación permanente, es decir, que se renueven y actualicen con asiduidad la materia docente. De este modo también se podría incluir en esta formación a algunas asociaciones de padres y miembros de la comunidad educativa.
- c) Elaborar y divulgar material de estudio especializado en materia de consumo que ayude a la difusión y transmisión de conocimientos.
- d) Por último es muy importante que se fomente el uso de las nuevas tecnologías, y utilizarlas para que estén al servicio de la educación en materia de consumo.

Las pautas de las que hablamos, por ejemplo, pueden ejemplificarse con datos actuales. Así, en materia de campañas de consumo, la Comisión Europea el pasado 15 de Febrero de 2017, puso en marcha una plataforma de ayuda al

consumidor y comerciante para la resolución de litigios respecto a las compras realizadas por internet. El Centro Europeo del Consumidor<sup>38</sup>, que está adscrito a la AECOSAN (Agencia española de consumo, seguridad alimentaria y nutrición), es el punto de contacto de esta plataforma en España:

*Se trata del sitio web interactivo y multilingüe <http://ec.europa.eu/odr>, que proporcionará de manera gratuita un punto único de acceso a consumidores y empresas para la resolución extrajudicial de litigios contractuales derivados de contratos de compraventa o prestación de servicios celebrados en línea.*

*Los empresarios, comerciantes y plataformas o mercados que ofrezcan sus productos o servicios de forma electrónica tienen la obligación de incluir en su página web, un enlace, de fácil acceso, a la plataforma y si ofrecieran sus productos a través de correo electrónico, deberán incluir en éste la información sobre dicho enlace.*

*La Plataforma permitirá a consumidores y comerciantes presentar reclamaciones rellenando un formulario electrónico disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión (además en noruego e islandés) y les ofrecerá la opción de adjuntar los documentos pertinentes<sup>39</sup>.*

Por otra parte, las campañas realizadas a nivel formativo de consumidores y usuarios realizadas por el Gobierno de la nación han sido las siguientes:

- Campaña de Alquiler de vehículos.
- Campaña sobre los derechos del consumidor en la era digital.
- Campaña del día mundial de los derechos del consumidor.
- Campaña “*Trabajando juntos por la seguridad*”.
- Campaña “*por tierra, mar y aire: viaje con los derechos aprendidos*”.
- Plataforma ODR para la resolución de conflictos en línea.
- Campaña “*Estas Navidades, consume con responsabilidad*”.

Por otro lado, a nivel formativo, la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN) preparan anualmente un Plan de Formación Continua Interadministrativo (PFCI), dirigido a los empleados de las Administraciones Públicas de Consumo.

Este plan de formación, en el año 2017, ha tenido los siguientes cursos vigentes:

---

<sup>38</sup> <http://www.aecosan.mssi.gob.es/AECOSAN/web/consumo/campanyas/odr.htm>

<sup>39</sup> REGLAMENTO (UE) No 524/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 21 de mayo de 2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.

1. Etiquetado nutricional de los alimentos.
2. Evaluación de la incertidumbre en los ensayos.
3. Procedimiento administrativo en el control de mercado.
4. La protección del consumidor en el ámbito financiero y de la inversión.
5. Curso teórico-práctico de formación en habilidades sociales.
6. La protección del consumidor en los sectores estratégicos.
7. Resolución de las reclamaciones en la vía arbitral de Consumo.
8. La protección de los intereses económicos y sociales de consumidores y usuarios.
9. Nuevos modelos de consumo.
10. Gestión del riesgo de contaminantes en alimentos.
11. Actualización normativa en materia de Consumo.
12. El consumidor ante el comercio minorista. La venta a distancia y fuera de los establecimientos mercantiles.
13. Derechos del consumidor en la información alimentaria.
14. La protección del consumidor en el sector del automóvil y el transporte.
15. Formación del personal de órganos arbitrales de Consumo (curso online).
16. Educación y formación en Consumo.

Por otro lado, las administraciones públicas, en materia de consumo, también deben actuar en lo relativo a la formación del individuo.

Así en la Comunidad Valenciana, más concretamente la Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, competente en materia de protección y defensa de consumidores y usuarios, destaca la importancia de:

- a) *La realización de campañas de información para promover la formación y la educación de los individuos y de la sociedad en un consumo responsable.*
- b) *La elaboración de materiales didácticos y el estímulo de acciones formativas integradas en los ciclos de enseñanza reglada.*

- c) El apoyo a la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias mediante el respaldo a las asociaciones constituidas en la Comunitat Valenciana para este fin.*
- d) El fomento y coordinación de las oficinas municipales de información al consumidor como servicio de calidad y de proximidad a la ciudadanía.*
- e) La promoción y fomento del Sistema Arbitral de Consumo como medio eficaz y ágil de resolución extrajudicial de conflictos y reclamaciones.*
- f) Las actuaciones de control de mercado, comprobando la seguridad y calidad de los productos y servicios ofrecidos a las personas consumidoras y usuarias valencianas<sup>40</sup>.*

En el marco normativo autonómico en la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat Valenciana<sup>41</sup>, se establecen los fines que configuran el modelo de protección y defensa de los consumidores, y como bien anuncia su artículo número 3, el carácter de la ley es informador.

Para llevar a cabo la información y formación del ciudadano, la administración posee la capacidad de hacer pública la ley, como requisito para su vigencia.

En la Comunidad Valenciana la normativa de Consumo se plantea en dos áreas: la normativa general y la normativa específica.

La publicidad que se ha realizado sobre la legislación comunitaria, estatal y autonómica de consumo a nivel general, es profusa:

- Comunitaria
  - Reglamento (UE) nº 954/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.
  - Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores).

---

<sup>40</sup> <http://www.indi.gva.es/web/consumo/presentacion-y-contacto>

<sup>41</sup> Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana (DOCV de 24 de marzo de 2011).

- Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y de Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.
- Estatal
  - 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.
  - Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
  - Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
  - Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
  - Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
  - Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de Datos de Carácter Personal.
  - Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal.
  - Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad.
- Autonómica
  - Orden 4/2013, de 26 de marzo, de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo, por la que se modifica el modelo de hoja de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunitat Valenciana
  - Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.
  - Decreto 76/2012, de 18 de mayo, del Consell, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.
  - Orden 12/2012, de 11 de octubre, de la Consellería de Economía, Industria y Comercio, por la que se designan las entidades y organizaciones que han de estar representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.

- Orden 14/2012, de 8 de noviembre, de la Consellería de Economía, Industria y Comercio, por la que se modifica la Orden 12/2012, de 11 de octubre, por la que se designan las entidades y organizaciones que han de estar representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 114/2012, de 13 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador, la Competencia y la Inspección en Materia de Comercio y Consumo.
- Orden de 21 de enero de 1997, de la Consellería de Sanitat i Consum, por la cual se establece el procedimiento para la acreditación de las oficinas municipales de información al consumidor.
- Orden de 26 de septiembre de 1994, de las consellerias de Sanitat i Consum i d'Indústria, Comerç i Turisme, por la cual se desarrolla el Decreto 77/1994, de 12 de abril, del Govern Valencià, que regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 77/1994, de 12 de abril, del Govern Valencià, por la cual regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunitat Valenciana.
- Orden de 24 de enero de 1994, de la Consellería de Sanitat i Consum, de acreditación de laboratorios periciales y de control de calidad de productos de consumo.
- Decreto 181/1992, de 10 de noviembre, del Govern Valencià, por el cual se regula la creación y la acreditación de las oficinas municipales de Información al Consumidor.
- Decreto 38/1992, de 16 de marzo, del Govern Valencià, por el cual se regula el Registro Público de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 130/1989, de 16 de agosto, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el cual se cualifican los bienes, productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

En segundo lugar, respecto a la normativa específica se recoge el material de Derecho del consumo determinado para cada ámbito de aplicación. Los bloques que integran la normativa específica de la Comunidad Valenciana son los siguientes:

- Actividades de Radiodifusión televisiva.
- Aprovechamiento por turnos de Bienes Inmuebles.

- Condiciones Generales de la Contratación.
- Comercio Electrónico.
- Comercio Detallista.
- Establecimientos Públicos.
- Etiquetado y Embalaje.
- Precios.
- Seguridad de los productos.
- Servicios.
- Servicios bancarios, servicios financieros, mercado de valores, título-valor y seguros.
- Solución extrajudicial de conflictos.
- Telecomunicaciones.
- Televisión Digital Terrestre.
- Transporte aéreo.
- Transporte ferroviario.
- Transporte marítimo.
- Transporte por carretera.
- Turismo.
- Venta de bienes y garantías.
- Vivienda.

Por otro lado, en el artículo 17, como hemos visto inicialmente, la legislación reitera la importancia de que los poderes públicos tienen como deber asegurarse de que los consumidores y usuarios disponen de la información precisa, de manera comprensible y adaptada a su uso o consumo del bien.

Partiendo de esta premisa, podemos a continuación analizar una sentencia, cuyo presupuesto radica en la falta de información del consumidor.

Se trata de la STS 1524/2014, que hace referencia a la sentencia dictada en el Caso Agreal (STS 28.5.2012 (RJ 2012\6545), 6.6.2012 (RJ 2012\6702), 25.3.2013 (JUR 2013\205719), 18.6.2013 (JUR 2013\216269).

El caso Agreal salió a la luz debido a que la multinacional farmacéutica Sanofi Aventis, ocultó de manera intencionada, tal y como fallaron las citadas sentencias, información clave sobre los fallos de seguridad de cierto fármaco.

La falta de información sobre los efectos secundarios del fármaco fue acreditada, probando así la relación de causalidad entre dicha falta de información y los daños.

El reconocimiento del defecto de información en el prospecto del medicamento fue reconocido como una responsabilidad objetiva de la propia empresa.

La demostración de las lesiones sufridas a las mujeres que ingirieron este medicamento, unido con las pruebas periciales que demostraban las lesiones psiquiátricas, neurológicas, endocrinas, entre otras, fue clave en el fallo de la sentencia, junto con el reconocimiento de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

Volviendo a la sentencia que analizamos, tal y como se indica en los fundamentos de derecho, *“1.- El presente recurso de casación se interpone contra una sentencia recaída en un juicio ordinario sobre los efectos adversos de medicamento defectuoso por insuficiencia del contenido del prospecto con el cual venía siendo comercializado en España, reclamando los daños y perjuicios sufridos”*.

El recurso de casación se articula en cinco motivos. En primer lugar, se alega la infracción de los arts. 346 y 347 de la LEC, en relación con el art. 24 de la CE, solicitando su invalidez por no dar opción a formular preguntas o solicitar aclaraciones.

En segundo lugar, se infringe el art. 217 de la LEC, ya que se declara no haber justificado el nexo entre las lesiones y la ingesta del medicamento cuando sí que fue justificado y probado con documentos periciales.

Como tercer motivo justificativo de los fundamentos de derecho, se reconoce a los demandantes el daño moral, y en el cuarto motivo se alega la contradicción entre la *“sentencia recurrida con la Sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección Primera, de fecha 16 de marzo de 2009, en la cual se reconoce a los demandantes una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la ingesta del medicamento”*<sup>42</sup>.

Finalmente, podemos señalar a modo de síntesis, tras la lectura de la sentencia, que principalmente prevalece la falta de información sobre los efectos adversos del propio medicamento, y que, tomando este factor como punto de partida, se entiende que las consumidoras que ingirieron dicho fármaco, vieron vulnerado su Derecho a la información, formación y educación.

---

<sup>42</sup><http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=TS&reference=6992731&links=agreal&optimize=20140317&publicinterface=true>



#### 4.4. Derecho a la representación, consulta y participación

El Derecho a la participación, se encuentra ubicado en el título 2, capítulo 1 del 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.

En dicho Real Decreto, se recoge en los artículos 22 al 26 el derecho a la participación como Derecho de representación, consulta y participación y régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios.

Así los consumidores y usuarios tienen derecho legítimo a la representación y defensa de sus intereses adecuadamente; ésta defensa es materia propia de las asociaciones de consumidores.

Las asociaciones de consumidores y usuarios, son entidades privadas que se dedican a defender los derechos de aquellos, del mismo modo que defienden sus intereses, ya sean de carácter general o en relación con el bien o servicio que el consumidor va a obtener. Llevan a cabo su tarea ejerciendo legalmente su representación, asesoramiento, defensa, participación y consulta desde el ámbito local, autonómico o estatal.

La definición de dichas asociaciones la encontramos en el artículo 23 del RDL 1/2007, sobre el régimen jurídico de las asociaciones de los consumidores y usuarios, que dispone lo siguiente: *“Son asociaciones de consumidores y usuarios las organizaciones sin ánimo lucro que, constituidas conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones y reuniendo los requisitos específicos exigidos en esta norma y sus normas de desarrollo y, en su caso, en la legislación autonómica 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, bien en relación con bienes o servicios determinados.*

*También son asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas, que respeten los requisitos básicos exigidos en esta norma y entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios, y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica “.*

Socialmente está extendida la idea de que los consumidores unidos pueden ejercer con mayor fuerza su derecho a reclamar, es decir, de manera colectiva tienen mayor capacidad de llegar a las administraciones públicas y de manera más rápida.

Es por ello que el mandato constitucional tiene como principio rector el fomento de la creación de asociaciones de consumidores y usuarios que defiendan los derechos e intereses legítimos, y que formen, informen y eduquen a consumidores y usuarios como hemos dicho previamente.

Las asociaciones dispondrán de medios con los que puedan orientar a sus asociados y a los consumidores y usuarios en sus decisiones de compra (por ejemplo, con estudios y análisis de productos y servicios).

Las funciones de las asociaciones serán informar, tramitar reclamaciones y participar en los procedimientos de resolución de conflictos en materia de consumo (por ejemplo, en arbitrajes), entre otras muchas funciones.

El Estado, para fomentar el asociacionismo convoca subvenciones para las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal. La última convocatoria de las mismas fue mediante la Resolución de 12 de junio de 2017, donde la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición convocó ayudas *destinadas a promover el asociacionismo de consumo y a la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores, para el ejercicio 2017*<sup>43</sup>.

A continuación, pasamos a detallar el listado de Asociaciones de Consumidores y Usuarios que existen en la actualidad:

- Asociación General de Consumidores -ASGECO-
- Federación de Usuarios Consumidores Independientes -FUCI-
- Confederación española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios -- HISPACOOOP
- Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros -ADICAE-
- Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Casa (Federación) - UNAE-
- Unión Cívica Nacional de Consumidores y Amas de Casa -UNAE-
- Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios -CEACCU-
- Confederación de Consumidores y Usuarios -CECU-
- Organización de Consumidores y Usuarios -OCU-
- Asociación de usuarios de la Comunicación -AUC-
- Unión Nacional de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España - UNCCUE-
- FACUA Consumidores en Acción

---

<sup>43</sup>[http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/consumo/Asociacionismo\\_consumo/R es\\_convoc\\_subv\\_17.pdf](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/consumo/Asociacionismo_consumo/R es_convoc_subv_17.pdf)

- Asociación de Usuarios Financieros -ASUFIN-
- Consumidores en Red -CER-
- Asociación de Consumidores y Usuarios José M<sup>a</sup> Mena -JMM-
- Asociación de Consumidores Damnificados de España -ACDE-
- Asociación de Usuarios y Consumidores de Servicios Generales -AUGE-
- El Defensor del Estudiante -EDE-
- Asociación Nacional Ágora Ciudadana

En la Comunidad Valenciana, en lo que atañe a las asociaciones de consumidores y usuarios, el Estatuto de los consumidores de la Comunidad Valenciana, las define de esta manera:

*“Entidades sin ánimo de lucro que, constituidas conforme a lo previsto en la legislación sobre asociaciones y reuniendo los requisitos específicos exigidos en la normativa estatal básica aplicable y en esta ley y sus normas de desarrollo, 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, bien en relación con bienes o servicios determinados.*

*También son asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas autonómica, siempre que respeten los requisitos básicos exigidos en la normativa estatal aplicable y entre cuyos fines figure, necesariamente, la educación y formación de sus socios en materias relacionadas con el consumo, y estén obligadas a constituir un fondo social con tal objeto, según su legislación específica”<sup>44</sup>.*

Como bien ya hemos señalado al inicio del presente apartado, el régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios se recoge en el título primero, capítulo primero de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios.

Es necesario retomar dicha legislación ya que es importante resaltar que dicho título respeta lo previsto en artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, que dice lo siguiente: *“Se regirán por su legislación específica los partidos políticos; los sindicatos y las organizaciones empresariales; las iglesias, confesiones y comunidades religiosas; las federaciones deportivas; las asociaciones de consumidores y usuarios; así como cualesquiera otras reguladas por leyes especiales.*

---

<sup>44</sup> LEY 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.

*Las asociaciones constituidas para fines exclusivamente religiosos por las iglesias, confesiones y comunidades religiosas se registrarán por lo dispuesto en los tratados internacionales y en las leyes específicas, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las disposiciones de la presente Ley Orgánica”.*

Anteriormente hemos destacado la importancia del artículo 23 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ya que en él se definen las asociaciones de consumidores y usuarios en el punto 1 del indicado artículo. Pero, más allá del primer punto, cabe ahondar en las ideas que se plantean en el segundo y tercer punto del artículo, que dicen así:

*2. Las asociaciones de consumidores y usuarios podrán integrarse en uniones, federaciones o confederaciones que tengan idénticos fines y cumplan los requisitos específicos exigidos por esta norma.*

*3. Las asociaciones de consumidores y usuarios deben 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 públicos concedidos en base a criterios de objetividad puedan mermar tal independencia.*

En primer lugar, creemos que es importante destacar que las asociaciones pueden afiliarse a federaciones cuyos fines sean similares; es importante resaltar este punto ya que como hemos repetido en reiteradas ocasiones, este derecho es el resultado de la unión de los consumidores y usuarios que luchan por sus derechos, y creemos que la capacidad de unirse a federaciones o confederaciones generaría un resultado más favorable para los consumidores o usuarios que las forman, porque la unión hace la fuerza.

Por otro lado, es de vital importancia también destacar el contenido del punto 3, ya que hace hincapié en la independencia que deben tener las asociaciones.

Las asociaciones deben ante todo conservar su independencia, ya que ésta les hace garantes del cumplimiento de sus fines. En caso contrario se entendería que la asociación no busca la defensa de los intereses de consumidores y usuarios, sino más bien una finalidad poco objetiva.

A modo de ejemplo real y práctico sobre la materia que se trata en el presente apartado, la sentencia del Tribunal Constitucional 4/2017, de 16 de enero, constituye una muestra del Derecho de representación.

En dicho asunto se resuelve un recurso de amparo, número 4033-2015, donde la Procuradora de los Tribunales doña María José Rodríguez Teijeiro,

actuando en nombre de don Florencio Pérez Rodríguez, interpuso demanda de amparo contra la resolución judicial indicada en el encabezamiento.

Los hechos relatan que el demandante de amparo interpuso *demanda de juicio ordinario frente a la entidad Banco Popular Español, S.A. (en adelante Banco Popular), ejercitando conjuntamente una acción declarativa de nulidad de una condición general de la contratación (la comúnmente conocida como cláusula suelo) y otra de reclamación de cantidad.*

*Se alegaba por el recurrente que en el contrato de crédito hipotecario que había firmado con esa entidad, se incluía una cláusula suelo cuya nulidad interesaba que se declarase por su carácter abusivo, así como que la demandada fuera condenada a devolver las sumas abonadas como consecuencia de su aplicación.*

La Organización de Consumidores y Usuarios inicia un procedimiento dirigido contra varias entidades bancarias, entre las que se encontraba el Banco Popular Español, S.A.

El objetivo que la O.C.U. perseguía con este proceso era *la declaración de abusivas de las cláusulas suelo que las demandadas incluyeron en los contratos de préstamo con garantía hipotecaria, como a que se resarciesen las cantidades indebidamente percibidas en virtud de su aplicación.*

Por tanto, como podemos comprobar, la O.C.U. tomó parte en la sentencia para la defensa del consumidor afectado por la cláusula hipotecaria.

Tal y como se afirma en los antecedentes inicialmente se intenta deslegitimar la denuncia por preterición de una acción de nulidad individual de la cláusula abusiva.

Pero tal y como afirma la O.C.U. *la legitimación para el ejercicio de las acciones colectivas se encuentra regulada en el art. 11.1 LEC, del que observa que la legitimación para ejercitar acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios que se concede a las asociaciones de consumidores y usuarios es compatible con la legitimación individual de los perjudicados, según resulta de la dicción literal del precepto.*

Posteriormente en los fundamentos jurídicos, la asociación para la defensa de los consumidores y usuarios alega la legitimidad de su defensa hacia el demandante y explica por qué se toma parte como modo de legitimar la veracidad del consumidor.

Finalmente el Tribunal Constitucional falla a favor de la Asociación O.C.U. declarando que efectivamente había sido vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

En este caso, a modo de síntesis, podemos comprobar como la asociación nombrada actúa tomando parte en la sentencia a favor del demandante, entendemos que de este modo al conseguir una resolución favorable de un consumidor pudiera ampliar su campo haciendo favorables también otras sentencias similares de diferentes consumidores.

En el caso de las cláusulas abusivas, comprobamos mediante la multitud de sentencias disponibles que existen recientes que el asociacionismo de los consumidores y usuarios ha sido una parte relevante en la estimación del fallo de las sentencias a favor de los consumidores o usuarios.

#### 4.5. Derecho a la protección de la salud y la seguridad

En el artículo 51 de la Constitución Española, se reconoce el Derecho de protección de la salud y seguridad de consumidores y usuarios. *Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*

Además también en el artículo 43 se recoge el mandato sobre la protección de la salud: *1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. 3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.*

Este derecho ya aparecía también en el art. 2.1.a) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios (L.C.U.) hoy derogada, donde decía: *1. Son derechos básicos de los consumidores y usuarios: a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.*

Los poderes públicos tienen el deber de proveer los medios asistenciales y las normas que garanticen nuestra salud y seguridad cuando ejercemos de consumidor o usuario.

El hecho de que un bien sea “*a título gratuito*”<sup>45</sup> no le exime de que deba ser seguro; los bienes y servicios que sean puestos en el mercado deben ser seguros para consumidores y usuarios, ya que ningún bien o servicio puede suponer un riesgo para la salud o seguridad de usuarios o consumidores.

Según la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat Valenciana, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana, *se consideran seguros los bienes o servicios que, en condiciones de uso normales o razonablemente previsibles, incluida su duración, no presenten riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas, o únicamente los riesgos mínimos compatibles con el uso del bien o servicio y considerados admisibles dentro de un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de las personas.*

---

<sup>45</sup> DÍEZ-PICAZO, L.- GULLON, A. (2005), *sistema de derecho civil. Volumen I. Introducción. Derecho de la persona. Negocio jurídico*. Ed. Tecnos, Madrid.

El Real Decreto Ley 1/2007 dedica el capítulo III al derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, de tal manera que los artículos que lo componen (del artículo 11 al 16) dicen lo siguiente.

*Artículo 11. Deber general de seguridad. 1. Los bienes o servicios puestos en el mercado deben ser seguros. 2. Se consideran seguros los bienes o servicios que, en condiciones de uso normales o razonablemente previsibles, incluida su duración, no presenten riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas, o únicamente los riesgos mínimos compatibles con el uso del bien o servicio y considerados admisibles dentro de un nivel elevado de protección de la salud y seguridad de las personas.*

En el artículo 12 se habla sobre la información que se da a los consumidores y usuarios sobre los riesgos de los bienes o servicios, y señala que *Los empresarios pondrán en conocimiento previo del consumidor y usuario, por medios apropiados, los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios.*

Es decir, los empresarios deberán poner en conocimiento de usuarios y consumidores los riesgos a los cuales se podrían ver expuestos así como los productos que puedan ser catalogados como peligrosos y su modo de envasado, (todo ello se puntualiza en el art. 12.2)

El artículo 13 habla sobre otras posibles obligaciones para la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, como por ejemplo las que pasamos a citar textualmente:

*a) La prohibición de tener o almacenar productos reglamentariamente no permitidos o prohibidos, en los locales o instalaciones de producción, transformación, almacenamiento o transporte de alimentos o bebidas.*

*b) El mantenimiento del necesario control de forma que pueda comprobarse con rapidez y eficacia el origen, distribución, destino y utilización de los bienes potencialmente inseguros, los que contengan sustancias clasificadas como peligrosas o los sujetos a obligaciones de trazabilidad.*

*c) La prohibición de venta a domicilio de bebidas y alimentos, sin perjuicio del reparto, distribución o suministro de los adquiridos o encargados por los consumidores y usuarios en establecimientos comerciales autorizados para venta al público, y del régimen de autorización de ventas directas a domicilio que vengán siendo tradicionalmente practicadas en determinadas zonas del territorio nacional.*

*d) El cumplimiento de la normativa que establezcan las entidades locales o, en su caso, las comunidades autónomas sobre los casos, modalidades y*



*condiciones en que podrá efectuarse la venta ambulante de bebidas y alimentos.*  
[...]

A modo de síntesis, lo que podemos percibir en este artículo es la obligación que se impone a los empresarios que dispongan de bienes o servicios que vayan a poner en el mercado y la limitación de la propia actividad.

El artículo 14 trata de agrupar los reglamentos, (con la finalidad de proteger la salud y seguridad de consumidores y usuarios) que regularán que los bienes y servicios son adecuados.

Por otro lado el artículo 15 contiene las medidas que puede adoptar la administración en caso de incumplimiento de la normativa que regula la salud y seguridad de consumidores y usuarios o bien en caso de riesgo real para la salud o seguridad. En dicho artículo se recuerda (y creemos que es de especial importancia nombrarlo) que las irregularidades serán tratadas atendiendo a su naturaleza y gravedad.

Por último el artículo 16 trata de resumir las medidas de carácter extraordinario que se deben tomar en caso de urgencia o necesidad, cuando sean vulneradas la salud y seguridad de consumidores y usuarios.

Como conclusión general sobre este capítulo, queremos resaltar lo siguiente:

- Tal y como dice el artículo 11, se consideran seguros los bienes o servicios que no presenten riesgo alguno para la salud o seguridad de las personas.
- Las actuaciones administrativas, según el artículo 15, podrán ser intervenciones indirectas, en cuyo caso los gastos irían a cargo de quien los hubiere originado.
- Y por último resaltar, como dice en el artículo 16, que ante situaciones de extrema gravedad el Gobierno puede constituir un órgano que garantice la salud y seguridad de las personas.

Después de haber analizado el Derecho a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores y usuarios, procede a recoger una sentencia representativa del mismo para observarlo de manera práctica.

La STSJ de Galicia 4660/2017 resuelve un recurso de apelación de la empresa Chocolates Rama S.L. como apelante y a la Consellería de Sanidad de Galicia como parte apelada.

En primera instancia a la empresa Chocolates Rama S.L. se le reclama una indemnización de tipo económica debido a que se demostró que suministraban productos caducados.

Posteriormente la Consellería de Sanidad de Galicia, pretende hacer una inspección la cual se ve entorpecida debido a que los dueños de la misma trasladan todos los alimentos caducados a otro domicilio.

Es por ello que inicialmente, tras comprobar las pruebas aportadas por las partes y por la Consellería de Sanidad, se impone una multa económica por una infracción sanitaria tipificada como muy grave y otra multa económica por otra sanción tipificada como grave.

A las dos multas económicas se une la suspensión del funcionamiento del establecimiento destinado a la elaboración de chocolate hasta que se subsanen las deficiencias.

Es por estos datos aportados que la empresa demandada interpone un recurso de apelación, el cual es motivo de la sentencia que estamos analizando.

Tal y como dicen los fundamentos jurídicos de la sentencia, *"Las infracciones se clasifican como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado infractor, cuantía del eventual beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración sanitaria, generalización de la infracción y reincidencia [...]."*

### *3. Serán infracciones muy graves:*

- La falsedad en la marca sanitaria o la marca de identificación en los alimentos que venga requerida por la normativa vigente.*
- El suministro de documentación falsa, a sabiendas, a las Administraciones públicas.*
- La utilización de materias primas e ingredientes adulterados y, en su caso, contaminados, para la elaboración de productos alimenticios de manera intencionada y cuando dicha práctica comporte un riesgo grave para la salud pública.*
- La utilización de documentación sanitaria falsa para la comercialización de alimentos y piensos".*

Es por ello que, debido a la vulneración de varios derechos del consumidor y del usuario, se vulnera el Derecho a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios y el Derecho a la información, se desestima el recurso de apelación de la empresa chocolatera confirmando la sentencia de instancia y se le impone también el pago de las costas.

#### 4.6. Protección de los legítimos intereses económicos y sociales

Entre los Derechos que hemos destacado, propios de los consumidores y usuarios, destaca el Derecho a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales. Los consumidores y usuarios tienen el Derecho a que sus intereses sean respetados, y es por ello que se recoge en la legislación.

Cuando hablamos de interés, el Derecho diferencia entre el interés jurídico y el interés legítimo. Según CASTREJÓN GARCÍA *“el interés jurídico es el Derecho subjetivo derivado de la norma jurídica que permite a su titular acudir ante a la autoridad competente para reclamar el cumplimiento de un derecho o de una obligación a cargo de una persona o del Estado”*<sup>46</sup>.

Por otro lado, el interés legítimo *“se encuentra relacionado con la presunción de afectación a la esfera jurídica de una persona, por la simple emisión de un acto de autoridad; en otro orden de ideas, el simple hecho de que una persona considere que la expedición de un acto de autoridad pueda afectar, directa o indirectamente, su derecho tutelado en una norma jurídica, es suficiente para acreditar el interés legítimo para acudir a las instancias administrativas o jurisdiccionales para impugnarlo”*.

A modo de aclaración podemos decir que éste derecho viene a garantizar que nuestros intereses no puedan verse defraudados o vulnerados por ejemplo, por una falta de información o por una publicidad engañosa, o bien por un exceso de información, y que como consecuencia de ello el consumidor se sienta en cierta medida estafado.

Para conocer cómo protege la administración a consumidores y usuarios en este ámbito, cabe acudir al Estatuto de los consumidores de la Comunidad Valenciana.

En la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, se desarrollan las actuaciones necesarias para conseguir una adecuada protección de los legítimos intereses económicos y sociales.

En el segundo capítulo de dicha Ley, en su artículo 18, se dice que *“los consumidores tienen derecho a que sus legítimos intereses económicos y sociales sean respetados en los términos establecidos en la legislación comunitaria, estatal y autonómica aplicable”*<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> CASTREJÓN GARCÍA G.E. (2012), *Derecho Administrativo Internacional*, UNAM. P.3

<sup>47</sup> LEY 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana. [2011/3372] (DOGV núm. 6487 de 24.03.2011)

El desarrollo de la actuación de las administraciones públicas para conseguir una adecuada protección de los legítimos intereses económicos y sociales se trata en el artículo 19 de la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat Valenciana, donde debemos destacar los siguientes puntos que hemos creído que eran de suma relevancia:

*1. La libertad de elección y contratación de los consumidores en particular ante prácticas comerciales desleales, métodos engañosos o agresivos de contratación.*

*2. El desarrollo de la actividad publicitaria con estricto cumplimiento de la normativa aplicable, instando la cesación y rectificación de las prácticas publicitarias ilícitas.*

*3. La igualdad de trato y la supresión de discriminaciones injustificadas entre los consumidores [...].*

*7. La adecuada formalización y entrega de recibo, factura detallada o documento acreditativo de las operaciones realizadas, redactado con claridad, fácilmente comprensible y debidamente desglosado, en su caso [...].*

*9. La tenencia a disposición de los consumidores de hojas de reclamaciones en los términos que reglamentariamente se determine.*

*10. La ausencia de cláusulas abusivas o contrarias a la buena fe y el justo equilibrio de las contraprestaciones en los contratos que puedan formalizarse con consumidores.*

*11. El cumplimiento efectivo del derecho a recibir productos que sean conformes con el contrato, así como a la obtención de un documento de garantía cuando sea obligatorio de conformidad con la legislación aplicable [...].*

En dichos apartados, se muestran los puntos clave que dan sentido a la normativa, como por ejemplo la libertad de elección y contratación, el estricto cumplimiento de la normativa, la importancia de la igualdad de trato y no discriminación, la facturación y desglose de una operación, la disponibilidad de las hojas de reclamaciones, la ausencia de cláusulas abusivas y el derecho a recibir un bien o servicio conforme al contrato.

Más allá de éste capítulo, los legítimos intereses de los consumidores también se nombran en el Capítulo V, cuando habla sobre el Derecho a la educación y formación en materia de consumo.

En el artículo 25 c) de la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana se habla de “*promover la divulgación del conocimiento básico y*

*elemental del funcionamiento del mercado, así como de los medios e instrumentos para ejercitar y satisfacer los derechos e intereses legítimos de los consumidores”.*

También en la misma ley, en el capítulo VI que habla sobre el derecho de representación, en el artículo 28.1 se dice que *“los consumidores y usuarios tienen derecho a constituir o a integrarse en asociaciones y demás organizaciones para la defensa de sus derechos y legítimos intereses y, en particular, para el ejercicio de sus derechos de representación, audiencia y participación”.*

Por último también cabe destacar que en el artículo 48 de la ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, se habla sobre las medidas provisionales que pueden tomarse, y también se hace referencia a la protección de los legítimos intereses en el segundo punto de dicho artículo:

*2. Para garantizar la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores, la autoridad competente en materia de consumo podrá:*

*a) Prohibir la prestación de los servicios o la comercialización de los productos cuya adulteración, falsificación, o falta de adecuación a la normativa que sea aplicable, haya sido suficientemente acreditada.*

*b) Cualquier otra medida que sea necesaria por existir indicios racionales de vulneración de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios.*

Por tanto extrayendo una conclusión de la Ley, entendemos que los consumidores y usuarios tienen legítimo derecho a la protección de sus intereses legítimos económicos y sociales en cualquier punto de la fase de compra, es decir, antes de la compra, durante o después.

Antes de la compra de un bien o servicio se debe procurar que la publicidad del servicio o producto que esté siendo promocionado debe ajustarse a las características y finalidad para la que fue diseñado, de manera que no pueda conducir a un engaño para consumidores y usuarios.

Es por ello que el consumidor deberá recibir un presupuesto previo, deberán ser usados medios de venta autorizados, se deberá prohibir la fabricación de productos que no sean seguros y se deberá prohibir la publicidad ilegal.

Durante la compra o en el momento que se está realizando la compra el consumidor tiene derecho a comprobar, reclamar e incluso renunciar o devolver el objeto comprado; para ello el establecimiento debe disponer de hojas de

reclamaciones, posibles puestos de servicios técnicos capacitados en caso de averías y los consumidores y usuarios tienen Derecho a recibir la información de montaje o manuales de instrucciones de los bienes o servicios.

Una vez el acto de consumo ha finalizado, si un usuario o consumidor encuentra que en la actividad de consumo de un bien o uso de un servicio le han sido vulnerados sus derechos puede plantear una reclamación o queja.

Puede ocurrir que tras presentar una queja o reclamación el usuario o consumidor sienta que su petición sigue sin haber sido atendida; es por ello que deberá formular una denuncia o reclamación oportuna ante los servicios de las administraciones públicas.

Con la finalidad de ejemplificar este derecho podemos citar la Sentencia 73/2004, del 22 de abril, del Tribunal Constitucional. En ella, la Organización de Consumidores y Usuarios, en defensa de dos de sus asociados interponen un recurso contencioso-administrativo por la que se desestimó la reclamación de uno de los asociados en relación con la liquidación del IRPF.

La dificultad de este caso se trata porque la OCU puede defender a sus asociados como consumidores o usuarios pero no como contribuyentes

En el fundamento se indica que se han visto vulnerados los derechos de los asociados alegando que *“La decisión judicial de inadmitir el recurso contencioso-administrativo resulta totalmente desproporcionada y excesivamente rigorista, en la medida en que no ha tomado en consideración, de una parte, la propia normativa legal que habilitaba a la OCU para defender en juicio los intereses legítimos de sus asociados; y, de otra parte, tampoco ha tenido en cuenta los intereses legítimos que sostenían su pretensión”*.

Es por todo ello que OCU considera que *“las resoluciones judiciales impugnadas vulneran, en primer término, su derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción”*.

#### 4.7. Protección frente a situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión

La Administración pública tiene como finalidad evitar las situaciones que puedan generar subordinación, inferioridad o indefensión en los consumidores o usuarios de manera individual o colectiva.

Los usuarios y consumidores pueden encontrarse en situación de inferioridad o indefensión en relación con el productor o proveedor y esta fragilidad o debilidad es la causante de la situación de indefensión.

Las administraciones públicas tienen como objetivo mediante el Derecho de consumo y la normativa aplicable, paliar esa situación que deja en una posición de inferioridad a consumidores y usuarios, de modo que quede finalmente equilibrado.

Una vez definido en rasgos generales este Derecho, procede diferenciar los términos de inferioridad, subordinación e indefensión, en relación con los consumidores y usuarios.

La Real Academia de la Lengua Española define inferioridad como *1.- Calidad de inferior 2.- Situación de algo que está más bajo que otra cosa o debajo de ella.*

Por su definición podemos deducir que se entenderá en el Derecho de consumo una situación de inferioridad cuando el consumidor o el usuario perciban que están en una posición más baja o el trato recibido es de menor calidad y por tanto se percibe como que es inferior o que merece un trato mejor.

La R.A.E. define en segundo lugar la subordinación como *1.- Sujeción a la orden, mando o dominio de alguien, 2.- Acción y efecto de subordinar o subordinarse.*

Tras la lectura de la definición podemos entender que en materia de consumidores y usuarios se darán situaciones de subordinación cuando los propios empresarios o las administraciones públicas traten a los consumidores y usuarios desde un punto de vista dominante, entendiendo que ellos tienen el mando y los consumidores deben acatar órdenes.

Por último, la R.A.E. define la indefensión como *1.- Falta de defensa, situación de las personas o cosas que están indefensas. 2.- Situación en que se coloca a quien se impide o se limita indebidamente la defensa de su derecho en un procedimiento administrativo o judicial.*

Entendemos que los consumidores y usuarios se encuentran en situaciones de indefensión cuando carecen de entidades que puedan ayudarles,

asociaciones a las que puedan unirse y legislaciones que les respalden ante una limitación de su derecho a defenderse.

En el actual 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, no existen artículos concretos que traten éste tema.

Sin embargo en la Ley ya derogada 26/84 tenemos el capítulo VII que habla sobre “*Situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión*”<sup>48</sup>, compuesto por los artículos 23 y 24.

Señalaba que la administración pública competente en materia de consumo deberá promover las medidas adecuadas para equilibrar las situaciones de inferioridad subordinación o indefensión.

Las medidas propuestas en la legislación son las siguientes:

- a) *Organización y funcionamiento de las oficinas y servicios de información.*
- b) *Campañas de orientación del consumo.*
- c) *Campañas o actuaciones programadas de control de calidad.*
- d) *Análisis comparativo de los términos, condiciones, garantías, repuestos y servicios de mantenimiento o reparación de los bienes o servicios de consumo.*
- e) *Análisis de las reclamaciones o quejas y, en general, de todas aquellas actuaciones de personas o Entidades, públicas o privadas, que impliquen:*
  1. *º Obligaciones innecesarias o abusivas de cumplimentar impresos.*
  2. *º Trámites, documentos o mediaciones sin utilidad para el consumidor o usuario o a costes desproporcionados.*
  3. *º Esperas, permanencias excesivas o circunstancias lesivas para la dignidad de las personas.*
  4. *º Limitaciones abusivas de controles, garantías, repuestos o reparaciones.*
  5. *º Dudas razonables sobre la calidad o idoneidad del producto o servicio.*
  6. *º Otros supuestos similares.*

---

<sup>48</sup> Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.



*f) Otorgamiento de premios, menciones o recompensas a las personas, Empresas o Entidades que se distinguen en el respeto, defensa y ayuda al consumidor, faciliten los controles de calidad y eviten obligaciones, trámites y costes innecesarios.*

Por lo que respecta a la legislación autonómica la ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana, recoge también los supuestos de indefensión, subordinación e inferioridad en su artículo 4.7 del capítulo 1: “7. Disponer de procedimientos eficaces de protección de sus derechos, en especial ante aquellas situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse individual o colectivamente”.

De la misma manera que también trata este derecho en su artículo 6 cuando habla de los colectivos que merecen especial protección “Se consideran colectivos necesitados de una especial protección en la actuación de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, los colectivos de consumidores en los términos del artículo 2 que se encuentren en situación de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección más acusada por razón de su edad, origen o condición”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 75/2017, de 19 de junio, trata el Derecho que estamos estudiando en el presente epígrafe.

Se trata de un recurso de amparo interpuesto por dos particulares contra la resolución que dictó la Audiencia Provincial de La Rioja sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria.

En síntesis, “en el marco de un procedimiento de ejecución hipotecaria, la Audiencia Provincial de La Rioja desestimó el recurso de apelación interpuesto por los recurrentes en amparo contra la resolución del Juzgado de Primera Instancia de Logroño y posteriormente inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones promovido por aquellos”<sup>49</sup>.

La mencionada resolución judicial se inicia recordando “que las normas uniformes sobre cláusulas abusivas deben aplicarse a todos los contratos celebrados entre un profesional y un consumidor según los define el artículo 2, letras b) y c), de la Directiva 93/13/CEE y que dicho criterio responde a la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, tanto en lo que se refiere a su capacidad de negociación como a nivel de información”.

---

<sup>49</sup> [http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25381#complete\\_resolucion&completa](http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25381#complete_resolucion&completa)

Es por tanto esta sentencia un ejemplo para nosotros sobre la importancia de la protección del Derecho de los consumidores y usuarios frente a situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión.

#### 4.8. Protección del derecho a la indemnización de daños y perjuicios

Entre los derechos de los consumidores y usuarios, existe el Derecho a que en caso de que se les cause un daño o perjuicio, sea del tipo que sea, se debe, como mínimo, reparar el daño causado.

Por tanto, si se hubiere causado un perjuicio al consumidor o usuario de tipo económico, un perjuicio sobre su salud, etc., debería obtener una indemnización al menos proporcional al daño que le ha sido causado.

Según el artículo 20, del capítulo III de la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, *“los consumidores y usuarios tienen derecho, de conformidad con la legislación comunitaria, estatal y autonómica que resulte de aplicación, a ser indemnizados por los daños y perjuicios ocasionados por la adquisición, consumo o utilización de bienes y servicios”*.

En el capítulo III de dicha Ley, se recoge el Derecho a la indemnización de los daños y a la reparación de los perjuicios sufridos (artículos 20 al 22).

Los artículos 21 y 22 hablan sobre la promoción de dicho Derecho y de los daños derivados: aparte *“Artículo 21. Las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana adoptarán aquellas medidas que favorezcan y promuevan la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos por los consumidores, incluyendo entre ellas los procedimientos voluntarios de resolución de conflictos.*

*Artículo 22. Los daños derivados de la prestación de un servicio público están sometidos a las reglas aplicables sobre responsabilidad patrimonial de la administración”*.

En las disposiciones generales; título IV, capítulo I, artículo 61 habla también sobre la reposición de la situación alterada por la infracción e indemnización de daños y perjuicios.

La Comunidad Valenciana, en la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana adopta medidas que favorecen la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios.

A estas medidas adoptadas por la legislación, también se incluyen los procedimientos voluntarios de resolución de conflictos, es decir, el arbitraje de consumo.

La parte negativa del procedimiento de arbitraje, es que como bien hemos dicho, es un procedimiento voluntario y que por tanto el hecho de adoptarlo o no, no se determina en la normativa, sino que queda únicamente la vía judicial.

A continuación, vamos a proceder a diferenciar entre la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios.

Pese a que la legislación los presenta como sinónimos tienen matices que deben esclarecerse. La Real Academia Española de la Lengua define indemnizar como el acto de resarcir de un daño o perjuicio, generalmente mediante compensación económica. Entendemos que la indemnización se efectúa cuando, una vez generado el daño o perjuicio, se compensa o subsidia mediante una aportación económica determinada.

Por otro lado, la reparación en términos de Derecho del consumo se define por la R.A.E. como “5. tr. Remediar o precaver un daño o perjuicio”. La reparación se efectúa como manera de enmendar o corregir el daño o perjuicio producido.

Por tanto, a modo de conclusión podemos afirmar que ante un daño o perjuicio producido, en caso de que se pueda retroceder para remediar dicho daño se estaría produciendo una reparación. Por otro lado, si el daño no se puede restablecer, se procedería a remunerar económicamente el daño o perjuicio causado.

Una sentencia que trata el Derecho que estamos estudiando en este capítulo es la *SAP Coruña 1103/2017*<sup>50</sup>. Ésta sentencia resuelve un recurso de apelación interpuesto por la empresa Seat S.A. contra la sentencia de fecha 1 de septiembre de 2016, dictada por el Juzgado de Primera Instancia nº 2 de Ferrol en los autos de Juicio Ordinario 1139/15.

La demanda inicial, fue interpuesta por una demandante particular contra la empresa Seat S.A. debido a que ante una colisión de tráfico leve saltaron los airbags produciéndole a la demandante una serie de lesiones.

Como propietaria del vehículo y conductora en dicho momento la demandante procede a interponer una demanda con la exigencia de una indemnización debido a que no hay capacidad de reparar el daño.

En la sentencia que hemos puesto como ejemplo, la parte demandada, se defiende mediante un recurso de apelación, alegando pruebas periciales del funcionamiento de los airbags y testimonios de los propios mecánicos y trabajadores de la empresa.

---

<sup>50</sup><http://www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=AN&reference=8084002&links=indemnizacion%20airbag&optimize=20170705&publicinterface=true>

Finalmente se falla a favor de la demandante inicial, ya que efectivamente el daño causado es irreparable, y determinando que la indemnización debe por tanto hacerse efectiva por parte de la empresa Seat S.A. hacia la conductora del vehículo, así como también hacerse cargo de las costas judiciales.

## CAPÍTULO 5: GUÍA PARA EL CONSUMIDOR Y EL USUARIO

Los consumidores y usuarios, pese a tener información disponible, así como también asociaciones, oficinas de ayuda al consumidor, y pese a estar respaldados por la legislación y normativa vigente, en la mayoría de los casos cuando se conculcan sus derechos en primera instancia no sabe bien dónde acudir ni que hacer.

Por ello, a continuación, presentamos una guía práctica y un decálogo para consumidores y usuarios de manera que pudieran recurrir a estos en caso de que sus derechos fueran vulnerados.

### 5.1 Guía práctica para consumidores y usuarios

Todo consumidor o usuario que sienta que sus derechos han sido vulnerados deberá seguir la guía que a continuación pasamos a desarrollar.

- A. Siempre que perciba que han sido vulnerados los derechos de los consumidores o usuarios en primera instancia, deberá poner en conocimiento del empresario que presta el servicio o de la persona que vende el producto los hechos que han ocurrido. Se ha de tener en cuenta que en primera instancia la conciliación de ambas partes mediante el dialogo es lo más importante y la solución más rápida, económica y eficaz.
- B. Si no se consigue mediante el dialogo esclarecer los hechos, se deberá recurrir a la normativa mediante una reclamación. Cabe tener en cuenta la importancia de poder probar los hechos que se vayan a reclamar. En caso de que los hechos no se pudiesen probar, aconsejamos no llevar a cabo la reclamación. Queremos resaltar la importancia que tiene en este caso la lectura del contrato, así como de las cláusulas del mismo.
- C. En caso de llevar a cabo la reclamación se presentan tres posibles casos:
  - 1) Solicitar las hojas de reclamación oficiales de la Generalitat Valenciana (o Autonomía correspondiente) Éstas deberán cumplimentarse según las instrucciones y presentar el ejemplar que es para la administración en la Oficina Municipal de Información y Defensa del Consumidor. El usuario o consumidor debe conservar el ejemplar de color verde.

- 2) Directamente presentar la reclamación en las distintas asociaciones de consumidores o en organismos de ayuda al consumidor y al usuario.
- 3) En caso de que no hubiese hojas de reclamaciones, cabe la posibilidad de hacer un escrito donde consten claramente los hechos causantes de la vulneración de los derechos del consumidor o del usuario y el motivo por el que se pretende reclamar, así como los datos personales tanto del reclamante como del reclamado, la fecha de los hechos y la firma de ambos.

Cabe resaltar que, con independencia de la vía que se tome para reclamar es de vital importancia resaltar cual es la finalidad que se persigue, es decir, que es lo que el consumidor o usuario pretende obtener.

- D. Finalmente, queda la posible vía judicial para reclamar daños y reparación por los perjuicios sufridos.

## 5.2 Decálogo para el consumidor o usuario

Tras las recomendaciones aportadas en la guía, presentamos a continuación un decálogo para consumidores y usuarios. Un conjunto de diez normas o consejos que son básicos para la protección de los derechos del consumidor y del usuario.

1. Lectura correcta del contrato y de sus cláusulas, así como del presupuesto, de la factura e incluso de la garantía del producto. La importancia de la lectura de estos documentos servirá a consumidores y usuarios para que conozcan desde primera instancia el servicio o tipo de bien que va a adquirir. Cabe resaltar la importancia de pedir siempre la factura, el presupuesto y la garantía del bien o servicio.
2. Ser capaces de conocer si los derechos que se tienen como consumidor o usuario han sido vulnerados en el momento que se compra un bien o va a ser prestado un servicio. Esto implica el conocimiento de los derechos de consumidores y usuarios, así como la lectura de la legislación vigente.

3. Esclarecer los hechos con el vendedor o prestador del servicio. No dudar en entablar un diálogo para esclarecer los hechos.
4. Ser conscientes que el dialogo con el empresario o prestador del servicio no es nunca la última vía.
5. Recolectar las pruebas con las que podamos demostrar que el suceso ha ocurrido (documentos, vídeos, fotos, testigos, e-mails, publicidad, contratos, presupuestos, etc.)
6. Solicitar las hojas de reclamaciones y cumplimentarlas debidamente.
7. Cada parte implicada deberá conservar su hoja correspondiente. El consumidor o usuario deberá ser quien se quede también con la hoja que posteriormente se remitirá a las oficinas de consumo, asociaciones o servicios territoriales.
8. Remitir la hoja blanca a los servicios territoriales de comercio y consumo. La hoja verde será para el consumidor o usuario y las otras se las quedará en posesión el empresario, vendedor o quien hubiere prestado el servicio.
9. Al presentar la reclamación se deberán presentar las hojas correspondientes, así como todas las pruebas que tengamos disponibles que puedan acreditar el hecho.
10. Por último, se deberá hacer un seguimiento del caso para conocer la resolución, y saber si ha sido atendida la queja o reclamación



## BIBLIOGRAFÍA

- BELTRAN, M. E. (2012) *Curso de derecho privado*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 29
- BENJAMÍN, A. (1994). *Derechos del consumidor, en defensa de los consumidores de productos y servicios*. Editorial La Rocca, p. 89.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, A. (1992) *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*. Coordinador R. Bercovitz y J. Salas. Ed. Cívitas, Madrid, p. 12 y ss.
- BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R. (1987) *La Responsabilidad por los daños y perjuicios derivados del consumo de bienes y servicios*, Madrid, p. 231.
- BOURGOIGNIE, T. (1979) *Réalité et spécificité du droit de la consommation*, Francia, p. 295
- BOURGOIGNIE, T. (1994) *Elementos para una teoría del derecho del consumo*, Vitoria-Gasteiz, Elkar S.Coop., p. 177
- Cfr. *Final Report of the Committee on Consumer Protection*, (1962) Presented to Parliament by the President of the Board Trade by Command of the Mayes, July, London, pág.1, nº 2.
- CHAMPAUD, C. (1967), *Artículo sobre Contribución a la definición de derecho económico*.
- CORCHERO, M. y GRANDE MURILLO, A. (2007) *La protección de los consumidores. Especial referencia al Estatuto de los Consumidores de Extremadura*. Pamplona, pp. 92 a 109.
- DESCALZO GONZÁLEZ, A. (2003) *El principio de veracidad y política pública en el mercado de la publicidad comercial*, Madrid.
- DICHTER, E. (1969). *Handbook of Consumer Motivations: The Psychology of the World of Objects. Las motivaciones del consumidor*. Editorial Sudamericana.
- DÍEZ-PICAZO, L. - GULLON, A. (2005) *Sistema de derecho civil. Volumen I. Introducción. Derecho de la persona. Negocio jurídico*. Ed. Tecnos, Madrid.
- ESCUIN PALOP, V. (2011) *Elementos de derecho público*, Tecnos, Madrid, p. 18.
- FUENTESCA DEGENEFTE, C. Y DÍAZ ALABART, S. (2017), *Resolución alternativa de litigios de consumo a través de ADR y ORD (Directiva 2013/11 y Reglamento (UE) nº 524/2013)*. Dykinson. Madrid.
- GARCÍA BOTANA, G. Y RUIZ MUÑOZ, M. (1999), “*La noción de consumidor*” en *Obra colectiva Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Madrid, p. 29.
- LASARTE ÁLVAREZ, C. (2016), *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*. Dykinson. Madrid.
- LASARTE ÁLVAREZ, C. (2007), *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Madrid, pp. 101 a 114.
- MARTÍNEZ AGUT, P. (2012), *Legislación sobre consumo en la Comunidad Valenciana*; en <http://quadernsanimacio.net> nº 16, julio de 2012; ISSN: 1698-4404
- PARRA LUCÁN, M. A. (2007), *Legislación de Consumo*, Tecnos, Madrid, p.13

- REYES LÓPEZ, M. J. (2009), *Manual de Derecho Privado de Consumo*, Madrid, pp. 145 – 159.
- REYES LÓPEZ, M.J. (2004) “El derecho de información” en REYES LÓPEZ, M.J. (Coordinadora): *Derecho privado de consumo Valencia*, pp. 487 a 520.
- URÍA, R. y MENENDEZ, A. (2005) *Lecciones de Derecho Mercantil*. S.L. Civitas Ediciones. Madrid.
- YZQUIERDO TOLSADA, M. NAVARRO MENDIZÁBAL, I. A.; ACOSTA MÉRICA, M. P. y ÁRIAS MÁIZ, V. (2005) *Derecho del Consumo*. Barcelona, pp. 65 a 80.

## BIBLIOGRAFÍA NORMATIVA

- Acta final de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa del 1 de agosto de 1974.
- Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Comité Internacional de Justicia del 26 de junio de 1945.
- Carta de Paris del 21 de septiembre de 1990
- Decreto 77/1994, de 12 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana (Legislación consolidada).
- informe del Secretario General sobre el desarrollo sostenible del Consejo Económico y Social de la ONU del 19 de febrero de 1998.
- Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, por el que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana (Legislación consolidada).
- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).
- Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.
- Ley 7/1985, 2 Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL), modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL).
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
- Orden de 26 de septiembre de 1994, de las Consellerias de Sanidad y Consumo e Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla el Decreto 77/1994 de 12 de abril, del Gobierno Valenciano, por la que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana.
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de Noviembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula la Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (en adelante ROF).
- 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 otra ley complementaria. (Legislación consolidada).
- Resolución 39/248. Protección del consumidor. 106ª sesión plenaria del 9 de abril de 1985. Anexo.
- Resolución de 1981/62 de 23 de julio de 1981 del Consejo Económico y Social de la ONU.

- Sala Primera. Sentencia 42/2017, de 24 de abril de 2017. Recurso de amparo 5126-2016. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): inadmisión del recurso de suplicación basada en una interpretación de la ley procesal que reduce las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales (STC 149/2016)
- Sentencia nº 83/1984 de Tribunal Constitucional, Pleno, 24 de Julio de 1984.
- Tratado de la Unión Europea. ES. 30.3.2010. Diario Oficial de la Unión Europea. C 83/17.

## RECURSOS WEB

- [http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/consumo/Asociacionismo\\_consumo/Res\\_convoc\\_subv\\_17.pdf](http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/docs/documentos/consumo/Asociacionismo_consumo/Res_convoc_subv_17.pdf)
- <http://www.aecosan.msssi.gob.es/AECOSAN/web/consumo/campanyas/odr.htm>
- <http://www.indi.gva.es/web/consumo/presentacion-y-contacto>