

CUADERNOS DE CONSUMO N° 20

II Jornada de Información sobre consumo en los municipios

Dirección General de Consumo

Daroca, 6 y 7 de noviembre de 2003



Departamento de Salud y Consumo

Edición: Abril 2004

Tirada: 1.000 ejemplares

Edita: Gobierno de Aragón.
Dirección General de Consumo

Internet: portal.aragob.es
www.aragob.es/consumo

Impresión: Industrias Gráficas La Comercial S.A.

D.L.: Z-1190-2004

ISSN.: 1696-1382

ÍNDICE

PROGRAMA	5
ACTO INAUGURAL	
Excmo. Sr. D. Alberto Larraz Vileta	9
<i>Consejero de Salud y Consumo.</i>	
Sr. D. José Antonio García Llop	15
<i>Alcalde de Daroca.</i>	
FUNCIONES Y PERSPECTIVAS DE LAS OMIC	
EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. EN ESPECIAL, EL MUNICIPIO Y LA COMARCA	
	17
D. José Luis Calvo Miranda	
<i>Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.</i>	
POLÍTICA DE CONSUMO EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA	
	31
D. Carlos Peñasco Gil	
<i>Jefe del Servicio del Consumidor del Gobierno de Aragón.</i>	
RED NACIONAL DE OMIC	
	41
D. Juan José Estibalez González	
<i>Director del Departamento Municipal de Salud y Consumo del Ayuntamiento de Vitoria.</i>	
EL ARBITRAJE DE CONSUMO	
ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL ARBITRAJE DE CONSUMO	
	51
D. Pablo Martínez Royo	
<i>Jefe de la Sección de Defensa de los Consumidores y Secretario de la Junta Arbitral de Consumo de Aragón.</i>	
EL ARBITRAJE DE CONSUMO. ESPECIAL REFERENCIA A LA JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA	
	67
D. Juan Miret Nagore	
<i>Jefe del Servicio de Consumo y Presidente de la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza.</i>	
DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS	
LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS	
	75
D. Ángel Dolado Pérez	
<i>Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia N° 2 de Zaragoza.</i>	
EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE CESACIÓN	
	95
D ^a . Carmen Samanes Ara	
<i>Profesora Titular de Derecho Procesal de la Universidad de Zaragoza y juez excedente.</i>	

ÍNDICE

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS. EXPERIENCIAS JUDICIALES	107
D. Fernando Pozo Remiro	
<i>Secretario y Abogado de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros AICAR-ADICAE.</i>	
MESA REDONDA DE OMIC. "LA EXPERIENCIA DE LAS OMIC"	
EXPERIENCIA DE LA OMIC DE ZARAGOZA	115
D.ª Raquel Giménez Ruiz	
<i>Técnico OMIC de Zaragoza.</i>	
EXPERIENCIA DE LA OMIC DE BARBASTRO (HUESCA)	125
D.ª M.ª Pilar Iguacel García	
<i>Responsable OMIC de Barbastro (Huesca).</i>	
EXPERIENCIA DE LA OMIC DE UTRILLAS (TERUEL)	135
D.ª M.ª Concepción Escuder Aínsa	
<i>Responsable OMIC de Utrillas (Teruel).</i>	
EXPERIENCIA DE LA OMIC DE DAROCA (ZARAGOZA)	143
D.ª M.ª Pilar Soler Sebastián	
<i>Responsable OMIC de Daroca (Zaragoza).</i>	
«GARANTÍAS DE BIENES DE CONSUMO».	147
D. José Antonio García-Cruces González	
<i>Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Zaragoza.</i>	
«SERVICIO DE TARIFICACIÓN ADICIONAL»	173
D. Eugenio Ribón Seisdedos	
<i>CEACCU</i>	
«SEGURIDAD ALIMENTARIA».	201
D. Antonio Herrera Marteache	
<i>Catedrático de Nutrición y Bromatología de la Universidad de Zaragoza.</i>	
COMPETENCIAS DE LA DIRECCION GENERAL DE CONSUMO DEL GOBIERNO DE ARAGON EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	229
D. José González Bonillo	
<i>Jefe del Servicio de Disciplina de Mercado.</i>	
ACTO DE CLAUSURA	
Ilmo. Sr. D. Vicente Piñeiro Adán	239
<i>Director General de Consumo del Gobierno de Aragón.</i>	
Sr. D. José Antonio García Llop	245
<i>Alcalde de Daroca.</i>	

PROGRAMA

Jueves 6 de noviembre

9,30 Recepción y entrega de documentación.

10,00 Acto inaugural

Excmo. Sr. D. Alberto Larraz Vileta
Consejero de Salud y Consumo.

Ilmo. Sr. D. Vicente Piñeiro Adán
Director General de Consumo del Gobierno de Aragón.

Ilmo. Sr. D. Salvador Plana Marsal
Presidente de la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias.

Sr. D. José Antonio García Llop
Alcalde de Daroca.

10,45 "FUNCIONES Y PERSPECTIVAS DE LAS OMIC"

«Competencias locales y comarcalización en materia de consumo»
D. José Luis Calvo Miranda
Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

«Política de Consumo en la Administración Autonómica»
D. Carlos Peñasco Gil
Jefe del Servicio del Consumidor del Gobierno de Aragón.

«Red nacional de OMIC»
D. Juan José Estibalez González
Director del Departamento Municipal de Salud y Consumo del Ayuntamiento de Vitoria.

12,15 Pausa-Café.

11,00 "EL ARBITRAJE DE CONSUMO"

«Estado actual y perspectivas del arbitraje de consumo»
D. Pablo Martínez Royo
Jefe de la Sección de Defensa de los Consumidores y Secretario de la Junta Arbitral de Consumo de Aragón.

«El arbitraje de consumo. Especial referencia a la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza»

D. Juan Miret Nagore

Jefe del Servicio de Consumo y Presidente de la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza.

14,00 Almuerzo de trabajo

16,00 Visita Turística guiada

17,00 “DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS”

«La protección de los intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios»

D. Ángel Dolado Pérez

Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia N° 2 de Zaragoza.

«Ejercicio de la acción de cesación»

D^a. Carmen Samanes Ara

Profesora Titular de Derecho Procesal de la Universidad de Zaragoza.

«Experiencias judiciales en la defensa de los derechos colectivos»

D. Fernando Pozo Remiro

Secretario y Abogado de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros AICAR-ADICAE.

18,30 Pausa-Café.

19,00 Mesa Redonda de OMIC. “LA EXPERIENCIA DE LAS OMIC”

Intervienen:

D.^a Raquel Giménez Ruiz

Técnico OMIC de Zaragoza.

D.^a M.^a Pilar Iguacel García

Responsable OMIC de Barbastro (Huesca).

D.^a M.^a Concepción Escuder Ainsa

Responsable OMIC de Utrillas (Teruel).

D.^a M.^a Pilar Soler Sebastián

Responsable OMIC de Daroca (Zaragoza).

21,00 Recepción en el Excmo. Ayuntamiento de Daroca.

Viernes 7 de noviembre

10,00

«Garantías de bienes de consumo»

D. José Antonio García-Cruces González

Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Zaragoza.

«Servicio de tarificación adicional»

D. Eugenio Ribón Seisdedos

*CEACCU***12,30**

Pausa-Café.

13,00

«Seguridad Alimentaria»

D. Antonio Herrera Marteache

Catedrático de Nutrición y Bromatología de la Universidad de Zaragoza.

«El papel de la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón en la Seguridad Alimentaria»

D. José González Bonillo

*Jefe del Servicio de Disciplina de Mercado.***14,00**


Clausura

Ilmo. Sr. D. Vicente Piñeiro Adán

Director General de Consumo del Gobierno de Aragón.

Sr. D. José Antonio García Llop

Alcalde de Daroca.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios



ACTO INAUGURAL

Daroca
6 de noviembre de 2003

ACTO INAUGURAL

Alberto Larraz Vileta

Consejero de Salud y Consumo

Buenos días a todos...

El consumo es el modo de relación que con más intensidad y mayor amplitud impregna los vínculos sociales, tejiendo un entramado de conexiones jurídicas y económicas cuya complejidad se agudiza con la incorporación constante de nuevos patrones de adquisición de bienes o prestación de servicios.

No debe sorprendernos, por tanto, que gran parte de la desconfianza de los ciudadanos hacia determinados aspectos del consumo esté provocada por la inseguridad que genera la falta de información o una formación deficiente. Evitar ese déficit e instruir a los aragoneses en la práctica de unos hábitos de consumo responsables, ecológicos y solidarios es un objetivo prioritario para el Gobierno de Aragón.

En este marco se incardina la protección y defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios en el Departamento de Salud y Consumo, vertebrándose como una línea más de protección social y como un derecho de ciudadanía que debe tener la misma intensidad en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con esta base y con la expresión de la voluntad ciudadana hecha norma, el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, que otorga carta de naturaleza a las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y mandata su instauración y puesta en funcionamiento, el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón recoge un punto de partida en 1999 con 15 OMIC en funcionamiento, llegando a duplicar el número de OMIC abiertas y todas las locali-

dades de más de 5.000 habitantes con oficina, habiéndose aumentado el presupuesto en un 80% para inversiones en activos fijos y en un 1400% para actividades y programas.

Ello, desde luego, no es un logro del Gobierno de Aragón en exclusiva sino una cooperación decidida con las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Aragón, administraciones ambas que con criterios legislativos impulsados desde las Cortes de Aragón, están muy cerca de cerrar el mapa comarcal, en el sentido de que en cada comarca haya al menos una OMIC de referencia.

En este sentido, podemos citar sumariamente las competencias de los municipios en materia de protección al consumidor:

- La realización de campañas de inspección y análisis de los bienes y servicios en coordinación con la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de los Convenios que se formalicen al efecto.
- La coordinación de la actividad de las Oficinas de titularidad pública de Información al consumidor.
- La tramitación de las reclamaciones en materia de consumo que puedan presentarse en sus oficinas.
- La realización de campañas informativas y actuaciones programadas de control de calidad en colaboración con las Asociaciones de Consumidores.
- La formación especializada de educadores y del propio personal en materia de consumo por sí o en colaboración con otras Administraciones Públicas y las Asociaciones de Consumidores.





- Velar por la aplicación de la legislación vigente en materia de consumo, comunicando al órgano competente autonómico las irregularidades que se detecten.

Así, como ejemplo, las oficinas se han dotado de equipamiento informático y se han constituido como red activa de la política de Consumo de Aragón. Suministran datos en tiempo real a los órganos de Consumo autonómicos así como se ha procurado la facilitación de la información de los productos que puedan suponer un riesgo para el consumidor (Red de Alerta) a través de la web de la Dirección General de Consumo, y su personal, cada día dedicado en mayor medida a tiempo completo, es informado y formado en jornadas generalistas y específicas donde se les hace partícipes de las líneas de actuación del Departamento de Salud y Consumo. Hoy existe igualmente un procedimiento unificado de gestión y actuación en toda la red de OMIC y se han hecho referentes en las comarcas donde están implantadas. También se realizan campañas coordinadas de inspección con los municipios, así como participan en la Red de Educación del Consumidor con los centros docentes.

La colaboración refrendada entre el Departamento de Salud y Consumo y la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, de la que es fruto esta jornada, así como, entre otras acciones, una campaña de difusión del Teléfono del Consumidor a todos los municipios aragoneses y un Plan de Formación Continua del Personal de las OMIC, es un paso más en esa apuesta decidida de ofrecer cada día un mejor servicio a los ciudadanos aragoneses, y en ese empeño agradezco el esfuerzo de organizadores, ponentes y asistentes, así como la voluntad de dedicación y responsabilidad de las Entidades Locales representadas en esta mesa por su Federación y el Excmo. Ayuntamiento de Daroca.

Muchas gracias a todos y mi deseo de que este encuentro sea provechoso.

ACTO INAUGURAL

José Antonio García Llop


Alcalde de Daroca

Buenos días a todos y bienvenidos a esta vuestra casa.

Gracias a todos por la excelente acogida que han tenido estas II Jornadas de información sobre consumo en los municipios.

Espero que estos días que vamos a pasar juntos sean fructíferos y que se cumplan los objetivos marcados, trabajando juntos, y aportando las experiencias de cada uno en estos temas, que cada vez más preocupan a la sociedad actual.

Es tarea de todos que los ciudadanos estén bien informados porque sólo así podrán ejercer sus derechos como consumidores y usuarios; en este sentido, gracias a los convenios de colaboración con la Diputación General de Aragón, las Oficinas Municipales de Información al Consumidor desarrollan una labor importante en los municipios, así como las asociaciones de consumidores y usuarios, todas ellas aquí representadas. Gracias a todos por vuestra labor.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

**EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS
ENTIDADES LOCALES. EN ESPECIAL,
EL MUNICIPIO Y LA COMARCA**

José Luis Calvo Miranda
Profesor Asociado-Doctor en Derecho Administrativo
Abogado

EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES. EN ESPECIAL, EL MUNICIPIO Y LA COMARCA

José Luis Calvo Miranda

Profesor Asociado-Doctor en Derecho Administrativo

Abogado

1.- Punto de partida

La materia referente a la “defensa de los consumidores y usuarios” está, hoy, dentro de la órbita competencial de las Comunidades Autónomas. En efecto, ya en 1992, mediante la Ley Orgánica de Transferencias 9/1992, de 23 de diciembre, el Estado transfirió a las Comunidades Autónomas que habían accedido a la misma por la vía del artículo 143 de la Constitución (CE) la competencia sobre:

“desarrollo legislativo y ejecución en las siguientes materias:

b) defensa del consumidor y usuario”.

El paso siguiente lo dieron aquellas Comunidades Autónomas que, como Aragón, asumieron esa competencia con carácter exclusivo. El artículo 35.1.19 de su Estatuto de Autonomía dice así:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

19. Comercio interior y defensa del consumidor y usuario, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia” (art. 35.1.19 EAAr).

En este contexto es en el que debemos situarnos para estudiar las atribuciones que corresponden a las entidades locales, especialmente, al municipio, como entidad

básica sobre la que se asienta el Estado, y a la comarca, de creciente impulso en la Comunidad aragonesa.

2.- Las competencias municipales en la defensa de los consumidores y usuarios.

La Constitución española, aunque, a diferencia de lo que hace con el Estado y las Comunidades Autónomas, no recoge en ningún momento las competencias o atribuciones que corresponden a las entidades locales; sí que contempla un principio fundamental que tiene incidencia importante en esta cuestión: el principio de autonomía municipal (art. 140 CE); entendido como garantía institucional (es decir, como la supervivencia de la institución en términos reconocibles) pero que no puede identificarse con un listado de funciones o atribuciones predeterminado y cerrado (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3º).

El citado principio constitucional tiene su traducción en el artículo 2 de la Ley de Bases del Régimen Local, normativa estatal básica sobre la Administración local, que obliga a asegurar a los municipios, provincias e islas -Administración local territorial por excelencia- su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la propia entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Esta declaración general tiene su concreción en el artículo 25.2 de la citada norma, que recoge las materias sobre las que los municipios deben asumir competencias, atribuciones o funciones, en los términos de la legislación sectorial, ya sea ésta estatal o autonómica. Entre esas materias, el precepto recoge las relativas a “defensa de usuarios y consumidores” (art. 25.2.g) y “protección de la salubridad pública” (art. 25.2.h)¹.

Al respecto, hemos de recordar que este artículo 25 no es, en sí mismo, una norma atributiva de competencias, sino que se limita a recoger un listado de materias en las que existe un interés municipal y, por tanto, el municipio debe tener algún tipo de funciones o atribuciones. Estas concretas funciones o competencias vienen reflejadas en la legislación sectorial sobre cada una de esas materias. Intervención municipal que variará de una materia a otra, en función de los intereses autonómicos o estatales que recaigan sobre la misma ².

¹ De similar redacción es el artículo 42.2.apartados h) y g) de la Ley de Administración local de Aragón.

² Estas consideraciones son trasladables al artículo 42 de la Ley aragonesa de Administración local que, a pesar de su rúbrica “competencias de los municipios”, se limita a definir los ámbitos de la acción pública en los que los municipios pueden prestar servicios y ejercer competencias “con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública”.



En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1994 (Ar 8986), que conoce de una sanción en materia de consumo, afirma textualmente:

“... su artículo 25.2 (de la Ley de Bases del Régimen Local) establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias ‘en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas’ en materia de defensa de usuarios y consumidores -apartado g- y protección de la salubridad pública -apartado h-.

Pero esta previsión legal básica se mantiene en el terreno de la generalidad sin descender a la fijación detallada de competencias, tarea ésta que queda deferida al legislador, estatal o autonómico, competente por razón de la materia.

En consecuencia, pues, las indicaciones generales del artículo 25.2 de la Ley 7/1985 precisan de una concreción que ha de venir del legislador estatal o autonómico, en los ámbitos de sus respectivas competencias” (FD 2º).

Por otra parte, ha sido tradicional en nuestro Derecho Público que la legislación de régimen local recogiera determinados servicios de prestación obligatoria por parte de la Administración municipal.

La vigente Ley de Bases no lo es menos y, en su artículo 26.1, configura como servicio mínimo en todo municipio, con independencia de su población y recursos: el “control de alimentos y bebidas”; formulado en la Ley de Administración local de Aragón como el “control sanitario de alimentos, bebidas y productos destinados al uso o consumo humano” (art. 44.a).

Este aspecto tiene una incidencia importante en la protección de los consumidores y usuarios lo que nos obliga a considerarlo desde el punto de vista de las atribuciones locales.

Sin embargo, nuevamente, debemos afirmar que este precepto tampoco es una norma de atribución de competencias. Si no lo es el artículo 25, tampoco lo puede ser el artículo 26, y por la misma razón: el Estado no dispone de títulos competenciales sobre todas las materias previstas en los artículos 25 y 26. Lo que significa que las atribuciones concretas que sobre este servicio tengan los municipios deben leerse a la luz de la normativa sectorial atributiva de competencias. Es decir, que en los ámbitos de acción definidos como servicios mínimos municipales no se excluye la intervención de las Comunidades Autónomas. Cosa distinta es que, en caso de ausencia de regulación autonómica el municipio se vea legalmente constreñido a prestar este servicio, existiendo un derecho subjetivo vecinal a exigir su establecimiento y perfecto funcionamiento (art. 18.1.g Ley de Bases del Régimen Local). Por esta razón, algún autor como Fernández González, refiriéndose al precitado artículo 26, habla de *"presunción de competencia municipal"*³.

La llamada que la legislación de régimen local, tanto estatal como aragonesa, realiza a la legislación sectorial tiene su traducción, dado el sistema de distribución de competencias en la materia que nos preocupa, en el Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por la Ley 8/1997, de 30 de octubre (en adelante, el Estatuto). Norma a la que le corresponde delimitar las competencias o atribuciones municipales sobre la defensa de los consumidores y usuarios.

Sin embargo, el Estatuto aragonés del Consumidor no es nada claro respecto al particular. Su artículo 56, en sede de relaciones interadministrativas, asume que las competencias locales vienen determinadas por la legislación sectorial estatal, por la normativa de régimen local y por las ordenanzas locales.

Ya hemos dicho antes que la normativa de régimen local no atribuye competencia alguna. Las Ordenanzas locales, por su parte, dado su carácter de normas reglamentarias son instrumentos inhábiles para alterar el sistema constitucional y legal de distribución de competencias, además de derivarse de la Ley de Bases del Régimen Local una reserva de Ley para el reconocimiento a los municipios de competencias propias (art. 7.1, 25.2 y 3). Por último, la Ley estatal para la Defensa de los Consumidores y Usuarios tiene carácter supletorio en este aspecto concreto, según declaró el Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/1989, de 26 de enero.

En efecto, según la precitada Sentencia, el artículo 41 de la Ley estatal 26/1984 no es de aplicación directa a las Comunidades Autónomas que han asumido compe-

3 F.J. Fernández González, La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que legitiman, Madrid, Civitas, 1995, p. 103.
L. Minguéz Macho, El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local, en REAL, núm. 289, 2002, manifiesta, refiriéndose al apartado primero del artículo 26 y al artículo 86.3 de la Ley de Bases del Régimen local, que "la titularidad local de estas actividades implica en principio que los municipios son competentes para organizar su gestión y prestación, aunque siempre en los términos establecidos por la legislación sectorial relativa a las respectivas materias", p. 51.

tencia exclusiva sobre defensa de consumidores, por lo que regiones como Aragón pueden entrar a regular las competencias que en esta materia corresponden a los entes locales, en cuanto legislador sectorial. El Tribunal Constitucional dice así:

“... La Junta de Galicia y el Gobierno Vasco impugnan el art. 41... el Gobierno Vasco razona con mayor detalle y precisión el fundamento de la declaración de inconstitucionalidad que pretende. La disposición cuestionada no puede incluirse, afirma el Gobierno Vasco, en la materia de «Régimen local» prevista en el art. 149.1.18 CE, debiéndose resolver el problema competencial atendiendo al título protección de los consumidores y usuarios, lo que debe conducir a reconocer que corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 10.28 E.A.P.V.) la disponibilidad sobre las facultades que en los núms. 1, 2, 3 y 6 de este art. 41 se otorgan a las Corporaciones Locales.

Lleva razón el Gobierno Vasco al afirmar que la cuestión no debe resolverse desde la consideración de la competencia que el art. 149.1.18 C.E. reconoce al Estado, lo cual en momento alguno se discute por el Abogado del Estado. Más bien, las competencias y funciones que en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios puedan corresponder a las Corporaciones Locales, se determinarán por la legislación estatal o por la legislación de las Comunidades Autónomas según los casos [art. 25.2, f), de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local], lo que significa que, dadas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca y Gallega en la materia que nos ocupa, a ellas corresponderá esa función delimitadora, en los términos mismos en que han sido asumidas.

No quiere ello decir, sin embargo, que el art. 41 incurra en inconstitucionalidad por la razón ya expuesta reiteradamente de que el Estado ha retenido todas aquellas competencias en la materia que, por imposibilidad constitucional, o por simple disposición estatutaria, no han sido asumidas por las Comunidades Autónomas. En consecuencia, el precepto no incurre en inconstitucionalidad, si bien su ámbito de aplicación y eficacia no alcanzará a aquellas Comunidades Autónomas con competencias normativas y ejecutivas en la materia”. (FJ 11º, -el subrayado es nuestro-).

Esta supletoriedad de la normativa estatal impone la necesidad de conocer las atribuciones que de forma directa o indirecta reserve la Ley de Cortes de Aragón 8/1997, de 30 de octubre, que aprueba el Estatuto del Consumidor y del Usuario, a las entidades locales y, en especial, a los municipios⁴.

De un análisis de esta norma pueden sintetizarse las siguientes funciones:

- facultades de vigilancia e inspección de bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado para comprobar su origen e identidad, cumpliendo la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y demás requisitos que hacen referencia a sus condiciones de higie-

⁴ Aunque el Estatuto utilice las expresiones “entidades locales” y “corporaciones locales”, debemos entender que se refiere a los municipios, dada la fecha de su promulgación en la que no existían constituidas ni comarcas ni áreas metropolitanas. En lo referente a las mancomunidades, éstas, por su naturaleza institucional, no asumen funciones propias, desarrollando aquéllas que les asignen los municipios que las integran. Agotando lo supuestos, las entidades locales menores, según el Texto Refundido sobre Régimen local de 1986, no podían asumir competencias en materia de consumo (art. 38 TRLR6), y tampoco están facultadas para ello tras la promulgación de la Ley de Administración local de Aragón (art. 90 Ley de Administración Local de Aragón), lo que reafirma nuestra afirmación primera.

ne, sanidad y seguridad, pudiendo recoger muestras de un producto o de una serie de productos para someterlos a análisis en laboratorios autorizados (art. 55).

Competencia que puede identificarse, al menos parcialmente, con el servicio mínimo municipal de “control sanitario de alimentos, bebidas y productos destinados al uso o consumo humano” al que se refiere el artículo 44 de la Ley de Administración Local de Aragón y el artículo 26 de la Ley de Bases.

- control del cumplimiento por parte de los productores y distribuidores de las obligaciones previstas para ellos en el artículo 7 del Estatuto aragonés (art. 8.4), entre las que destacan: a) poner en conocimiento de los consumidores los riesgos del producto (ej: el tabaco mata); b) indicar las características y composición del producto, tipo de embalaje, instrucciones para su montaje o uso, mantenimiento y efectos que puede producir;
- c) indicar en lugar visible las categorías de consumidores o usuarios que estén en situación de mayor peligro por el consumo del producto (ej: diabéticos); y d) presentar el producto etiquetado de manera adecuada.
En estos casos, sin embargo, las entidades locales apenas tienen facultades decisorias: detectadas irregularidades, deben ponerlo en conocimiento de la Administración autonómica para que ésta adopte alguna de las medidas previstas en la propia Ley (ejercicio de la potestad sancionadora, por ejemplo).
- colaborar con la Comunidad Autónoma en la realización de campañas informativas y actuaciones programadas de control de calidad dirigidas a conseguir una adecuada formación e información de los consumidores, prevención de riesgos y fraudes, impedir situaciones de inferioridad y proteger los productos con denominación de origen o certificados de calidad (art.10.1).
- y, por último, colaborar con la Administración autonómica en la realización de campañas de inspección y análisis de los bienes y servicios que la Ley denomina “de especial atención” que, en esencia, coinciden con los productos de uso común, diario y generalizado, a los que se añade la vivienda y alguno otro (art. 9.2).

Por el contrario, parece claro que la Ley sectorial aragonesa no otorga potestad sancionadora a los municipios, ya que los órganos competentes para sancionar pertenecen a la Administración de la Comunidad Autónoma: Servicios Provinciales, Director General, Consejero y Consejo Ejecutivo o Diputación General de Aragón (arts. 42 y 50)⁵.

Este sistema de atribución de competencias desplaza al previsto en el citado artículo 41 de la Ley estatal para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, por lo que el reconocimiento que allí se efectúa relativo al “ejercicio de la potestad sancionadora

⁵ En igual sentido, I. Sanz Rubiales, La competencia sancionadora local en materia de consumo, en REAL, nº 286-287, 2001, quien se muestra crítico con este desapoderamiento competencial, p. 47.

Sin embargo, la precitada Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1994 confirmó en casación la dictada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que declaró nulo el acto del Alcalde de Torremolinos que imponía una sanción administrativa por infracción a la normativa en materia de sanidad y consumo, al entender la Sala de instancia que la competencia sancionadora correspondía a la Comunidad Autónoma y no a los municipios, en virtud de la Ley autonómica 5/1985, de 8 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

ra” no es de aplicación a los municipios y demás entidades locales -comarcas- de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Al margen del Estatuto del Consumidor y Usuario de esta Comunidad Autónoma, la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, reconoce a los Municipios la capacidad para regular mediante Ordenanzas el “*régimen de la venta ambulante*”, especificando aspectos tales como: las zonas urbanas en las que se sitúen, el número máximo de puestos, fechas y horarios de funcionamiento... (art. 27).

Sin embargo, y de nuevo, esta Ley no concede el ejercicio de la potestad sancionadora a los municipios en esta materia, a pesar de tipificar como infracción administrativa, por ejemplo, “*la instalación de mercadillos y mercados de ocasión sin la correspondiente autorización*”, “*la venta en mercadillos y mercados de ocasión de productos no autorizados para su comercialización en los mismos*” y la instalación de puestos de venta ambulante que no cumplan con los requisitos exigidos por la misma; siendo, por el contrario, órganos competentes: el Director General, el Consejero y el Consejo de Gobierno o Diputación General de Aragón, en función de la gravedad de la conducta (arts. 61 y 56).

Por último, hemos de hacer breve mención a una materia de gran tradición en este sector, como son las Hojas de Reclamaciones, cuya normativa en esta Comunidad Autónoma es relativamente reciente -Decreto 311/2001, de 4 de diciembre, Orden de 2 de julio de 2002, por la que se amplía la relación de sectores, empresas y establecimientos obligados a disponer de hojas de reclamaciones, y Orden de 18 de septiembre de 2003, por la que se actualiza el modelo de hojas de reclamaciones-, para constatar que, nuevamente, son los órganos de la Administración autonómica a quienes corresponde la vigilancia e inspección del cumplimiento de la legislación vigente en esta materia (art. 5 del Decreto 311/2001).

3.- Las competencias de las comarcas aragonesas en la defensa de los consumidores y usuarios.

A) Limitaciones competenciales impuestas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local.

Por imposición de la legislación básica, las comarcas tienen, antes incluso de su creación, un límite competencial perfectamente definido. El artículo 42.4 de la Ley de Bases del Régimen local establece que “*la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencias para prestar los servicios enumerados en el artículo 26 -servicios mínimos municipales- ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25*”.

En palabras del Tribunal Constitucional: *“el legislador estatal no ha hecho sino fijar ese mínimo competencial que, en todo caso, debe corresponder a los municipios en virtud de la propia garantía institucional de que gozan. Ese mínimo queda concretado en la competencia para prestar los servicios que enumera el artículo 26 de la Ley de Bases... Quiere esto decir que la creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total, de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. A ello se dirige este párrafo 4 del artículo 42”* (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 13º).

Es decir, el Tribunal Constitucional avala esta limitación competencial de las comarcas, pues tiene como finalidad preservar el núcleo esencial de la garantía institucional que se predica del principio de autonomía municipal.

Esto no quiere decir que las comarcas no puedan asumir funciones en materia de protección de los consumidores y usuarios, sino, simplemente, trata de evitar que se desapodere a los municipios de cualquier intervención en esta materia, asegurándoles, siempre, el servicio de *“control de alimentos y bebidas”*, que el legislador estatal califica de servicio mínimo obligatorio municipal.

En consecuencia con ello, la comarca no puede asumir como competencia propia, en el sentido del art. 7.2 de la Ley de Bases del Régimen local, el *“control de alimentos y bebidas”*, so pena de incurrir en inconstitucionalidad la norma que se la atribuya, por vulnerar el núcleo esencial de la autonomía municipal.

Sin embargo, sí puede asumir la citada función o atribución vía delegación. En este sentido, el artículo 9.3 de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización - y disposición adicional séptima de la Ley de medidas de comarcalización, en similares términos- establece que los municipios pueden delegar en la comarca sus competencias cuando se refieran a actuaciones de interés comarcal o supramunicipal *“y cuando su ejercicio resulte difícil para el municipio y razones de economía y eficacia lo aconsejen”*. Precisión, a mi juicio, excesivamente flexible, a través de la cual la comarca puede pasar a prestar servicios o ejercer competencias de marcado cariz municipal, alterándose, así, la propia esencia de la institución que no es otra que *“la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal”*. Por este motivo, entiendo que la dificultad material para la prestación de servicios por parte de los municipios debe resolverse, principalmente, acudiendo a la técnica de la asistencia y cooperación, no sólo de la comarca (art. 11 de la Ley 10/1993), sino también de las provincias (art. 36 LBRL)⁶.

B) Competencias propias de las comarcas.

La Ley de comarcalización de 1993 estableció el marco competencial genérico que podrían asumir estos nuevos entes locales, de acuerdo con su ley específica de cre-

⁶ En otro lugar, aunque refiriéndome a servicios distintos, interpreté flexiblemente la citada prohibición circunscribiéndola, únicamente, a las competencias que sobre el correspondiente servicio reserva la legislación sectorial a los municipios. Idea en la que me reafirmo, no sin constatar que el servicio de “control de alimentos y bebidas” pocas divisiones competenciales admite, a diferencia de otros como, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable en el que es posible identificar varias fases: el abastecimiento en alta, por un lado, y el abastecimiento domiciliario o urbano, por otro (J. L. Calvo Miranda, El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales, Zaragoza, Colección El Justicia de Aragón, 2002, pp. 153 y 154).

ación, siempre, como hemos dicho antes, con un límite general: que se trate de servicios o actividades de interés supramunicipal (arts. 1.2 y 8).

Este marco competencial inicial se ha visto modificado por la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de medidas de comarcalización, que tiene por objeto y finalidad, según reza su artículo 1, “*determinar las competencias que pueden asumir las comarcas*”. Entre esas competencias, se encuentran las relativas a la “*protección de los consumidores y usuarios*” (art. 4.1.14).

La novedad de esta Ley de 26 de diciembre reside en que ya no se limita, simplemente, a recoger las grandes materias o títulos competenciales como hizo la Ley de comarcalización de 1993, sino que efectúa un reconocimiento exacto del contenido de cada uno de ellos, es decir, reconoce y atribuye a las comarcas un contenido competencial amplio, concreto y cerrado, aunque sólo momentáneamente (Preámbulo, apartado II, de la Ley 23/2001).

En efecto, después de enumerar, en su artículo 4, las materias respecto de las que las comarcas pueden ejercer competencias, entre las que se encuentra, naturalmente, la que nos ocupa, los artículos siguientes desglosan el contenido de cada una, dedicando el precepto 19 a la protección de los consumidores y usuarios. Allí se dice que corresponde a las comarcas las siguientes funciones:

- a) realización de campañas de inspección y análisis de los bienes y servicios en coordinación con la Administración Autónoma y las entidades locales.
- b) coordinación de la actividad de las oficinas de titularidad pública de información al consumo, y, en su caso, la organización de una oficina comarcal.
- c) tramitación de las reclamaciones en materia de consumo que puedan presentarse en sus oficinas.
- d) tramitación de las solicitudes de las asociaciones de consumidores para su inscripción en el Registro General de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, y sin perjuicio de la organización de un registro de asociaciones de consumidores y usuarios.
- e) realización de campañas informativas y actuaciones programadas de control de calidad en colaboración con las entidades locales y las asociaciones de consumidores y usuarios.
- f) formación en programas de educación del consumo por sí o en colaboración con otras Administraciones públicas y las asociaciones de consumidores y usuarios.
- g) regulación de la participación de los consumidores y usuarios en los servicios

públicos vinculados a la actividad de la comarca en el marco del ordenamiento jurídico aplicable.

- y h) velar por la aplicación de la legislación vigente en materia de consumo, comunicando al órgano autonómico competente las irregularidades que se detecten.

De un análisis de las citadas competencias, podemos observar cómo las recogidas bajo las letras a) y e) tienen un antecedente claro en los artículos 9.2 y 10, respectivamente, de la Ley que regula el Estatuto del Consumidor y Usuario de esta Comunidad; la descrita bajo la letra b) se formula en desarrollo de la obligación que pesa sobre las oficinas de titularidad pública de llevar a cabo una actividad coordinada (art. 26 de la Ley 8/1997); la tercera es una concreción de la obligación que pesa sobre las oficinas de información al consumidor y usuario de recibir, registrar y acusar recibo de las denuncias y reclamaciones que se les presenten y remitirlas a las entidades u órganos correspondientes (art. 27.b de la Ley 8/1997); la relacionada en cuarto lugar tiene por finalidad facilitar la constitución de asociaciones de consumidores en desarrollo del derecho de representación que reconoce a éstos el Estatuto; la competencia en materia de fomento de la educación trata de garantizar el derecho a la formación permanente de los consumidores (arts. 33 y 34 de la Ley 8/1997); la prevista bajo la letra g) se inserta en el principio tradicional de autoorganización de los servicios locales, prevista hoy en el artículo 206.1 del Reglamento Aragonés de Bienes y Servicios; y, por último, velar por el cumplimiento de la legislación vigente en materia de consumo tiene su encaje en los artículos 8.4 y 55 del Estatuto cuando atribuye de forma general a las Corporaciones locales el control del cumplimiento por parte de los productores y distribuidores de las obligaciones impuestas por la misma y la vigilancia e inspección de bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

De las competencias comarcales, la única que puede plantear problemas de encaje en el esquema anteriormente trazado es la prevista bajo la letra h), pues, aunque su formulación es mucho más genérica, existe un ámbito claro de coincidencia con el servicio mínimo municipal de *“control de alimentos y bebidas”*. Por ello, lo más lógico sería crear un servicio de inspección a nivel comarcal, con delegación municipal de sus competencias en la materia referente al control sanitario de alimentos, bebidas y productos destinados al consumo humano. De esta manera se simplifica la actuación administrativa (un único cuerpo de funcionarios para toda la comarca) y se salvan los posibles inconvenientes de legalidad que plantea atribuir a las comarcas como competencia propia el *“control de alimentos y bebidas”*.


Esta atribución competencial que realiza la Ley 23/2001, de medidas de comarcalización, se impone a la legislación sectorial vigente, pues su disposición adicional undécima obliga al Gobierno de Aragón a *“formular proyectos de modificación de la legislación sectorial para insertar en ellos las competencias que esta Ley reconoce a las comarcas”*. Modificación del Estatuto Aragonés del Consumidor que no se revela como algo absolutamente necesario, dados los términos generales que la Ley 8/1997 emplea para refe-

rirse a la Administración local, pero sí podría aprovecharse el citado mandato para sistematizar adecuadamente las competencias comarcales y separarlas de las municipales, reconociendo a éstos, siempre, el servicio mínimo de *“control de alimentos y bebidas”*.

Con todo, y a pesar de la claridad con la que se expresa el legislador autonómico en el Preámbulo de la Ley 23/2001, su articulado condiciona la asunción de funciones por parte de las comarcas a la negociación y posterior aprobación del correspondiente Decreto de Transferencias (arts. 30 y 26.3, fundamentalmente), lo que significa supeditar a una decisión administrativa el esquema de distribución de competencia que, aparentemente, al menos, quedaba perfectamente definido en la precitada norma⁷.

⁷ Por ello, en otro lugar, refiriéndome a los servicios de abastecimiento domiciliario o meramente urbano de agua potable y al alcantarillado -excluida la depuración de las aguas residuales-, manifesté que los mismos no podían ser asumidos por una comarca vía delegación de competencias, dado que se trataba de aspectos o servicios que la legislación sectorial consideraba de interés inequívocamente municipal, atribuyendo a éstos su responsabilidad exclusiva (J. L. Calvo, *El ciclo urbano del agua*, pp. 154 y 155). Y añado ahora: no podemos olvidar que una utilización generalizada y sin límite objetivo de la técnica de la delegación puede conducirnos a una desaparición de facto del municipio, perdiendo gran parte de los elementos que lo hacen reconocible ante la ciudadanía en los momentos actuales.

Por su parte, Fanlo Loras, “Competencias de las comarcas”, en R. Salanova (dir.): *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza, Las Cortes de Aragón, 2002, insiste en que “el fin primordial y último de la comarca, el que justifica su creación, no es otro que la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal”, a pesar de lo cual no ve inconveniente en que los municipios puedan hacer una utilización flexible de la técnica de la delegación (pp. 82 y 107).



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

**POLITICA DE CONSUMO EN
LA ADMINISTRACION AUTONOMICA**

Carlos Peñasco Gil

*Jefe del Servicio del Consumidor
del Gobierno de Aragón*

POLITICA DE CONSUMO EN LA ADMINISTRACION AUTONOMICA

Carlos Peñasco Gil

Jefe del Servicio del Consumidor del Gobierno de Aragón

Buenos días,

La Constitución Española mandata a los poderes públicos proteger y promover los derechos de los consumidores; desde la asunción de estas competencias, las Comunidades Autónomas, en colaboración con las Administraciones Locales, parece que se han posicionado de manera claramente aventajada en implementar políticas de defensa efectiva de los ciudadanos en cada uno de sus territorios.

En las relaciones entre Administraciones priman principios como la coordinación, la colaboración o la cooperación y el cauce formal para su consecución lo constituye la Conferencia Sectorial de Consumo, foro en el que los denodados esfuerzos autonómicos y de las Entidades Locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias están ofreciendo resultados en la línea de avanzar en la protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

El marco de actuación de la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón está referenciado en la última modificación de su Estatuto de Autonomía, que supuso la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de competencias exclusivas en materia de consumo y que a mayor abundamiento culminan con una notable ampliación por la aprobación de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, la Dirección General de Consumo asume competencias y objetivos prioritarios en el modo de hacer efectivos los derechos de los consumidores y usuarios, que recogen planteamientos de la política comunitaria de protección de los consumidores.

De esta forma, desde la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón cuya única encomienda es la defensa del consumidor, queremos compartir con ustedes el planteamiento que estamos acometiendo, en un marco en el que las referencias de cooperación con la administración central pudieran mejorar sensiblemente, seguramente porque hemos alcanzado la mayoría de edad en esta competencia hace muchos años y lo que queremos es cooperar en términos igualitarios con el resto de las Comunidades Autónomas en un marco referencial común y siempre en términos de adoptar políticas de consenso.

Dado que cualquier resultado presentado no resulta indicador válido si no se considera el punto de partida, intentaremos describir a través de diferentes líneas estratégicas la evolución del panorama del Consumo en Aragón. Son las que siguen:

1. Consolidación de una red aragonesa para la información, defensa y participación de los consumidores mediante un sistema integrador de Oficinas Municipales de Información al Consumidor;
2. Integración de los Recursos Humanos de la Dirección General de Consumo y evolución hacia una nueva estructura de gestión;
3. Establecimiento de marcos adecuados para la efectiva aplicación del Estatuto de Consumidores y Usuarios y para la defensa plena de los derechos de los ciudadanos en materia de consumo;
4. Promoción del asociacionismo y la participación ciudadana a través de las Organizaciones de Consumidores y la presencia de las mismas en los órganos de representación e interlocución. Fomento de su actividad y consolidación de los programas que desarrollan y los servicios que ofrecen;
5. Fomento de acciones que contribuyen a la información y educación del consumidor;
6. Otras actuaciones.

1. Consolidación de una red aragonesa para la información, defensa y participación de los consumidores mediante un sistema integrador de Oficinas Municipales de Información al Consumidor:

En el marco de estas jornadas, parece indicado comenzar por la política de cooperación con las Administraciones más próximas al ciudadano, las Entidades Locales.

La situación de partida hace unos años en relación a las oficinas municipales de información al consumidor es la de una existencia de oficinas aisladas en el territorio y desconocedoras de la política de defensa del consumidor del Gobierno Autónomo y sin contar con posibilidades técnicas ni recursos para la retroalimentación, en ocasiones con personal a tiempo parcial, y sin oferta de formación e información.

En el momento actual se ha duplicado el número de dichas oficinas, en inversiones en activos fijos se ha incrementado la financiación en un 80% y en actividades y programas en un 1.400%, se han dotado de equipamiento informático y se han constituido como red activa de la política de Consumo de Aragón. Suministran datos en tiempo real a los órganos de Consumo autonómicos, y su personal, cada día dedicado en mayor medida a tiempo completo, es informado y formado en jornadas gene-



ralistas y específicas donde se les hace partícipes de las líneas de actuación de la Dirección General de Consumo. Hoy existe igualmente un procedimiento unificado de gestión y actuación en toda la red de OMIC y se han hecho referentes en las comarcas donde están implantadas.

A estos efectos, y en el marco organizativo de la jornada, debemos reseñar que se ha puesto en marcha en colaboración con la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias un plan de formación continua del personal de las OMIC, que se pondrá en conocimiento de las Entidades Locales colaboradoras.

Hay que resaltar la complejidad territorial de Aragón, ya que está conformado en 33 comarcas de las que más de un tercio (13) no llega a 10 habitantes/km², 11 no sobrepasan los 10.000 habitantes y sólo la de Zaragoza supera los 60.000 habitantes. Esta circunstancia hace que el trabajo realizado por los responsables de las OMIC y representantes de las Entidades Locales tenga mayor mérito dado el evidente vacío poblacional que sufrimos en nuestra tierra.

2. Integración de los Recursos Humanos de la Dirección General de Consumo y evolución hacia una nueva estructura de gestión

La Dirección General de Consumo se ha concebido como órgano que contempla exclusivamente el ámbito del Consumo; de tal manera, se ha desarrollado una estructura orgánica propia contemplándose dos Servicios genéricos, del consumidor y del mercado, con un amplio potencial de competencias, articulando un sistema de protección de los derechos del consumidor de una manera más eficaz.

En un órgano que no sobrepasa las cuarenta personas como efectivos disponibles, se ha dispuesto de un sistema coorganizativo y de gestión en el que se implica de manera especial cada persona de la estructura, y así hacer posible la programación-ejecución y evaluación de acciones de manera que se optimice el trabajo como núcleo de la red de defensa y atención de los consumidores.

La integración de los recursos, además de con nuestros propios efectivos, con la red de omic ya comentada y con las asociaciones de consumidores, se ha ampliado a otros agentes sociales con intereses en el ámbito del consumo, presentándose un proyecto aperturista a la vez que integrado en el que están incluidos colectivos como colegios profesionales, ámbito universitario, asociaciones de entidades locales, colectivos vulnerables afectados por determinadas patologías, ONGs de entorno ecológico o solidario, discapacitados, mayores, o población infantil y adolescente, y entendiéndose el consumo como dato universal, dado que todo ciudadano desarrolla su vida y participación social a través de la utilización de todo tipo de bienes y servicios.

A través de esta visión, hemos considerado de manera cualitativamente diferente la política de consumo y hemos entendido que el derecho a una vivienda digna, el trabajo, los equipamientos necesarios, el derecho a la educación o a la salud sólo pueden realizarse en nuestras sociedades a través del consumo.

Cuando hablamos de integración de los Servicios de Consumo, la empresa se convierte en dificultosa si no se ponen los medios adecuados para hacer efectiva dicha integración; en ese sentido desde la Dirección General de Consumo hemos promovido jornadas específicas con todos los componentes de la Red Aragonesa de Información al Consumidor; se están desarrollando jornadas al efecto con asociaciones, OMIC, agentes educativos, personal del sistema arbitral de consumo, otros colectivos o con los propios trabajadores de la Dirección General donde nos dedicamos activamente al consenso de acciones encaminadas hacia la defensa de los consumidores.

Otro factor importante para el flujo de información on line de la Red Aragonesa de Información al Consumidor es la dotación de equipamiento informático en red a la totalidad de los puestos de trabajo propios y administradores terceros; esto ha supuesto un esfuerzo inversor importante pero necesario cuando queremos criterio y agilidad en las tomas de decisiones; no olvidar asimismo que la comunicación vía elec-

trónica con el ciudadano se ha convertido en un procedimiento ordinario de consulta, y que anualmente se reciben y contestan más de 600 consultas a través de correo electrónico.

3. Establecimiento de marcos adecuados para la efectiva aplicación del Estatuto de Consumidores y Usuarios y para la defensa plena de los derechos de los ciudadanos en materia de consumo

Es evidente que uno de los pilares básicos en lo que a defensa de los consumidores se refiere, corresponde al control de mercado en orden a garantizar la adecuación de la oferta empresarial a la normativa reguladora vigente.

En este aspecto es fundamental la prevención, la información y la autorregulación y seguramente las acciones diseñadas extramuros no se corresponden con las demandas de los ciudadanos aragoneses; por tanto, sin entender una divergencia sistemática en los programas de actuación, desde Aragón se diseñan programas de control de mercado en base a nuestras propias necesidades, y así hemos logrado ser referente en temas en los que consumo no tenía asumido protagonismo alguno hasta la fecha como la seguridad alimentaria, la protección de la adolescencia o la defensa de nuestros derechos ante los Servicios de Interés General; por lo antedicho, una parte importante de la labor inspectora ha ido encaminada a campañas propias como el fraude en productos de denominación de origen aragoneses, la Prestación de Servicios a Domicilio, el Control de la Seguridad de Productos en Venta Ambulante, o la Protección de la Juventud en la oferta de las “smart-shops”, y teniendo la polivalencia suficiente de actuación ante situaciones no predecibles como la vulneración de los derechos de los ciudadanos de Zaragoza cuando la empresa concesionaria en régimen de exclusividad del transporte colectivo urbano de viajeros obligó a pagar el importe exacto para el acceso a dicho servicio, o la conculcación de derechos e intereses colectivos de grupos de afectados como los alumnos de las academias Opening, siendo Aragón referente de un tratamiento diferencial que ha conllevado la paralización del cobro de los créditos por parte de las entidades financieras aragonesas.

Con el propósito de facilitar y crear vías para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, el Gobierno de Aragón ha unificado el modelo de hojas de reclamaciones, extendiendo su obligatoriedad a sectores tan sensibles como entidades financieras, seguros, vivienda, grandes superficies, sanidad privada, estética, enseñanza no reglada, informática, telefonía, servicios postales, transporte colectivo urbano de viajeros, energía eléctrica, gas y abastecimiento de agua potable.

En estos sectores y en otros se están llevando a cabo campañas de inspección, conveniando, a su vez, con los sectores una primera fase informativa que se implementa con la formación de los titulares de los establecimientos en sesiones formativas impartidas por los propios Inspectores, con la contraprestación del sector, entre otras, de su adhesión al Sistema Arbitral de Consumo.

Por lo que se refiere al arbitraje de consumo, nos encontramos con un crecimiento en solicitudes de arbitraje de alrededor de un 40% anual y en el que debería debatirse un tema que se lleva solicitando formalmente como es la revisión del modelo de cooperación y financiación del Sistema Arbitral de Consumo.

Debe señalarse que con recursos propios se está alimentando un sistema que, no olvidemos, detrae de la jurisdicción civil ordinaria numerosos litigios, y que es competencia exclusiva del Estado.

Otra línea estratégica básica desarrollada por nuestro equipo de Gobierno es la que denominamos "Orientación de los Servicios a la Participación Social" y que merece que acometamos de manera diferenciada en algunos aspectos concretos. Así:

4. Promoción del asociacionismo y la participación ciudadana a través de las Organizaciones de Consumidores y la presencia de las mismas en los órganos de representación e interlocución. Fomento de su actividad y consolidación de los programas que desarrollan y los servicios que ofrecen

En Aragón nos encontramos con 19 asociaciones, que, de la mano de la Dirección General de Consumo, se ha conseguido su implicación en la política de defensa de los consumidores que se impulsa desde el Gobierno de Aragón, la profesionalización de sus efectivos, el control de sus actuaciones, el fomento de líneas financieras específicas por programas determinados y la constitución efectiva de su órgano de representación, el Consejo Aragonés de Consumidores y Usuarios.

Entre otras funciones, este órgano está trabajando activamente en diversos ámbitos de la participación y representación, mediante la designación de vocales en distintos órganos, así como se procede a la evacuación de los correspondientes trámites de audiencia en la elaboración de disposiciones generales que afecten a los consumidores, y, sobre todo, se dispone de una voz única de los consumidores que puede hacer valer sus derechos y sus opiniones en la sociedad aragonesa.

Todo lo mencionado no habría sido posible sin un esfuerzo financiero que en Capítulo IV (actividades y funcionamiento) ha supuesto desde el año 99 un incremento de un 100% y en el que han entrado además otros agentes (ONGs de desarrollo, asociaciones de colectivos especialmente protegidos, Universidad,...).

5. Fomento de acciones que contribuyen a la información y educación del consumidor

Sin ánimo de presentar al auditorio un enumerado comparativo de diferentes acciones en este ámbito, sí me van a permitir destacar dos importantes proyectos en los que apostamos desde la Dirección General de Consumo.

En primer lugar, el teléfono del consumidor como línea de comunicación directa y gratuita para facilitar información y dar respuesta a las cuestiones relativas a los derechos de los consumidores y usuarios; se trata de una línea telefónica permanentemente activa las 24 horas del día, y que en colaboración con la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, se está difundiendo a todos los rincones de la Comunidad aragonesa con objeto de hacer efectiva y real la igualdad de derechos de todos los consumidores aragoneses. La información del teléfono del Consumidor es procesada junto con la proveniente de Omic, Asociaciones, Servicios Provinciales y atenciones personales de la Dirección General para servir de retroalimentación en nuestras decisiones y programaciones.

Otro proyecto acometido es la consolidación definitiva del Centro de Información y Documentación de la Dirección General de Consumo (CIDAC) en el que conviene resaltar en primer lugar el Servicio de Información Telemático desarrollado con el objetivo de asegurar el ejercicio efectivo de los derechos del consumidor a través de una información de calidad y de favorecer la transparencia a través de la web de la Dirección General de Consumo y del Servicio de listas de correo para nuestros agentes activos con el que se les informa on line de cualquier novedad, legislación a texto completo, alertas, noticias del mundo de consumo... La página web <http://www.aragob.es/consumo> tiene en la actualidad más de 5.500 documentos electrónicos. Y representa prácticamente un 20% del total de la información del portal del Gobierno de Aragón; somos en estos momentos referente nacional aproximándose a los 300 visitantes diarios procedentes de todo el Estado, otros Estados europeos, así como un alto número desde América Latina y Estados Unidos. En los principales buscadores y otras web de consumo, introduciendo las palabras consumo y Aragón <http://www.aragob.es/consumo> aparece en las diez primeras opciones de manera sistemática.

Otros de los servicios del CIDAC son la Biblioteca y Centro de documentación. Estos instrumentos hacen que nuestra Red de Consumo no sea una entelequia; así, a nuestros agentes activos de Consumo, electrónicamente les son suministrados boletines sumarios de publicaciones periódicas y de nuevas adquisiciones documentales que igualmente pueden consultarse a través de nuestra web.

En cuanto a las publicaciones propias, entre otras, me parece relevante señalar la línea editorial consolidada de cuadernos de consumo, de los que hemos ofrecido una muestra a los asistentes a estas jornadas, y que confiamos pueda servir para aproximar a los técnicos y consumidores y usuarios de una manera práctica y sencilla a cuestiones de especial relevancia como el acceso a la Justicia, el Arbitraje, el consumo responsable, la vivienda, telefonía, servicios de interés general, servicios financieros, etc.

En el caso de centros docentes y el fomento de actividades de educación del consumidor, la financiación en transferencias corrientes ha crecido un 100% en los últimos años; en lo que al año 2003 respecta y considerando tanto Escuelas

Universitarias, como APAS, Centros de Profesores y Recursos y Centros Docentes han resultado financiados 95 proyectos específicos.

- Otras actuaciones.

Destacar también que la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón es en estos momentos referente básico de la Sociedad Aragonesa en ámbitos que exceden del propio consumo. Los medios de comunicación aragoneses buscan interlocución con consumo, además de en las situaciones de defensa de los derechos de los consumidores, cuando no encuentran respuesta en cualquier organismo o institución oficial, en asuntos de orden público, inmigración o para mediar en temas tan ajenos a nosotros como es la relación entre empresas. En definitiva, se ha buscado la intervención de un órgano cuyo propósito persigue un único fin, esto es, servir al ciudadano.

En el seno del Gobierno nos hemos constituido en referente para la ejecución de acciones estratégicas; así, participamos activamente en las Comisiones Interdepartamentales sobre Seguridad Alimentaria, con decidida presencia en la Agencia creada ad hoc, Salud Pública, Industria, Comercio, Economía, entre otras.

En el futuro inmediato se va a seguir profundizando en la política de protección de los consumidores, incidiendo en temas como la promoción normativa, estando en fase de elaboración el Decreto de creación del Consejo Aragonés de Consumo, el control de mercado sobre los sectores de hojas de reclamaciones y de enseñanzas, entre otros, estudios sobre servicios de interés general, publicaciones como los cuadernos de consumo, jornadas generalistas para agentes activos de consumo y otros colectivos, ciclos formativos como las aulas de consumo, profundización en la política de educación y formación del consumidor optimizando los recursos, e impulso definitivo de la Red Aragonesa de Información al Consumidor como herramienta de trabajo on line de todos los agentes de consumo.

El trabajo de consumo trasciende en definitiva a la sociedad aragonesa, a la cual se informa puntualmente de todas nuestras acciones, haciendo de nuestros planteamientos un proyecto común y participado. Sólo con transparencia, con acciones que respondan a los intereses ciudadanos y con el fomento de la participación social y asociativa, se pueden servir derechos de los consumidores que además son derechos de ciudadanía al tener el consumo un carácter universal.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios



RED NACIONAL DE OMICS

Juan José Estibalez González

*Director del Departamento Municipal de Salud
y Consumo del Ayuntamiento de Vitoria*

RED NACIONAL DE OMICS

Juan José Estibalez González

Director del Departamento Municipal de Salud y Consumo del Ayuntamiento de Vitoria

Desde el nacimiento de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) como entes administrativos para una eficaz defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, se ha venido trabajando de forma coordinada y cooperativa entre ellas.

No podía ser de otra manera, ya que en los ahora lejanos años 80, muy poca gente en España conocía ni sabía claramente qué era el Consumo, ni siquiera los que empezábamos a desarrollarnos profesionalmente en este campo.

Las OMIC eran entonces órganos o servicios administrativos sin precedentes, creados “ex novo” por el ordenamiento jurídico y que se organizaron con funcionarios o profesionales que desconocían totalmente la materia objeto de las funciones que tenían encomendadas.

Se hacía, pues, necesario realizar procesos de formación intensiva para todos los encargados de estas oficinas, había que diseñar procedimientos administrativos nuevos para dar cauce a las reclamaciones que recibíamos, coordinar actuaciones conjuntas con las diferentes OMIC y con el resto de Administraciones con competencias en Consumo, en aras de lograr una mayor eficacia y dar cumplimiento al mandato señalado en el art. 103 del Texto Fundamental y 53 de la Ley de Gobierno, en cuanto que la Administración pública en su conjunto debe actuar de conformidad con el principio de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas.

Inicialmente, este trabajo conjunto se realizó de forma natural por proximidad geográfica de las OMIC, y posteriormente se crearon verdaderas redes comarcales,

provinciales y autonómicas de Oficinas Municipales de Información al Consumidor, a veces de forma espontánea y otras catalizadas y dinamizadas por entes autonómicos principalmente.

De esta forma se inició nuestra andadura, y en mayor o menor grado, según el tamaño y voluntad de cada municipio, se dio cumplimiento a las funciones que la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios otorga a las Autoridades y Corporaciones Locales en su artículo 41:

1. La información y educación de los consumidores y usuarios, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes, de acuerdo con las necesidades de cada localidad.
2. La inspección de los productos y servicios ..., para comprobar su origen e identidad, el cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad.
3. La realización directa de la inspección técnica o técnico-sanitaria y de los correspondientes controles y análisis en la medida en que cuenten con medios para su realización ...
4. Apoyar y fomentar las Asociaciones de Consumidores y Usuarios.
5. Adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los supuestos de crisis o emergencias que afecten a la salud y seguridad de los consumidores o usuarios.
6. Ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras.

Casi todas las Comunidades Autónomas, en sus leyes regionales de Protección de los Consumidores, consagraron en sus textos formas de coordinación y colaboración entre las OMIC de sus ámbitos territoriales.

Parecería que este trabajo conjunto de formación y coordinación debería acabar cuando se uniformasen los procedimientos administrativos que utilizamos, y se adquiriese la suficiente experiencia, pero no fue así: el campo tan variable en el que nos movemos, la variabilidad de nuevos temas que día a día tenemos que abordar (un año la multipropiedad, otro las entidades bancarias, otro las escuelas de idiomas), la amplitud de la legislación y normativa que manejamos hacen que estos procedimientos de coordinación y trabajo cooperativo sean siempre necesarios.

De las encuestas de actividad de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor se desprende que los problemas de consumo que padece la población



española tienden hacia la unificación, tanto en lo concerniente a las causas como a la cuantía de las mismas, independientemente de la población a la que asistan estasOMIC. Esto hace que sea casi obligatorio el trabajo en equipo que sea capaz de afrontar esta problemática globalizada de consumo.

Así se recogió en las Conclusiones del Congreso Nacional deOMIC celebrado en Vitoria-Gasteiz en octubre del año pasado, donde textualmente se expresa: “Que la articulación nacional de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor en la Red “Unión OMICS” se presenta como la herramienta más idónea para el intercambio de experiencias, la colaboración entre aquéllas y la planificación conjunta de programas que rentabilicen al máximo el trabajo que se desarrolla.”

El planteamiento eficaz que se puede hacer es la creación de una red de redes, desde el ámbito geográficamente más pequeño al más grande, asociándose lasOMIC de forma comarcal, provincial, autonómica y estatal.

En este sentido, la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) acordó la constitución formal de la Sección Red “Unión OMICS”, integrada en la Comisión de Trabajo de Consumo y cuyo objeto es fomentar la articulación nacional de lasOMIC por el beneficio que se genera en la protección de los derechos del consumidor y usuario español, debido a las sinergias surgidas en cadaOMIC, al tener acceso a los conocimientos y experiencias del conjunto de todas ellas.

Para la consecución de estos fines, la FEMP plantea las siguientes actividades:

- Las tendentes a fortalecer el papel de las OMIC en el ámbito interno de las Corporaciones Locales.
- Elaborar estadísticas nacionales sobre las consultas y reclamaciones que los ciudadanos plantean ante las OMIC.
- Las dirigidas a sensibilizar a la opinión pública, a través de los medios de comunicación, de la trascendencia de la actuación de las OMIC en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.
- La intercomunicación de las OMIC, permitiendo el intercambio de conocimientos y experiencias y el desarrollo de proyectos entre las Corporaciones Locales españolas participantes, con otros niveles de la Administración y con otras organizaciones, para promover la acción común en materia de consumo.
- La colaboración y la acción conjunta en materia de consumo de las Corporaciones Locales españolas participantes.
- Las tendencias a posibilitar la existencia de un espacio común de conocimiento y relación entre las OMIC, a través de su página WEB, reflejo de la articulación nacional de las OMIC en Internet.
- La formación e información de los profesionales de las Corporaciones Locales en la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, así como la educación e información de los propios ciudadanos, como instrumentos de gran valor en la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios.
- Cualesquiera otras que se estimen conveniente, en el marco de lo dispuesto por el objeto de la Sección.

¿Quién puede ser socio de la Red “Unión OMIC”? Serán socios de la Red “Unión OMIC” todas aquellas Corporaciones Locales españolas integradas en la FEMP, que previo acuerdo de aceptación por el Consejo Rector de la Red, acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Contar con OMIC para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.
- Compromiso político municipal de adscripción a la Sección, expresado por acuerdo del Pleno.
- Designación de un responsable político y un responsable técnico, como interlocutores ante la Sección.
- Aceptación de las normas de funcionamiento.

La petición de baja por las Corporaciones Locales, como socio de la Sección, requerirá el acuerdo del Pleno de la Corporación Local solicitante.

Serán asociados: el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto Nacional del Consumo y cualquier otra Institución y Organización cuyo objeto sea la protección de los derechos de los consumidores y usuarios y sea nombrada Asociada por la Asamblea de Corporaciones Locales.

El marco jurídico en el que se encuadra la Red “Unión OMICS” es el contemplado en los Estatutos y el Reglamento de Régimen Interno de la FEMP y los acuerdos de la Sección serán sometidos a la aprobación de la Comisión Ejecutiva.

La Sección se estructura en los siguientes Organos:

- Asamblea de Corporaciones Locales.
- Consejo Rector de la Red.
- Presidente de la Sección.
- Organo de Administración de la Red.

Los acuerdos de la Sección serán los de la Asamblea de Corporaciones Locales y el Consejo Rector de la Red.

Asamblea de Corporaciones Locales:

La integran los socios y los asociados.

Cada socio ostentará un voto, que será ejercitable por cada Corporación Local, a través del representante político designado en la Sección u otro responsable político en quien delegue.

Los asociados tendrán voz pero no voto, que será ejercitable por el representante de cada Institución u Organización.

La Asamblea de Corporaciones Locales celebrará sesión cuantas veces sea convocada por el Consejo Rector de la Red, por propia iniciativa o a petición formal de la tercera parte de sus componentes. Las sesiones se convocarán al menos con 15 días de antelación a la fecha prevista.

Los Acuerdos de la Asamblea de Corporaciones Locales se adoptarán por mayoría absoluta de los miembros asistentes. Dichos acuerdos deberán constar en el Libro

de Actas que, a tal efecto, lleve el Organismo de Administración de la Red, debiendo ser visados por el Presidente de la Sección.

Corresponde a la Asamblea de Corporaciones Locales:

- Aprobar las propuestas del Consejo Rector de la Red, el Programa de Actuación, la Memoria, el Presupuesto de la Sección y su liquidación.
- Aprobar la gestión del Consejo Rector de la Red.
- Aprobar aportaciones económicas.
- Modificar normas de funcionamiento.

Consejo Rector de la Red:

Estará integrado por el Presidente de la Sección, el Secretario de la Sección, designado por el Secretario General de la FEMP, 10 Vocales designados por la Asamblea de Corporaciones Locales, en representación de los socios de la Sección, 3 Vocales miembros de la Comisión de Trabajo de la FEMP competente en el ámbito del consumo, designados por ésta, y un representante del Instituto Nacional de Consumo.

El Consejo Rector de la Red se reunirá cuantas veces sea convocado por el Presidente, por propia iniciativa o a petición formal de la tercera parte de sus miembros, excluido el Secretario. Las sesiones se convocarán al menos con siete días de antelación a la fecha prevista.

Los acuerdos se adoptarán por criterio mayoritario. Dichos acuerdos deberán constar en el Libro de Actas que, a tal efecto, lleve el Organismo de Administración de la Red, debiendo ser visados por el Presidente de la Sección.

Corresponde al Consejo Rector de la Red:

- Ejecutar los acuerdos de la asamblea de Corporaciones Locales.
- Resolver en materia de alta y baja de los miembros.
- Elaborar el Programa de la Red "Unión OMICS".
- Elaborar la Memoria y el Presupuesto de la Sección, que necesariamente deberá ser equilibrado.
- Dar cuenta de su gestión a la Asamblea de Corporaciones Locales.

- Establecer un mecanismo de reconocimiento para los socios de la Red “Unión OMICS” y su otorgación.

El Consejo Rector de la Red creará el Comité Técnico, cuyos miembros serán los representantes técnicos de los miembros de la Sección, para el desempeño de las funciones que le encomiende el Consejo Rector de la Red.

El Consejo Rector de la Red podrá crear otros Comités Técnicos Específicos para el desempeño de funciones específicas que les encomiende el Consejo Rector de la Red.

El Presidente de la Sección:

Son atribuciones del Presidente:

- Presidir las reuniones de la Asamblea de Corporaciones Locales y del Consejo Rector de la Red.
- Actuar como portavoz de la Sección en todos los ámbitos.
- Ejecutar los acuerdos que adopte la Asamblea de Corporaciones Locales y el Consejo Rector de la Red.
- Dar cuenta al Secretario General de la FEMP de la gestión de los fondos en el ámbito económico y administrativo.
- Dar cuenta de la gestión de la Sección a la Comisión de Trabajo en la que se encuentra integrada.

El Organismo de Administración de la Red:

El Organismo de Administración de la Red es el elemento administrativo adscrito al Consejo Rector de la Red y dirigido por el Secretario de la Sección.

Son funciones del Secretario de la Sección:

- Organizar los procedimientos y los sistemas administrativos de la Sección.
- Asistir como Secretario, con voz y sin voto, a las sesiones de la Asamblea de Corporaciones Locales y del Consejo Rector de la Red.
- El archivo y custodia de cuanta documentación disponga la Sección.

Régimen Económico:

La Sección elaborará un presupuesto anual específico sin déficit, que será aprobado y comunicado a la Secretaría General de la FEMP, no más tarde del 30 de noviembre del ejercicio anterior, con:

- Las aportaciones iniciales de sus miembros, si se acordaran.
- Las aportaciones de las cuotas anuales que se acuerden.
- Las subvenciones y aportaciones que por cualquier motivo se perciban de Organismos públicos y/o privados, en función de los fines establecidos.
- Cualquiera otra aportación específica que venga a servir al objeto perseguido por la Sección.
- Los gastos reflejo de la actuación prevista en el Programa anual de la Sección.

Y para finalizar, invito desde aquí a todos los técnicos encargados de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, y a los cargos políticos responsables de los mismos, a integrarse en redes, de carácter autonómico o nacional, que faciliten y mejoren el trabajo que cotidianamente realizamos.

EL ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL ARBITRAJE DE CONSUMO

Pablo Martínez Royo

*Jefe de la Sección de Defensa de los Consumidores.
Secretario de la Junta Arbitral de Consumo. Gobierno de Aragón*

- I. APROXIMACIÓN AL ARBITRAJE DE CONSUMO:
 1. Definición.
 2. Origen y marco legal.
 3. Síntesis del procedimiento Arbitral de Consumo.
- II. LAS JUNTAS ARBITRALES DE CONSUMO Y LOS COLEGIOS ARBITRALES.
- III. LAS RECLAMACIONES EN EL ARBITRAJE DE CONSUMO.
- IV. LA ADHESIÓN DE EMPRESAS AL SISTEMA ARBITRAL Y LAS OFERTAS PÚBLICAS DE SOMETIMIENTO.
- V. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN EL FOMENTO DEL ARBITRAJE DE CONSUMO.
- VI. MEDIACIÓN, ARBITRAJE Y OTROS MEDIOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE CONSUMO.
 1. La mediación.
 2. Las resoluciones de los Colegios Arbitrales: Los laudos arbitrales.
 3. Los códigos de conducta.

EL ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL ARBITRAJE DE CONSUMO

Pablo Martínez Royo

Jefe de la Sección de Defensa de los Consumidores.
Secretario de la Junta Arbitral de Consumo. Gobierno de Aragón

I. EL ARBITRAJE DE CONSUMO: ORIGEN, DEFINICIÓN Y MARCO LEGAL

1. Definición

El Arbitraje, en su definición, es un sistema pacífico para la resolución de conflictos de intereses en el cual, por voluntad de ambas partes, se acuerda encargar a un tercero independiente que resuelva sobre la cuestión que le es sometida, estando también de acuerdo en que su resolución obliga a las partes en litigio y será acatada por ello.

El Sistema Arbitral de Consumo alberga un procedimiento extrajudicial para la resolución de los conflictos que puedan surgir en las relaciones o actos de consumo.

Los protagonistas del Sistema Arbitral de Consumo son, por un lado los consumidores y por otro, los empresarios y comerciantes que produzcan, importen, suministren o faciliten bienes o servicios a esos consumidores.

Una característica fundamental del Arbitraje de Consumo es la unidireccionalidad, esto es, el procedimiento sólo puede ser puesto en marcha a instancias del consumidor; nunca por parte del empresario, si bien, a lo largo del proceso, este podrá plantear cuestiones o pretensiones que estén directamente vinculadas a la reclamación, e incluso ejercer la reconvencción.

El ámbito material del Arbitraje de Consumo va a ser tan amplio como el de la multitud de compra ventas o prestaciones de servicios que se hacen cada día en nuestro contexto de sociedad de consumo y sociedad globalizada. En cualquier caso, no podrán ser objeto de Arbitraje de Consumo (art. 2.1 de la Ley 36/1988, de Arbitraje):

- Las cuestiones sobre las que exista resolución judicial firme y definitiva,
- Aquéllas en las que las partes no tengan poder de disposición (es decir, que se discutan cuestiones que estén reguladas por el Derecho Administrativo, por ejemplo),
- Aquéllas en que, según la legislación, deba intervenir el Ministerio Fiscal.
- Aquéllas en que concurra intoxicación, lesión o muerte o existan indicios racionales de delito.

2. Origen y marco legal del Arbitraje de Consumo

La Constitución Española de 1978 (CE), establece en su artículo 51: *“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”*.

Dada la ubicación de esta materia de la protección al consumidor en la CE, entre los principios generales de la política económica y social, supone el encargo al legislador del desarrollo normativo necesario para su efectiva aplicación, conforme al artículo 53 de la CE.

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) supone la plasmación legal del mandato constitucional del artículo 51. Viene a ser una respuesta a la necesidad de protección al consumidor: dotarle de una plus protección frente al empresario y además, protegerle para el libre ejercicio de los derechos.

Entre los objetivos de la LGDCU figura el establecer procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios, así en su artículo 31 se dispone:

1. *Previa audiencia de los sectores interesados y de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, el Gobierno establecerá un sistema arbitral que, sin formalidades especiales atienda y resuelva, con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios, siempre que no concurra intoxicación, lesión o muerte, ni existan indicios racionales de delito, todo ello sin perjuicio de la protección administrativa y de la judicial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Constitución.*



2. *El sometimiento de las partes al Sistema Arbitral de Consumo será voluntario y deberá constar expresamente por escrito.*
3. *Los órganos de arbitraje estarán integrados por representantes de los sectores interesados, de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las Administraciones Públicas dentro del ámbito de sus competencias.*

La Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje establece en la Disposición Adicional Primera su aplicabilidad al Arbitraje de Consumo instituido en la LGDCU, en todo lo no previsto en ésta y en las disposiciones que la desarrollan, si bien no será precisa la protocolización notarial del Laudo. Prevé también que el Arbitraje de Consumo será administrado por los órganos previstos en la LGDCU y establece asimismo el carácter gratuito de dichos arbitrajes.

En cumplimiento de los mandatos constitucional y legal se aprobó el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo (RDAC, en adelante), que concreta, en un procedimiento sencillo y abreviado, la posibilidad de acceder a la vía arbitral como solución más inmediata y rápida que el proceso judicial para resolver reclamaciones en materia de consumo, sin merma por ello de las garantías que deben reconocerse a las partes.

Así, el Arbitraje de Consumo se instituye como una de las fórmulas que vienen a dar respuesta al mandato constitucional de establecer un procedimiento eficaz para la protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores.

3. Síntesis del procedimiento Arbitral de Consumo.

La accesibilidad para los ciudadanos al Sistema Arbitral de Consumo se concreta en un procedimiento sencillo y sin formalidades especiales, en el que las partes pueden actuar por sí mismas.

El procedimiento Arbitral de Consumo ha de llevarse a cabo bajo los principios de audiencia, contradicción, igualdad entre las partes y gratuidad.

Como se ha dicho, el procedimiento lo inicia el consumidor, siempre por escrito, presentando su solicitud de Arbitraje, bien directamente o a través de OMIC o Asociación de Consumidores.

Si la Junta admite la solicitud, se lo notificará al reclamado, que deberá aceptarla o rechazarla en un plazo de quince días. En el caso de que no la acepte, se archiva y se notificará para que pueda acudir a la vía judicial. Si acepta el arbitraje propuesto, se formalizará el convenio arbitral.

Ahora bien, si la empresa estaba adherida al sistema, el convenio arbitral se formalizará automáticamente con la presentación de la solicitud, ya que la empresa, en este caso ha aceptado el arbitraje.

Formalizado el convenio, se constituirá el Colegio Arbitral, se oír a ambas partes y, en su caso, se realizarán pruebas. Durante la audiencia, el Colegio Arbitral puede intentar el acercamiento de las posturas de las partes, para facilitar que lleguen a un acuerdo.

Finalmente, el Colegio Arbitral dictará un laudo. Este laudo es ejecutivo y de obligado cumplimiento; es decir, que si una de las partes no lo acepta, la otra puede acudir al Juez, no para que juzgue el caso, sino para que ordene que se ejecute con toda la fuerza de una sentencia judicial.

Por todo ello, el arbitraje de consumo se ha consolidado como una auténtica alternativa, ágil y accesible, para solucionar problemas no resueltos por vía de la mediación, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia.

II. LAS JUNTAS ARBITRALES DE CONSUMO Y LOS COLEGIOS ARBITRALES

Las Juntas Arbitrales de Consumo, necesariamente han de estar promovidas por Administraciones Públicas, lo que le da al Sistema la garantía de un servicio público prestado bajo los principios administrativos de objetividad, legalidad e imparcialidad.

Se trata pues de un sistema peculiar, jurídicamente hablando; un sistema de resolución de conflictos de índole privada, asentado en una Administración Pública. Sin embargo, la eficacia demostrada del Sistema Arbitral de Consumo, como un sistema consolidado en los términos del mandato constitucional, así como la posibilidad real que representa de acceso de los ciudadanos a la justicia, justifica estas peculiaridades, al menos, de facto.

Actualmente existen en España 73 Juntas Arbitrales, de los siguientes ámbitos: 1 nacional; 19 autonómicas; 3 de mancomunidad de municipios; 10 provinciales y 40 municipales.

El Arbitraje de Consumo está administrado por órganos que residen y dependen funcionalmente de administraciones autonómicas o locales. Lógicamente, la diversidad territorial de las Juntas obedece a la propia diversidad de los territorios del Estado.

Sin embargo, la competencia en la materia es propia del Estado (a tenor del 149.1.5 y 6 de la CE). Así lo ha defendido el Tribunal Constitucional, considerando al arbitraje un equivalente jurisdiccional, mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que en la jurisdicción civil: la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con carácter de cosa juzgada.

La competencia para establecer el Sistema y para crear los correspondientes órganos arbitrales, es exclusiva del Gobierno de la Nación. Las Juntas Arbitrales se crean mediante acuerdos bilaterales entre la Administración general del Estado y las administraciones correspondientes (local, mancomunada, provincial o autonómica). Sin embargo, Entidades Locales y Comunidades Autónomas están soportando la carga de gestión del Arbitraje de Consumo sin la consiguiente cooperación, acorde a las necesidades reales en términos económicos y de medios de gestión, por parte del Estado. Sirva decir que la ayuda financiera del Ministerio de Sanidad y Consumo destinada a cada una de las Juntas Arbitrales de ámbito autonómico para 2003 se reduce a 12.000 euros por Junta.

En el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, existen dos Juntas Arbitrales: una de ámbito municipal, correspondiente al Ayuntamiento de Zaragoza - 700.000 habitantes-, con orígenes en 1987 (y posteriormente, en 1995 adaptada al RDAC) y una de ámbito autonómico -1.206.000 habitantes-, la Junta Arbitral de Consumo de Aragón, constituida en 1994 en el seno de la administración de la Comunidad Autónoma.

Ahora, el proceso de comarcalización emprendido en la Comunidad Autónoma de Aragón, con el establecimiento de una nueva organización administrativa, hace pensar en nuevas posibilidades para el Arbitraje de Consumo.

En principio, los criterios establecidos por la Conferencia Sectorial de

Consumo, puestos en relación con la realidad de nuestra Comunidad Autónoma, no dan pie a plantear el establecimiento de nuevas Juntas Arbitrales, de carácter comarcal.

Estos criterios son:

- Atender a una población de, al menos, 100.000 habitantes.
- La existencia de una OMIC con una antigüedad de, al menos dos años,
- Evitar la existencia de varias Juntas en una misma Provincia, a no ser que el elevado número de habitantes lo justifique,
- La existencia de asociaciones de consumidores y sectores organizados, y
- La suficiencia de medios personales y materiales por parte de la entidad promotora de la Junta.

La Junta Arbitral de Consumo de Aragón se configura como un órgano unitario, de ámbito regional, si bien actúa con carácter descentralizado designando Colegios Arbitrales en Huesca y Teruel. Este sistema puede ser una propuesta de trabajo y de futuro: la designación de Colegios Arbitrales en las Comarcas para resolver, con criterios de proximidad e inmediatez, las reclamaciones de los consumidores y usuarios de los respectivos territorios.

Para hacer posible este sistema, sería imprescindible la cooperación de los órganos comarcales en el fomento del arbitraje de consumo, en especial procurando la adhesión de organizaciones empresariales, la coordinación con asociaciones de consumidores existentes en el territorio y, también aportando por el órgano comarcal los medios personales imprescindibles para la constitución de un Colegio Arbitral (personal al servicio de la administración pública y con la titulación de Licenciado en Derecho, para actuar como presidentes y secretarios de los Colegios).

Si las Juntas Arbitrales de Consumo son los administradores del procedimiento arbitral, los Colegios Arbitrales son los órganos con carácter decisorio. La participación de los agentes activos del Sistema Arbitral de Consumo se concreta en la constitución de los Colegios Arbitrales, compuestos por Presidente, Secretario y sendos Vocales, representantes de las organizaciones empresariales y las asociaciones de consumidores.

Los Árbitros no representan a las partes, no ostentan su postulación ni representación procesal y actúan con total independencia, resolviendo, normalmente en equidad; esto es, según su leal saber y entender sobre el asunto que se les ha planteado. Cuestiones como la diversidad de materias objeto de reclamación, la evolución de las tecnologías de la información, las novedades normativas y la tecnificación de deter-

minados sectores, hacen necesaria la especialización, información y formación continua de los miembros de los Colegios Arbitrales.

En este sentido, la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón, contribuye a la formación por medio de programas ya consolidados de Jornadas Aragonesas de Consumo y Aulas de Consumo. En cuanto a la información, documentación y actualización en materia de Consumo, el CIDAC de la Dirección General de Consumo, con sus diferentes servicios de información telemática, biblioteca y centro de documentación, está a plena disposición de los miembros de Colegios Arbitrales.

III. LAS RECLAMACIONES EN EL ARBITRAJE DE CONSUMO

El incremento anual del número de reclamaciones es constante. El número de reclamaciones presentadas ante las Juntas Arbitrales revela la gran aceptación del Sistema Arbitral de Consumo por los ciudadanos (en el conjunto del Estado: 42.119 en 2002; 34.183 solicitudes de arbitraje en 2001 ...), ya que siempre hay que considerar que en cada una de ellas, necesariamente, hay un consumidor, un usuario del Sistema Arbitral.

En 2002 se recibieron un total de 1.235 reclamaciones en la Junta Arbitral de Consumo de Aragón. Con la tendencia actual, en 2003 pueden superarse las 1.600.

Desde luego que las Juntas Arbitrales de Consumo en su conjunto tienen conciencia del preocupante aumento de las Solicitudes de Arbitraje y del peligro que corre el sistema de morir, no de éxito, sino por saturación.

El artículo 5 del RDAC, establece que los consumidores y usuarios presentarán las solicitudes de arbitraje personalmente o a través de Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Sin embargo, es significativo que cada vez sean menos las solicitudes de arbitraje presentadas a través de las organizaciones de consumidores. En términos porcentuales, en el conjunto del Estado, el 7,08 % de las solicitudes de arbitraje se tramitaron por Asociaciones de Consumidores, y en la Junta Arbitral de Consumo de Aragón fueron el 12,30 %.

Es significativo también, en la Junta Arbitral de Consumo de Aragón, el incremento en un 65,4 % de solicitudes de arbitraje presentadas a través de organismos públicos. La explicación a esta tendencia la encontramos, por un lado, en la consolidación de la red de OMIC en Aragón y por otro en la posibilidad de solicitar Arbitraje de Consumo a través de las hojas de reclamaciones.

El aumento creciente de reclamaciones ante el Sistema Arbitral debe ser objeto de análisis para determinar sus causas. Por un lado, cabe pensar en el éxito del sistema y su aceptación por los ciudadanos como un sistema accesible alternativo a la vía judicial y en la confianza en las instituciones para la resolución de conflictos de consumo.

Por otro, hay que valorar y buscar fórmulas de solución a otros posibles motivos, que planteo pudieran ser los siguientes:

- Existe mayor conciencia del derecho a reclamar por parte de los consumidores, pero también mayor conflictividad provocada por las relaciones de consumo en masa y los contratos de adhesión.
- El Arbitraje de Consumo está siendo utilizado por determinados sectores empresariales eludiendo sus sistemas de calidad y atención al cliente,
- El Arbitraje de Consumo es una vía a la que frecuentemente se ven abocados los reclamantes, aun sin tener un conocimiento básico sobre el sistema, por ser el único método accesible y eficaz para reclamar ante determinadas empresas.
- El Arbitraje de Consumo queda, en muchas ocasiones, como único intento de solución ante el reclamado no adherido, dado su carácter gratuito. Téngase en cuenta que el 22 % de las reclamaciones ante Juntas Arbitrales, que han de ser archivadas por no aceptación de la empresa reclamada, conllevan también una importante carga de gestión.
- Reclamaciones sin una pretensión concreta, a veces poco fundadas, o de cuantías minúsculas contribuyen también a la saturación de las Juntas Arbitrales.

IV. LA ADHESIÓN DE EMPRESAS AL SISTEMA ARBITRAL Y LAS OFERTAS PÚBLICAS DE SOMETIMIENTO

El Arbitraje de Consumo cuenta con un censo de empresas adheridas, esto es, las que voluntariamente han formalizado su oferta pública de sometimiento al Sistema Arbitral de Consumo y ostentan el logotipo identificativo.

En cuanto al número de empresas adheridas, se experimenta un aumento anual importante, llegando en 2002 a 86.705 empresas, comercios y profesionales adheridos en la suma de las 73 Juntas Arbitrales existentes.

Actualmente contamos con casi 2.000 empresas, entidades y organizaciones adheridas a la Junta Arbitral de Consumo de Aragón, en un censo actualizado y disponible *on line* a través de Internet. Sin embargo, sólo 6 empresas reportan el 46% de los arbitrajes en los sectores más reclamados ante la Junta Arbitral de Consumo de Aragón como son la telefonía y la enseñanza a distancia.

El Sistema Arbitral de Consumo, debe ser reconocido en el ámbito empresarial como un plus de calidad en la prestación, como una buena práctica mercantil. El hecho de ostentar en el escaparate o en la publicidad el logotipo es una circunstancia para la elección, o la discriminación positiva por parte del consumidor.

El hecho de que la empresa a la que se reclama esté adherida, o no, es determinante para orientar al consumidor en su reclamación, por las diferentes expectativas de que ésta pueda prosperar. Es importante la participación de los ayuntamientos en el fomento del Sistema Arbitral de Consumo, y deben hacerse por parte de las OMIC campañas para lograr nuevas adhesiones de empresas, profesionales y organizaciones empresariales.

Es necesario que el Sistema Arbitral crezca pero no sólo en cantidad de adhesiones sino también en la calidad de las mismas, por lo que, en términos de propuesta ante la posible reforma del Real Decreto 636 / 1993, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, se plantean los siguientes métodos:

- El establecimiento de “convenios de adhesión al Arbitraje”, para que la adhesión de las grandes empresas no sea una declaración unilateral que dificulte el acceso de los consumidores al sistema, sino un acuerdo pactado con las administraciones y los consumidores, que garantice la mediación y el arbitraje.
- La consolidación de un auténtico sistema, en el conjunto del Estado, donde sean competentes todas las Juntas Arbitrales de los territorios donde las empresas adheridas prestan servicios, sin otras limitaciones territoriales.
- El desarrollo y la regulación de métodos de mediación que eviten la saturación de los servicios de reclamaciones y Juntas Arbitrales.
- La adhesión, con carácter ejemplar, de empresas públicas de transportes, comunicaciones y prestadoras de servicios de interés general al Arbitraje de Consumo.

Por otro lado, se debería incentivar la adhesión al Arbitraje de Consumo de las empresas prestadoras de servicios públicos y de aquellas que reciben subvenciones en materia de fomento empresarial y comercial. Del mismo modo, la adhesión al Arbitraje debería ser un criterio a tener en cuenta en la valoración de los concursos para contratos públicos.

V. EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN EL FOMENTO DEL ARBITRAJE DE CONSUMO

La administración local tiene atribuidas competencias en materia de protección a los consumidores. Así, el artículo 41 de la Ley 26/1984, de 29 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) encomienda a los ayuntamientos el promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores, en los siguientes aspectos:

- Información y educación de los consumidores, mediante el establecimiento deOMIC.
- Inspección de productos y servicios, para comprobar su origen e identidad, cumplimiento de la normativa de precios, etiquetado, publicidad, higiene, sanidad y seguridad.
- Inspección técnica o técnico sanitaria, controles y análisis en la medida de los medios con que cuenten.
- Apoyar y fomentar las asociaciones de consumidores
- Ejercer cierta potestad sancionadora, en el marco de las leyes.

La Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL, artículo 25.2.g.) atribuye a los municipios el ejercicio de competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de: abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.

De igual manera, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón atribuye esta misma competencia.

La cooperación de las entidades locales en el Arbitraje de Consumo viene concretada entre las funciones de lasOMIC relacionadas en el artículo 27 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón: En los municipios donde no exista Junta Arbitral de Consumo, elevar, a instancia de la partes interesadas, solicitud de arbitraje a la Junta Arbitral de consumo de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sin embargo, una norma reglamentaria, dictada en desarrollo de la Ley de Administración Local de Aragón, va más allá de la mera tramitación de solicitudes de arbitraje por los municipios, y compromete a las entidades locales, de manera efectiva en el fomento del Sistema Arbitral de Consumo.

El artículo 211 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón establece:

- (211.- Arbitraje). Las entidades locales procurarán que las entidades o empresas privadas de ellas dependientes, que gestionen servicios públicos, así como los concesionarios de los mismos, se adhieran a los sistemas de arbitraje establecidos para resolver los conflictos y reclamaciones que puedan plantear los usuarios en relación con la prestación del servicio o actividad.

En los mismos términos, aunque con fórmula diferente, el artículo 20 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón: ya venía a establecer que

- (20.- Fomento del Sistema Arbitral de Consumo). Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón, potenciarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, que las entidades o empresas privadas que gestionen servicios públicos establezcan en los contratos con los usuarios cláusulas de sometimiento al sistema arbitral, para la resolución de los conflictos y reclamaciones derivados de la prestación de los mencionados servicios.

Estos preceptos, si bien no pueden ser imperativos (*procurarán, potenciarán*) dada la naturaleza voluntaria del arbitraje, suponen un avance en la consideración de los derechos de los usuarios de servicios públicos, por encima de la condición de administrado y van más allá del sistema de indemnizaciones por responsabilidad patrimonial de la administración.

Los derechos del consumidor, del ciudadano usuario, deben estar especialmente garantizados en la prestación de servicios públicos y de interés general, por lo que cabe, perfectamente, siempre que no se trate de materias excluidas y exista poder de disposición entre las partes, la adhesión de esas empresas al Sistema Arbitral Consumo.

Se abre así un marco concreto en el cual el Gobierno de Aragón ha de cooperar con los municipios para lograr la adhesión al Arbitraje de Consumo de empresas municipales tales como las encargadas del suministro de agua, transporte urbano, servicios sociales y cualesquiera servicios públicos. Lógicamente, esta adhesión ha de hacerse en primer lugar a la Junta Arbitral Municipal, en los municipios donde exista, sirviendo la Junta Arbitral Autonómica al resto de los municipios aragoneses.

VI. MEDIACIÓN, ARBITRAJE Y OTROS MEDIOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE CONSUMO

1. La mediación.

Mediación, conciliación y arbitraje son métodos diferentes, aunque resultan relacionados o consecuentes uno del otro. En definitiva, se trata de mecanismos de sometimiento voluntario para la búsqueda de soluciones de compromiso.

La mediación se ha revelado como un mecanismo propio y eficaz en las relaciones de consumo. El proceso Arbitral ha de estar impregnado de ese espíritu mediador, conciliador y de búsqueda de acuerdos.

La mediación debería ser una fase previa y preceptiva en muchos casos de arbitraje; esto es la actividad de mediación debería realizarse por parte de las OMIC y de las organizaciones de consumidores sistemáticamente, siempre que sea posible. Así, las Solicitudes de Arbitraje tramitadas por estos organismos procederían sólo en el caso de no haber prosperado la mediación y en su envío a la Junta Arbitral deberían acompañar informe de las actuaciones de mediación, que servirán al Colegio Arbitral para el estudio de la reclamación planteada.

El Real Decreto regulador del Sistema Arbitral de Consumo, otorga a las Juntas Arbitrales entre sus funciones (art. 4, b.) actuaciones de mediación respecto de las controversias derivadas de las quejas o reclamaciones de consumidores y usuarios.

El reglamento arbitral contempla la mediación, pero no regula, en absoluto, el método para llevarla a cabo por parte de las Juntas Arbitrales. Sin embargo, la labor de mediación hecha por las Juntas Arbitrales, está dando como resultado -en el conjunto del Estado- que más del 21 % de las reclamaciones que resuelven, se resuelvan por acuerdo entre las partes, sin necesidad de intervenir casi el Colegio Arbitral y evitando costosos procesos.

La mediación ha sido la gran apuesta de la Junta Arbitral de Consumo de Aragón en los últimos años, como un medio preferente para dar esta salida a cuantos asuntos sea posible. A tal fin se han establecido, como pauta orientativa, protocolos de mediación y se está en constante diálogo con empresas adheridas y sectores empresariales para hacer posibles las actuaciones de mediación.

En términos de resultados, de las Solicitudes de Arbitraje resueltas en 2002, en la Junta Arbitral de Consumo de Aragón, el 40,25 % se resolvieron por mediación. Las resueltas en 2003, hasta la fecha, suponen ya el 44% de acuerdos por mediación.

2. Las resoluciones de los Colegios Arbitrales: Los Laudos

El Arbitraje de equidad, o en equidad es casi consustancial al Arbitraje de Consumo. El Arbitraje de Derecho sólo se ha practicado en el 1,48 % de los casos, y siempre por imposición de la empresa, como condición a la aceptación del Arbitraje.

Los Laudos, por tanto, son emitidos mayoritariamente en equidad, esto es, según el leal saber y entender de los Árbitros en el intento de restablecer el equilibrio entre las partes.

El sentido de los laudos emitidos en 2002, en el conjunto del Estado, también expresa el espíritu del Sistema Arbitral de Consumo:

- El 86,03 % se adoptan por unanimidad, con el acuerdo de los tres componentes del Colegio Arbitral.
- Si las actuaciones de mediación corresponden a la Junta Arbitral, la conciliación puede ser llevada a cabo por los Colegios Arbitrales. Así, el 8 % de los Laudos emitidos son Conciliatorios, esto es, contienen el acuerdo entre consumidor y empresa alcanzado en el acto de audiencia, ante el Colegio Arbitral.
- El 63 % son favorables al consumidor, estimando, total o parcialmente la reclamación.
- El 29 % son favorables a la empresa, desestimatorios de la reclamación del consumidor.

3. Los códigos de conducta.


Para finalizar, también en el sentido de plantear propuestas de futuro para la regulación de sistemas voluntarios de resolución de conflictos de consumo, considero que el Consejo Aragonés de Consumo, cuyo Decreto de creación tenemos en trámite, deberá tener una dedicación especial en el fomento de la concertación, diálogo con los consumidores, autocontrol empresarial y códigos de buenas prácticas.

Se hace necesario abordar ámbitos estratégicos donde las pautas de conducta, de empresarios y consumidores, a través de sus representantes, puedan mejorar de forma voluntaria, en la solución de problemas, regulando de mutuo acuerdo todas las cuestiones y problemas que surjan día a día en los actos de Consumo.

Los Códigos de Buenas Prácticas empresariales que conlleven, junto a su específica normativa, una propia autorregulación, deben ser impulsados desde los órganos de consumo, locales y autonómicos, apoyando aquéllos que resulten de la concertación de los sectores empresariales y asociaciones de consumidores.

Estos códigos de conducta, cumpliendo lealmente las normas reguladoras de cada sector, han de servir para mejorar y garantizar la calidad de su actividad así como los derechos de las partes.

La intervención del Consejo Aragonés de Consumo ha de contribuir al desarrollo cualitativo de los establecimientos y empresas que comercialicen productos, bienes, o presten servicios y que destaquen especialmente por ofrecer un valor añadido de calidad. Una vez más las asociaciones de consumidores, como legítimos representantes ciudadanos, deberán participar activamente el diseño y concesión de los distintivos al efecto, acreditativos de un valor añadido al producto o servicio que se destine a los consumidores y usuarios aragoneses.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

**EL ARBITRAJE DE CONSUMO. ESPECIAL
REFERENCIA A LA JUNTA ARBITRAL DE
CONSUMO DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA**

Juan A. Miret Nagore

*Jefe del Servicio de Consumo y Presidente de la Junta Arbitral
de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza*

EL ARBITRAJE DE CONSUMO. ESPECIAL REFERENCIA A LA JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Juan A. Miret Nagore

Jefe del Servicio de Consumo y Presidente de la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza

1. EL ARBITRAJE DE CONSUMO COMO EXPRESIÓN DEL MOVIMIENTO DE DESJURIDIZACIÓN

Se ha puesto sobre la mesa en distintos foros, que el Arbitraje aparece como consecuencia del mal funcionamiento de la Justicia Ordinaria, a la que se acusa de carencia, lentitud, farragosidad formal., y que se potencia con la agudización de las crisis de aquella.

Particularmente no estoy de acuerdo con esa relación causa-efecto que se pretende, inclinándome más por lo que sociológica y jurídicamente se reconoce como un hecho reconocido e imparable, el Movimiento de Desregulación Jurídica o Desjuridización, basado en encontrar los medios adecuados para una sociedad, la nuestra actual, que tiende hacia una mayor descentralización, hacia una mayor participación, y mayor autonomía de las estructuras estatales, buscando a través de esos medios la racionalización de los conflictos, llevando las iniciativas estatales de justicia a la propia sociedad que se involucra en las mismas.

Y si es válido genéricamente tal argumentación, lo es más en el mundo de los consumidores donde confluyen unas notas muy características como son, la existencia de los llamados intereses difusos, la abundancia de sujetos a quienes va destinada esa racionalización, y la complejidad de las relaciones sociales de consumo, donde aparecen continuamente nuevos retos, que van por delante en el tiempo, de las normas que los regulan y del Sistema tradicional de Justicia.

El Sistema Arbitral de Consumo es uno de esos medios, una Justicia Alternativa, que no una alternativa a la Justicia, coherente con ese movimiento de Desjuridización, que además podemos ver reflejado en distintas resoluciones y acuerdos en el Marco Europeo.

Y así, conviene citar, la Recomendación 12 del 16/09/86 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la que se insta a los Gobiernos Miembros, a que se adopten disposiciones adecuadas para que el Arbitraje pueda constituir una alternativa más accesible y eficaz que la acción judicial, o las Resoluciones de los años 1986/87/89, del Consejo de las Comunidades Europeas, tendentes a la simplificación de los procedimientos judiciales y al fomento de Sistemas Extrajudiciales de resolución de conflictos, o incluso el Plan Trienal 93/95 de la Unión Europea, que incluye la elaboración del libro verde sobre acceso de los consumidores a la Justicia y el fomento de fórmulas alternativas, resoluciones todas ellas coetáneas con el desarrollo del movimiento desjuridizador iniciado en los años 70.

2. PRINCIPIOS INSPIRADORES Y NORMATIVOS DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO

Parece evidente exponer que los principios que inspiran el establecimiento del Sistema Arbitral de Consumo están basados en principios y políticas de protección al consumidor europeo y más concretamente surgidos en el área de la actual Unión Europea (antes C.E.E.).

Efectivamente, superada la fase de la Política Europea de Consumo (fase que fue desde 1957, año de constitución del Tratado de Roma, hasta 1972), fase significada por una concepción excesivamente liberal de la Economía de Mercado en la que se interpretó como favorable al consumidor, el mero apoyo a la libre competencia empresarial, se pasó a distintas etapas en las que ya y por vía directa, se legisló en la protección de los consumidores y usuarios destacándose como origen el Programa Preliminar ó 1er Programa Europeo de protección de los consumidores del año 1975, donde se enmarcaron y definieron los 5 Derechos Fundamentales de los Consumidores, a saber:

- El Derecho a la Protección de la Salud y Seguridad.
- El Derecho a la Protección de los Intereses Económicos.
- El Derecho a la Información y Educación.
- El Derecho a la Representación y Consulta.
- El Derecho a la Reparación de Daños.



Tres años después, nuestros constituyentes aplicaron los citados Derechos en nuestra Constitución de 1978, a través de un artículo concreto, el art. 51, bajo la forma de responsabilizar a los Poderes Públicos de aquéllos, remitiendo para su concreción a una ley que los regulase.

Dicha norma, la Ley 26/1984 de 26 de Julio, Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y a los efectos del contenido de esta breve exposición sobre el Arbitraje de Consumo, estableció en su art. 31, un futuro: "el Gobierno establecerá un Sistema Arbitral que sin formalidades especiales resuelva con carácter vinculante y ejecutivo las quejas y reclamaciones de los consumidores."

Pues bien, ese "futurible" se hizo realidad, empezando primero por una experiencia-piloto, desarrollada en base a poner en práctica el Arbitraje de Consumo a través del funcionamiento de algunas Juntas Arbitrales constituidas al efecto, entre las que como veremos se encontraba nuestra Junta Arbitral Municipal de Zaragoza.

Con posterioridad a esta experiencia pionera, se promulgó la Ley de Arbitraje de 1988, Ley 36/1988, de 5 de Diciembre, que en su Disposición Adicional 1ª, estableció su aplicación entre otros, al Arbitraje de Consumo, y en la Disposición Adicional 2ª, encomendó al Gobierno reglamentar el procedimiento y régimen jurídico del Sistema Arbitral de Consumo.

La Ley de Arbitraje supuso un nuevo y decisivo impulso para el Arbitraje de Consumo, completado por fin con la promulgación del Real-Decreto 636/93 de 3 de

Mayo, norma de directa aplicación al Arbitraje de Consumo, quedando la Ley de Arbitraje antedicha como supletoria.

En la actualidad, se está tramitando por vía de urgencia una nueva Ley de Arbitraje, lo que podría implicar modificaciones en el reglamento referido, modificaciones que de llevarse a cabo podrían ser sustanciales.

3. NATURALEZA DEL SISTEMA ARBITRAL DE CONSUMO

Nada mejor para conceptuar y fijar la naturaleza jurídica del Arbitraje de Consumo, que citar y comentar alguna sentencia de nuestro más alto Tribunal, el Tribunal Constitucional.

Así, además de alguna otra, (la 15/1989), y posteriores, la S.T.C. de 22 de Marzo de 1991, establece que:

"El Arbitraje es materia atribuible a la competencia del Estado, por los títulos competenciales del art. 149, ap. 1, 5 y 6 de nuestra Constitución pues siendo el Arbitraje un equivalente jurisdiccional, mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la Jurisdicción civil, esto es, la obtención de una decisión que ponga fin al conflicto con todos los efectos de la cosa juzgada, es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo, es materia propia de la legislación procesal civil, relacionada en cuanto a los efectos del laudo arbitral y el Sistema de recursos, con la Administración de Justicia".

Las notas que podemos sacar de esta esclarecedora sentencia son claras y contundentes.

- A. El Arbitraje de Consumo es competencia exclusiva del Estado. El Reglamento que lo regula es único.
- B. Se despliega una actividad jurisdiccional por los órganos encargados de dirimir los conflictos, esto es, los Colegios Arbitrales, al ser sus resoluciones, los laudos, vinculantes y ejecutivos. Estamos ante un "Equivalente Jurisdiccional".
- C. Es un procedimiento heterocompositivo, ya que son terceros, personas ajenas a las partes, las que resuelven el litigio, por mucho que la composición de los Colegios Arbitrales, órganos colegiados encargados de dirimir los conflictos, esté conformada en sus 2/3 partes por representantes de los sectores implicados.

D. El Sistema Arbitral de Consumo es un Sistema de Protección al consumidor, no de Defensa, configurándose como cauce procesal de resolución de conflictos de contenido civil (están excluidos del Arbitraje aquellos litigios en los que concurre intoxicación, lesión, muerte o indicios racionales de delito). A la vez, ese Sistema es Unidireccional, es decir, que el procedimiento arbitral se abre a instancias del consumidor-usuario, quien es el que puede ostentar la legitimación activa.

4. ESPECIAL REFERENCIA A LA JUNTA ARBITRAL DE CONSUMO DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

La Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza, se constituyó en Abril de 1987, siendo la 5ª Junta Arbitral de Consumo por orden de antigüedad, atendiendo a la invitación cursada por el Instituto Nacional del Consumo, a aquellos municipios que contasen con una O.M.I.C., en activo, Asociaciones de Consumidores y en definitiva, una actividad en consultas, reclamaciones de consumidores y estructuras administrativas y sus colaboradores privados en la protección consumerista.

Llamó la atención desde el 1er momento, la alta adhesión de los sectores empresariales de nuestra ciudad, a aquella experiencia piloto que se desarrollaba, complementada con las Asociaciones de Consumidores, que también desde el principio apoyaron la iniciativa, sectores ambos a los que haya que agradecer desde dentro del Sistema Arbitral de Consumo su apoyo y trabajo definidos.

Hoy, 16 años después de abrir camino, podemos decir que la experiencia ha sido y es apasionante y muy positiva.

La Junta Arbitral de Consumo de Zaragoza, ha resuelto cerca de 4.000 reclamaciones arbitrales con una cuantía media aproximada de 600 euros, dictándose la mayoría de los laudos por unanimidad de los tres miembros del Colegio Arbitral, existiendo un buen porcentaje también, de laudos conciliatorios, es decir, aquéllos en los que los árbitros recogen de forma obligada el acuerdo de las partes en conflicto. Tanto en equidad como en Derecho, los expedientes arbitrales se han abierto a instancias de consumidores y usuarios, cuyas solicitudes han ido dirigidas a sectores empresariales de diversas áreas productivas y de servicios, como son: vivienda, compra-venta de productos textiles, electrodomésticos, muebles, vehículos de motor,.. destacando en los últimos tiempos el aumento de expedientes arbitrales relacionados con los servicios, entre los que destacan las solicitudes de arbitraje relacionadas con seguros, operadores telefónicos, reparaciones en hogar, agencias de viaje, tintorerías, talleres de reparación de electrodomésticos,.. etc.

Con cerca de 1.000 empresas de nuestro Municipio adheridas, la Junta Arbitral de Consumo municipal de Zaragoza, ha realizado así mismo diversas e importantes actividades de formación y divulgación del Sistema Arbitral, habiendo participado en ponencias en innumerables Congresos, Cursos, Seminarios..., y organizado y participado en las Ias Jornadas sobre Arbitraje de Consumo, que con gran éxito se desarrollaron en Octubre de 1999, destinadas a la formación de los vocales-árbitros tanto del sector empresarial como de consumidores.

La Junta Arbitral de Consumo de Zaragoza, Junta reconocida y muy tenida en cuenta por sus criterios y trabajo desarrollado, ha participado activamente por invitación del Instituto Nacional del Consumo en todos los foros de debate, propuestas de enmiendas a la legislación arbitral actual, formularios de procedimiento..., formando parte del Grupo de Trabajo de Arbitraje instituido en la Federación Española de Municipios y Provincias, y ha sido registrada como Organismo de Resolución de Conflictos Extrajudiciales por el Ministerio de Sanidad y Consumo de nuestro País, en la RED-EJE, red encargada de solucionar los conflictos extrafronterizos de los consumidores de los países miembros de la Unión Europea.

LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Ángel Dolado Pérez

*Magistrado-Juez del Juzgado de
Primera Instancia nº 2 de Zaragoza.
Fiscal y Secretario Judicial en excedencia.*

- I.- Protección constitucional del consumo.
- II.- Antecedentes legales históricos.
- III.- La NLEC y los derechos e intereses de los consumidores.
 - a) Introducción.
 - b) Intereses supraindividuales y derechos individuales plurales.
- IV.- Necesidad de adaptar nuestro derecho interno a las directivas comunitarias.
- V.- Novedades introducidas por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición de diversas directivas comunitarias en esta materia.
 - a) Introducción.
 - b) Leyes sustantivas modificadas.
- VI.- Las sentencias dictadas en procesos promovidos por asociaciones de consumidores y usuarios.
- VII.- La acción ejecutiva de consumidores y usuarios fundada en sentencias de condena sin determinación individual de los beneficiados.

LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES COLECTIVOS Y DIFUSOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Ángel Dolado Pérez

Magistrado-Juez del Juzgado de
Primera Instancia nº 2 de Zaragoza.
Fiscal y Secretario Judicial en excedencia.

I.- PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONSUMO

La defensa de los consumidores y usuarios está regulada, dentro de la Sección 2ª. del Capítulo III del Título Primero de la Constitución española de 1978, relativa a los Derechos y Deberes de los ciudadanos, en el artículo 51.1, que señala **«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»**. Es decir, la defensa de los consumidores y usuarios está encomendada a todos los poderes públicos, Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales, haciendo hincapié en que esta defensa deberá realizarse mediante «procedimientos eficaces».

Esta protección de consumidores y usuarios, desde la perspectiva de la seguridad y la salud, se extiende sobre todo tipo de actividades, no sólo sobre las relativas al consumo alimenticio, sino que la rapidez en la adopción de soluciones, la corrección y sanciones de actividades ilegales se ha convertido en una prioridad, constituyendo una gran preocupación social, como lo demuestran problemas graves de actualidad, como la encefalopatía espongiforme bovina, antenas de telefonía móvil, riesgos nucleares, etc. Una falta de respuesta, oportuna en el tiempo, por parte de los poderes públicos, con independencia de las responsabilidades institucionales que puedan surgir, supondrá un incumplimiento del mandato constitucional.

El concepto de urgencia, de inmediatez en la respuesta administrativa, de no cumplirse, puede provocar una situación de indefensión de los ciudadanos. La pluralidad de competencias en materia de consumo, desarrolladas por las diferentes admi-

nistraciones públicas y la concurrencia de potestades sancionadoras como la penal y la administrativa, de no articularse con la debida claridad y precisión, pueden ser una dificultad añadida al logro de este objetivo constitucional.

El carácter plural y heterogéneo de la materia relativa al consumo hace que la distinción entre competencias del Estado y las de las Comunidades Autónomas no siempre sea fácil; puede, en ocasiones, hacer difícil el logro de la "eficacia" que exige el texto constitucional. La preocupación por lograr una protección eficaz de los derechos de los consumidores la encuentra el Tribunal Constitucional (STC 71/82, de 30 de noviembre) en la **LEGITIMACION DE LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES** para ejercer acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos. Como complemento de esta protección eficaz el TC ha defendido el derecho de los consumidores a disponer de información veraz (STC 71/82 y 62/91, de 22 de marzo).

No hablaremos de la protección de los consumidores desde el punto de vista del «ius puniendi del Estado», ni desde la actuación administrativa sancionadora por no ser el objeto de esta conferencia, sino la nueva configuración del ejercicio de acciones civiles en la **LEY 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil**.

II. ANTECEDENTES LEGALES HISTÓRICOS.

La doctrina española había puesto de manifiesto la necesidad de una normativa procesal que estableciera los mecanismos adecuados para dar respuesta a las necesidades de una eficaz tutela de los derechos de los consumidores y usuarios. Así, en el Derecho sustantivo, teníamos una amplia regulación con la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU), cuyo art. 20.1 reconoció a las asociaciones de consumidores y usuarios legitimación para «**ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, de la asociación o de los intereses generales de los consumidores y usuarios**» a la vez que estableció a su favor el disfrute del beneficio de justicia gratuita «en los casos a que se refiere el art. 2.2 de dicha Ley; la Ley General de la Publicidad, la Ley de competencia desleal, la Ley de condiciones generales de la contratación, etc.

Sin embargo, la LEC 1881 no daba una respuesta adecuada porque se enmarca en una época social de defensa de los derechos subjetivos individuales, presentando nuestra materia una laguna procesal clara.

El primer intento legislativo para abordar este tema lo encontramos en el art. 7.3 de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) que dispuso que «**los juzgados y tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión**», a cuyo efecto «**para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción**».



La doctrina discutió sobre el alcance real de estos artículos y si en realidad serían en nuestro Derecho para reconocer con carácter general legitimación a las asociaciones para la defensa judicial de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios, sin necesidad de desarrollo legislativo posterior, o si no pasaban de ser una mera declaración programática, precisada de reconocimiento explícito, en norma de rango legal, de la posibilidad de interponer acciones colectivas en concretos ámbitos jurídicos. La realidad se ha encargado de demostrar esta segunda conclusión porque, el legislador se ha creído en la necesidad de legitimar a las asociaciones de consumidores y usuarios para ejercitar acciones colectivas en determinados sectores jurídicos. Así hemos de señalar el art. 25.1 de la Ley 34/88 de 11 de noviembre, General de Publicidad; art. 19.2.b) de la Ley 3/91, de 10 de Enero, de Competencia Desleal, art. 16.3 de la Ley 7/98, de 13 de abril, sobre Condiciones Generales de la Contratación, y por último, el entramado constituido por los artículos 11, 13.1 II, 15, 78.4, 221 y 519 de la Ley 1/2000, de 7 de Enero, de Enjuiciamiento Civil, que ha otorgado carta de naturaleza en nuestro Derecho a unas acciones colectivas de indemnización de daños similares, aunque no idénticas, a las *class actions* del Derecho norteamericano.

La primera conclusión que extraemos de estos preceptos es la variedad terminológica en que se mueven y la problemática del concepto «legalmente constituidas». En segundo lugar hay que indicar que existen otras normas dictadas para la protección de los intereses económicos de consumidores y usuarios que no hacen la más mínima referencia a las asociaciones, lo que suscita la duda sobre el papel judicial que las mismas pueden desempeñar en los supuestos de hecho de la Ley 26/91, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles; la

Ley 22/94, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos; la Ley 7/95, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo; la Ley 21/95, de 6 de julio, de regulación de los viajes combinados; la Ley 28/98, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles; o la Ley 42/98, de 15 de diciembre, de derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico. En estos campos, y ante la ausencia de normativa específica relativa a las asociaciones de consumidores y usuarios, éstas se encontrarán legitimadas en los términos que resulten de los arts. 20.1 LGDCU y 7.3 LOPJ.

III. LA NUEVA LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL Y LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS CONSUMIDORES

A). INTRODUCCIÓN.

La nueva LEC ha abordado por fin en su regulación el fenómeno de los intereses colectivos y difusos para la protección de los derechos e intereses de los consumidores, ya que era una necesidad reclamada por la doctrina y la jurisprudencia. Viene a otorgar carta de naturaleza procesal a este fenómeno jurídico, de trascendental relevancia ya que puede ser instrumento para una transformación sustancial respecto a la protección ante los tribunales de los derechos e intereses de los consumidores. Sin embargo, aunque este hecho ha sido muy positivo, debe constatar que la regulación establecida sobre el tema dista mucho de ser plenamente satisfactoria y puede deparar múltiples problemas de interpretación y aplicación.

En primer lugar, en el apartado VII de la Exposición de Motivos, en sede de «partes en el proceso civil» se refiere a esta cuestión y evita la creación de un proceso especial para estos casos, optando por acudir al JUICIO ORDINARIO, con especialidades en sede de legitimación, sentencias y ejecución. La Ley 39/2002, de 28 de octubre modifica esta materia e introduce el **JUICIO VERBAL**, y anunciamos que nos parece un cauce procedimental inadecuado por su excesiva simplicidad.

Sin desconocer los méritos y avances de la NLEC, siguiendo la opinión de Gutiérrez de Cabiedes, si hubiera que señalar en la LEC/2000 una materia que adolezca de una regulación deficiente es la que estamos tratando, que ha sufrido mutaciones radicales (de enfoque y contenido) durante su génesis, habiéndose introducido el texto finalmente aprobado en su gran parte en el último estadio de su elaboración. Si se quiere que el análisis de la ley sea útil y fructífero, y trascienda el primer acercamiento de que en ella «se protegen los intereses de los consumidores» y la exposición superficial, divulgativa o acrítica de la regulación legal, ha de ponerse en «banco de pruebas» esta regulación, descenderse a la aplicación real de las normas

que establece, a su incorporación a la práctica diaria forense, lo cual permite comprobar los problemas de interpretación y aplicación que va a plantear. Eso sí, hay que ofrecer soluciones interpretativas y aplicativas e intentar corregir los errores –en esta materia profundos– que la ley contiene, para hacerla eficaz a los fines a los que sin duda responde.

B). INTERESES SUPRAINDIVIDUALES Y DERECHOS INDIVIDUALES PLURALES.

La regulación se encuentra en el art. 11 NLEC referido a la legitimación, art. 15 sobre la intervención de consumidores y usuarios en procesos instados, para la protección de sus derechos e intereses, por asociaciones; el art. 78.4 (acumulación de procesos), art. 221 (efectos de las sentencias dictadas en estos procesos), art. 256.6 (diligencia preliminar para concretar los integrantes de un grupo de afectados, introducido ex novo en la tramitación parlamentaria); y en el art. 519 (acción ejecutiva de los consumidores).

Para entender el ejercicio de las acciones individuales y colectivas es necesario realizar unas precisiones terminológicas referidas a la tipología de las situaciones jurídico-subjetivas materiales en que pueden encontrarse los consumidores y usuarios por posibles actuaciones ilícitas en el ámbito del consumo. Me refiero al estudio de los denominados **intereses supraindividuales (colectivos o difusos) y de derechos individuales plurales**.

Partiendo de esta premisa, podemos efectuar las siguientes definiciones, siguiendo a **Gutiérrez de Cabiedes**:

1. **Acciones individuales** son aquéllas que cualquier particular –persona física o jurídica– que tenga la condición de adherente a un contrato con condiciones generales, ejerce frente al predisponente de las mismas para obtener la declaración de nulidad o de no incorporación de las mismas al contrato.
2. **Acciones colectivas** son ciertas acciones típicas, expresamente tasadas por la ley, que determinadas entidades e instituciones pueden ejercitar en materia de condiciones generales de contratación y que permiten un control abstracto y general de la licitud de las condiciones generales de contratación. Se clasifican en acción de cesación, retractación y declarativa.
3. **Interés supraindividual** es el interés legítimo de una categoría de sujetos que se encuentran en igual o similar posición jurídica con relación a un bien del que todos ellos disfrutaban simultánea y conjuntamente.
4. **Interés supraindividual colectivo**, cuando los afectados son una comunidad de sujetos determinada o fácilmente determinables.

5. **Interés supraindividual difuso**, cuando los afectados son una comunidad de sujetos indeterminada o de difícil determinación.
6. **Derechos individuales plurales**, se caracterizan por ser derechos subjetivos particulares de cada uno de sus titulares y dependientes de circunstancias fácticas y jurídicas individualizadas (ej. caso Opening, supuestos de una multipropiedad concreta, etc.) El conflicto individual fáctico puede adquirir un **alcance plural** y por eso de forma genérica, pero equívoca, se denomina «**colectivos o difusos**», cuando no es esa su naturaleza. Siguiendo con los ejemplos anteriores, aquellos derechos de los que son titulares quienes han contratado un producto o servicio que no responde a las cualidades anunciadas, donde se interesa la resolución del contrato y una eventual indemnización de daños y perjuicios.

Cuestión diferente es que deban articularse mecanismos procesales que posibiliten su acceso a la justicia y su tutela efectiva, a ser posible de modo conjunto en un mismo proceso. Eso es lo que ha pretendido la NLEC, pero con singular imprecisión, no apreciando la diversidad de situaciones aludida que evitaría problemas dogmáticos y prácticos.

IV. NECESIDAD DE ADAPTAR NUESTRO DERECHO INTERNO A LAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS

En Derecho comunitario se han ampliado los campos donde expresamente se reconoce legitimación a las asociaciones de consumidores y usuarios para el ejercicio de acciones colectivas. La Directiva 98/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores tiene como finalidad aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados relativas a las acciones de cesación destinadas a la protección de los intereses colectivos de los consumidores. En ella se entiende por «**infracción**»: «cualquier acto contrario a las Directivas que figuran en el anexo, que atente contra los intereses colectivos».

El **ANEXO del art. 1** de la Directiva sobre acciones de cesación comprende un total de 9 Directivas:

- Directiva 84/50/CEE del Consejo, de 10-9-84, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, administrativas y reglamentarias de los Estados miembros en materia de publicidad engañosa.
- Directiva 85/577/CEE del Consejo, de 20-12-1985, referente a la protección de los consumidores en contratos negociados fuera de establecimientos mercantiles.

- Directiva 87/102/CEE del Consejo, de 22-12-86, sobre crédito al consumo.
- Directiva 89/552/CEE del Consejo, de 3-10-89 sobre el ejercicio de actividades de radiodifusión televisada.
- Directiva 90/314 del Consejo, de 13-6-90 relativa a viajes, vacaciones y circuitos combinados.
- Directiva 92/28/CEE del Consejo, de 31-3-92, relativa a la publicidad de los medicamentos para uso humano.
- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5-4-93 sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.
- Directiva 94/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26-10-94, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido.
- Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20-5-97, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia.

La finalidad de la Directiva sobre acciones de cesación es reconocer a las asociaciones como «entidad habilitada» de un Estado miembro de la Unión, la legitimación necesaria para interponer una acción colectiva en otro Estado miembro en cuyo territorio haya tenido lugar una infracción de algunas de las Directivas mencionadas anteriormente.

Con respecto de aquellas normas internas que no constituyan transposición de alguna de las Directivas mencionadas en el Anexo de la directiva 98/27/CE (p.ej. Ley de responsabilidad civil por productos defectuosos de 1994 o Ley sobre venta a plazos de bienes muebles de 1998) la decisión sobre la viabilidad o no de unas acciones colectivas ejercitables por asociaciones de consumidores y usuarios, españolas o extranjeras, corresponde en exclusiva al legislador interno.

Antes de la aprobación de la Ley 39/2002, el panorama jurídico era complejo porque de una simple lectura del art. 20.1 LCU y arts. 25 LGP, 19.2.b LCD y 16.3 LCGC parece que todas las asociaciones de consumidores y usuarios estarían legitimadas para ejercitar esas acciones colectivas, sin más requisito que acreditar su válida constitución a través de la inscripción en el Registro de Asociaciones provincial o estatal, según su ámbito territorial de actuación.

Sin embargo, por vía reglamentaria se produjo una considerable restricción, de dudosa constitucionalidad, constituyendo un desincentivo para la constitución de asociaciones con estos fines. Así, los artículos 16 y 18 del R.D. 825/1990, de 22 de junio,

sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, permite a las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios, inscritas en el **Libro Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo**, representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos, o de la asociación o cooperativa, en lo referente a derechos e intereses reconocidos en el art. 2 LGDCU. Por su parte, el art. 18 señala que las asociaciones, federaciones, confederaciones y cooperativas representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios, podrán además ejercer las correspondientes acciones de defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios.

Este R.D. 825/1990 establece una clara distinción entre las asociaciones **inscritas** en el Libro Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo y las que, además de inscritas, se encuentran **representadas** en el Consejo estatal de Consumidores y Usuarios, y el ejercicio de acciones colectivas está reservado a estas últimas con exclusividad.

Las asociaciones de consumidores y usuarios **representadas en el Consejo** son:

- ADICAE Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros.
- ASGECO Asociación General de Consumidores.
- AUC Asociación de Usuarios de la Comunicación.
- CAVE Confederación de Avocaciones de Vecinos Consumidores y Usuarios de España.
- CEACCU Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios,
- CECU Confederación de Consumidores y Usuarios.
- 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 Cívica Nacional de Consumidores y amas de Hogar de España.

Sin embargo, la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales nos revela que los Tribunales no suelen tener excesivamente en cuenta, por lo menos en algunas moda-

lidades de acciones colectivas, como la publicitaria, el hecho de que la asociación demandante se encuentre o no representada en el Consejo de Consumidores y Usuarios.

V.- NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 39/2002, DE 28 DE OCTUBRE, DE TRANSPOSICIÓN DE DIVERSAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS EN ESTA MATERIA

A). INTRODUCCION

Según la Exposición de Motivos de la Ley 39/2002 para la construcción efectiva del mercado único europeo se requieren normas comunes de protección de los consumidores europeos en un espacio sin fronteras interiores.

Las Directivas europeas en defensa de los derechos de consumidores y usuarios se han encargado de los contratos de adhesión, de la actividad publicitaria, de la publicidad de los medicamentos, radiodifusión televisiva, cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, viajes combinados, créditos al consumo, etc.

Entre ellas destaca la **Directiva 98/27/CE de 19-5-98** relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores y se transpone en la Ley 39/02. Para ello se modifica la LEC y las leyes sustantivas que regulan los ámbitos sectoriales y se norma la cuestión de las entidades españolas habilitadas en otros Estados miembros de la Comunidad Europea para el ejercicio de la acción de cesación. Queda fuera de esta regulación el ámbito de los servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico (Directiva 2000/31/CE) regulada en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, con idénticos requisitos en materia de legitimación.

Con las modificaciones de la LEC se configura el marco procesal adecuado para que, una vez introducidas las acciones de cesación en la legislación sustantiva, pase a ser un medio efectivamente utilizado y de eficacia general.

Las principales novedades en la LEC 2000, con las modificaciones de la Ley 39/2002 en esta materia, son las siguientes:

- Reconoce capacidad para ser parte a las entidades habilitadas conforme a la normativa comunitaria europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y difusos.

- Regula la cuestión de las entidades españolas habilitadas en otros Estados miembros de la CE para el ejercicio de la acción de cesación.
- Otorga a las entidades de otros Estados miembros la capacidad para ser parte y la legitimación necesarias para poder actuar en los procesos que se sigan ante los Tribunales españoles y que traigan causa del ejercicio de una acción colectiva de cesación.
- El juicio para estas acciones será el verbal, en lugar del juicio ordinario, salvo para los asuntos que se encuentran en tramitación.
- Se exceptúa la obligación de efectuar llamamientos a los perjudicados individuales que pudiere haber en los procesos promovidos por asociaciones de consumidores y usuarios para la defensa de derechos e intereses de los mismos.
- Se precisa la competencia territorial del juez español y se establece un sistema **ad hoc** de multas coercitivas, encaminadas a reforzar la efectividad de la acción de cesación.
- El Tribunal podrá, en determinados casos, eximir de prestar caución a quien haya solicitado y obtenido una medida cautelar en el ejercicio de una acción de cesación.
- La acción de cesación pretende un doble efecto: la condena judicial a cesar en el comportamiento lesivo y la prohibición judicial de reiteración futura de ese comportamiento en un futuro.
- Los legitimados, con carácter general, serán los órganos o entidades públicas competentes en materia de defensa de los consumidores, las asociaciones de consumidores y usuarios que reúnan los requisitos de la LGDCU, así como las entidades de otros Estados miembros de la CE constituidas para la protección de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios.
- Sobre entidades habilitadas españolas en otros Estados miembros hay una doble regulación: - toda entidad pública competente en materia de consumo para estar habilitada ante la Comisión Europea debe estar incluida en la Lista publicada en el DOCE y lo hará saber, a través del Instituto Nacional del Consumo, al Ministerio de Justicia, que lo notificará a la Comisión. Sin embargo, a las asociaciones de consumidores y usuarios, además de la solicitud expresa anterior, se les exige que estén presentes en el Consejo de Consumidores y Usuarios. El Ministerio de Justicia efectuará la preceptiva notificación a la Comisión Europea.

Las entidades españolas habilitadas para ejercitar una acción de cesación, según **DOCE C 159 DE 8/7/2003** son las siguientes:

1. Instituto Nacional del Consumo.

Es un organismo autónomo, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo que, en desarrollo del art. 51 CE y de la Ley 26/84 para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ejerce las funciones de promoción y fomento de los derechos de los consumidores y usuarios.

2. Asociación de Usuarios de la Comunicación (AUC).

Asociación que tiene como objeto la defensa de los intereses generales y de los derechos básicos de los consumidores contemplados en las leyes, tanto individuales como colectivos. Para alcanzar este objetivo se establece, en particular, el objetivo de fomentar la educación y formación de los consumidores y usuarios, especialmente en la racionalidad en el consumo de bienes y la utilización de servicios, facilitando una mejor comprensión de la comunicación dirigida a los mismos.

3. Confederación Española de Organizaciones de amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU).

Los fines de la Confederación son, entre otros, la defensa de los intereses de las amas de casa, consumidores y usuarios, utilizando los cauces establecidos en la legalidad vigente, la promoción y desarrollo de una información veraz y útil entre dicho colectivo; el fomento de la educación que desarrolle su capacidad optativa y decisoria, y la coordinación de los planes de acción de las organizaciones confederadas.

En la actualidad, se han remitido a la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, las siguientes entidades habilitadas a los efectos previstos en la Directiva 98/27/CE, sin que hasta la fecha se hayan publicado en el DOCE:

Dirección General de Consumo. Gobierno de Aragón.

Dirección General de Industria, Comercio y Consumo. Gobierno de La Rioja.

Dirección General de Consumo. Gobierno de Madrid.

Dirección de Consumo. Gobierno Vasco.

Asesoría Jurídica de la Generalidad de Cataluña.

D.G. de Consumo. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D.G. de Consumo. Junta de Andalucía.

D.G. de Comercio y Turismo. Gobierno de Navarra.

Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).

Federación Unión Cívica de Consumidores y Amas de Hogar de España (UNAE).

Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros (ADICAE).

Federación de Usuarios-Consumidores Independientes (FUCI).

Confederación de Consumidores y Usuarios.

Asociación General de Consumidores Confederación (ASGECO).

B). LEYES SUSTANTIVAS MODIFICADAS.

1.- Ley 7/98, de 13 de abril, de **Condiciones Generales de la Contratación.**

- Amplía la legitimación activa a las entidades de otros Estados miembros de la CE constituidas para la protección de los intereses colectivos y difusos de los consumidores que estén habilitadas mediante su inclusión en la lista publicada del DOCE.
- Establece la imprescriptibilidad de las acciones colectivas de cesación y retractación, con carácter general.

2.- Ley 26/84, de 19 de julio, **General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.**

- Introduce dos nuevos artículos 10 ter y Quater donde amplía la legitimación activa a entidades de otros Estados miembros y lo mismo con respecto a nuestras entidades habilitadas y a las asociaciones de consumidores y usuarios presente en el Consejo de Consumidores y Usuarios, si están incluidas en la Lista publicada en el DOCE.
- La legitimación para el ejercicio de esta acción de cesación se rige por lo establecido en el art. 11.2-3 de NLEC., estando siempre legitimado el Ministerio Fiscal.

3.- Ley 26/91, de 21 de noviembre, **sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles.**

- Introduce el art. 10 sobre acción de cesación y reconoce legitimación a los mismos organismos, instituciones y entidades que venimos refiriendo cons-

tantemente, así como una intervención voluntaria de litisconsorcio activo a favor de todas ellas.

4.- Ley 21/95, de 6 de julio, reguladora de los **Viajes Combinados**.

- Modifica el art. 14 sobre acción de cesación para reconocer legitimación activa en los supuestos que venimos enumerando, así como una intervención voluntaria de litisconsorcio activo.
- Se adiciona el art. 14 sobre prescripción de las acciones de los derechos de dicha ley a los dos años, mientras mantiene la imprescriptibilidad de la acción de cesación.

5.- Ley 42/98, de 15 de diciembre, **sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico y normas tributarias**.

- Se adiciona el art. 16 bis sobre acción de cesación y legitimación activa, idénticas a las que venimos estudiando y que damos por reproducidas.

6.- Ley 25/90, de 20 de diciembre, del **Medicamento**.

- Se introducen dos nuevos artículos, el art. 120 sobre solicitud previa al ejercicio de la acción de cesación y el art. 121 sobre la acción de cesación y la legitimación activa, idénticas a las anteriores.

7.- Ley 25/94, de 12 de julio, sobre **ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva**.

- Se introducen los nuevos artículos 21 y 22 sobre solicitud previa al ejercicio de la acción de cesación y la acción de cesación, idénticas a las anteriores.

8.- Ley 34/88, de 11 de noviembre, **General de Publicidad**.

- Se añade un artículo 6 bis nuevo sobre publicidad comparativa.
- Se modifican los arts. 25 y 26 sobre publicidad ilícita, sobre acción de cesación y legitimación activa.

9.- Ley 7/95, de 23 de marzo, de **Crédito al Consumo**.

- Se adiciona un nuevo art. 20 sobre acción de cesación y legitimación activa, idéntico a los mencionados en el resto de leyes sustantivas.

VI. LAS SENTENCIAS DICTADAS EN PROCESOS PROMOVIDOS POR ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Estas sentencias carecían de precedentes en Derecho español y su objeto es completar los efectos generales de todo tipo de sentencia a los que han litigado, ya que el contenido afecta a una pluralidad indeterminada de perjudicados, constituyendo lo que la doctrina denomina como «**sentencias de condenas abiertas**».

En el enunciado del precepto se restringe indebidamente el alcance de las mencionadas «reglas» que prevé, al adoptar un indebido enfoque subjetivo y no subjetivo. Dichas reglas deberían regir las sentencias dictadas en procesos en que se pretenda la tutela de derechos e intereses de consumidores y usuarios, no sólo los «promovidos por asociaciones de consumidores y usuarios». Si no ¿cuál es el sentido y virtualidad que tiene, para el propio legislador, la posibilidad por él contemplada de que los grupos de afectados insten dicha tutela? ¿y las demás entidades a que se refiere el art. 11 «entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de consumidores y usuarios»? ¿y los procesos en que un particular afectado, protegiendo su interés, provoque la tutela de un interés supraindividual, atribuible a él como propio y legítimo, pero compartido con más consumidores o usuarios?. Las respuestas han de ser positivas, entendiendo que estas reglas son extensibles a procesos iniciados por el resto de entidades y grupos que, según el art. 11, tengan legitimación activa en este tipo de acciones.

En el artículo 222.3 sobre la extensión de la cosa juzgada a terceros, regula las consecuencias que esta situación produce con una categoría especial de sujetos –las partes ausentes– y se articulan medios por los que pueden beneficiarse de las sentencias personas no intervinientes, habilitando cuando resulte difícil su determinación individual, un INCIDENTE para que puedan comparecer los que se encuentran en la misma situación. Son casos en los que las asociaciones estén legitimadas y actúen en defensa de los intereses generales de consumidores y usuarios y la sentencia haya sido favorable (*secundum eventum litis*).

Las reglas que establece el art. 221 son las siguientes.

- 1^a. En el ejercicio de una acción de condena, en la sentencia se determinará individualmente a los beneficiados de la condena. En los casos difíciles de determinar, a pesar de la llamada pública del art. 15, si esto ocurre, la sentencia debe recoger los datos, características y requisitos necesarios para dar, a quienes no han intervenido, la posibilidad de comparecer en la fase de ejecución e instar lo que estimen procedente en defensa de su derecho. (art. 519).
- 2^a. Representa una especialidad de la 1^a. En supuestos en los que, si como presupuesto de la condena o como pronunciamiento principal o único, la sen-

tencia declarase ilícita o no conforme a la ley una determinada actividad o conducta, el juez resolverá si la declaración ha de surtir efectos procesales no limitados a quienes hayan sido parte en el proceso de que se trate.

- 3ª. Es una consecuencia del principio de congruencia, el juez se pronuncia sobre pretensiones deducidas por los comparecidos, bien sea al inicio del proceso, esto es, en el momento de la interposición de la demanda o en un momento posterior, una vez que se haya procedido conforme a los sistemas establecidos para favorecer la intervención de los consumidores afectados.

Resulta esencial, para integrar el régimen de eficacia de la sentencia previsto en el art. 221, tener en cuenta lo dispuesto en el art. 222.3, de acuerdo con el cual la cosa juzgada afectará (además de a las partes del proceso y a otros sujetos que menciona), a «los sujetos, no litigantes, titulares de los derechos que fundamenten la legitimación de las partes conforme a lo previsto en el art. 11 de esta Ley». Siguiendo a ISABEL TAPIA, es sabido que los límites exigidos por la congruencia de las sentencias impiden que ésta extienda su eficacia más allá de los sujetos que han sido parte, que son los únicos afectados directamente por el fallo, sin perjuicio de supuestos especiales. El legislador, consciente de que este tipo de tutela es merecedora de especial protección, según las leyes sustantivas reguladoras de los derechos e intereses colectivos, establece las reglas del art. 221.

En la Exposición de Motivos se justifica que «la diversidad de casos de protección impone evitar una errónea norma generalizadora. Se dispone, en consecuencia, que el tribunal indicará la eficacia que corresponde a la sentencia según su contenido y conforme a la tutela otorgada por la vigente ley sustantiva protectora de los derechos e intereses en juego».

Si una asociación solicita una mera declarativa de ilicitud de una actividad o conducta, la sentencia que declare ilícita tal conducta habrá de fijar el ámbito de los sujetos que se verán afectados por tal declaración, hayan sido parte o no. Hay un efecto expansivo de la cosa juzgada a sujetos no intervinientes en el proceso. Si hay partes personadas debe darse respuesta a sus peticiones en virtud del principio de exhaustividad de la sentencia.

El legislador, con esta regla, ha querido instaurar una suerte de «macroproceso» en que ha de sustanciarse toda la «problemática» derivada del conflicto, referido no sólo a intereses colectivos o difusos, sino también a verdaderos derechos individuales (aunque tengan un origen fáctico común y sean homogéneos en su contenido), con una eficacia erga omnes.

La opción de política legislativa que subyace en el establecimiento de esta regla resulta discutible y aceptable en la medida en que se basa en un régimen de adecuada publicidad. Las ventajas redunda sobre todo para el demandado, pero entraña serios riesgos para el principio de audiencia de los justiciables y de libre disposición

de sus derechos, al margen de suponer una cierta «simplificación» de un complejo de cuestiones que no es del todo susceptible de ser concluido de modo tan expedito.

Una cuestión interesante es la siguiente, ¿debe pronunciarse la sentencia sobre la cuantificación de daños y perjuicios de cada consumidor? Aunque no lo exige el art. 221, es una consecuencia natural del principio de congruencia. Así, en los sujetos individuales y determinados procederá la cuantificación y en los demás casos, se verificará en ejecución de sentencia, por la vía del art. 519 o art. 712. Esta solución es una excepción a la regla general del art. 219, que prohíbe las sentencias con reserva de liquidación, configurando auténticos juicios «minideclarativos» en ejecución de sentencia, para determinar cuantitativamente la indemnización de daños y perjuicios.

VII. LA ACCION EJECUTIVA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS FUNDADA EN SENTENCIA DE CONDENA SIN DETERMINACION INDIVIDUAL DE LOS BENEFICIADOS

El último mecanismo jurídico incluido en la NLEC para facilitar el acceso a la justicia y la tutela efectiva de los derechos de los consumidores y usuarios se encuentra en el art. 519, permitiendo que en las sentencias pronunciadas en estos procesos, en las que no sea posible la determinación individual de cada uno de ellos, se establezcan los datos, características y requisitos necesarios para poder proceder al cumplimiento de las mismas.

En estos casos se crea un título ejecutivo justificado en una sentencia de condena firme (no siendo exclusivo de condena dineraria) a la que caracteriza la ausencia de determinación individual de sus beneficiarios en orden a proteger difusamente los intereses de quienes pertenecen a la clase de los usuarios y consumidores (protección de intereses difusos).

La pertenencia a la clase de los usuarios y consumidores es determinante para instar la ejecución en base a la sentencia de condena firme en la que, sin haberse procedido a individualizar el consumidor beneficiado, establece los datos y requisitos necesarios para beneficiar a la clase de usuario aun cuando no se hallen individualizados en la sentencia.

La determinación del beneficiado por la sentencia se realiza previa audiencia del condenado, tras lo cual el órgano jurisdiccional pronuncia un auto en el que resolverá si reconoce al usuario o consumidor como tal. Con testimonio del auto, los usuarios y consumidores podrán instar la ejecución conforme al régimen general del art. 548 y ss. de NLEC.

Se establece un INCIDENTE, insertado en sede de ejecución, pero de naturaleza y contenido de un MINIDECLARATIVO, en el que un consumidor o usuario particular puede acreditar que se encuentra en la situación que ha sido establecida y descrita en la sentencia, para poder instar la aplicación beneficiosa de lo dispuesto en ella.

Sobre el plazo de caducidad de la acción ejecutiva del art. 519, hemos de considerar de aplicación el plazo general de 5 años del art. 518, a contar desde la firmeza de la sentencia.

El problema surge de la posible falta de conocimiento público de todos los posibles beneficiados, por lo que pugna la seguridad jurídica y los efectos de cosa juzgada frente a terceros no intervinientes y el derecho constitucional de facilitar el acceso a la justicia en materia de consumo del art. 51 CE. En estos supuestos nos debemos decantar por no considerar caducada la acción ejecutiva, pero es muy discutible.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE CESACIÓN

Carmen Samanes Ara

Profesora Titular de Derecho Procesal. Juez Excedente

- I. Nota introductoria.
- II. Modificaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley 39/2002 de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.
 1. Capacidad.
 2. Legitimación.
 3. Intervención.
 4. Competencia.
 5. Procedimiento aplicable.
 6. Medidas cautelares.
 7. Sentencia.
 8. Multas coercitivas.

EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE CESACIÓN

Carmen Samanes Ara

Profesora Titular de Derecho Procesal Juez Excedente

I. Nota introductoria

Como se expresa en la propia E de M de la Ley 39/2002, para llevar a cabo adecuadamente la transposición de la Directiva 98/27 CE relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores, preciso fue modificar la LEC, a fin de hacer posible y eficaz el ejercicio de la acción de cesación que permiten las correspondientes leyes sustantivas que se modifican también. Las acciones se ejercitan en los procesos, y la LEC es la que regula los procesos civiles. La acción es el derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales una sentencia favorable, una sentencia que nos dé la razón. El titular, el sujeto activo de la acción, es un sujeto titular de un derecho o de un interés, protegido jurídicamente, que no le es satisfecho fuera del proceso. Para lograr la satisfacción de ese derecho o de ese interés, se dirige a los órganos jurisdiccionales (sujetos pasivos de la acción) y éstos han de otorgarle la tutela que solicita (art. 24 CE) contra o frente a quien desconoció ese derecho. Ciertamente, una pretensión de cesación, que en definitiva es una pretensión de condena a un no hacer algo, no sólo es imaginable en el plano de los intereses colectivos o difusos. Puede perfectamente darse el caso de ejercicio de acciones de cesación por sujetos individuales. Pero, las acciones de cesación de las que ahora me ocuparé, tienen que ver con los intereses supraindividuales, y de ahí las peculiaridades de su ejercicio.

II. Modificaciones introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil por la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios

1. Capacidad.

La primera cuestión a examinar, se encuentra en sede de capacidad para ser parte (es decir, capacidad para ser sujeto o parte de un proceso). Es algo diferente de la legitimación, cuestión que también ha sido objeto de atención por parte del legislador en la reforma que estoy comentando. Ambas son cualidades que deben tener los sujetos de un proceso. Pero la capacidad es una cualidad cuya existencia o inexistencia se determina en abstracto, es decir, con independencia del objeto procesal que esté en juego, ya que no es sino el trasunto procesal de la capacidad jurídica. En cambio, la existencia o no de la legitimación es algo que se determina en relación con un proceso en concreto: sólo en función de la pretensión procesal que se trate de ejercitar, es posible establecer si un sujeto está legitimado para ello. El art. 6.1 LEC hace una enumeración de los sujetos o entes que tienen capacidad para ser parte activa o pasiva en un proceso, mencionando, además de las personas físicas y las jurídicas, a otros entes que, sin tener personalidad, pueden verse en la tesitura de entablar un proceso. Y a ese listado inicial, la Ley 39/2002 añade otro supuesto, mencionando en el ordinal 8º a “Las entidades habilitadas conforme a la normativa europea para el ejercicio de la acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios”. En el caso que nos ocupa, estas entidades figurarán como parte activa.

2. Legitimación.

Para poder tener efectivamente acción, es decir, para poder tener derecho a que el Juez estime esa pretensión planteada, ha de concurrir una condición: hay que tener legitimación. El art. 10 de la LEC hace referencia a la legitimación individual: Serán considerados partes legítimas quienes comparezcan y actúen como titulares de la relación jurídica u objeto litigioso. Se exceptúan los casos en que por ley se atribuya legitimación a persona distinta del titular. En efecto, cada cual está legitimado para pedir tutela de sus derechos. No, en principio, para pedir tutela de derechos ajenos.

El precepto citado se refiere a la legitimación para la defensa de derechos e intereses individuales. La defensa de los intereses individuales ante los Tribunales está ase-



gurada mediante la atribución de la legitimación individual, lo que se consideró suficiente durante el tiempo transcurrido desde la promulgación de la LEC de 1881 hasta los años setenta. A partir de entonces, empieza a madurar en la doctrina la noción de los intereses supraindividuales o de grupo, para cuya protección se considera insuficiente el enfoque liberal e individualista de la LEC. En efecto, es frecuente en la actualidad la realización de actividades que afectan o pueden afectar de forma masiva a un gran número de personas. Se evidencia entonces la necesidad de proteger estos otros intereses que pertenecen a una clase concreta de personas, como pueden ser los consumidores, y que reclaman una adecuación de las estructuras procesales tradicionales a las peculiares características de aquéllos. Aparece así la llamada legitimación por grupos o categorías. En nuestro ordenamiento, y con anterioridad a la nueva LEC, el fenómeno había sido objeto de atención por el legislador en distintos cuerpos normativos: art. 20.1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; art. 7.3 de la LOPJ de 1985; art. 25 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad; art. 19.2, b) de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y art. 150 de la LPI, Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril. Se comprende así el precepto del art. 11 LEC, que para ejercitar acciones en defensa de los derechos colectivos y difusos de los consumidores y usuarios, confiere legitimación, según los casos, a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, y a los propios grupos de consumidores.

Conforme a lo dispuesto en el art. 11.4, añadido por la Ley 39/2002, se reconoce legitimación para el ejercicio de la acción de cesación a las entidades habilitadas

conforme a la normativa comunitaria europea, y además, la reconoce también al Ministerio Fiscal. En este punto, observamos que la regulación es reiterativa, pues, por una parte, esta legitimación ya se establece en todas y cada una de las leyes sectoriales que resultan modificadas por la Ley citada, (todas ellas en idénticos términos, salvo la Ley de Condiciones Generales de la Contratación, que añade al elenco de sujetos legitimados en las demás leyes, algunos otros) y además, en la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico, de 11 de julio de 2002, y en la de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, de 10 de julio de 2003.

Por otra parte, no se entiende por qué razón, en el apdo 4º del art. 11 de la LEC, se menciona nada más que al MF y a las entidades habilitadas conforme a la normativa europea, dejando fuera al INC y a los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales competentes en materia de defensa de los consumidores, cuando estos otros sujetos legitimados lo están por disposición expresa de las referidas leyes sectoriales. (Si bien es cierto que, por lo que se refiere a las acciones derivadas de la LCGC hay que tener presente lo establecido en la DA 4ª de ésta, y conforme a la cual, “Las referencias contenidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil a las asociaciones de consumidores y usuarios, deberán considerarse aplicables igualmente, en los litigios en que se ejerciten acciones colectivas contempladas en la presente Ley de Condiciones Generales de la Contratación, a las demás personas y entes legitimados activamente para su ejercicio”). En este orden de cosas, llama la atención también que la DA tercera de la LGDCU, que se adiciona por la Ley 39, y que encierra una norma residual sobre acciones de cesación, contempla, como sujetos legitimados, únicamente a los referidos en los apdos. 2 y 3 del art. 11. LEC, a los que se remite expresamente, y al MF. Omite, incomprensiblemente, al resto de los demás legitimados según las leyes sectoriales (entidades europeas, INC.). Sin embargo, todos ellos se mencionan en el apartado 3 del art. 10 ter, relativo a la utilización o recomendación de cláusulas abusivas, que se adiciona a la referida Ley. En definitiva, existen desajustes entre estas normas, que deberían corregirse. Conviene, en este punto atinente a la legitimación, llamar la atención sobre alguna cuestión. En primer lugar, a propósito de la legitimación que ahora se reconoce al MF, INC y órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas. La entrada de estos órganos públicos en un ámbito que hasta ahora les era ajeno, supone el claro reconocimiento de que los intereses de los consumidores como clase, son intereses públicos, y, a través de estas normas, su tutela como tales, aparte de la que corresponde dispensar a los órganos jurisdiccionales penales y contencioso-administrativos, corresponde también a los órganos civiles. La actuación como parte legítima del MF y de esos órganos administrativos en los procesos civiles tiene lugar precisamente cuando en éstos se ventilan intereses, no solo privados, sino públicos.

Es importante tener esto en cuenta porque, los criterios por los que ha de regirse su actuación no son los mismos para las asociaciones de consumidores que en el caso de las demás entidades. Aquéllas, podrán ejercitar acciones de cesación si lo consideran conveniente, es decir, regirán su actuar por el principio de oportunidad. Mientras que el MF, por ejemplo, y a pesar de que también respecto de él se dice que las acciones podrán ser ejercitadas, siempre está sujeto al principio de legalidad, que

debe presidir su actuación de acuerdo con lo previsto en el art. 2.1 de su Estatuto Orgánico. También me parece una incongruencia de la LEC el hecho de que el 11.4 reconozca a las entidades europeas legitimación, sin más, en tanto que las leyes sectoriales son, con criterio sin duda acertado, mucho más restrictivas: imponen a los Tribunales, controlar si efectivamente debe serles reconocida aquélla, atendidas la finalidad de dichas entidades y los intereses afectados. Un problema que suscita la regulación de la legitimación, es si en estos casos de intereses supraindividuales, queda excluida la legitimación individual. Si leemos detenidamente las leyes sectoriales que se modifican en la repetida Ley 39, la conclusión es que, en lo que respecta a las acciones de cesación con base en la Ley del Medicamento, en la Ley por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, así como en cuanto a las que se funden en la Ley General de Publicidad, se admite expresamente la legitimación de los titulares de un derecho o interés legítimo. Y esto último ocurre también en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico, así como en la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo. Pero en el resto de Leyes que son objeto de modificación en la Ley 39 (LGDCU, LCGC, Contratos celebrados fuera de establecimientos mercantiles, Viajes combinados, aprovechamiento por turno de bienes inmuebles) la legitimación se reserva a las entidades que menciona, es decir, reconoce la legitimación colectiva excluyendo la individual. Esto es algo incorrecto desde el punto de vista de la técnica jurídica, como ha puesto de relieve la doctrina. Las mismas razones que determinan que en relación con la publicidad la legitimación colectiva coexista con la individual, se dan también en otros ámbitos, como el de las condiciones generales de los contratos. Es decir, son unos y otros supuestos en los que una situación litigiosa (la publicidad engañosa, pero también la cláusula abusiva) afecta a una colectividad de personas. A todas, y por ende, a cada una de ellas. Consiguientemente, no debería negarse a cada una de ellas su derecho individual a solicitar y obtener la correspondiente tutela judicial. En cualquier caso, nada les impide intervenir en el proceso de acuerdo con las normas del art. 13 LEC.

3. Intervención

El art.15.4 LEC, nuevo precepto introducido por la Ley 39, incorpora una excepción a la obligación, contenida en los apartados anteriores, de dar publicidad al proceso para la tutela de derechos de consumidores (legitimación colectiva) con el fin de provocar la entrada en él de los perjudicados individuales. El significado de esta excepción se comprende si se parte de la distinción entre intereses supraindividuales (en sus dos vertientes, de colectivos y difusos) e intereses individuales plurales, o suma de intereses individuales, ya estén sus portadores determinados (colectivos) o indeterminados (difusos). El citado art. 15, en sus dos primeros párrafos, diferencia y somete a distinto régimen, al proceso en el que esté en juego lo que la ley llama un interés colectivo, de aquel en el que se pida tutela para un interés difuso, mas no dis-

tingue, en cambio, entre supraindividuales e intereses individuales plurales. Pero una lectura pausada de esos preceptos nos indica que el Legislador pensó solo en estos últimos, pues sólo en éstos se justifica la facultad de intervención que regula, y solo en éstos cabe hablar de perjudicados individuales. Y sólo en éstos tiene sentido plantearse si la sentencia puede o no puede determinarlos individualmente. De ahí, precisamente, (y a pesar de que en la E de M se refiera a razones de rapidez en el procedimiento) que la Ley 39 añade el apartado 4º, pues el ejercicio de las acciones colectivas de cesación se relaciona con los intereses supraindividuales, de los que son titulares todos los miembros del grupo de manera conjunta y solidaria, por lo que no cabe hablar propiamente de determinación individual de consumidores perjudicados. En el ejercicio, por ejemplo, de la acción de cesación regulada en el art. 12.2 de la LCGC, que se encamina a la obtención de una sentencia que condene al demandado a no utilizar condiciones generales nulas, no es posible que existan afectados individualizados y determinables, puesto que de lo que se trata es de que no se lleve a cabo una actividad en masa que es peligrosa para los consumidores.

Otra cosa sería, que como ese propio artículo permite, se acumule como accesorio a la acción de cesación, la de devolución de cantidades que se hubiesen cobrado en virtud de las condiciones en cuestión. En este caso, para que pueda formularse esa pretensión accesorio, se necesita un resultado objetivo, consecuencia de la actividad contractual en masa, que consiste en un daño o perjuicio a los consumidores. A cada uno de los consumidores que contrataron (por ejemplo, los clientes de un banco cuyos contratos incluyeron condiciones (después declaradas nulas) sobre el cobro de comisiones. En esta acción en cambio, vemos como cobra todo su sentido (y está claro que aquí se admite, aunque la pretensión sea accesorio de la de cesación) la intervención que el art. 15 LEC regula. En las acciones de cesación, pues, no rige la obligatoria publicidad para provocar la entrada en el proceso de consumidores individuales, Puede ocurrir, sin embargo, que existan sujetos interesados en el objeto procesal, en la cesación, interesados en definitiva en que el demandante venza en juicio. De ahí la coletilla, que en todas las leyes sectoriales se inserta tras la regulación de la legitimación: todas las entidades citadas en este artículo podrán personarse en los procesos promovidos por otra cualquiera de ellas, si lo estiman oportuno para la defensa de los intereses que representan. Claro está que la mera personación no supone defensa para los intereses que representan, sino que aquélla se verificará a los efectos de intervenir activamente en el proceso, de coadyuvar, lo que permite, con carácter general, el art. 13 de la LEC. En realidad, con este precepto bastaba. Y, no sólo esas entidades, sino también los consumidores que lo deseen, a título individual, pueden intervenir, al amparo del art. 13.1 párrafo 2º del citado cuerpo legal.

4. Competencia

En el art. 52.1.16 LEC se incorpora una norma de competencia para -según se dice en la E de M de la Ley 39- precisar la territorial del Juez español. Ahora bien, antes de determinar el Juez español territorialmente competente, es necesario saber

en qué casos tienen competencia judicial internacional los Tribunales españoles, es decir, en qué casos, cuando concurra un elemento extranjero, conocerán de una pretensión de cesación los Tribunales españoles. La competencia judicial internacional entre los Estados miembros de la UE se regula, desde el 1 de marzo de 2002, por el Reglamento (CE) nº 44/01 del Consejo. Pues bien, la materia que me ocupa, las acciones de cesación para la protección de los intereses de los consumidores, no está afectada por las normas exclusivas del art. 22 del Reglamento 44. Por tanto, serán competentes los Jueces españoles si ante ellos se presenta la demanda y el demandado comparece, salvo que sólo lo haga a efectos de denunciar la falta de competencia (art. 24), es decir, si hay sumisión tácita. Si no la hay, para determinar la competencia, y dado que esta materia no encaja en ninguna de las reglas especiales de los arts. 8 a 17, es preciso acudir a la disposición del art. 5.3: En materia delictual, o cuasidelictual, ante el Tribunal del lugar donde se hubiere producido o pudiera producirse el hecho dañoso. Esto es lo que entendió el TJCE en su sentencia de 1 de octubre de 2002 en el asunto C-167/00 Verein für Konsumenteninformation y Karl Heinz Henkel (asunto Henkel) . En concreto, lo que viene a afirmar dicho Tribunal es que no son aplicables las normas del Reglamento referidas a consumidores, y no lo son por que esas normas parten de la existencia de un vínculo contractual que no se da aquí. Realmente, este pronunciamiento se dictó a propósito del Convenio de Bruselas, cuyo artículo 5.3 coincide con el 5.3 del Reglamento, si bien entre uno y otro hay una pequeña diferencia que refuerza esta interpretación: mientras que el CB alude al lugar donde se hubiere producido el hecho dañoso, el 5.3 del Reglamento añade la expresión “o pudiera producirse”, con lo que ya no caben dudas en torno a la inclusión, en el ámbito de la regla, de las demandas de tipo preventivo que tengan base en una obligación extracontractual. Pues bien, a partir de ahí, el art. 52.1.16 de la LEC dice que será competente el Tribunal del lugar donde el demandado tenga un establecimiento, y, a falta de éste, el de su domicilio; si careciere de domicilio en territorio español, el del lugar del domicilio del actor.

5. Procedimiento aplicable

Hasta la entrada en vigor de la Ley 39/2002, para canalizar las acciones de cesación que se ejercitasen en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios, estaba previsto el cauce del juicio ordinario. Desde la entrada en vigor de aquélla, esas pretensiones se sustancian a través del juicio verbal, en virtud de la adición del punto 12º al apartado 1 del art. 250 LEC. (Entiendo que las acciones de cesación, con base en propiedades especiales, pero ejercitadas por empresarios o profesionales, seguirán en cambio los trámites del ordinario). La razón de esta innovación, como se expresa en la propia E de M de la Ley referida, no es otra que la de garantizar la rapidez de los procedimientos judiciales, si bien es de prever que el cauce del verbal sea demasiado estrecho para cuestiones que pueden revestir no poca complejidad: piénsese que en el verbal la contestación a la demanda no es escrita sino oral, en el acto del juicio; las pruebas en estos procesos pueden ser variadas, y requerirán con frecuencia periciales complicadas.

6. Medidas cautelares

En los procedimientos originados por el ejercicio de una acción de cesación, puede presentarse la necesidad, de solicitar medidas cautelares. Estas se adoptarán por el Juez, en su caso, si el demandante justifica (art. 728.1 LEC) que de no adoptarse, podrían producirse durante la pendencia del proceso situaciones que impidieren o dificultaren la efectividad de la tutela que pudiese otorgarse en una eventual sentencia estimatoria. En particular, ejercitada una acción de cesación, lo oportuno será pedir la medida indicada en el nº 7 del art. 727: la orden judicial de cesar provisionalmente en una actividad, es decir, una medida con el mismo contenido de lo que se pide en la demanda para que el Juez conceda en la sentencia. La regla general, para poder obtener una tutela cautelar, es la exigencia de caución. Quien las pide debe prestar caución suficiente para responder, de manera rápida y efectiva, de los daños y perjuicios que la adopción de la medida cautelar pueda causar al patrimonio del demandado. Este requisito sirve a dos fines: por una parte, garantiza que si a la parte contraria se le causa un perjuicio injustificado con la medida, pueda resarcirse rápidamente. Por otra, evita solicitudes de medidas a la ligera. La Ley 39 introdujo una posible excepción a esa regla general. El legislador fue consciente de que la exigencia de caución puede constituir un factor disuasorio, cuando la acción se ejercite por asociaciones de consumidores, de modo que estimó poco coherente tal exigencia con el carácter tuitivo de las normas protectoras de los intereses de aquéllos. Y, aunque nada diga al respecto la E de M, tampoco parece muy razonable imponer caución cuando el demandante sea un órgano público. Por eso añade un nuevo párrafo al apdo. 3 del art. 728 en el que permite al Juez dispensar al solicitante de la referida exigencia.

7. Sentencia.

Otra novedad la constituye la norma del art. 221.2 LEC: en las sentencias estimatorias de una acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios el Tribunal, si lo estima procedente, y con cargo al demandado, podrá acordar la publicación total o parcial de la sentencia o, cuando los efectos de la infracción puedan mantenerse a lo largo del tiempo, una declaración rectificadora. A pesar de lo que sugiere una lectura superficial de este precepto, para que el Juez pueda acordar eso, ha de pedirlo la parte, por aplicación de lo dispuesto en el art. 216 LEC, ya que aquí no se dice nada expresamente en contra.

8. Multas coercitivas.

Como he dicho antes, la sentencia que estime una acción de cesación contendrá una de las llamadas condenas de no hacer. Pues bien, en tales casos, si el condenado no lleva a cabo voluntariamente la conducta omisiva de que se trate, es decir, si continúa haciendo lo que la sentencia le prohíbe, la Ley prevé una serie de resortes para conminarle a que cumpla. Así, se prevé que el Tribunal ha de requerirle para que lo

haga, apercibiéndole de incurrir en delito de desobediencia en caso contrario (en este supuesto, lo que ha de hacer el Juez civil es deducir testimonio de particulares al órgano penal competente), y para que indemnice los perjuicios que cause con su incumplimiento. Pero además, se establece otra medida conminatoria, que es la multa coercitiva. Con carácter general, la Ley -art.711.1- cifra la cuantía de esas multas, en un porcentaje (20% si son mensuales, o 50% si es una multa única) sobre el coste dinerario que en el mercado se atribuya a esas conductas, es decir, el coste de mercado del deshacer lo mal hecho.

Esa referencia es sumamente imprecisa y difícil de llevar a la práctica en algunos casos. (En otros no, piénsese, por ejemplo, en la demolición de un muro edificado contraviniendo la sentencia). Pero en los casos como el que me ocupa, la dificultad puede ser enorme. Por eso creo que es muy oportuna la inclusión, ahora, de un segundo párrafo en el art. 712 en el que para los casos de condenas de cesación en defensa de los intereses colectivos y de los intereses difusos de los consumidores y usuarios, la cuantía de las multas se objetiva, aun cuando se deja un margen al Juez para su imposición: la sentencia impondrá una multa que oscilará entre 600 y 60.000 euros por día de retraso en la ejecución de la resolución judicial ¹.


¹ Acerca de los variados problemas que estas disposiciones plantean puede verse SAMANES ARA, Las partes en el proceso civil, Madrid, abril 2000, pp. 85 y ss. Cfr. GUTIÉRREZ DE CABIEDES E HIDALGO DE CABIEDES, La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Supraindividuales: colectivos y difusos, Pamplona 1999, pp. 299 y ss.

Ciertamente la LCGC regula algunos supuestos de legitimación individual (el art. 9 se refiere al adherente) pero no es un interés supraindividual el que está en juego, ya que aquélla se otorga para pedir la declaración de nulidad o la no incorporación de cláusulas incorporadas a su contrato. Art. 13.1 LEC: Mientras se encuentre pendiente un proceso, podrá ser admitido como demandante o demandado, quien acredite tener interés directo y legítimo en el resultado del proceso.

En particular, cualquier consumidor o usuario podrá intervenir en los procesos instados por las entidades legalmente reconocidas para la defensa de los intereses de aquéllos. BARONA VILAR, Comentarios a la Ley de Condiciones Generales de la Contratación (coord. BERCOVITZ CANO), Pamplona 1999, p. 476. Art. 13.1 párrafo 2º LEC: En particular, cualquier consumidor o usuario podrá intervenir en los procesos instados por las entidades legalmente reconocidas para la defensa de los intereses de aquéllos.

Puede verse, más ampliamente, FACH GÓMEZ, Competencia judicial internacional en materia de acciones preventivas: interpretación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Noticias de la Unión Europea nº 225, octubre de 2003, pp. 83-91, y JIMÉNEZ BLANCO, El tratamiento de las acciones colectivas en materia de consumidores en el Convenio de Bruselas, La Ley nº 5709 de 31 de enero de 2003.

En estos casos realmente más que una verdadera tutela cautelar lo que hay es una tutela provisional, pues lo que se hace es proteger de forma anticipada los derechos infringidos, más bien que a asegurar la ejecución de la sentencia que en su día vaya a dictarse. Art. 216 LEC: Los Tribunales civiles decidirán los asuntos en virtud de las aportaciones de hechos, pruebas y pretensiones de las partes, excepto cuando la ley disponga otra cosa en casos especiales.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS. EXPERIENCIAS JUDICIALES

Fernando Pozo Remiro

*Secretario y Abogado de la Asociación de Usuarios de
Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros AICAR-ADICAE*

LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS. EXPERIENCIAS JUDICIALES

Fernando Pozo Remiro

Secretario y Abogado de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros AICAR-ADICAE

I.- INTRODUCCIÓN

A lo largo de las anteriores ponencias, ha quedado fijado el marco legal de la protección de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios. También se ha expuesto la situación actual y las expectativas del arbitraje de consumo, que es un sistema o procedimiento extrajudicial de protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Ahora nos vamos a centrar en la vía que aún es la más utilizada para la protección de los intereses y derechos de los ciudadanos: la vía judicial.

Dentro de la defensa judicial de los consumidores y usuarios me voy a referir a la defensa colectiva de los mismos. Es decir, me voy a referir a situaciones en las que una actuación –más o menos uniforme y homogénea– de una persona física o jurídica afecta a los derechos y/o intereses de decenas, cientos, miles o millones de consumidores y usuarios, que son perjudicados en virtud de dicha actuación.

Y las experiencias judiciales concretas a las que me voy a referir van a ser (casi exclusivamente) las de la Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas de Ahorros y Seguros AICAR-ADICAE, que no sólo es miembro del Consejo de los Consumidores y Usuarios tanto a nivel nacional (ADICAE) como a nivel autonómico aragonés (AICAR), sino que es la Asociación de consumidores y usuarios que más activamente está ejerciendo ante los juzgados y tribunales la defensa colectiva de los consumidores y usuarios. Y ello, a pesar de que en AICAR-ADICAE la vía judicial es el último recurso, pues pensamos que los juicios no son nunca mejor solución que la solución amistosa.

II.- CLASES DE DEFENSA JUDICIAL COLECTIVA

Con carácter general, dependiendo del tipo de agresión que sufran los consumidores y usuarios en sus derechos e intereses, la restitución de sus derechos, la satisfacción de sus intereses y la indemnización o reparación de sus daños y perjuicios puede obtenerse solicitando el auxilio de la jurisdicción penal (si la agresión sufrida es delictiva) o solicitando el auxilio de la jurisdicción civil.

También podría plantearse un daño colectivo derivado de una acción lesiva de una administración, por ejemplo, en cuyo caso sería competente la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, por la propia especialidad de los restantes órdenes jurisdiccionales que, al fin y al cabo, han surgido bien de la jurisdicción penal o bien de la civil, y la imposibilidad de ejercer una defensa colectiva, salvo supuestos especiales de acumulación de acciones, nos vamos a centrar en las dos clases de defensa judicial más habituales: en la jurisdicción penal y en la jurisdicción civil.

III.- LA DEFENSA COLECTIVA EN LA VÍA JUDICIAL PENAL

CONTENIDO GENERAL DE LA DEFENSA JUDICIAL CIVIL

Si los perjuicios o lesiones sufridas por una multitud de consumidores y usuarios perjudicados derivan de una o varias acciones u omisiones que pudieran calificarse como delictivas, el colectivo perjudicado puede pedir no sólo que se depuren las responsabilidades penales por los hechos denunciados, sino que también puede exigir la restitución de los bienes y el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos, incluidos los daños morales. Y ello, porque el Código Penal de 1995 establece en su artículo 116 que:

“Toda persona criminalmente responsable de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios.”

Lo que ocurre en el proceso penal es que la acción de resarcimiento de los daños y perjuicios –que jurídicamente se conoce como responsabilidad civil- Se puede ejercitar por el consumidor perjudicado junto con la acción penal o bien se la pueden reservar para ejercitarla directamente ante los juzgados de lo civil (a elección del consumidor). Si el consumidor no se la reserva ni renuncia a ella, la reclamación civil será ejercitada obligatoriamente por el Ministerio Fiscal, que tiene la obligación legal de reclamar la responsabilidad civil de todos los perjudicados (arts. 108 y 112 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

Expuesto muy sucintamente el marco general del resarcimiento de daños y perjuicios en la vía judicial penal, ante los Juzgados y Tribunales de dicho orden jurisdiccional.

dicional (salvando lo expuesto en relación con el Ministerio Fiscal), la manera más económica y racional para la defensa colectiva de los perjudicados es ejercitar las acciones correspondientes a través de las Asociaciones de consumidores y usuarios mediante la denominada acción popular (art. 101 Ley de Enjuiciamiento Criminal). Mediante el ejercicio de esta acción, las Asociaciones de Consumidores y Usuarios actúan como el Ministerio Fiscal, pero desde un punto de vista privado.

El único problema que se plantea en la práctica es que a la Asociación que ejercite la acusación popular le van a exigir la prestación de una fianza (art 280 Ley de Enjuiciamiento Criminal) que dependiendo de su cuantía, indudablemente va a suponer un obstáculo al ejercicio de esta vía colectiva de defensa judicial.

IV.- LA DEFENSA COLECTIVA EN LA VÍA JUDICIAL CIVIL

CONTENIDO GENERAL DE LA DEFENSA JUDICIAL CIVIL

La Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil que entró en vigor el día 1 de Enero de 2001 ha establecido de forma innovadora y absolutamente aplaudible y felicitable un nuevo régimen de defensa de colectivos perjudicados. Así, en aquellos supuestos en que determinadas actuaciones suponen perjuicios para muchos consumidores a la vez, la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LECn) ha previsto una legitimación superpuesta, por cuanto las acciones pueden ejercitarse a título individual por los concretos perjudicados (artículo 10 LECn) o por las asociaciones de consumidores y usuarios en defensa de los derechos e intereses de sus socios, de la propia Asociación y en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios (artículo 11 LECn).

Además, las Asociaciones de consumidores y usuarios (y las asociaciones empresariales, profesionales, Cámaras de Comercio, Instituto Nacional del Consumo, Ministerio Fiscal, y otros grupos señalados en el artículo 16 de la Ley 7/98 de Condiciones Generales de la Contratación según redacción dada por la Ley 39/2002, de 28 de Octubre), tienen también posibilidad para actuar por sí mismas ante los Juzgados y Tribunales civiles si ejercitan acción de cesación en defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios.

Por otra parte, la LECn distingue desde el punto de vista de los perjudicados dos legitimaciones distintas de defensa judicial colectiva:

- a) Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo de consumidores o usuarios cuyos componentes estén perfectamente determinados o

sean fácilmente determinables, la legitimación para pretender la tutela de esos intereses colectivos corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios, a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa o protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados. (Artículo 11.2 LECn)

- b) Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas. (Artículo 11.3 LECn)

A pesar de que la redacción de dichos apartados 2º y 3º del artículo 11 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil parece clara, la práctica judicial, aún escasa en la aplicación de estos preceptos, ha generado ya opiniones discrepantes y alguna de ellas más que cuestionable, según mi entender.

La decisión sobre si ante un hecho dañoso los consumidores perjudicados son determinados o fácilmente determinables (art. 11.2 LECn) o por el contrario son indeterminados o de difícil determinación, la debe tomar en último extremo el magistrado o juez titular del Juzgado que tramita el litigio (no debe extrañarnos, pues estamos en la vía judicial y en ella, el magistrado o juez es la parte que decide y resuelve todas las cuestiones), según su criterio imparcial y objetivo.

La decisión que se adopte sobre la determinación o indeterminación de los perjudicados no es indiferente. Va a afectar no sólo a la legitimación activa, es decir, quién puede asumir la defensa judicial del colectivo de perjudicados (si puede ser una asociación de consumidores y usuarios o grupo de afectados, o por el contrario debe ser una asociación de consumidores y usuarios representativa), sino también al cumplimiento de una serie de requisitos previos para la admisibilidad de la demanda judicial como son, en el supuesto del artículo 11.2 LECn (perjudicados determinados o fácilmente determinables) la obligación de comunicar previamente la presentación de la demanda a todos los consumidores perjudicados (artículo 15.2 LECn); y en el supuesto del artículo 11.3 LECn debe hacerse el llamamiento de todos los perjudicados publicando la admisión de la demanda en medios de comunicación con difusión en el ámbito territorial de los perjudicados y quedar en suspenso el proceso durante un plazo de hasta dos meses para que puedan adherirse otros perjudicados (artículo 15.1 y 3 LECn).


A pesar de la escasa aplicación práctica de este procedimiento de defensa judicial de colectivos de perjudicados previsto en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, que conozcamos ya existe una aplicación contradictoria de estos preceptos. Es en relación con el llamado caso de las Academias de Inglés (que en los últimos meses han ido cerrando unilateralmente sus puertas y dejado de prestar los cursos a sus alumnos). Todos los Juzgados de Primera Instancia de España que conocen demandas colectivas en defensa de los alumnos han aceptado que era un caso de difícil deter-



minación de los perjudicados (arts. 11.3 y 15.3 LECn). Sin embargo, la Audiencia Provincial de Sevilla ha declarado en un Auto de 16 de Septiembre de 2003 que los alumnos afectados por el cierre de las academias Opening de Sevilla son determinados o de fácil determinación, pues se trata de personas con vínculos contractuales escritos con los demandados y afirma que debía haberse comunicado a todos ellos previamente la interposición de la demanda conforme al art. 15.2 LECn.

Este criterio seguido por la Audiencia Provincial de Sevilla me parece indudablemente desacertado y desafortunado. Nos advierte de cuál puede ser una de las vías para desvirtuar (y dejar prácticamente sin contenido) el avance que supone para los consumidores y usuarios el uso de la defensa judicial colectiva establecido en la nueva LEC 1/2000.

Avance de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, en primer lugar, en cuanto a la mayor seguridad jurídica que garantiza, ya que si se pueden interponer demandas judiciales en representación de miles, nos ahorraremos muchas Sentencias contradictorias que resuelven los mismos supuestos en distintos Juzgados y Tribunales; y, en segundo lugar, porque garantizan la tutela judicial efectiva de todos los consumidores y usuarios (la verdadera democratización del acceso a la justicia) ya que al poder utilizarse la defensa judicial colectiva, el coste de ir a juicio se reduce a algo simbólico y además, el ir todos a una cientos o miles de perjudicados parece dar más confianza a los consumidores para pedir el auxilio judicial para ser restituidos de los agravios sufridos.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE ZARAGOZA

Raquel Giménez Ruiz
*Licenciada en Derecho.
Técnico Medio de Consumo
del Ayuntamiento de Zaragoza*

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE ZARAGOZA

Raquel Giménez Ruiz

Licenciada en Derecho.
Técnico Medio de Consumo
del Ayuntamiento de Zaragoza

Nuestra actual Constitución de 1978 reconoció, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, la defensa de los consumidores y usuarios como responsabilidad de los poderes públicos, incluyendo en su Art.51 un mandato dirigido a los poderes públicos, ordenándoles que protejan mediante procedimientos eficaces la salud y seguridad, y los legítimos intereses económicos de los consumidores, así como promuevan su información y educación y fomenten sus organizaciones, oyéndolas en los asuntos que afecten a aquéllos.

Si tenemos en cuenta la organización territorial del Estado diseñada en nuestra Constitución, y el reparto competencial en materia de consumo, resulta que tanto el Estado, como las Comunidades Autónomas, (en adelante CCAA), y las Entidades Locales (en adelante EELL), tienen competencia en esta materia.

En cuanto a las EELL, la Constitución reconoce la autonomía local para la gestión de sus respectivos intereses, pero no incluye un listado de competencias locales, como sí hace respecto de las CCAA. Fue la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 en su Art.25 la que con carácter general incluyó expresamente entre las competencias locales, la defensa de los consumidores y usuarios, así como más tarde y en el ámbito de Aragón, la Ley de Administración Local de Aragón de 1999, en su Art.47, y respecto de las Comarcas la Ley de Comarcalización de Aragón de 1993, en su Art.8 y la Ley de Medidas de Comarcalización de 2001.

Si acudimos a la legislación específica en materia de consumo, es la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984, la que desarrolló el contenido

de las competencias locales en materia de consumo, y más tarde en el ámbito de Aragón, el Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1997, al que nos referiremos en adelante como el Estatuto.

Del conjunto de preceptos mencionados se extrae la obligación de las Entidades Locales de desarrollar políticas tendentes a proteger los derechos de los consumidores y usuarios.

Precisamente con esa finalidad, el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, creó en mayo de 1983, la Oficina Municipal de Información al Consumidor, (en adelante OMIC), de Zaragoza, incluso antes de la promulgación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, pudiendo por ello afirmar su carácter pionero en el desarrollo de políticas de consumo en nuestra Comunidad.

En un principio se llamó, OMICA, Oficina Municipal de Información al Consumidor y Alimentaria, ya que en esos momentos existía gran preocupación por la seguridad alimentaria, tras el lamentable suceso acaecido en nuestro país por esas fechas y conocido como “Síndrome tóxico”, que produjo el envenenamiento de numerosos españoles por consumo de aceite de colza adulterado.

Más tarde pasaría a denominarse OMIC, Oficina Municipal de Información al Consumidor, como hasta hoy, pasando a gestionarse las competencias locales en materia de inspección alimentaria por el Ayuntamiento de Zaragoza, a través del Instituto Municipal de Salud Pública.

La práctica totalidad de los municipios españoles ha elegido como fórmula de gestión de sus competencias en materia de consumo, la creación de OMIC. Actualmente en España existen casi 800 OMIC que actúan sobre el 70% de la población, sin embargo a pesar de la homogeneidad en la denominación, las formas de gestión varían.

La OMIC de Zaragoza, como la generalidad de las OMIC de Aragón, ha optado por la gestión directa; se presta el Servicio Público de información y educación a los consumidores y usuarios, directamente, con recursos propios del Ayuntamiento.

En cuanto a las funciones desempeñadas por la OMIC de Zaragoza, en el marco de las encomendadas en el Art.27 del ECUCAA, la OMIC de Zaragoza:

1.- Informa, ayuda y orienta a los consumidores y usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos.

La Información es la función principal llevada a cabo por la OMIC de Zaragoza. Los Técnicos de la OMIC atienden las consultas de los consumidores formuladas, tanto presencial, como telefónicamente, por correo, fax o por correo electrónico. Se facilita una

información de calidad, por personal cualificado y especializado, examinando para ello la documentación facilitada por el consumidor. Nos referimos así a las meras consultas, que son contestadas por el personal de la OMIC, finalizando ahí la gestión de la Oficina.

2.- Recibe, registra y acusa recibo de denuncias y reclamaciones de los consumidores y usuarios y las tramita o remite a los organismos correspondientes.

Reclamaciones: la OMIC de Zaragoza, realiza un Servicio de Mediación.



La Mediación es a la OMIC lo que el Arbitraje es a la JAC. La Mediación es un procedimiento de resolución de conflictos autocompositivo, a diferencia del arbitraje que es heterocompositivo; esto quiere decir que son las propias partes en conflicto las que llegan a un acuerdo voluntariamente, con la intervención del mediador que en este caso es un Técnico de la OMIC, que actúa como tercero ajeno al conflicto, mediando, nunca imponiendo.

Tras recoger la reclamación del consumidor en un impreso al efecto se remite a la empresa reclamada, invitándole a llegar a un acuerdo amistoso en el conflicto planteado, así como informándole del carácter voluntario y amistoso de la Mediación.

La Mediación escrita se refuerza con una Mediación telefónica, en la que el personal de la OMIC conversa con la empresa reclamada analizando el problema surgido con el consumidor, la normativa aplicable al asunto y las posibles soluciones o acuerdos a los que las partes pueden llegar.

Si la Mediación resulta positiva se logra la satisfacción de las pretensiones del consumidor, a través de un medio rápido, sin formalidades y voluntario, aunque sin la eficacia de procedimientos como el arbitraje y la vía judicial. Sin embargo, generalmente, cuando las partes llegan a un acuerdo a través de una Mediación, cumplen voluntariamente el acuerdo al que llegaron.

En caso de no resultar positiva la Mediación, se informa al consumidor de su archivo y del resto de vías de reclamación que puede utilizar, la denuncia administrativa, el arbitraje de consumo y la vía judicial, así como se le facilita un listado de las Asociaciones de Consumidores del municipio a las que puede acudir.

Denuncias: teniendo en cuenta que la OMIC de Zaragoza, no lleva a cabo competencias inspeccionadoras y sancionadoras, se remiten a los organismos competen-

tes en función de la materia, ya sean locales, como el Instituto Municipal de Salud Pública, Autonómicos, como el Servicio Provincial de Salud y Consumo, de Industria, de Turismo...del Gobierno de Aragón, o Estatales, como la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, la Dirección General de Seguros, el Banco de España, o la Agencia Estatal de Protección de Datos, informándole del procedimiento aplicable en cada caso.

En la OMIC de Zaragoza se atienden y tramitan las consultas, reclamaciones y denuncias, tanto de consumidores con domicilio en el municipio, como aquéllas en las que no estando domiciliado el consumidor en el municipio, sí lo está la empresa reclamada, siendo éstas remitidas generalmente por OMIC de otras Comunidades Autónomas.

Se atiende así al criterio del acto de consumo, tal y como hace el ECUCAA, en su Art.3, debiendo éste haber sido realizado, en el caso de la OMIC de Zaragoza, en el municipio.

Se atiende exclusivamente a aquellas personas que pueden ser consideradas consumidores o usuarios, de acuerdo con la definición facilitada por el ECUCAA, en el precepto mencionado, que exige sean destinatarios finales.

Únicamente se hace una excepción en el tema del alquiler. Existe tradición en la OMIC de Zaragoza, desde sus inicios, de atender las consultas de los inquilinos en relación con su contrato de alquiler, a pesar de que el arrendador sea una persona física, y en rigor no sea materia de consumo. Ello es así, porque se entiende que existe una desigualdad de medios y recursos entre arrendador y arrendatario, en beneficio del primero, que hace necesaria la atención y protección del inquilino dada la importancia vital que supone para éste el uso de su vivienda.

El volumen de consultas, reclamaciones y denuncias, recibidas y tramitadas en la OMIC de Zaragoza es muy elevado. Como refleja la estadística de su actividad en el año 2002, se atendieron presencialmente más de 5.000 consultas, y telefónicamente más de 7.000.

Los sectores más reclamados, fueron, por este orden, la vivienda, las telecomunicaciones, y los Bancos y Seguros, siendo destacable dentro del sector de la vivienda el considerable aumento de las reclamaciones referidas a Agencias Inmobiliarias.

3.- Realiza tareas de educación y formación en materia de consumo.

La OMIC de Zaragoza procura educar, al mismo tiempo que se informa al consumidor. De poco sirve que se responda a un consumidor en una consulta puntual si no se le explica el porqué de esa respuesta, así como cuando su problema no tiene ya solución, no se le explica cómo podría haberlo evitado, para que no vuelva a ocurrir-

le. Se insiste especialmente en la necesidad de leer los contratos, de pedir siempre ticket o factura de compra, aceptar los presupuestos sólo si se está de acuerdo y meditar todos los actos de consumo.

La OMIC de Zaragoza, todos los años imparte clases de consumo a los Policías Locales de nuevo ingreso, a fin de que éstos tengan un adecuado conocimiento de la materia, y puedan ponerlo en práctica en el desempeño de sus funciones.

En cuanto al desarrollo de campañas formativas e informativas globales, no se abarcan todas las que se desearían porque la cantidad y complejidad de consultas diarias lo hace difícil, con los recursos existentes. Más bien se opta por apoyar económicamente a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en el desarrollo de este tipo de campañas.

Cada año, eso sí, durante las fiestas navideñas, la OMIC de Zaragoza publica en medios de comunicación consejos a tener en cuenta por los consumidores en sus compras navideñas.

La OMIC de Zaragoza cuenta con la edición de una Guía del consumidor, a la que pueden acceder todos los ciudadanos en la página web del ayuntamiento de Zaragoza.

El Servicio de Consumo interviene como ponente en numerosas charlas, conferencias y cursos en materia de consumo, que se celebran en todo el territorio Nacional.

4.- Puesta a disposición del público de centro de documentación en materia de consumo.

La OMIC de Zaragoza dispone de un centro de documentación en el que se clasifican por materias artículos, estudios comparativos y documentación en materia de consumo, para que pueda ser consultada por los consumidores y usuarios, antes de realizar sus compras. Igualmente se facilita los consumidores copia de la normativa aplicable en materia de consumo cuando así se solicita.

5.- Apoyo a Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

La OMIC de Zaragoza cuenta con una partida presupuestaria específica para el desarrollo de una convocatoria municipal anual de subvenciones a Asociaciones de Consumidores y Usuarios del municipio, apoyando así a éstas en el desarrollo de sus actividades. Se debe apuntar que el esfuerzo realizado por la OMIC en este punto es elevado ya que dicha partida supera considerablemente la partida destinada a los gastos de la propia OMIC. Además, la OMIC de Zaragoza facilita a todos los ciudadanos que acuden a realizar consultas, un listado de las Asociaciones de Consumidores que actúan en el municipio para su conocimiento.

6.- Apoyo al Arbitraje de Consumo.

La OMIC de Zaragoza informa a los consumidores y usuarios si la empresa con la que tienen un problema concreto, está o no adherida al Sistema Arbitral de Consumo, se le informa de la naturaleza, características, procedimiento y consecuencias del arbitraje, así como se le facilita el impreso de solicitud de arbitraje que posteriormente es trasladado a la Junta Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza, con la que comparte sede la OMIC, y conforman el Servicio de Consumo del Ayuntamiento de Zaragoza. Existe una plena colaboración y apoyo mutuo entre la OMIC y la JAC del Ayuntamiento de Zaragoza.

Si hacemos repaso a la evolución de la OMIC en los últimos años, el aumento más que considerable de las consultas y reclamaciones de los consumidores ha provocado que disminuyan los programas de actuación globales, y se pase a una atención puntual de las numerosas reclamaciones y consultas que se reciben no sólo por su número, sino por la mayor complejidad técnica y jurídica que han ido adquiriendo, especialmente desde la integración de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana de los consumidores y usuarios.

Quizás haya que buscar nuevas formas de gestión ya experimentadas en municipios de otras Comunidades Autónomas, como la gestión indirecta de consultas y reclamaciones muy especializadas a través de Convenios con las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, así como para el desarrollo de campañas informativas y educativas. A título de ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid ha creado un Servicio de Orientación Jurídica al Consumidor mediante un Convenio con el Colegio de Abogados de Madrid, y el Ayuntamiento de Vitoria ha creado un “Programa Municipal de Mediación Vecinal”, mediante concurso público.

Por último, resulta fundamental para el desarrollo de las funciones por la OMIC de Zaragoza, así como entiendo, por el resto de las OMIC, el apoyo, colaboración y coordinación con el resto de las Administraciones y muy especialmente con el Gobierno de Aragón.


El propio ECUCAAA establece que “el Gobierno de Aragón debe promover, fomentar, habilitar y apoyar la creación de oficinas de información al consumidor y usuario por las Corporaciones Locales, así como coordinar su labor, prestando a las mismas el apoyo técnico y económico necesario.”

Actuaciones como la celebración de esta II Jornada de Información sobre consumo en los municipios, es un camino a seguir, por lo que felicito a la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón y muy especialmente a la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, por su esfuerzo y dedicación, sin el que no hubiera sido posible el éxito de las mismas.

En cuanto a las relaciones entre las distintas OMIC, facilita el intercambio de experiencias e información, minimizando los esfuerzos, al perseguir objetivos comu-

nes; en este sentido, se está preparando la integración de la OMIC de Zaragoza en la Red Unión OMIC gestionada por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Por todo ello resulta necesario continuar el camino emprendido, así como ser conscientes de lo mucho que queda por hacer en esta materia joven y en constante evolución que es el consumo.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE BARBASTRO (HUESCA)



Pilar Iguacel García
Responsable OMIC de Barbastro (Huesca)

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE BARBASTRO (HUESCA)

Pilar Iguacel García

Responsable OMIC de Barbastro (Huesca)

La OMIC de Barbastro se abre en noviembre de 2000 promovida por el Área de Desarrollo del Ayuntamiento y surge como respuesta a las numerosas consultas de ciudadanos que llegaban al Ayuntamiento. En la actualidad, con la reestructuración administrativa del ayuntamiento, ha pasado a formar parte del área de bienestar social, sanidad y consumo. El servicio de atención al público se presta de lunes a viernes en horario de 11,30 a 13, 30 horas y el resto se dedica a tareas administrativas. Hay que aclarar que ésto es la teoría, porque la práctica es que dada la cercanía del ayuntamiento para el ciudadano, éste acude o llama en cualquier momento. El ámbito de actuación de la oficina, en principio, es municipal, si bien tiene vocación comarcal, puesto que al no existir este servicio a nivel comarcal, se atienden todas las consultas de las personas que viven en la Comarca de Somontano de Barbastro, e incluso, las que acuden o llaman de comarcas vecinas, donde no existía OMIC, como era Binéfar hasta hace unos meses y Monzón, que, según las ultimas noticias, también abrirá próximamente.

ACTIVIDADES QUE SE REALIZAN DESDE LA OMIC

1.- ACTIVIDAD DE CONTROL DE MERCADO.

A través de la colaboración con la policía local en el control de la venta ambulante.

En concreto, en:

A.- mercadillo mensual

B.- Ferias y fiestas de la ciudad

b.1- feria de la candelera, 2 de febrero

b.2.- fiestas de junio, septiembre y fiestas de barrio

En este marco, se reparte una nota informativa entre los vendedores ambulantes a efectos de garantizar la seguridad alimentaria.

Hay que decir que esta nota se elaboró de forma coordinada con el responsable de la oficina agroambiental del Gobierno de Aragón.

2.- ACTIVIDADES DE FORMACION

Durante el primer año no se realizaron actividades formativas.

Se detecta necesidad de llevar a cabo formación en consumo con los distintos colectivos de la ciudad.

En concreto:

Año 2002

Primavera .- Realización del CURSO DE FORMACION EN CONSUMO de la Dirección General de Consumo

Otoño.- AULAS DE CONSUMO organizadas con la colaboración de la Dirección General de Consumo y la asociación de amas de casa, consumidores y usuarios de la ciudad.

Tema: vacaciones, vivienda, juguetes

Participaron 90 personas aproximadamente

Año 2003

PROGRAMA DE OTOÑO

AULAS DE FORMACION EN CONSUMO PARA MAYORES organizadas desde la OMIC con la colaboración de la Dirección General de Consumo y del Centro de Día del IASS de la ciudad.

Fechas: 14, 21 y 28 de noviembre de 2003

Lugar: Centro de Día del IASS
Temas: **Derechos de los consumidores, telefonía y las compras.**



3.- ACTIVIDADES DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN

Desde la OMIC se ha constatado

- A.- Realización de un espacio semanal en radio de 12-15 minutos donde cada día se habla de un tema de interés para el consumidor
- B.- Realización de campañas específicas:
 - rebajas en invierno y verano,
 - guía de seguridad doméstica
 - servicios de interés general
- C.- Campañas durante las fiestas.- Inclusión de notas informativas en el programa de fiestas sobre productos que pueden plantear problemas; ej., punteros láser, chupetes, etc.
- D.- Envío de información sobre la convocatoria de subvenciones a las asociaciones y a los centros docentes.
- E.- Información del servicio en la página web del Ayuntamiento.

4.- OTRAS ACTIVIDADES REALIZADAS DESDE LA OMIC

- A.- Participación en la Comisión de Desarrollo y Medio Natural.
- B.- Organización y/o participación en actividades relacionadas con el consumo responsable y/o sostenible.

Por ejemplo:

- B.1.- Participación en el salón de ecología y medio ambiente (Sendá). En todas las ediciones se colocan ordenadores con los cd educativos facilitados por la Dirección General de Consumo.

B.2.- Participación en la feria de Zagalandia.

B.3.- Participación en los foros técnicos organizados con motivo de la realización del estudio de la Agenda 21 Local.

C.- Asistencia a las reuniones de la mesa por un medio ambiente saludable de forma mensual. Esta mesa se encarga de organizar actividades para los escolares de la ciudad y de la comarca, principalmente actividades relacionadas con el medio ambiente y el consumo sostenible.

D.- Recopilación de información, libros, revistas legislación, etc.

E.- Gestión administrativa de la OMIC: recepción de consultas, mediaciones, tramitación de reclamaciones, etc.

DATOS DE LA ACTIVIDAD DE ATENCIÓN AL CONSUMIDOR

Respecto a los datos de actividad de atención al consumidor, hay que destacar el aumento progresivo de usuarios de la OMIC desde sus comienzos.

En efecto, tal como se refleja en el gráfico, el número de consultas ha ascendido considerablemente, sobre todo durante este último año, pues sólo con datos hasta finales de octubre casi doblamos lo de años anteriores.

AÑO	Nº
2001	115
2002	152
2003 <i>(hasta 30/10/03)</i>	186
TOTAL	453

En ello ha tenido mucho que ver la difusión a través de la radio, las actividades de formación realizadas desde la OMIC, el "boca a boca", sin contar la labor de difusión y formación de la propia Dirección General de Consumo y de otros organismos.

En cuanto al soporte se observa que sobresale la atención personalizada, seguida de la telefónica.

SOPORTE	Nº
TELEFONO	203
PERSONALMENTE	233
CARTA	8
FAX	3
CORREO ELECTRONICO	6
TOTAL	453

La consulta es el tipo de demanda más utilizado por los consumidores de la OMIC, solicitando asesoramiento sobre diferentes temas.

TIPO	Nº
CONSULTA	343
QUEJA	3
DENUNCIA	16
RECLAMACION	91
TOTAL	453

Las demandas proceden en su mayoría de la ciudad de Barbastro, si bien también se atiende a los consumidores de la Comarca y en su caso, a aquéllos que proceden de otras zonas.

Respecto de los datos personales y en referencia al sexo, aunque no existe una diferencia sustancial, se aprecia un mayor número de mujeres que de hombres.

SEXO	Nº
HOMBRE	219
MUJER	234
TOTAL	453

Se aprecia una diferencia por edad en el nº de demandas de información por parte de consumidores en edades comprendidas entre 40 y 52 años, seguido de entre 27 y 39 años. El resto se mantiene equilibrado, aunque los mayores son los que menos

acuden en términos absolutos. No obstante, tengo que decir que esta tendencia esta cambiando.

EDAD	Nº
<27	56
27-39	102
40-52	181
53-65	78
>65	36
TOTAL	453

En cuanto al motivo de las demandas de información, el más destacado es el de información general, seguido de irregularidades en la prestación en el servicio y de vivienda.

MOTIVO	TOTAL
Irregularidades prestación de servicios	90
Incumplimiento contrato	51
Normalización y condiciones de venta	13
Fraude calidad	19
Precios	0
Irregularidades facturas	45
Garantías	43
Peso/volumen	0
Etiquetado	5
Conflictos entre particulares	42
Información general	145
TOTAL	453

Se aprecia un mayor nº de demandas en el sector de telecomunicaciones, seguido de la vivienda y de los servicios de interés general.

SECTOR	Nº
Agencias de viajes	13
alimentación	0
automoción	9
bancos/seguros/gestorías	36
electrodomésticos	35
enseñanza	9
hostelería	7
joyerías	2
juguetes	0
muebles	7
prestación de servicios a domicilio	35
sanidad	0
servicios de interés general	55
telecomunicaciones(incluido internet)	96
textil/calzado	10
tintorerías	13
transportes	7
vivienda	72
otros	47
TOTAL	453

El mayor número de demandas atendidas encuentra su resolución en el mismo momento, seguido de la vía arbitral.

DESTINO	TOTALES
información/resolución	266
mediación	38
servicio provincial consumo	38
vía arbitraje de consumo	49
OMIC	12
asociación de consumidores	4
otros departamentos DGA	6
otras instituciones	40
TOTAL	453

NECESIDADES DE LAS OMIC

Facilitar el acceso a la formación de las personas que trabajan en las OMIC, en concreto, acercar el Diploma de Especialización en Consumo que se realiza en Zaragoza, bien a través de formación on line, bien celebrándolo de forma periódica en las respectivas capitales de provincia.

Acercar las aulas de consumo organizadas por la Dirección General de Consumo a las capitales de provincias.

Potenciar los encuentros interinstitucionales de aquellos organismos relacionados con asuntos de consumo: servicio provincial, Dirección General, OMIC, al objeto de favorecer la coordinación y homogeneizar la atención al consumidor.

Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE UTRILLAS (TERUEL)

M.ª Concepción Escuder Ainsa
Responsable OMIC de Utrillas (Teruel)

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE UTRILLAS (TERUEL)

M.^a Concepción Escuder Aínsa

Responsable OMIC de Utrillas (Teruel)

Buenas tardes. En primer lugar, quiero agradecer en nombre del Ayuntamiento que represento, la deferencia que ha tenido la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, de invitar a la Oficina de Información al Consumidor de Utrillas a la participación en estas II Jornadas de Información sobre Consumo dirigida a responsables municipales, técnicos, agentes sociales y representantes de colectivos, así como el grato recibimiento que el pueblo de Daroca nos ha manifestado.

Decir que Utrillas se encuentra situada en la Comarca de las Cuencas Mineras, y en concreto en la cabecera del río Martín, siendo el centro neurálgico de la comarca por su población, servicios y empleo. En la última rectificación del Padrón Municipal de Habitantes, registró un total de 3.217 habitantes, aunque en otros tiempos, en que la minería en la zona era floreciente, se llegó a aproximar esta cifra a los 5.000 habitantes.

La OMIC de Utrillas comenzó su funcionamiento en esta localidad el día 7 de agosto de 2000, con el objetivo de ser un servicio público para todos los consumidores del municipio. Para cumplir este objetivo se contrató a un responsable de dicha oficina, realizando sus funciones en un despacho independiente en el propio Ayuntamiento de Utrillas hasta el pasado mes de marzo de 2003; a continuación, tomé el relevo de esa tarea.

Aunque la función de la OMIC, según el art. 14.c de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, se limita a la "recepción, registro y acuse de recibo de quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios, y su remisión a las

entidades y organismos que correspondan”, nada impide que se pueda realizar una mediación desde la oficina de la OMIC, para que, a través de un acuerdo amistoso, el consumidor vea satisfecho su derecho. De hecho, la función principal de la OMIC es la mediación, aunque hay veces que no puede resolverse el problema existente; sabemos que la siguiente sería el arbitraje de consumo.

La mediación es un sistema que funciona muy bien y es muy eficaz, sobre todo para resolver reclamaciones formuladas contra empresas radicadas en nuestro ámbito de actuación: nuestro pueblo y provincia. Seguramente por tratarse de núcleos de población pequeños donde todos nos conocemos, consumidores y empresarios siendo importante para todos, salvaguardar las relaciones comerciales y personales.

Cuando el consumidor o consumidora tiene un problema, acude a la OMIC, y no como un mero consultorio, sino buscando soluciones inmediatas.

Desde un principio, el ámbito de actuación de nuestra oficina de Utrillas no se ha ceñido tan sólo al municipal, habiéndose atendido también a consumidores de otras poblaciones limítrofes que han conocido de la existencia de esta oficina y han tenido a bien pedir la prestación de sus servicios.

Los campos de actuación de esta oficina durante el año 2000 fueron los siguientes:

- 1º.- Campañas de información: Se llevan a cabo por medio de fijación de carteles y los interesados son informados en la oficina.
- 2º.- Asesoramiento y orientación jurídica: Esta actuación ha sido la que mejor acogida ha tenido, atendiendo la oficina gran cantidad de consultas realizadas, que han versado sobre diversos temas: desde telefonía móvil, compra y alquileres de vivienda, irregularidades en prestación de servicios y otros. En algunos casos solicitaron únicamente información general.
- 3º.- Inspección de mercados: En este campo destacar el seguimiento realizado en la actividad del mercadillo ambulante de la localidad. Se realizaron campañas informativas sobre la venta de pistolas de bolas y punteros láser, se revisó la concesión de nuevas licencias de los puestos, etc.

Durante el primer año de vida de esta oficina de la OMIC de Utrillas, se observa que la mayor parte de visitas han sido para hacer consultas e informarse sobre distintos temas que preocupaban en ese momento a los consumidores de la zona; en los años siguientes ya se deciden a formular quejas y reclamaciones, quizás por desconocimiento de las funciones de la misma.

En el año 2001 se observa un ligero aumento de consultas realizadas en esta oficina; especialmente destacadas fueron el número de consultas atendidas en el tema

del gas, ya que es en este año cuando se canaliza el gas propano a utilizar en las viviendas de la localidad. Los usuarios se interesan sobre las condiciones de contratación, la obligación de las revisiones, sus derechos, etc.

Estas obras coincidieron con el hecho de que durante los meses de marzo y abril de ese año 2001, la compañía Repsol estuvo realizando visitas a las viviendas para comprobar el estado de las instalaciones de gas butano, lo que provocó consultas por el tema de pasadas estafas y el cobro de la tarifa. Todo ello motivó la realización de bandos informativos y la elaboración de una sencilla hoja informativa que se distribuyó desde las oficinas municipales, indicando en ésta la responsabilidad de la compañía, debiendo acreditar debidamente a las personas que pasaran por los domicilios para que no existieran malos entendimientos; asimismo, comunicando al usuario las tarifas correspondientes a las reparaciones que pudieran dar lugar, antes de proceder a las mismas.



Aumentan también las visitas a esta oficina de la OMIC para realizar reclamaciones en el tema de la telefonía móvil, por no funcionar correctamente los aparatos adquiridos, enviándose repetidas veces a reparar, haciendo así valer su garantía; en algunos casos resulta necesario suministrar un nuevo aparato.

Se plantearon numerosas consultas por la caída de tensión eléctrica producida en la localidad vecina de Montalbán que ocasionó averías en más de 250 aparatos eléctricos. Resolvió el tema el propio Ayuntamiento de Montalbán.

Siguieron las quejas y reclamaciones en cuanto a telefonía móvil, sobre todo, y también, de conflictos entre particulares.

En cuanto a actividades, se instaló una exposición de la sociedad estatal de transición al euro durante un mes, que tuvo excelente acogida, llegando a organizarse grupos de visitas para los alumnos del Colegio Público Ibáñez Martín y del Instituto Fernando Lázaro Carreter del municipio. Dentro de la campaña, se impartieron conferencias a los pensionistas de la Residencia de la Tercera Edad de Utrillas, a la Asociación de Disminuidos psíquicos de Utrillas y en el Ayuntamiento de la localidad vecina de Escucha. Esta campaña fue gratuita.

En el tema del euro se contrató, además, a la Asociación de usuarios de bancos, cajas y seguros (Adicae) para la instalación de una unidad EURO INFO-POINT en el mercado ambulante, con el fin de informar y atender dudas ante la llegada de la nueva moneda, entregando a los interesados materiales informativos y una calculadora-

convertidor. También las entidades bancarias de la localidad llevaron a cabo conferencias encaminadas a acercar el euro a los consumidores.

A principios del año 2002, a petición de la oficina de la OMIC, y por parte de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía, se instala una unidad móvil de información, el euromóvil, con el fin de solucionar las posibles dudas que surgieran entre la población durante el período de introducción de la moneda física, recibiendo innumerables visitas de los vecinos de la localidad y de municipios colindantes ante la coexistencia del euro y la peseta.

En mayo de ese año 2002, a propuesta del Servicio Provincial de Salud y Consumo, se organizó un curso de "Formación en consumo", con la participación de 20 alumnos, entre los que destacaban estudiantes y amas de casa, ante todo, preocupados por el control de los productos y la protección a los consumidores y usuarios; estudiándose en éste todas las diferentes ramas de consumo, tales como la inspección, etiquetado, arbitraje de consumo, legislación, etc.

Se siguieron atendiendo consultas y quejas de consumidores de los pueblos cercanos a Utrillas, como son Escucha, Montalbán, La Hoz de la Vieja, Palomar de Arroyos, Martín del Río, etc., poniendo de manifiesto que el servicio a los consumidores no es sólo local, sino comarcal.

En estrecha colaboración con el Servicio Provincial de Salud y Consumo, se hace un seguimiento de las actuaciones de los distintos promotores de viviendas de la comarca, para conseguir que en sus ventas a los usuarios finales, utilicen los contratos elaborados por el Servicio Provincial, ciñéndose estrictamente a la legalidad.

La OMIC es la encargada de organizar, junto con la Cámara de Comercio de Teruel, una serie de cursos para la obtención del carnet de manipulador de alimentos, inscribiéndose en éstos más de 40 personas, llevándose a cabo en octubre de 2002.

Se destaca que la mayor parte de las consultas a esta oficina se realizan personalmente, aunque una minoría prefiere hacerlo por teléfono.

Hay un mayor número de consultas en cuanto a servicios de interés general, tales como agua, electricidad, etc.; continúan las referidas a telecomunicaciones y a prestación de servicios a domicilio.

Y finalmente, durante el año 2003, el Servicio Provincial de Salud y Consumo se pone en contacto de nuevo con esta oficina, para hacer llegar a los promotores y constructores de la zona, un documento sobre la forma de actuar en cuanto a la venta de viviendas, ante las continuas quejas que se presentan ante ese Servicio, en relación con este tema.

Por parte de esta oficina, se continúa en permanente contacto con las asociaciones, colegios y residencia de la Tercera Edad de la localidad, a quienes se les sumi-

nistra información sobre novedades en cuanto a consumo, con publicaciones y folletos que distribuye el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón.

Temas por los que se muestra un especial interés durante el año 2003 son las prestaciones de servicios a domicilio, reparación y venta de electrodomésticos, tintorerías, telefonía fija y móvil y vivienda.

El día 20 del pasado mes de octubre vuelve a realizarse un curso para la obtención del carnet de manipulador de alimentos, por parte de la Cámara de Comercio de Teruel, resultando inscritas 20 personas, encargándose el responsable de esta oficina de la coordinación de éste.

Y por último, decir que el día 23 del mismo mes, a petición de esta oficina de la OMIC de Utrillas, se imparte una charla informativa en la localidad sobre “la defensa del consumidor y el arbitraje de consumo”, realizada por el Jefe de la Sección de Consumo del Servicio Provincial del Gobierno de Aragón en Teruel, D. Luis Eugenio Caballer Sanz, teniendo una gran aceptación por parte del municipio.

En la actualidad, se siguen casos relacionados, uno con la telefonía fija, otro de anomalía en contrato de compra de vivienda de promoción pública y dos sobre irregularidades en prestación de servicios sobre muebles suministrados.

El de telefonía fija se trata de recibos de Telefónica emitidos, el usuario dice no haber realizado llamadas a algunos teléfonos, creyendo que esas llamadas que no corresponden las ha hecho algún miembro de la familia (presumiblemente el hijo) y no se atreve a confesarlo. (Caso de Utrillas).

El referido a la anomalía en la compra de la vivienda, el consumidor reclama unos metros cuadrados que le prometen en el garaje, que según él no tiene además una ventana en este garaje, como los demás garajes. Consultado al Servicio Provincial de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de Teruel, resulta que los metros cuadrados que prometen en el contrato de venta al usuario engloban también los metros comprendidos por los accesos a éste; en cuanto a la ventana abierta, el promotor de dicha vivienda dice que no es posible, ya que da a la rampa de acceso, colocando pavés fijo. (Caso de Utrillas).

Uno de los casos en los que el consumidor reclama sobre irregularidades en la prestación de servicios trata sobre un modelo de muebles adquirido para la cocina de su vivienda; el vendedor suministra otro modelo que los primeros no pidieron, alegando que no existe el que querían; se comprueba que existe éste, al quedar pendiente de enviarles panel del lavavajillas, llegando el del modelo que ellos querían en un principio; el vendedor dice que no puede suministrar el que corresponde y que no puede hacerse otra cosa, que la empresa suministradora ha quebrado. Es el consumidor quien ha de encargarse de pedirlo telefónicamente, tras mucho insistir al vendedor para que le facilite el teléfono del responsable de la empresa suministradora. Se


envía impreso de reclamación al Servicio Provincial de Salud y Consumo, por la poca seriedad del vendedor. (Caso de la Hoz de la Vieja).

El siguiente caso sobre irregularidades en la prestación de servicios es también sobre muebles de una cocina; el vendedor tarda más de cuatro meses en suministrar cuatro cajones adquiridos por el usuario, teniendo que hacer repetidas llamadas desde esta oficina para llegar a buen término; el vendedor alega problemas de enfermedad y suministrarlos en breve. (Caso de Utrillas).

Por todo lo dicho, creemos que el grado de aceptación de la oficina de la OMIC entre los vecinos desde los comienzos, ha sido positivo, saliendo, en la mayoría de los casos, satisfechos con la atención recibida. Se advierte el crecimiento progresivo en la concienciación de sus derechos como consumidores y usuarios.

Y para concluir, les puedo comentar que en nuestra oficina de la OMIC de Utrillas, un tanto por ciento elevado se han resuelto a través de las mediaciones, sin tener que llegar al arbitraje de consumo, que como ya sabemos además de ser un método extrajudicial rápido, gratuito, eficaz y ejecutivo, es también voluntario y las resoluciones arbitrales son de obligado cumplimiento. Al ser un sistema de adhesión voluntaria, al que tanto empresas como consumidores han de manifestar por escrito su voluntad de sometimiento, alguno de éstos no se anima a participar en ello.

Agradecer de nuevo la invitación para poder participar en estas jornadas de consumo y a todos los asistentes por la atención prestada y el acogimiento recibido por este pueblo de Daroca. Muchas gracias.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE DAROCA (ZARAGOZA)

M^a. Pilar Soler Sebastián

Responsable OMIC de Daroca (Zaragoza)

EXPERIENCIA DE LA OMIC DE DAROCA (ZARAGOZA)

M^ª. Pilar Soler Sebastián

Responsable OMIC de Daroca (Zaragoza)

Gracias, en primer lugar, a la organización, Dirección General de Consumo y FAMP, por elegir Daroca como sede de esta II Jornada de Información sobre consumo en los municipios.

La OMIC de Daroca se crea hace 2 años aproximadamente. Nuestra experiencia es pues, breve.

Es una OMIC para toda la comarca, como la mayoría de los servicios y comercios, es decir, 34 municipios y Daroca, como cabecera de comarca, 6.780 habitantes, de los cuales 2.286 residen en Daroca. Población mayoritariamente envejecida y muy dispersa, a la que le cuesta mucho acercarse hasta nosotros.

Lo primero fue dotar a la OMIC de un espacio físico donde el ciudadano que se acerque a nosotros se sienta “como en su casa”, es decir, cómodo y libre para comentar su problema o su consulta, alejado del resto de dependencias municipales, y a la vez de fácil acceso.

En un principio, antes de darnos a conocer, hay que dotar a la OMIC de infraestructura, ordenador, mobiliario... y entretanto se editan unos folletos divulgativos informando de nuestra ubicación, horario de atención al público, que se buzonearon, espacios de radio, cartas personales a todo tipo de asociaciones, colectivos y colegios; también informamos a la asociación de comercio del sistema de arbitraje, de las ventajas que supone para el empresario y comerciante. Despacio, pero ya hay algún comercio adherido a este sistema. Seguimos trabajando en ello.



Con respecto a los colegios se hizo de intermediario para facilitar juegos del euro, u otros materiales educativos.

Mayoritariamente vienen a nosotros con dudas, desean informarse, casi nunca pondrán una reclamación al comerciante, entre otros motivos, porque casi seguro que es su vecino de arriba, o un joven que conoce de toda la vida. La relación de consumidor y vendedor es de convivencia.

Nosotros pensamos que hay que hablar, que hablando se entiende la gente. Amistosamente.

Los jóvenes preguntan sobre todo por telefonía móvil, viajes combinados; al consumidor de media edad le preocupan las facturas de electricidad, teléfono, timos telefónicos, también se atienden hojas de reclamaciones de autobuses, por ejemplo, de líneas regulares, que se tramitan a transportes, etc.

Alguna intervención: informar y animar a la retirada de la venta al público de productos tóxicos, juguetes... con la colaboración de los agentes municipales, casa por casa.

La OMIC sigue asistiendo a las aulas de consumo y cada 15 de marzo, como mínimo, se asoma a los micrófonos de radio Daroca para recordar que estamos a disposición del público. También en época de rebajas, o para navidades.

Invitamos a todos los actos a la asociación de amas de casa, a educación de adultos, a las cuales agradecemos su asistencia a estas jornadas.

Por lo que se refiere a la gestión administrativa es igual para todas las OMIC.

Una anécdota

Un señor, ya mayor, vino a denunciar a un fontanero por la tardanza en acudir a arreglarle el calentador.

No guarda ni garantía ni ticket de compra, porque nunca lo tuvo. No le hace falta, lo conoce de toda la vida.

La OMIC llama al fontanero, inmediatamente se persona en casa de este señor, y a continuación el señor llama por teléfono. Mañana no haga ningún trámite; qué casualidad que acaba de venir a casa.

GARANTÍAS EN LA VENTA DE BIENES DE CONSUMO

José Antonio García-Cruces González
Catedrático de Derecho Mercantil
Universidad de Zaragoza

- I.- Introducción.
- II.- Ámbito de aplicación de la LGVBC.
- III.- La exigencia de conformidad del bien con el contrato.
- IV.- Los remedios frente a la falta de conformidad de los bienes con el contrato.
- V.- La reparación y sustitución del bien como remedios de primer grado.
- VI.- Rebaja del precio y resolución del contrato como remedios de segundo grado.
- VII.- Régimen de plazos.
- VIII.- La llamada acción directa frente al productor.
- IX.- La garantía comercial.
- X.- Indicación bibliográfica.

GARANTÍAS EN LA VENTA DE BIENES DE CONSUMO

José Antonio García-Cruces González

Catedrático de Derecho Mercantil
Universidad de Zaragoza

I.- Introducción

El objeto de estas páginas es ofrecer unas primeras reflexiones sobre la nueva regulación que para las llamadas ventas de bienes de consumo se dispone en la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo (en adelante, LGVBC) Antes de nada, parece más que oportuno advertir algunas ideas generales que podrán ayudar a situar todo cuanto a continuación se afirme.

En primer lugar, hay que recordar que la citada norma no es más que una “*Ley debida*”, en el sentido de que con la misma el legislador español se propone ejecutar, aunque morosamente, el mandato comunitario para adaptar nuestro Derecho interno a las exigencias de la Directiva 44/1999/CE. Esta primera observación ya está llamada a tener importantes consecuencias prácticas, pues la interpretación de los preceptos de la LGVBC habrá de hacerse “*a la luz de la letra de y de la finalidad de la Directiva*”, conforme con el reiterado criterio expresado por el Tribunal de Justicia de la CE. Por otra parte, entiendo que, en este momento, cualquier afirmación que pueda hacerse respecto de este texto legal habrá de hacerse con unas grandes dosis de relativismo, pues así lo aconsejan tanto la inmediatez de la norma como las muchas novedades que suponen sus reglas respecto de las soluciones tradicionales acogidas en nuestro Derecho Privado.

Pese a todo lo anterior, entiendo que pudiera avanzarse una valoración general de esta Ley, considerando que la misma presenta tres características particulares. Así, este es un texto legal que ha generado unas enormes expectativas que, como habrá

ocasión de comprobar, pudieran no verse amparadas en la norma. Por otro lado, estamos ante una norma extraordinariamente defectuosa desde un punto de vista técnico, lo cual ha originado – y continuará originando – importantes confusiones. Buena prueba de ello es la misma incorporación del término “*garantía*” en este contexto y que tiene su origen en una mala traducción del término anglosajón (“*guarantees*”) que se incorporara en la versión española de la citada Directiva. En realidad, la llamada garantía legal no es tal, en sentido estricto, sino, mejor, con las reglas que la disciplinan viene a concretarse el contenido de las obligaciones (compromisos) que, en virtud de la compraventa, asume el vendedor, así como los remedios arbitrados en caso de incumplimiento. En último lugar, quizás cabe aventurar que esta Ley, en razón de sus defectos técnicos, pudiera resultar contraria a elementales finalidades, pues podría incrementar la litigiosidad en este ámbito.

Todas estas ideas parece que aconsejan un estudio reflexivo y detenido de la LGVBC que ahora, por razones evidentes de tiempo y espacio, no es posible hacer. Por ello, habrá que considerar la necesidad de dar a estas líneas un carácter general e introductorio sobre los muchos problemas que suscita el nuevo texto legal.

II.- Ámbito de aplicación de la LGVBC.

El primer problema al que hemos de enfrentarnos es el relativo al ámbito de aplicación de las normas acogidas en la LGVBC. Pues bien, el legislador español se pronuncia de forma expresa sobre este particular, sancionando una doble exigencia que ha de satisfacer el supuesto de hecho a fin de que estas normas resulten de aplicación.

En primer lugar, el inciso segundo del artículo 1 de la LGVBC advierte una caracterización necesaria de las partes del contrato, pues se requiere que el vendedor sea un profesional mientras que el comprador ha de merecer la calificación de consumidor. Cuándo las partes reúnen tal cualidad es algo que pone de manifiesto el texto legal, pues

“A los efectos de esta ley son vendedores las personas físicas o jurídicas que, en el marco de su actividad profesional, venden bienes de consumo” (art. 1, segundo inciso LGVBC)

Para añadir, poco después, que

“A los efectos de esta ley se consideran consumidores los definidos como tales en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios” (art. 1, tercer inciso LGVBC)

Pero la LGVBC requiere, junto con este criterio subjetivo, la concurrencia de otro criterio de carácter objetivo, pues el supuesto de hecho ha de considerarse como



“venta de bienes de consumo”. Desde luego, la concreción del supuesto de hecho englobado bajo tal rótulo es cualquier cosa menos simple, pues – al menos – hay dos problemas que no cabe obviar, ya que será preciso especificar cuando un bien lo es *“de consumo”* y, por otra parte, será necesario valorar el alcance que cabe dar al término *“venta”*, a fin de cuestionarse si se extiende la protección dispensada a otros títulos que permitan la transmisión de aquellos bienes *“de consumo”*.

Ante estas dificultades, el texto legal advierte una aclaración más que importante, pues

“Se consideran aquí bienes de consumo los bienes muebles corporales destinados al consumo privado” (art. 1, segundo inciso LGVBC)

La simpleza de la expresión legal no oculta la extraordinaria extensión, pero también imprecisión, con que formula este criterio objetivo. La amplitud y diversidad de supuestos a los que, en principio, resulta de aplicación la norma puede generar disfuncionalidades al dar un tratamiento unitario a supuestos que, probablemente, no lo merezcan. Es más, el análisis de algunos supuestos puede llevarnos a cuestionar el acierto de la decisión del legislador y, de igual manera, a advertir la necesidad de una interpretación y aplicación de estas normas que resulte adecuada a las particularidades y naturaleza de cada tipo de bien. Este es, además, el criterio que en ocasiones, sigue el propio texto legal. Siguiendo esta advertencia, no estará de más detenerse en la consideración de algunos supuestos singulares. En primer lugar, conviene cuestionarse si la LGVBC extiende la aplicación de sus normas a las compraventas de animales, supuesto

que constituye el origen histórico del régimen dispuesto aún en nuestro Código civil (en adelante C.c.) para el saneamiento por vicios. El supuesto de hecho hace referencia a un sector del mercado cada vez más relevante, como es el mercado de mascotas y animales de compañía. Pues bien, a diferencia de las previsiones particulares que se han adoptado en el Derecho comparado, nuestra Ley no contiene especificación alguna. Por ello, habremos de acudir a las reglas generales de nuestro Derecho Privado a fin de calificar el supuesto de hecho – los animales – dentro de la clasificación de los bienes que allí se dispone. Y, en este sentido, me parece que, junto con ser semovientes, lo cierto es que los animales son considerados como bienes muebles, dado el carácter residual de esta categoría, a tenor de lo dispuesto en el artículo 335 C.c. Desde luego, en este caso resultará necesaria una adecuada interpretación y aplicación de las normas que nos ocupan respecto de las particularidades del bien adquirido.

Pero, si atendemos a la realidad de los mercados nos encontraremos con otros supuestos dudosos. De este modo, cabe interrogarse si la LGVBC también extiende sus reglas de protección a la adquisición de bienes inmateriales, cuya importancia hoy en día nadie podrá cuestionar, dado el volumen de negocio sobre software, video, etc. En principio, y de acuerdo con el concepto legal de *“bien de consumo”* antes reseñado, no parece que la adquisición de bienes inmateriales quede englobada en el ámbito de aplicación de este texto legal. Ahora bien, siendo cierto lo anterior, me parece que es precisa una matización, en el sentido de no excluir aquellos supuestos en que el bien inmaterial que se adquiera venga integrado en un producto que pudiera merecer aquella consideración. Con esta matización tan sólo quisiera poner de relieve que la LGVBC también resultará de aplicación si la falta de conformidad se produce respecto de un bien inmaterial que no es adquirido como tal sino en la medida en que es un componente del *“bien de consumo”*. Si la falta de conformidad se produce en el software incorporado para el funcionamiento del bien mueble adquirido para el consumo privado, impidiendo el uso que cabe esperar de este último, podrá actuarse la protección que al consumidor le dispensa la norma legal.

De igual modo, la delimitación de los supuestos cubiertos por esta Ley se enfrenta, como antes se advirtiera, a otra dificultad. En efecto, delimitada la noción de *“bien de consumo”*, resta por analizar si la LGVBC se aplicará tan sólo a los supuestos en que la adquisición del mismo lo sea por compraventa o, también, en aquellos casos en que el título de transmisión sea otro. Lo cierto es que cabe intuir que el supuesto de hecho implícito al texto legal es la venta. Pero esa observación puede llegar a ser definitiva si se atiende al artículo 2, segundo inciso, de la LGVBC, que dispone que

“Quedan incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, los contratos de suministro de bienes de consumo que hayan de producirse o fabricarse”.

Dada esta previsión legal, y ante la inclusión de este supuesto particular, parece que habrá de afirmarse la exclusión de cualquier otro supuesto en que el título que le permite al consumidor la adquisición de un bien de consumo sea distinto a la compraventa.

Aún así, no estará de más señalar la expresa exclusión que advierte la LGVBC respecto de algunos supuestos. Se trata de casos en que, “*prima facie*”, pudieran no respetarse las exigencias legales que acabamos de señalar. Aún así, y por expresa disposición del texto que nos ocupa

“lo previsto en esta ley no será de aplicación a los bienes adquiridos mediante venta judicial, ni al agua o al gas cuando no estén envasados para la venta en volumen delimitado o en cantidades determinadas, ni a la electricidad. Tampoco será aplicable a los bienes de segunda mano adquiridos en subasta administrativa a la que los consumidores puedan asistir personalmente”.

III.- La exigencia de conformidad del bien con el contrato

En aquellos supuestos en que la LGVBC resulte de aplicación, la norma sienta una exigencia general que viene a determinar cuál ha de ser el contenido contractual. Así, el artículo 1, primer inciso, advierte que

“El vendedor está obligado a entregar al consumidor un bien que sea conforma con el contrato de compraventa en los términos establecidos en esta ley”.

La formulación de esta exigencia o regla general supone una novedad importantísima en nuestro Derecho Privado, dada su ajenidad respecto de las respuestas tradicionales de éste. El alcance de la norma es mucho más importante de lo que, en línea de principio, pudiera pensarse, dado que la misma obliga al legislador a un doble pronunciamiento, pues habrá que concretar positivamente cuándo el bien resulta conforme con el contrato para, luego después, atender los supuestos patológicos, esto es, sentar las consecuencias que se anudan a la falta de conformidad. Dicho de otro modo, el legislador no se contenta con confiar las exigencias que ha de satisfacer el bien adquirido a los pactos que alcanzaran las partes sino que, sin perjuicio de los que éstas acordaran, se pronuncia sentando criterios positivos para valorar aquéllas. Pero, también, y en coherencia con el anterior pronunciamiento, especifica los remedios que le asisten al consumidor cuando el bien que adquiriera no resulta conforme con el contrato.

De este modo, habrá que interrogarse, como primer gran problema que ha de analizarse, cuál es el criterio determinante del contenido contractual, esto es, aquél que nos permite enjuiciar la conformidad del bien entregado respecto del contrato que justifica su transmisión. Y éste no es otro que el de la necesidad de que el bien de consumo satisfaga las exigencias pactadas en el contrato pero, también y principalmente, las dispuestas por la propia Ley, salvo que alguna de ellas no resultara exigible en atención a las particulares circunstancias que rodearan el concreto supuesto de

hecho. En definitiva, es la Ley y, dentro de las posibilidades que ésta brinda, la autonomía de la voluntad, los elementos que determinarán el contenido y alcance de tales exigencias de conformidad.

Pues bien, dejando ahora de lado las particulares estipulaciones que se hubieran alcanzado, deben analizarse los criterios que sienta la LGVBC a fin de concretar, en cada supuesto de hecho, la exigencia de conformidad del bien con el contrato.

En primer lugar, la LGVBC sienta un criterio funcional o de uso típico. En este sentido, ha de recordarse cómo el artículo 3, 1º, b) LGVBC advierte la necesidad de que el bien adquirido por el consumidor sea apto para aquel uso al que vienen a destinarse los bienes del mismo tipo.

Por otra parte, también el artículo 3, 1º, en su letra c), asume un segundo criterio por referencia al uso especial que ha de satisfacer el bien de consumo. Así, tanto en los supuestos en que el bien fuera solicitado por el consumidor para atender un uso distinto al que le es típico y en este sentido se hubiera aceptado por el vendedor, como en aquellos casos en que el mismo vendedor asegurara la satisfacción de ese uso especial, tal compromiso del profesional vendrá a delimitar el ámbito exigible de conformidad del bien con el contrato.

En tercer lugar, la LGVBC incorpora un criterio basado en la conducta seguida por el vendedor y que fuera relevante para que el consumidor decidiera la adquisición del bien de consumo. De este modo, el artículo 3, 1º, a) del texto legal atiende a algunos supuestos particulares, debiendo generalizarse la regla allí presente a todo comportamiento seguido por el profesional y que fuera relevante en orden al consentimiento que manifestara su contraparte. En concreto, el citado precepto, tomando en consideración tanto los supuestos de ventas sobre catálogo como de ventas sobre muestras, requiere que los bienes adquiridos

“se ajusten a la descripción realizada por el vendedor y posean las cualidades del bien que el vendedor haya presentado al consumidor en forma de muestra o modelo”.

Por último, el legislador incorpora en este texto un criterio de conformidad según el cual se requiere que el bien satisfaga la calidad y prestaciones que resulten habituales en un bien del mismo tipo. Con esta precisión acerca de la exigencia determinante de la conformidad, el legislador ya no atiende a la utilidad que el bien ha de producir según la clase a la que corresponde (uso típico) sino que, antes bien, y suponiendo éste, sienta un requisito de calidad y prestaciones típicos. En definitiva, el texto legal advierte una exigencia estándar de calidad y prestaciones que ha de reunir el bien adquirido a fin de que el mismo resulte ser conforme con el contrato, según destaca el artículo 3, 1º, d) LGVBC.

Como fácilmente se comprenderá, los problemas que puede suscitar la hermenéutica de tales criterios legales es más que importante. Sin embargo, me parece que

habrá acuerdo en señalar cómo la última de las exigencias señaladas va a ser, probablemente, la que mayores dificultades pueda ocasionar. En realidad, la afirmación de la necesidad de que el bien satisfaga *“la calidad y prestaciones habituales de un bien del mismo tipo que el consumidor pueda fundamentalmente esperar”* (art. 3, 1º, a LGVBC) obliga a buscar un criterio que, de alguna manera, pueda servirnos de referencia para concretar, en cada caso concreto, cuál es la calidad y prestaciones estándar que pudieran requerirse, so pena de justificar la falta de conformidad de los bienes con el contrato. El legislador parece ser consciente de tal dificultad y en el precepto citado ya nos ofrece alguna respuesta al poner de relieve que la verificación de tales exigencias estándar ha de hacerse *“habida cuenta de la naturaleza del bien y, en su caso, de las declaraciones públicas sobre las características concretas de los bienes hechas por el vendedor, el productor o su representante, en particular en la publicidad o en el etiquetado”*. Con esta opción legal, nuestra Ley viene a afirmar la vinculación del vendedor respecto del consumidor como consecuencia no sólo de sus propias declaraciones anteriores y que llevaron al consumidor a contratar sino, también, de las manifestaciones que fueran hechas por tercero, sea el productor del bien o su representante, y que fueron relevantes para prefijar en el mercado el estándar de calidad y prestaciones que, en principio, cabe esperar que el bien adquirido satisfaga.

De acuerdo con cuanto se acaba de señalar, el contenido contractual queda también predeterminado por una referencia ajena a las partes y que deriva del actuar de un tercero, dada la integración del contenido contractual de acuerdo con lo que manifestara *“el productor o su representante”*. Tal circunstancia rompe, quizás de forma sólo aparente, con las reglas generales de nuestra más tradicional dogmática contractual. Pero, también es cierto que la previsión legal, con independencia de los muchos problemas que pudiera suscitar, no carece de una sólida fundamentación, pues la imagen del producto se genera como consecuencia de la actuación de un tercero, el productor, y es en ella en la que confía normalmente el consumidor para tomar sus decisiones de compra, de tal modo que el vendedor *“vende”* en la medida en que el producto tiene aquella caracterización ofrecida por el tercero. Ahora bien, el legislador no puede pretender una vinculación absoluta y sin límite alguno del vendedor respecto de la actuación seguida por el productor. Esa *“unión de hecho”* entre ambos sujetos ha de permitirle al vendedor alguna suerte de excepción de tal modo que no se de necesariamente su sujeción a cuanto el productor viniera a tener por conveniente. De este modo, el texto legal señala esa necesaria desvinculación, y, por tanto, las declaraciones públicas del productor no serán criterio determinante de la conformidad exigible por el contrato, si el vendedor

“demuestra que desconocía y no cabía razonablemente esperar que conociera la declaración en cuestión, que dicha declaración había sido corregida en el momento de celebración del contrato o que dicha declaración no pudo influir en la decisión de comprar el bien de consumo”.

La conformidad, en cada caso concreto, del bien adquirido respecto del contrato que justificó su transmisión ha de valorarse de acuerdo con las exigencias lega-

les que acabamos de señalar (uso típico, uso especial, conducta seguida por el vendedor, habitualidad en la calidad y prestaciones) Pero, el texto legal va más allá y ofrece una aclaración importante. Así, los requisitos anteriores deben también satisfacerse cuando el bien adquirido requiera su instalación y ésta se asume, de forma directa o con la colaboración de tercero, por parte del vendedor o, bien, se confía a las instrucciones que se le suministran al consumidor. Por ello, el artículo 3, 2º LGVBC señala que

“la falta de conformidad que resulte de una incorrecta instalación del bien se equiparará a la falta de conformidad del bien cuando la instalación esté incluida en el contrato de compraventa y haya sido realizada por el vendedor o bajo su responsabilidad, o por el consumidor cuando la instalación defectuosa se deba a un error en las instrucciones de instalación”.

Con esta previsión el legislador viene a poner de manifiesto una regla básica que configura el alcance de las exigencias determinantes de la conformidad del bien con el contrato, pues el defecto de instalación o el error en las instrucciones son la causa de la falta de conformidad, teniendo la misma su origen en una actuación ajena al propio consumidor y, en consecuencia, generando la oportuna responsabilidad por falta de conformidad que cabe exigir al vendedor. Con esta idea se pone de manifiesto el verdadero sentido y contenido de la exigencia de conformidad, ya que la misma sólo generará la consiguiente responsabilidad cuando su carencia sea imputable, de una u otra manera, al vendedor o a quienes han participado en una fase anterior del proceso de fabricación y distribución del bien adquirido. Por ello, no habrá duda para afirmar que el uso incorrecto del bien por parte del consumidor o el deterioro debido a un suceso posterior a la adquisición y no imputable a éste, no serán causa de la responsabilidad que por falta de conformidad cabe exigir al vendedor.

Ahora bien, no basta con que la falta de conformidad sea, por emplear un término clásico de nuestro Derecho Privado, *“originaria”*, sin que este vocablo deba entenderse en una acepción puramente temporal sino mejor causal, pues es preciso, además, que se satisfaga otra característica de aquélla. En efecto, la falta de conformidad no puede ser conocida o resultar cognoscible para el consumidor. Si mediara tal conocimiento, o su posibilidad, el consumidor llevaría a cabo la adquisición de una cosa de la que, según los casos, no puede esperar que atienda el uso típico o especial, ni se corresponde con la conducta seguida por el vendedor, al igual que tampoco puede alcanzar el estándar de calidad y prestaciones que son le propias. Esta regla es expresamente destacada, como no podría ser de otra manera, por el texto legal, cuyo artículo 3, 3º advierte que

“No habrá lugar a la responsabilidad por faltas de conformidad que el consumidor conociera o no hubiera podido fundadamente ignorar en el momento de de la celebración del contrato o que tengan su origen en materiales suministrados por el consumidor”.

IV.- Los remedios frente a la falta de conformidad de los bienes con el contrato

La LGVBC no sólo sienta la exigencia general de que los bienes adquiridos resulten ser conformes con el contrato, de acuerdo con los criterios examinados sino que, también, se ocupa de detallar la respuesta que ha de merecer la insatisfacción de aquella exigencia. Así, el texto legal, en los supuestos en que se acreditara la falta de conformidad de los bienes con el contrato, sanciona la responsabilidad del vendedor. Expresamente, el artículo 4 LGVBC advierte que *“el vendedor responderá ante el consumidor de cualquier falta de conformidad que exista en el momento de entrega del bien”*.

Esta regla supone una opción que ha de ser valorada positivamente pues, insertando la respuesta en el ámbito de la pura responsabilidad contractual, viene a hacer descansar la pertinente responsabilidad sobre aquél que resulta más próximo al consumidor – el vendedor – con independencia de que el origen de la falta de conformidad se dé, como así ocurrirá normalmente, en una fase anterior del complejo proceso de producción y distribución de bienes. Es cierto que esta opción del legislador puede resultar, en más de una ocasión, poco realista, como así sucederá en los supuestos de pequeños profesionales cuya dimensión económica y posible imprevisión dificultarán, probablemente, la realidad de los remedios dispuestos en la LGVBC ante la concurrencia de una falta de conformidad. Pero, también es cierto que nuestra Ley, como luego habrá ocasión de comprobar, va más lejos de lo dispuesto en la Directiva 44/1999/CE y contiene algunas disposiciones que inciden directamente en la relación que surge entre el vendedor y su proveedor, sea fabricante o distribuidor, pues reconoce y disciplina, aunque sea parcialmente, la acción de regreso que al primero pudiera asistirle cuando le hubiera sido exigida la pertinente responsabilidad por parte del consumidor (cfr. inciso final del art. 10 de la LGVBC).

La LGVBC concreta la responsabilidad del vendedor especificando los distintos remedios que asisten al consumidor cuando se verificara la falta de conformidad. Así, el citado artículo 4 del texto legal advierte que, en tales supuestos, *“se reconoce al consumidor el derecho a la reparación del bien, a su sustitución, a la rebaja del precio y a la resolución del contrato”*. Esta previsión se acompaña de la expresa prohibición de la renuncia a tales derechos, al igual que sienta la interdicción de los actos realizados en fraude de ley.

Ahora bien, no cabe desconocer cómo el texto legal no se limita a enunciar estos remedios frente a la falta de conformidad sino que, junto con disponer reglas particulares que disciplinan el ejercicio de los distintos derechos que asisten al consumidor, también jerarquiza su procedencia. En este sentido, hemos de diferenciar entre unos remedios de primer grado, que constituyen la respuesta típica frente a la falta de conformidad, y unos remedios de segundo grado, pues estos últimos sólo resultaran procedentes en defecto o imposibilidad de los anteriores. Como remedios de primer grado se disponen la reparación del bien o su sustitución. Cuando estos no procedan, el consumidor podrá solicitar una rebaja del precio o instar la resolución del contrato.

V.- La reparación y sustitución del bien como remedios de primer grado

El artículo 5 de la LGVBC dispone que *“si el bien no fuera conforme con el contrato el consumidor podrá optar entre exigir la reparación o la sustitución del bien”*. En virtud de esta regla, cuando mediara falta de conformidad del bien con el contrato al consumidor le asistirá la opción para elegir, en principio libremente, la reparación del bien que subsane aquel defecto o, bien, reclamar la sustitución del bien defectuoso.

Sin embargo, el texto legal matiza el alcance de esta libertad que le asiste al consumidor, pues la misma queda sujeta a un doble límite. En primer lugar, *“el consumidor no podrá exigir la sustitución en el caso de bienes no fungibles ni tampoco cuando se trate de bienes de segunda mano”* (art. 6, g de la LGVBC). Por otro lado, y con una importancia – y dificultad – mayor, también limita el derecho de opción el citado artículo 5, 1 de la LGVBC, al advertir que la facultad de elección entre la reparación y la sustitución procede, *“salvo que una de estas opciones resulte imposible o desproporcionada”*. Entiendo que la procedencia de esta puntualización está fuera de toda duda, so pena de alcanzar resultados difícilmente justificables, como así sucedería, por citar un ejemplo, cuando el consumidor pretendiera la sustitución del bien ante la concurrencia de una falta de conformidad fácilmente subsanable mediante la correspondiente reparación del bien adquirido. Pero, junto con su procedencia, este límite a la facultad de opción entre los distintos remedios de primer grado también presenta graves dificultades de aplicación en la práctica, pues su concurrencia se sujeta a condiciones de difícil concreción. Me parece que justificar la exclusión de la libertad que, en principio, asiste al consumidor en la imposibilidad de uno de los remedios alternativos no debe presentar gran dificultad. Verificar esta imposibilidad, tanto si es material como jurídica, será una cuestión de hecho que sólo podrá atenderse de acuerdo con las particulares circunstancias que rodeen el supuesto de hecho. Mayor dificultad se dará, sin embargo, cuando la improcedencia del derecho a optar entre la reparación o la sustitución venga justificada en la desproporción existente entre ambas. La afirmación de tal desproporción encierra una tarea valorativa que requiere no sólo de la comparación entre los distintos extremos – reparación o sustitución – sino, también, la fijación de un criterio que permita tal proceder. Las dificultades se incrementan si no olvidamos el amplísimo elenco de supuestos a que resulta de aplicación la LGVBC, dado el criterio objetivo – bien mueble corporal destinado al consumo privado– que delimita el ámbito de aplicación del texto legal.

El legislador parece ser consciente de las dificultades señaladas y, por tal razón, ofrece un criterio que ha de permitir valorar, ante las circunstancias de cada supuesto de hecho, la posible desproporción que pudiera mediar entre las distintas formas de subsanar la falta de conformidad. En este sentido, y con un claro carácter orientativo, el artículo 5, 2 de la LGVBC advierte que

“Se considerará desproporcionada toda forma de saneamiento que imponga al vendedor costes que, en comparación con la otra forma de saneamiento, no sean razonables, teniendo en cuenta el valor que tendría el bien si no hubiera falta de conformidad, la relevancia de la falta de conformidad y si la forma de saneamiento alternativa se pudiese realizar sin inconvenientes mayores para el consumidor”.

En definitiva, la posible concurrencia de la desproporción entre los remedios de primer grado que pudiera excluir la opción del consumidor y su sujeción a uno de ellos ante la falta de conformidad va ser resultado de un juicio de razonabilidad de los costes que deba soportar el vendedor.

Por lo demás, si no media imposibilidad de una forma de saneamiento o desproporción de una de las posibles respecto de la otra, el consumidor será enteramente libre para optar entre requerir al vendedor para que repare el bien que no es conforme con el contrato o pedir que se le sustituya por otro que no adolezca de aquel defecto. De todos modos, una vez que el consumidor hubiera manifestado su opción, quedará vinculado por ésta – al igual que el vendedor – sin que pueda mudar de voluntad y requerir otra forma de saneamiento, salvo en los supuestos previstos en la Ley y a los que luego se hará referencia.

En relación con este derecho del consumidor a optar entre la reparación o sustitución del bien cuando falte su conformidad con el contrato, la LGVBC dispone unas reglas generales o comunes a ambos remedios, para luego después sentar reglas particulares.

En primer lugar, el texto legal advierte dos normas comunes a la reparación y a la sustitución, pues debe sujetarse la ejecución de ambas formas de saneamiento a las exigencias de gratuidad y prontitud. Así, la norma destaca cómo no cabe que el vendedor, en la ejecución de su obligación de reparar o de sustituir, exija nuevos desembolsos al consumidor (art. 6, a LGVBC). Si se quisiera concretar un criterio para determinar el alcance de esta exigencia de gratuidad en la reparación o en la sustitución, me parece que la respuesta más acertada sería aquella que afirmara la necesidad de la interpretación teleológica de tal exigencia. De este modo, todos los gastos que resulten necesarios para conseguir la reparación o la sustitución del bien adquirido y que adoleciera de falta de conformidad deberán ser soportados por el vendedor obligado a su saneamiento. Por ello, en tales supuestos no podrán repercutirse sobre el consumidor los gastos de envío, de materiales y de mano de obra que resulten necesarios para tal finalidad. Por otro lado, y de cara a la ejecución de la obligación de reparación o de sustitución que recayera sobre el vendedor, el texto legal (cfr. art. 6, b LGVBC) sienta una prohibición de dilaciones innecesarias. El vendedor deberá reparar o sustituir, dice la norma, *“en un plazo razonable y sin mayores inconvenientes para el consumidor”*. La determinación de un criterio que permita enjuiciar la satisfacción de esta exigencia de celeridad sólo puede hacerse bajo una regla de razonabilidad. Con ello quisiera indicar, simplemente, que dada la disparidad de supuestos a los que puede resultar de aplicación la norma, serán las particulares circunstancias que rode-

en el concreto caso (ad ex. bien importado, inexistencia de stock en los supuestos de pequeños vendedores, etc) las que debemos considerar a fin de verificar el cumplimiento de esta exigencia de celeridad.

Destacadas las reglas comunes a cualquier remedio de primer grado, conviene ahora atender a las particularidades que deben seguirse en la ejecución de cada una de ellas. Si el consumidor hubiera optado por reparar el bien falto de conformidad, el vendedor efectuará ésta de acuerdo con las exigencias de gratuidad y celeridad que acaban de señalarse. Pero, también, el artículo 6, c de la LGVBC nos advierte que *“la reparación suspende el cómputo de los plazos a que se refiere el artículo 9 de esta ley”*. Con esta previsión, y pese a su más que defectuosa dicción legal, se quiere poner de relieve que el plazo durante el que la manifestación de la falta de conformidad genera la pertinente responsabilidad del vendedor, se suspende mientras se procede a ejecutar la obligación de reparar. Determinar el inicio y final de esta regla de suspensión en cada caso es relativamente sencillo, pues habrá que atender al período en que el bien no está en posesión del consumidor a fin de concretar ambos extremos. El mismo texto legal lo advierte señalando que *“el período de suspensión comenzará desde que el consumidor ponga el bien a disposición del vendedor y concluirá con la entrega al consumidor del bien ya reparado”*.

Cuando hubiera concluido la reparación a cargo del vendedor, el bien ha de retornar al consumidor. En tales supuestos, es posible que nos encontremos con tres situaciones diferentes. En primer lugar, si se hubiera ejecutado correctamente la obligación de reparar y el bien ya no adoleciera de falta de conformidad alguna, el vendedor habría dado exacto y fiel cumplimiento a sus obligaciones y el consumidor podría satisfacer las necesidades que determinaron su adquisición. Pero, también es posible que, pese a la intervención del vendedor, la reparación no se hubiera alcanzado, de tal modo que el bien de nuevo entregado al consumidor siga presentando la falta de conformidad que fuera denunciada. En este supuesto, y a tenor de cuanto dispone el artículo 6, e de la LGVBC, surge un nuevo derecho de opción a favor del consumidor, pues éste, ante el fracaso de la reparación, podrá elegir entre requerir la sustitución del bien, reclamar una rebaja del precio o resolver el contrato. Este derecho de opción se verá limitado, sin embargo, por la regla general antes vista, de tal modo que, pese a la falta de resultado de la reparación instada, no procederá la sustitución del bien si ésta fuera imposible o resultara desproporcionada. El último supuesto posible sería aquél en que la reparación alcanzara su finalidad y el bien que retorna al consumidor ya no adoleciera de la falta de conformidad que justificó aquella, pero esa misma falta de conformidad vuelve a manifestarse tras la nueva entrega del bien que en ese momento anterior fuera conforme con el contrato. En estos casos de falta de conformidad sobrevinida tras la reparación han de observarse dos reglas. Así, si se verifica la falta de conformidad tras la reparación, hemos de entender que la misma no fue satisfactoria, por lo que surgirá a favor del consumidor el derecho de opción al que antes me refería, esto es, el consumidor podrá optar por sustituir – con el límite indicado – el bien, solicitar la pertinente rebaja del precio o, en último lugar, resolver el contrato. Por otro

lado, y a fin de favorecer el ejercicio de estos derechos que asistirían al consumidor ante la reparación fracasada, el artículo 6, c de la LGVBC advierte una presunción más que importante, pues

“durante los seis meses posteriores a la entrega del bien reparado, el vendedor responderá de las faltas de conformidad que motivaron la reparación, presumiéndose que se trata de la misma falta de conformidad cuando se reproduzcan en el bien defectos del mismo origen que los inicialmente manifestados”.

Destacadas las reglas particulares que disciplinan la reparación, ahora es el momento de atender a aquéllas que regulan la otra opción que al consumidor asiste por la misma causa, esto es, la sustitución. De todos modos, y con carácter previo, conviene recordar cómo la posibilidad de instar la sustitución queda sujeta a la condición de que la misma sea posible o no resulte desproporcionada respecto de la reparación del bien. Pero, además, la LGVBC advierte, también, que la posibilidad de solicitar la sustitución del bien queda excluida en aquellos supuestos en que el bien adquirido y que adolece de conformidad sea un bien no fungible o se trate de un bien de segunda mano.

Por lo demás, si el consumidor, ante la falta de conformidad manifestada, hubiera optado por sustituir el bien, el vendedor viene obligado, de acuerdo con las exigencias de gratuidad y celeridad ya vistas, a entregar otro bien igual a aquél que hubiera presentado defectos. El ejercicio de esta facultad de sustitución también suspende el cómputo del plazo dispuesto en el artículo 9, 1 de la LGVBC. Por otra parte, si la sustitución no permitiera subsanar la falta de conformidad (ad ex. por derivar de la configuración o diseño del propio bien), surge para el consumidor un nuevo derecho de opción, pues podrá exigir la reparación del bien, salvo que la misma resultara imposible o desproporcionada, reclamar la correspondiente rebaja del precio o resolver el contrato (cfr. art. 6, f)

VI.- Rebaja del precio y resolución del contrato como remedios de segundo grado

En defecto de los anteriores remedios, la concurrencia de una falta de conformidad en el bien le permite al consumidor acudir a otros remedios de carácter subsidiario (art. 7 LGVBC) Así, si el consumidor no pudiera exigir, por la razón que fuera, la reparación o la sustitución del bien defectuoso, podrá optar entre instar la pertinente rebaja del precio o resolver el contrato de adquisición. Estos mismos remedios de segundo grado – *“actio quanti minoris”*, rehidibitoria - le asisten al consumidor cuando hubiera optado, previamente, por reparar o sustituir el bien defectuoso y tal remedio no se ha ejecutado en un plazo razonable, conforme con la exigencia de celeridad dispuesta en el artículo 6, b de la LGVBC.

El texto legal dispone dos normas particulares que disciplinan el ejercicio de los remedios subsidiarios o de segundo grado que asisten al consumidor ante la falta de conformidad del bien con el contrato. En primer lugar, el derecho de opción entre estos remedios de segundo grado se limita, pues no procede la resolución del contrato cuando la falta de conformidad recaiga sobre bienes de escasa importancia. Por otra parte, y a fin de poder concretar el alcance de la “*actio quanti minoris*” cuyo ejercicio pudiera interesar al consumidor, el texto legal ofrece criterios para cuantificar la rebaja procedente. En este sentido, el artículo 8 de la LGVBC dispone que

“La rebaja del precio será proporcional a la diferencia existente entre el valor que el bien hubiera tenido en el momento de la entrega de haber sido conforme con el contrato y el valor que el bien efectivamente entregado tenía en el momento de dicha entrega”.

VII.- Régimen de plazos.

Una de las cuestiones más importantes a la que hace frente la LGVBC es la relativa a los plazos. Con tal finalidad, el texto legal se pronuncia fijando tres plazos distintos, según se refiera a la delimitación temporal de la exigencia de conformidad de los bienes con el contrato, al plazo de prescripción de las acciones que pudieran asistir al consumidor y, por último, fijando un plazo de denuncia que, como carga, recae sobre el comprador.

El primero de estos plazos es el que sanciona el artículo 9, 1º de la LGVBC. Conforme con esta norma

“el vendedor responde de las faltas de conformidad que se manifiesten en un plazo de dos años desde la entrega”.

El significado de este plazo no es otro que el de delimitar temporalmente la exigencia de conformidad, pues ésta ha de mantenerse durante tal periodo. Lógicamente, al sentarse la referencia temporal en que las exigencias de conformidad deben satisfacerse, también se está delimitando el alcance en el tiempo de la responsabilidad que pudiera requerirse al vendedor. Con esta previsión, en definitiva, la LGVBC establece que las faltas de conformidad que vengan a producirse en el bien adquirido dentro del plazo de dos años a contar desde la fecha de entrega generarán la oportuna responsabilidad del vendedor, de tal suerte que, en esos supuestos, el consumidor podrá actuar los remedios ya vistos.

Ahora bien, a los efectos de hacer realidad la responsabilidad que pudiera resultar exigible al vendedor, no bastará con que la falta de conformidad del bien se manifieste dentro del plazo bianual indicado. Recuérdese que es necesario, además, que la falta de conformidad sea originaria, es decir, que tenga su origen en el vendedor o en una fase anterior del proceso de producción y distribución del bien. Como ya sabe-

mos, no habrá lugar a exigir responsabilidad alguna al vendedor si la falta de conformidad obedece a una actuación posterior a la entrega y que lleve a cabo el consumidor (ad ex. uso incorrecto del bien). Desde un punto de vista práctico, me parece oportuno destacar que, si el consumidor quisiera actuar la responsabilidad del vendedor por la falta de conformidad, será preciso que acredite dos extremos. En primer lugar, resulta necesaria la prueba de que la falta de conformidad se ha producido dentro del período de dos años a contar desde la fecha de entrega del bien al consumidor. Pero, también, igual exigencia probatoria debe actuarse respecto del carácter originario de la falta de conformidad, pues el consumidor tendrá que acreditar que la falta de conformidad verificada no se justifica en un suceso o actuación posterior a la entrega.

Desde luego, esta última exigencia plantea delicados problemas en la práctica y cuya trascendencia no se puede ocultar pues, en definitiva, la realidad de las previsiones legales en torno a la responsabilidad del vendedor y, por tanto, la adecuada protección de los derechos del comprador-consumidor se hacen depender del cumplimiento por éste de la carga probatoria citada. Pues bien, respecto de la necesidad de que el consumidor pruebe el carácter originario de la falta de conformidad creo que cabe hacer dos consideraciones. En primer lugar, que tal probanza dará un protagonismo indudable a la prueba pericial pero, también, a la de presunciones, basando a estos efectos que el consumidor acreditara aquellos indicios relevadores del uso correcto del bien y que, por tanto, obligarían a acreditar el carácter originario de la falta de conformidad. Por otro lado, el texto legal parece ser consciente de la dificultad que para el consumidor supone el cumplimiento de la carga de la prueba acerca de su actuación correcta y, por tanto, del carácter originario del defecto. Por ello, sienta una regla de presunción, *"iuris tantum"*, ya que el artículo 9, 1º LGVBC advierte que

"salvo prueba en contrario, se presumirá que las faltas de conformidad que se manifiesten en los seis meses posteriores a la entrega ya existían cuando la cosa se entregó, excepto cuando esta presunción sea incompatible con la naturaleza del bien o la índole de la falta de conformidad".

La fijación de este plazo bianual como plazo durante el cual la falta de conformidad genera la pertinente responsabilidad del vendedor ha sido, si se me permite la expresión, una de las grandes *"estrellas"* de esta Ley. Ahora bien, dada la amplitud de supuestos a los que, en principio, resulta de aplicación el texto legal, se comprenderá también que el plazo fijado en el artículo 9, 1º LGVBC haya sido objeto de críticas. Por todo ello, me parece que ha de encararse otra cuestión, pues habrá que interrogarse acerca de si este plazo tiene siempre, y en todo caso, carácter necesario o, por el contrario, es posible alguna excepción.

En principio, y como regla general, el pacto en el contrato de compraventa por el que se dispusiera un plazo inferior al bianual señalado en la LGVBC, limitando el vendedor su responsabilidad a un plazo inferior, resultaría derechamente contrario a

cuanto disponen los artículos 1 y 4 del texto legal. La única excepción que expresamente advierte la norma es la relativa a los supuestos de compraventa de bienes usados o de segunda mano, en donde se permite tal pacto siempre y cuando el plazo contractualmente dispuesto no fuera inferior a un año (cfr. art. 9, 1º LGVBC). Ahora bien, el problema pudiera ser bastante más complicado, como bien lo viene a mostrar el análisis de algunos supuestos particulares en los que, como veremos, pudiera resultar legítimo un pacto como el que se acaba de destacar.

El primer supuesto que conviene analizar es el de la compraventa de un bien defectuoso. Desde luego, no puede discutirse la licitud del supuesto, pues la falta de conformidad es no sólo conocida sino, también, querida por el comprador, ya que tal circunstancia tiene sus consecuencias en la pertinente rebaja del precio. Pese al defecto, que siempre es previamente conocido y valorado por el consumidor, la adquisición le permite al comprador la satisfacción de las necesidades que le llevaron a contratar. Pues bien, en estos supuestos de compraventa de bienes defectuosos son posibles dos casos distintos, pues junto con aquél en donde quedaría excluida la responsabilidad del vendedor por la falta de conformidad ya conocida por el consumidor, también es posible otro en el que el defecto no altera las exigencias de conformidad (uso típico, uso especial, estándar de calidad y prestaciones) sino que, simplemente, limita su alcance en el tiempo. Se trataría de aquellos supuestos en que el defecto no priva de utilidad a la cosa adquirida sino que, antes bien, el defecto consiste en la limitación de tal conformidad a un período inferior al legalmente dispuesto. Serían aquellos casos, ad ex., de máquinas en que el defecto de los materiales empleados o el diseño del producto hacen que ese bien mantenga su utilidad y prestaciones que de él cabe esperar pero que, sin embargo, la vida útil de la cosa se limita a un período inferior al legal, conociéndose y valorándose tal circunstancia de forma relevante por las partes, con las oportunas consecuencias en el precio. En este supuesto, y atendiendo el pacto fijado por las partes y que determina la vida útil del bien adquirido, no parece que exista duda razonable para afirmar, dado que se trata de la adquisición de un bien defectuoso, la licitud de tal estipulación contractual. El vendedor responderá de la falta de conformidad que se produzca, a tenor de lo dispuesto en la LGVBC, pero siempre y cuando esa falta de conformidad se produzca durante el período de tiempo fijado contractualmente y que resulta ser inferior al plazo bianual. En este caso, el defecto conocido y querido afecta al mantenimiento en el tiempo de la utilidad esperable de lo adquirido, la cual no puede alcanzar la vigencia que, en principio, requiere el texto legal. No ha de olvidarse que media una previa declaración del vendedor, aceptada por el consumidor, en la que manifiesta la existencia de ese tipo de defecto y limita su responsabilidad en el tiempo.

Un segundo supuesto, que no ha dejado de generar alguna duda entre los prácticos, es el de la compraventa de bienes con fecha de caducidad. Entiendo que, en razón de la naturaleza del producto adquirido, no cabe extender la garantía legal a los dos años que requiere la Ley sino, antes bien, al plazo de caducidad que caracteriza ese producto. No hay que olvidar dos extremos que justifican tal afirmación. Desde luego, habrá que recordar cómo las exigencias de conformidad se determinan

según un criterio funcional, pues no puede irse más allá del uso típico de la cosa, salvo que mediara una previa declaración justificativa de un uso especial. Por otra parte, en estos casos el consumidor conoce, o no pudo dejar de conocer, la falta de conformidad en el momento de adquisición al conocer el plazo de caducidad del producto. Esta circunstancia excluye toda responsabilidad del vendedor por la falta de conformidad tras el agotamiento del plazo de caducidad del bien que resultara inferior al mínimo legal. De este modo, la responsabilidad del vendedor ex artículo 4 LGVBC se contrae a aquellas faltas de conformidad que se produjeran dentro del citado plazo de caducidad.

Al hilo de este supuesto cabe hacer referencia a otro que ha suscitado algunas dudas en la práctica. Me refiero a aquellos casos de adquisición de bienes en los que cabe esperar, sin matiz alguno, una vida útil con una duración igual, al menos, a la previsión bianual y que, sin embargo, son bienes complejos en los que algunos de sus componentes sí presentan, como característica propia, un plazo de caducidad inferior a la extensión del plazo legal, pues la vida útil de ese componente se agota por el mero uso sin llegar a cubrir el tiempo requerido con carácter general en la LGVBC. Este sería, ad ex., el supuesto de los automóviles, en el que ciertos componentes tienen una duración inferior al plazo legal. En estos supuestos, parece razonable aplicar las reglas generales, de tal manera que el vendedor será responsable de las faltas de conformidad que pudieran producirse dentro de los dos años a contar desde la fecha de entrega del bien. Ahora bien, esta afirmación no impediría que el profesional limitara su responsabilidad, en estos bienes complejos y respecto de los componentes sujetos a plazo de caducidad, a la concreta duración fijada - y pactada o publicitada - para los mismos y que pudiera resultar inferior al plazo bianual.

Como habrá podido comprobarse, la aparente sencillez de la fijación del plazo bianual desaparece, dada la multiplicidad y diversidad de supuestos a los que resultan de aplicación las exigencias dispuestas en la LGVBC. Ahora bien, no nos ha de bastar con señalar las posibles excepciones al citado plazo sino que, también, me parece que es necesaria otra advertencia más. Y, en este sentido, no ha de olvidarse que la viabilidad de las posibles limitaciones al plazo general dispuesto por el artículo 9, 1º LGVBC requiere algo más, en el sentido de que resulta exigible una cierta carga de diligencia al vendedor, pues de una u otra manera, el consumidor ha de conocer, o no puede haber dejado de conocer, no sólo la limitación temporal de la responsabilidad asumida por el profesional sino, también, el fundamento al que obedece y que viene a legitimar una contracción temporal de esa responsabilidad. Obviamente, dada la diversidad de supuestos posibles, las concretas circunstancias que rodeen la adquisición, así como la naturaleza del producto, permitirán valorar si se ha satisfecho o no tal exigencia. Habrá supuestos en que prácticamente sea muy fácil que el vendedor dé cumplimiento a tal exigencia y ante los cuales el consumidor no podría negar su conocimiento o cognoscibilidad del plazo de caducidad o cualquier otra circunstancia relevante (ad ex. alimentos perecederos). Pero en otros supuestos, las dificultades podrán ser mayores (ad ex. componentes de una máquina) Por ello, entiendo que la eficacia práctica de las limitaciones a cuanto dispone el artículo 9, 1º LGVBC no sólo

requerirán de la necesidad de responder a un fundamento objetivo sino, también, del hecho de que el vendedor así lo pactara expresamente o, a través de los medios que estime oportunos, publicite su existencia y alcance.

El plazo bianual sancionado en el artículo 9, 1º LGVBC suscita otro tipo de cuestiones. Sin ánimo de exhaustividad, podría ser oportuno referirse a otros dos aspectos. Así, y desde un punto de vista de política jurídica, puede cuestionarse el acierto de haber fijado un criterio excluyente por referencia a una delimitación tan sólo temporal. Con la previsión del plazo de dos años, la norma pretende asegurar un uso estándar, extendiendo el régimen de responsabilidad por las faltas de conformidad, bajo la consideración de que tal período se corresponde con la vida útil de la cosa adquirida. Ese criterio puede ser acertado. Pero, quizás, lo que ya no supone tanto acierto sea el dotar al puro criterio temporal de un carácter excluyente. En efecto, la práctica enseña cómo es posible y frecuente que para cierto tipo de bienes se adopte no sólo un simple criterio temporal sino, también y con carácter alternativo, otra referencia que permita cuantificar el uso estándar del producto y del que el vendedor ha de responder por la falta de conformidad. Sería el supuesto, por citar el más evidente, de los automóviles, en donde la delimitación de la responsabilidad tomaba como referencia la alternativa entre el plazo fijado o el kilometraje desarrollado.

Por otro lado, también ha de hacerse una segunda referencia, aun cuando ahora respecto de la operatividad del plazo ex artículo 9, 1º LGVBC en relación con los bienes de segunda mano. Es una realidad que el mercado español de segunda mano no tiene la dimensión que se da en otros países de nuestro entorno. Pero, también es cierto que el pronóstico de muchos economistas asegura un importante desarrollo del mismo. Pues bien, la norma advierte que en los supuestos en que el bien adquirido sea de segunda mano *“el vendedor y el consumidor podrán pactar un plazo menor, que no podrá ser inferior a un año desde la entrega”*. Me parece que, dadas las circunstancias del bien de consumo, la previsión legal está absolutamente justificada. Ahora bien, no han de olvidarse algún extremo más. El texto legal no fija una plazo inferior en los supuestos en que la adquisición sea de un bien de segunda mano sino, tan sólo, lo permite. Esta idea obliga a una importante conclusión, pues si no mediara pacto o declaración pública expresa que indicara la menor duración, la responsabilidad del vendedor por la falta de conformidad, también de bienes de segunda mano, se extenderá por el plazo general de dos años.

Junto a este plazo general que delimita el alcance de la responsabilidad del vendedor por la falta de conformidad, la LGVBC dispone otras dos reglas de plazos.

El apartado tercero del citado artículo 9 de la LGVBC señala cuál es el plazo de prescripción de las acciones que asisten al consumidor para hacer valer los derechos que, ante la falta de conformidad, le atribuye la Ley. El texto legal advierte que la acción *“prescribirá a los tres años desde la entrega del bien”*. La decisión del legislador fijando este plazo es respetuosa con las exigencias dispuestas en la Directiva 44/99/CE pero, pese a ello, su corrección no deja de suscitar alguna duda razonable. El concreto plazo fijado en la norma responde a la decisión del legislador español que así juzgó

su conveniencia, respetando el mínimo de dos años dispuesto en el artículo 5, 1º de la citada Directiva. Ahora bien, sin venir obligado a tal proceder (vid. art. 8, 2º de la Directiva 44/99/CE), la LGVBC reproduce el error que ya aparecía en la norma comunitaria, pues fija como “*dies a quo*” en el cómputo del plazo de prescripción la fecha de la entrega del bien y no la del momento en que se verificara la falta de conformidad del bien con el contrato. De este modo, se llega a un resultado que, incluso, pudiera suscitar dudas de constitucionalidad (vid. arts. 24, 1º y 51, 1º de la Constitución), pues, en contra del criterio general vigente en nuestro Derecho privado (vid. art. 1969 C.c.), comienza el cómputo del plazo de prescripción cuando el consumidor aún no puede acudir al ejercicio de tal acción.

Por otro lado, el apartado cuarto del artículo 9 de la LGVBC dispone un nuevo plazo en el que el consumidor ha de dar cumplimiento a una carga que le impone el texto legal. Así, la norma advierte que “*el consumidor deberá informar al vendedor de la falta de conformidad en el plazo de dos meses desde que tuvo conocimiento de ella*”. Sobre el consumidor recae, entonces, un deber de denuncia al que ha de dar satisfacción en ese plazo de dos meses. Sin embargo, la norma no señala consecuencia alguna anudada al incumplimiento de tal exigencia, por lo que tal circunstancia en nada ha de incidir en la exigibilidad y eficacia de los derechos que asisten al consumidor ante la falta de conformidad. La única consecuencia a que pudiera conducir el incumplimiento de tal deber - omisión, denuncia extemporánea - es a la posible indemnización que el vendedor podría requerir como consecuencia del daño causado y que tiene su origen en la falta de comunicación por parte del comprador.

VIII.- La llamada acción directa frente al productor.

La responsabilidad exigible al vendedor por la falta de conformidad de los bienes respecto del contrato, con independencia de si el origen del defecto radica en su actuación o en una fase anterior del proceso de producción y distribución del bien, abre un amplísimo temario de cuestiones relativas a las relaciones entre este profesional y el productor y otros sujetos anteriores a aquél. Sin embargo, desde el punto de vista que ahora nos interesa, la LGVBC toma en consideración la actuación del productor para sentar una regla de difícil inserción en nuestro Derecho privado (art. 1257 C.c.)

El primer inciso del artículo 10 de este texto legal dispone que

“Cuando al consumidor le resulte imposible o le suponga una carga excesiva dirigirse frente al vendedor por la falta de conformidad de los bienes con el contrato de compraventa podrá reclamar directamente al productor con el fin de obtener la sustitución o reparación del bien”

Esta previsión de la LGVBC, ajena a cuanto dispone la Directiva 44/99/CE (Vid. art. 4), no deja de suscitar dudas e interrogantes que pueden afectar a su efi-

cacia en orden a hacer valer los derechos que le asisten al comprador. La primera de estas dudas es la relativa a quién debe merecer, a estos efectos, la consideración de “*productor*”. El texto legal nos ofrece una respuesta expresa, pues el inciso tercero de este precepto señala que “*se entiende por productor al fabricante de un bien de consumo o al importador del mismo en el territorio de la Unión Europea o a cualquier persona que se presente como tal al indicar en el bien de consumo su nombre, marca u otro signo distintivo*”.

Resuelta la duda anterior, quedan, sin embargo, por enfrentar los problemas principales que puede ocasionar la previsión del citado artículo 10 LGVBC, ya que habrá que concretar cuándo y cómo responde el productor, así como qué cabe que el consumidor pueda exigir de él.

Respecto de cuándo responde el productor, el citado inciso primero del artículo 10 del texto legal parece concretar los supuestos a aquellos casos en que al consumidor le resulte “*imposible o le suponga una carga excesiva*” dirigirse frente al vendedor por la falta de conformidad. En realidad, todo lleva a pensar que estamos ante una norma de cierre del sistema, a la que hay que atribuir un papel marginal, reduciendo su virtualidad a supuestos de auténtica imposibilidad en el ejercicio de la pertinente acción (ad ex. cierre de establecimiento y extinción de la persona jurídica que era titular) o que generen para el consumidor una carga excesiva (ad ex. situación concursal del vendedor)

Una vez conocidos los supuestos de responsabilidad, habrá que intentar concretar el alcance de la misma para el productor, esto es, cómo responde. La previsión legal es que el productor responderá “*en los mismos plazos y condiciones que los establecidos para el vendedor*”. Sin embargo, la causa de la responsabilidad exigible al productor se reduce, pues queda limitada a aquellos supuestos en que la falta de conformidad “*se refiera al origen, identidad o idoneidad de los bienes de consumo, de acuerdo con su naturaleza y finalidad y con las normas que los regulan*”. Esta solución resulta totalmente acertada, pues impide imputar al productor faltas de conformidad que tienen su causa en el vendedor (ad ex. incumplimiento del uso especial comprometido por este último).

Pero, de igual modo, es preciso concretar qué derechos asisten al consumidor cuando quiera hacer valer la responsabilidad del productor por la falta de conformidad. En línea de principio, debería responderse a este interrogante señalando que el consumidor podría actuar todos y cada uno de los remedios que le reconoce el artículo 4 del texto legal. Pese a ello, y de forma acertada, el inciso primero del artículo 10 de la LGVBC limita esas opciones, pues sólo cabe la reclamación frente al productor “*con el fin de obtener la sustitución o reparación del bien*”. Y esta decisión del legislador parece más que razonable, pues fácilmente se entenderá la improcedencia de la “*actio quanti minoris*” o de la rehidibitoria si se recuerda que el productor no es parte en el contrato de compraventa.

IX.- La garantía comercial

El régimen someramente analizado no impide el posible pacto contractual por el que se disponga de una garantía comercial a favor del consumidor-comprador. Así lo viene a poner de manifiesto el artículo 11, 1º de la LGVBC, al señalar que *“la garantía comercial que pueda ofrecerse adicionalmente obligará a quien figure como garante en las condiciones establecidas en el correspondiente documento de garantía y en la correspondiente publicidad”*.

Si se repasa el tenor literal de la regla que se acaba de mencionar, será relativamente fácil poder destacar cuáles son las características que adornan este pacto. En primer lugar, la garantía comercial tiene carácter adicional, pero no necesario. De igual modo, puede ser prestada por el vendedor pero, también, por un tercero. En último lugar, y por su mismo concepto, la garantía comercial ha de suponer siempre una ventaja respecto del régimen legal, el cual no puede verse impedido ni limitado por el contenido de este pacto negocial.

En lo que hace a su contenido habrá de estarse a lo que hubieran acordado las partes. No obstante esa determinación contractual, el artículo 11, 3º del texto legal especifica un contenido mínimo que ha de respetarse si se quisiera que la adquisición se acompañara de garantía comercial (bien sobre el que recae la garantía, identificación del garante, no afectación de los derechos reconocidos en esta Ley, derechos atribuidos en virtud de tal pacto contractual, plazo de duración, vías de reclamación). La acción que asiste al consumidor para realizar los derechos conferidos por la garantía prescribirá a los seis meses, a contar desde la fecha en que se agotara el plazo dispuesto como de garantía comercial.

La garantía comercial deberá formalizarse por escrito o en un soporte duradero siempre que sea solicitado por el consumidor. Esta obligación de formalización se dará en todo caso, y con independencia de petición alguna, si lo adquirido fuera un bien de naturaleza duradera. De todos modos, la ausencia de forma no incidirá en la eficacia y validez de la garantía comercial que se hubiera prestado.

X.- Indicación bibliográfica.

Álvarez Vega, M. I.: Régimen jurídico de la prestación defectuosa. Significación del principio de falta de conformidad en el Derecho europeo, en AAVV, Bases de un Derecho Contractual Europeo. Bases of a European Contract Law, Santiago Espiau Espiau / Antoni Vaquer Aloy (eds.), Tirant lo blanch, Valencia, 2003.- **Andreu Martínez, B.:** Incumplimiento anticipado”: regulación en los principios de derecho contractual europeo y soluciones a la vista del código civil español, en AAVV, Bases de un Derecho Contractual Europeo. Bases of a European Contract Law, Santiago Espiau Espiau / Antoni Vaquer Aloy (eds.), Tirant lo blanch, Valencia, 2003.- **Avilés García:**

Problemas de derecho interno que plantea la incorporación y aplicación de la directiva 1999 / 44 / CE sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de bienes de consumo, Act. Civ. 4 (2000).- **Avilés García**: Las garantías en la venta de bienes y el principio de conformidad del contrato: situación actual y perspectivas, RCDI, 661 (2000), pp. 2727 – 2816 [también en Derechos de los consumidores y usuarios, A. de León Arce (dir.), Tirant lo blanch, Valencia, 2000].- **Badenes Gasset, R**: El contrato de compraventa, Librería Bosch, Barcelona, 1979, 2.ª edición [Bosch, Barcelona, 1995, 3.ª edición].- **Bercovitz Rodríguez-Cano, R.**: La naturaleza de las acciones re-
dhibitoria y estimatoria de la compraventa, ADC, 1969, pp. 777 y ss.- **Borrell y Soler, A. M.**: El contrato de compraventa según el Código civil español, Bosch, Barcelona, 1952.- **Carrasco Perera, A.**: Failure, breach and non – conformity in contracts. A Spanish and European approach, en Bases de un Derecho Contractual Europeo. Bases of a European Contract Law, Santiago Espiau Espiau / Antoni Vaquer Aloy (eds.), Tirant lo blanch, Valencia, 2003.- **Carrasco Perera, A.**: Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales, XV 1.º, M. Albaladejo / S. Díaz Alabart (dirs.), Edersa, 1991.- **Carrasco Perera, A - Cordero Lobato, E. - Martínez Espín, P.**: Transposición de la Directiva comunitaria sobre venta y garantía de bienes de consumo, Est.Cons. 52 (2000), pp. 125 – 146.- **Cavanillas Múgica, S.**: Las prestaciones propias de cada producto o servicio (art. 8. 1 LGDCU), Aranzadi Civil (1993) I.- **Cillero de Cabo, P.**: Consideraciones en torno a la armonización europea en materia de venta y garantía de bienes de consumo y su futura incorporación al ordenamiento jurídico español, Est. Cons. 57 (2001).- **Corral García**: La Directiva 1999/44/CE, de 25 de Mayo, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo: un nuevo régimen de saneamiento en la compraventa de bienes muebles, Rev. Der. Patr., 5, 2000, pp. 521 y ss.- **De la Iglesia Monje, M. I.**: El principio de conformidad del contrato de compraventa internacional de mercaderías, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2001.- **De Verda y Belmonte, J.R.**: Crónica jurisprudencial sobre las acciones edilicias, Rev. Der. Patr., 5, 2.000, pp. 475 y ss.- **De Verda y Belmonte, J.R.**: La Directiva sobre garantías de los bienes de consumo, Noticias de la UE n.º 211 / 212.- **Díaz Alabart, S.**: Comentario al artículo 12, en AAVV, “Comentarios a la Ley de Ordenación del Comercio minorista y a la Ley orgánica complementaria”, dir. por Piñar Matas y Beltrán Sánchez, Madrid, 1997, pp. 112 y ss.- **Díez-Picazo, L. (dir.)**: La compraventa internacional de mercaderías. Comentario de la convención de Viena, Cívitas, Madrid, 1998, *sub* arts. 61 a 64, pp. 492 – 508.- **Díez Picazo, L., Roca Trías, E. y Morales Moreno, A.**: Los principios del Derecho europeo de Contratos, Civitas, Madrid, 2002.- **Evangelio Llorca**: La garantía del artículo 11 LGDCU y la Directiva 99 / 44 / CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, RCDI 2002, pp. 1301 – 1366.- **Fenoy Picón, N.**: Falta de conformidad e incumplimiento en la compraventa (Evolución del ordenamiento español), Madrid, 1996.- **Fernández de Vera Ruiz, M.C.**: Directiva 99 / 44 / CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo y su transposición al Derecho español, Est. Cons., 60 (2002).- **García-Cruces, J.A.**: Las garantías contractuales como protección frente a los defectos de producto, DN, 132, Septiembre, 2001, pp. 1 y ss.- **García Rubio. M.P.**: La transposición de la Directiva

1999/44/CE al Derecho español. Análisis del Proyecto de Ley de garantías en la venta de bienes de consumo, La Ley, nº 5747, 26 de Marzo de 2003.- **Garreta, J.M.:** Denuncia de vicios en la compraventa mercantil, RJCAt 1976, pp. 115 y ss.- **Gómez, F.:** Directiva 1999/44/CE sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de bienes de consumo: una perspectiva económica, Indret, 4/2001, pp. 1 y ss.- **González Pacanowska, I.:** Comentario al artículo 12, en AAVV, “Régimen jurídico general del comercio minorista”, coord. por Alonso Espinosa y otros, Madrid, 1999, pp. 190 y ss.- **Jordá Capitán:** La Directiva 1999/44/CE, de 25 de Mayo, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de consumo. Consideraciones respecto de su repercusión en los regímenes de garantía legal y garantía comercial en el ordenamiento jurídico español, CDC, 31, 2000, pp. 127 y ss.- **Langle y Rubio, E.:** El contrato de compraventa mercantil, Bosch, Barcelona, 1958.- **Lete Achirica, J.:** La Directiva sobre la venta y las garantías de los bienes de consumo de 25 de Mayo de 1.999 y su transposición en el Derecho español, Act. Civ., 4, 1999, pp. 1.365 y ss.- **Llácer Matakás:** Saneamiento por vicios ocultos, 1992. Llácer Matakás: La responsabilidad del vendedor de cosa defectuosa: la trasposición de la Directiva 99 / 44 / CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, Carta Mercantil 26 (2001).- **López y López, A. M.:** sub arts. 45 a 52, en Díez - Picazo (dir.), La compraventa internacional de mercaderías. Comentario de la convención de Viena Cívitas, Madrid, 1998, , pp. 405 – 461.- **Marco Molins, J.:** La garantía legal sobre bienes de consumo en la Directiva 1999/44/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de Mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de bienes de consumo, RCDI, 2002, pp. 2275 y ss.- **Marsal Guillamet, J. - Lauroba Lacasa, E.:** Mecanismos de protección en caso de incumplimiento contractual. Cumplimiento específico e indemnización de daños y perjuicios, en Bases de un Derecho Contractual Europeo. Bases of a European Contract Law, Santiago Espiau Espiau / Antoni Vaquer Aloy (eds.), Tirant lo blanc, Valencia, 2003.- **Marín López, J.J.:** Comentario al artículo 12, en AAVV, “Ordenación del comercio minorista”, coord. por Arimany y Manubens, Barcelona, 1996, pp. 108 y ss.- **Martínez de Aguirre y Aldaz, C.:** Las condiciones de la protección eficaz de los consumidores en los contratos sobre prestaciones duraderas: conformidad y garantía, Est. Cons., 16, 1989, pp. 97 y ss.- **Morales Moreno, A.:** El alcance protector de las acciones edilicias, ADC, 1980, pp. 585 y ss.- **Morales Moreno, A.:** Comentario a los artículos 1.484 y ss., en AAVV, “Comentario del Código Civil”, vol. II, Madrid, 1991, pp. 953 y ss.- **Morales Moreno, A.:** Declaraciones públicas y vinculación contractual (Reflexiones sobre una Propuesta de Directiva), ADC, 1999, pp. 265 y ss.- **Morales Moreno, A.:** Adaptación del Código civil al Derecho europeo: la compraventa, *El Dret català en el context europeu. XII Jornades de Dret Català a Tossa*, coord. Universitat de Girona, Tirant lo blanc, Valencia.- **Moreno-Torres Herrera, M.L.:** Los plazos de ejercicio de los derechos del consumidor ante la falta de conformidad con el contrato en la Directiva 1999/44/CE y su transposición a los ordenamientos: un caso de desarmonización, La Ley, nº 5655, 14 de Noviembre de 2002 = Bases de un Derecho Contractual Europeo. Bases of a European Contract Law, Santiago Espiau Espiau / Antoni Vaquer Aloy (eds.), Tirant lo blanc, Valencia, 2003.- **Navas Navarro, S.:** La Directiva sobre la venta de bienes de consumo: la garantía legal, Homenaje al Profesor

Bernardo Moreno Quesada, R. Herrera Campos (ed.), III, Universidad de Almería, Almería, 2000, pp. 1305 – 1326.- **Ortí Vallejo, A.:** Los defectos de la cosa en la compraventa civil y mercantil. El nuevo régimen jurídico de las faltas de conformidad, Granada, 2002.- **Ortí Vallejo, A.:** La compraventa de vehículos usados: caracteres y efectos, RDPPr febrero (1987), pp. 120 – 144.- **Ortí Vallejo, A.:**La protección del comprador por el defecto de la cosa vendida, Ediciones TAT, Granada, 1987.- **Ortí Vallejo, A.:**Los vicios en la compraventa y su diferencia con el “aliud pro alio”: jurisprudencia más reciente, Aranzadi Civil (1996).- **Ortí Vallejo, A.:** El nuevo régimen de los defectos de la cosa vendida en la Directiva 1999 / 44: criterios generales para su transposición, Aranzadi Civil 9 (2001).- **Paniagua Zurera, M.:** La protección del adquirente no profesional de bienes muebles defectuosos en la compraventa mercantil, tras la Ley 26/1984, de 19 de Julio, General para la defensa de los Consumidores y Usuarios, CDC, 9, 1991, pp. 111 y ss.- **Parra Lucán, M.A.:** Los derechos mínimos del titular de la garantía del artículo 11 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ADC, 1988, pp. 523 y ss.- **Parra Lucán, M.A.:** Comentario al artículo 12, en AAVV, “Comentarios a las Leyes de Ordenación del Comercio minorista”, coord.. Bercovitz Rodríguez-Cano y Leguina Villa, Madrid, 1997, pp. 199 y ss.- **Prats Albentosa, L.:** La entrega de cosa diversa a la pactada (aliud pro alio) como incumplimiento resolutorio en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, RGD 573 (1992), pp. 5081 y ss.- **Reyes López, M.ª J.:** La idea de conformidad en el ordenamiento jurídico español tras la entrada en vigor de la Directiva 1999 / 44 / CE, Derecho patrimonial europeo, Palao Moreno - Prats Albentosa - Reyes López (coords.), Aranzadi, Pamplona, 2003, pp. 321 – 338.- **Rubio Garrido, T.:** La garantía del artículo 11 LCU, ADC, 1990, pp. 867 y ss.- **Sánchez Calero:** Denuncia de vicios en la compraventa mercantil, ADC 1959, pp. 1191 y ss.- **Sánchez Calero:** Vicios ocultos y ejercicio de acciones, RDM 1956, pp. 447 y ss.- **Sanz Valentín:** La Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, Act. Civ., 3, 1999, pp. 1.073 y ss.- **Sanz Valentín:** El concepto de bienes de naturaleza duradera en la construcción de un régimen armonizado en materia de garantías en la venta, en Bases de un Derecho Contractual Europeo. Bases of a European Contract Law, Santiago Espiau Espiau / Antoni Vaquer Aloy (eds.), Tirant lo blanch, Valencia, 2003.- **Torres Lana, J.A.:** La garantía en las ventas al consumidor, Est. Homenaje al Prof. Lacruz Berdejo, I, Barcelona, 1992, pp. 791 y ss.- **Vaquer Aloy, A.:** Incumplimiento del contrato y remedios, en Derecho Privado Europeo, Sergio Cámara Lapuente (coord.), Colex, Madrid, 2003.- **Vérgez, M.:** La protección del consumidor en la Ley de garantías en la venta de bienes de consumo, Aranzadi, Pamplona, 2004.

LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL

Eugenio Ribón Seisdedos

CEACCU

- 1.- Concepto de servicios de tarificación adicional.
- 2.- Marco normativo.
 - 2.1. Antecedentes.
 - 2.2. Regulación Actual.
 - 2.3. Perspectivas de futura regulación.
- 3.- Clasificación de los servicios de tarificación adicional.
- 4.- Precio y tiempo de prestación de los servicios de tarificación adicional.
- 5.- Derechos de los usuarios.
- 6.- Conflictos más frecuentes en los servicios de tarificación adicional.
 - 6.1. Servicios de voz.
 - 6.2. Servicios de datos.
- 7.- Cauces de reclamación.

LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL

Eugenio Ribón Seisdedos

CEACCU

1. CONCEPTO DE SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL

Siguiendo el concepto ofrecido por la vigente normativa¹, debemos entender por Servicios de Tarificación Adicional (STA), aquellos servicios que, a través de la marcación de un determinado código, conllevan una retribución específica y añadida al coste del servicio telefónico disponible al público por la prestación de servicios de información o de comunicación determinados.

De esta definición podemos extraer las notas fundamentales de los STA:

- a) Son servicios prestados mediante la red telefónica.
- b) Son servicios de *información o comunicación* (no de telecomunicaciones).
- c) Suponen para el usuario llamante un coste superior al del servicio telefónico disponible al público.

La International Audiotext Regulators Networks (IARN), red creada en 1995 con objeto de intercambiar información sobre los servicios de tarificación adicional y erradicar malas prácticas en el sector, en la que se encuentran integrados gran parte de los países de nuestro entorno (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia,

¹ Art. 4.1 Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones (B.O.E. núm. 46, de 22 de febrero de 2002).

Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza), advierte que la definición precisa de los servicios de tarificación *adicional (premium rate services)* difiere entre los distintos estados miembros. Sin embargo, ofrece tres características comunes por lo general a este tipo de servicios, a saber²:

- a) Los servicios son prestados a través de llamadas, utilizando las redes de comunicación electrónicas. La definición de servicios de tarificación adicional se ha extendido a mensajes de texto.
- b) Los usuarios llamantes pagan más por un servicio de tarificación adicional que por una simple llamada al mismo destino. A cambio reciben algún valor adicional, tales como entretenimiento o información. Este valor adicional es provisto por un “proveedor de servicios”.
- c) La operadora telefónica del llamante factura al usuario por la llamada de tarificación adicional y realiza su cobro. El ingreso adicional por el servicio prestado es entregado por la compañía operadora al prestador de servicios.

De la misma esencia, participa la definición dada por el Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services (ICSTIS) del Reino Unido, que se refiere a los servicios de tarificación adicional como aquéllos en los que parte del importe total pagado por el cliente al operador de red, es abonado por el contenido de la llamada u otro producto o servicio ofrecido en su curso, o como consecuencia directa de la llamada, es pasado por el operador de red, directa o indirectamente, al prestador de servicios³.

En otros países como Argentina, son conocidos también como servicios de audiotexto, definiéndose como los servicios de telecomunicaciones de valor agregado que permiten a las personas acceder a información a través del teléfono o mantener una comunicación interactiva con un computador o personas. El servicio de audiotexto y la información en él involucrada, son brindados al público usuario por Prestadores de Servicios en Competencia, a través de Centros Servidores debidamente homologados y conectados a la red telefónica de los operadores, a través de líneas con numeración y tasación diferenciales⁴.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. ANTECEDENTES.

La primera referencia genérica a los Servicios de Valor Añadido y sobre la que se fueron construyendo lo que hoy podemos conocer como Servicios de Tarificación

2 IARN Handbook For Premium Rate Services, Hamburg, September, 2002, p. 2.

3 Code of Practice ICSTIS, London, March 2002 (Amended December 2002), p. 3

4 Reglamento para la prestación de los Servicios de Audiotexto aprobado como Anexo I a la Resolución N° 2172 CNT/94



Adicional, la hallamos en el Capítulo III, del Título II de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones⁵.

Así, el artículo 20 se refería a los Servicios de Valor Añadido, como aquellos servicios de telecomunicación que, no siendo servicios de difusión, y utilizando como soporte servicios portadores o servicios finales de telecomunicación, añaden otras facilidades al servicio soporte o satisfacen nuevas necesidades específicas de telecomunicación como, entre otras, acceder a información almacenada, enviar información o realizar el tratamiento, depósito y recuperación de información.

La regulación de los servicios de tarificación adicional propiamente dicha, encuentra, sin embargo, sus primeras referencias normativas en el año 1993, fruto de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo por diversas instituciones y particulares, entre las que siempre figuró en lugar destacado en la tutela de los derechos de los usuarios, la entonces Federación Española de Asociaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (FEACCU), actualmente Confederación (CEACCU).

En la primera de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo, que dio como fruto la Recomendación 51/1992, de 23 de octubre, sobre sistema de acceso y desconexión a las líneas 903⁶ dirigida al Ministro de Obras Públicas y Transportes, se exponía la preocupación por la insuficiente información facilitada al usuario en cuanto al precio de los servicios e identificación del prestador, así como la ausencia de un control efectivo que impidiera el libre acceso de los menores a estos servicios.

⁵ BOE núm. 303, de 19 de diciembre de 1987.

⁶ BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 51. Pág. 258.

La segunda de las quejas presentadas, impetraba la intervención del Defensor con motivo de las suspensiones del servicio telefónico que venían padeciendo numerosos abonados por impagos de facturas relacionadas con servicios de tarificación adicional. El Defensor del Pueblo acogía la petición de la CEACCU y OCU, elevando al Presidente de Telefónica de España, S.A., la Recomendación 69/1992, de 30 de diciembre, sobre restablecimiento del servicio telefónico a los abonados a los que les ha sido suspendido por impago de facturas correspondientes a servicios de líneas 903⁷.

Al año siguiente, en 1993, fruto de la alarma social generada por las elevadas facturas telefónicas recibidas por miles de usuarios, se creaba por Resolución de 29 de enero, de la Secretaría General de Comunicaciones⁸, la Comisión para la Supervisión del Servicio Telefónico con Tarificación Adicional, encomendándosele la elaboración de un Código de Conducta, un informe de contrato tipo de prestación de servicios entre proveedores y Telefónica, y la clasificación de los servicios. Funciones que prácticamente se reproducen por la actual Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional (CSSTA).

La creciente presión para el establecimiento de un sistema de contratación positiva de los servicios encuadrados en el código 903 (sistema opt-in), obligaba a una célere modificación de la Resolución de 29 de enero, dictándose otra de igual rango por la misma Secretaría General de Comunicaciones el 30 de septiembre de 1993⁹, que determinaba la accesibilidad a los servicios de valor añadido prestados a través del prefijo 903, únicamente a aquellos abonados que hubieren manifestado expresamente su interés por la conexión a los mismos.

La Comisión creada por la Resolución de 29 de enero de 1993, cumplía su cometido de elaboración de un Código de Conducta, viendo éste finalmente la luz el 20 de enero de 1994, cuya vigencia ha perdurado hasta el presente año.

El establecimiento de un sistema de acceso a los servicios de tarificación adicional tradicionales (903) bajo petición, pronto redundaría en un significativo descenso de los ingresos de prestadores y operadores por estos conceptos. Consecuencia de ello, se produce una fuga de los servicios hacia llamadas internacionales, causando mayores estragos en las economías domésticas de miles de usuarios. El Defensor del Pueblo se ve forzado nuevamente a intervenir, instando a la Secretaría General de Comunicaciones, a través de su severa Recomendación 70/1995, de 29 de noviembre, sobre el aumento de garantías para los usuarios en relación con servicios telefónicos de valor añadido a través de la red internacional¹⁰, a adoptar las medidas necesarias para la cesación de los incidentes denunciados.

Es, sin embargo, a raíz de la aprobación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones¹¹, y su consiguiente Orden de 22 de septiembre de 1998, cuando la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones emite su Resolución de 10 diciembre de 1998, en la que concluye que los servicios de tarificación adicio-

7 BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie A. Núm. 51. Pág. 260.

8 BOE núm. 32, de 6 de febrero de 1993.

9 BOE núm. 236, de 2 de octubre de 1993.

10 BOCG. Cortes Generales. VI Legislatura. Serie A. Núm. 7, PÁG. 43.

11 BOE núm. 99, de 25 de abril de 1998.

nal no tienen la condición de servicios de telecomunicaciones, sustrayéndose desde entonces al control de las autoridades de telecomunicaciones en un peligroso vacío administrativo de vigilancia, inspección y sanción, más allá de la dulce actuación de la entonces Comisión para la Supervisión del Servicio Telefónico con Tarificación Adicional.

2.2. REGULACIÓN ACTUAL.

Los derechos de los usuarios aparecían tímidamente descritos en el artículo 54 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, actual artículo 38 de la nueva Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones¹², que ha incorporado a su texto los derechos previstos en la reciente Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

El Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones¹³ (ley anterior de 1998), desarrolla con la misma parquedad los derechos de los usuarios previstos en la norma jerárquicamente superior.

Es la **Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley General de Telecomunicaciones**, la que finalmente va a tratar de regular de nuevo los servicios de tarificación adicional, posibilitando el derecho de desconexión (opt-out), creando la nueva Comisión de Supervisión de Servicios de Tarificación Adicional (CSSTA) a la que encomienda la elaboración de un nuevo Código de Conducta y previendo el establecimiento de un nuevo contrato tipo, entre otros derechos que reconoce a los usuarios.

Con objeto de depurar la turbia situación fáctica generada en la época de los 903 y 906, sigue a la publicación de la nueva Orden, la **Resolución de 16 de julio de 2002, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional**¹⁴. Esta Resolución atribuye un nuevo rango de numeración a los servicios de tarificación adicional (códigos 803, 806 y 807 con su respectiva clasificación según modalidad de servicio), al tiempo que establecía la fecha inicial en que los hasta entonces códigos 903 y 906 habrían de desaparecer, el 1 de octubre de 2003 y las bandas de precios aplicables.

Compuesta la nueva CSSTA, según los criterios establecidos en la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, y tras varios meses de intensas reuniones, se pre-

¹² BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

¹³ BOE núm. de 5 de septiembre de 1998.

¹⁴ BOE núm. 186, de 5 de agosto de 2002.

sentaba por la Comisión Permanente al Pleno de la Comisión, el Proyecto de Código de Conducta, dando éste su beneplácito al trabajo desarrollado por la Comisión y logrando salir de la imprenta oficial el 28 de enero, tras la firma del Secretario de Estado de la **Resolución de 30 de diciembre de 2002, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se dispone la publicación del Código de Conducta para la prestación de los servicios de tarificación adicional**¹⁵. Hay que destacar de este Código, que pese al peculiar carácter de corregulación que supuso su elaboración, resulta de obligado cumplimiento para todos los prestadores y operadores de conformidad con lo dispuesto en su apartado 1.1.3.

Aunque bien pudiera haberse incluido, en buena técnica legislativa, el procedimiento por el que habría de producirse la sustitución de los antiguos códigos 903 y 906 a los nuevos previstos (803, 806 y 807), fue precisa una nueva Resolución de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) para dar publicidad al nuevo iter. Así, casi diez meses después de la Resolución de 16 de julio de 2002, que atribuía los nuevos recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional, se aprobaba la nueva **Resolución de 5 de mayo de 2003, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se establece el procedimiento de migración de la numeración de los servicios de tarificación adicional**¹⁶. Esta Resolución reiteraba el plazo de finales de septiembre para la expiración de los servicios prestados a través de los códigos 903 y 906, establecía un periodo de dos meses en el que debía facilitarse al usuario llamante con carácter gratuito una locución informativa sobre la migración de números, se reservaba la apertura de las bandas tarifarias más elevadas a expensas del desarrollo de los nuevos servicios y se establecía, eco de las reivindicaciones de las asociaciones de consumidores y usuarios, un periodo de carencia al comienzo de la llamada en el que debía informarse al usuario llamante del precio por minuto que le iba a ser facturado. Por último, se cerraba la utilización de los nuevos códigos a los servicios de tarificación adicional prestados a través de datos, circunscribiéndose los nuevos rangos de numeración a los servicios de información o comunicación de voz.

A pesar de la fecha señalada en la Resolución de la SETSI de 16 de julio de 2002, en la que apuntaba el 30 de septiembre como fecha límite para la prestación de servicios de tarificación adicional a través de los códigos 903 y 906, el hecho de la supresión de los nuevos códigos 803, 806 y 807 como vías de prestación de servicios de datos, obliga a la publicación de una nueva resolución prorrogando el uso de estos códigos para los servicios de datos hasta el 1 de enero de 2004. El mismo día 30 de septiembre logra colarse en el BOE la **Resolución de 26 de septiembre de 2003, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se establece un plazo transitorio de tres meses para la liberación de los códigos 903 y 906 utilizados para la prestación de servicios de tarificación adicional**¹⁷.

15 BOE núm. 24, de 28 de enero de 2003.

16 BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2003.

17 BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2003.

2.3. PERSPECTIVAS DE FUTURA REGULACIÓN.

Aprobada ya la nueva Ley General de Telecomunicaciones, no descansará aquí el tortuoso devenir legislativo de los servicios de tarificación adicional.

Está prevista una nueva modificación de la Orden PRE/361/2003, de 14 de febrero, que forzaría una nueva elaboración o al menos adaptación del Código de Conducta (por otra parte deseable en algunos aspectos como es el de la correcta identificación de los prestadores, *ad exemplum*).

A estas dos modificaciones elementales, nos tememos haya de seguir al menos una tercera que atribuya un nuevo rango de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de datos.

Sería deseable en este sentido un mayor y más sosegado esfuerzo del legislador en aunar la definitiva reforma, que evite enojosos parches normativos, a los que tanto acostumbra y tan arduos esfuerzos integradores suponen a quienes han de lidiar con sus errores.

3. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL

Dada la variedad de actividades que pueden ser desarrolladas a través de los servicios de tarificación adicional, y conscientes de la nocividad que algunos de estos servicios pueden suponer para sectores especialmente vulnerables (infancia y juventud), se ha admitido tradicionalmente la conveniencia de clasificarlos en función de distintos criterios, con objeto de procurar la mejor tutela de los intereses de estos colectivos.

Por parte de los prestadores de servicios, la clasificación contribuye igualmente a una mejor clarificación de la oferta de sus servicios.

Centrándonos en la regulación y situación actual, es el apartado quinto de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, por el que se crea la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, el que prevé junto a la elaboración de un Código de Conducta por la CSSTA, el establecimiento por ésta de los criterios de adscripción de los servicios de tarificación adicional a cada uno de los códigos que se atribuyeran normativamente.

Esta atribución de rangos de numeración específicos para los servicios de tarificación adicional, viene dada, como ya se ha expuesto, por la Resolución de 16 de julio de 2002, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la

Información. En ella, tras establecer los códigos 803, 806 y 807 como los específicos para la prestación de servicios de tarificación adicional, se procede a su clasificación, sobre la base de los contenidos proporcionados por los proveedores de información. De este modo se determina la siguiente ordenación:

Código **803** ▣▣▣▣▶ Servicios exclusivos para adultos.

Código **806** ▣▣▣▣▶ Servicios de ocio y entretenimiento.

Código **807** ▣▣▣▣▶ Servicios profesionales

Es, sin embargo, el Código de Conducta, el que desarrolla los criterios de clasificación de servicios, no sin antes advertir del carácter referencial que pretende establecer, sin que los criterios orientadores para el establecimiento de la clasificación deban ser interpretados de modo limitativo.

La experiencia ya había demostrado la futilidad de imponer un marco clasificador férreo, aconsejando la elasticidad de los cánones invocados, para una adecuada interpretación del Código. De este modo advierte la Comisión *“cualquier tipificación de la clasificación de los servicios realizada apriorísticamente, podrá, por una parte, no adaptarse a la realidad existente o no prever la capacidad creativa de los prestadores de servicios para ofertar modalidades no contemplada en la clasificación aprobada por la CSSTA y, por otra parte, entorpecer el buen desarrollo de este sector de las telecomunicaciones”*.

Formulada la correspondiente salvaguarda a labor de clasificación realizada, habida cuenta del particular dinamismo del sector objeto de regulación, lograban consensuarse por los integrantes de la Comisión Permanente de la CSSTA la siguiente clasificación de servicios:

a) Código 803. Servicios exclusivos para adultos.

Como primera característica de estos servicios, aún antes de restringir los sujetos destinatarios exclusivamente, a aquellos mayores de dieciocho años, se determina que habrán de dirigirse a usuarios con capacidad de discernimiento y toma de decisiones. Con ello se pretendía evitar la prestación de servicios bajo este código a personas que a pesar de haber alcanzado la mayoría de edad, pudieran tener mermadas sus facultades intelectivas o volitivas por cualquier patología.

En cuanto al contenido de los servicios, habrán de incluirse en este código todos aquellos eróticos, pornográficos, que propicien contactos de estas características, o que utilicen palabras mal sonantes u obscenas relacionadas con las categorías anteriores. De igual modo, quedarán encuadrados en este rango de numeración aquellos otros servicios cuyo contenido se refiera a valores u opiniones morales, éticas, religiosas e ideológicas.

Una de las dificultades que quiso salvar la CSSTA, para evitar, en la medida de lo posible, un alto grado de subjetividad en la interpretación de los términos eróticos o pornográficos, fue dejar abierta la enunciación referida. Es por ello, por lo que se procede a definir los servicios de naturaleza erótica como aquéllos cuyo contenido se refiera, directa o indirectamente, a la exaltación del instinto carnal. En la misma línea clarificadora se definen como servicios de naturaleza pornográfica los servicios cuyo contenido aluda, directa o indirectamente, a los órganos genitales masculinos y/o femeninos de forma obscena.

b) Código 806. Servicios de ocio y entretenimiento.

La clasificación de los servicios de ocio y entretenimiento presentaba el importante óbice de la extensión, casi inabarcable, de su ámbito de aplicación.

La reciente realidad de los servicios de tarificación adicional prestados a través de los códigos 903 y 906, agudizaba esta dificultad, al haberse cerrado el libre acceso al código 903 y haber invadido estos servicios los códigos 906. Es por ello que uno de los objetivos meridianos de la actual regulación ha sido discernir claramente entre servicios para adultos y servicios de entretenimiento y ocio. De hecho, se destaca en la clasificación aprobada, con ánimo de evitar fugas de servicios a códigos inapropiados, que todo servicio de entretenimiento y ocio, cuyo contenido esté contemplado en el código 803, deberá adscribirse a dicho rango de numeración.

Se refiere el Código de Conducta a los servicios de ocio y entretenimiento como aquéllos que tienen por objeto, entre otros, la diversión; distracción; pasatiempo: el juego y el azar, entendiéndose por ello los concursos y sorteos. Se incluyen también de modo expreso en este código, con el propósito de eludir su designación como servicios profesionales, los tradicionales servicios de contenido esotérico, astrológico, adivinación, cartomancia o predicción del futuro por otros medios.

Es de destacar el especial llamamiento que se realiza en la clasificación de los servicios de ocio y entretenimiento para el respeto con el máximo escrúpulo de los criterios establecidos para los servicios exclusivos de adultos y profesionales.

Fruto de la posible captación de jóvenes usuarios para estos servicios, se apela igualmente al respeto exquisito a las normas referidas a los servicios destinados a la infancia y juventud, que deberán indicar la edad aconsejable para el uso de cada uno de los servicios.

c) Código 807. Servicios profesionales.

El establecimiento de un código específico para la prestación de servicios profesionales, ha constituido una reivindicación tradicional de los prestadores de servicios con mayor interés en la dignificación y depuración del mal afamado sector de los proveedores de servicios de tarificación adicional.

Bajo este código se ofrecerán los servicios relacionados con actividades empresariales, profesionales o artísticas, que estén vinculadas a la obligatoriedad de una colegiación, o que para el ejercicio de la actividad profesional se requiera estar en la posesión de un título homologado por las autoridades competentes, en virtud de disposiciones legales o reglamentarias en el Estado español, respetando los límites y requisitos de su regulación específica.

Con objeto de evitar intromisiones indeseables que contaminaran el espíritu de los servicios incluidos en este código, se prevé expresamente la exclusión de cualquier tipo de actividad o ejercicio de profesión, que utilice una denominación eufemística o servicio definido en los códigos anteriores.

La Administración, no ajena a la interesante retribución que puede suponer la utilización de servicios de tarificación adicional, apostó por la inclusión en este código de los servicios que pudieran prestar las Administraciones Públicas u organismos públicos vinculados o dependientes de ellas, así como de otras instituciones con fines de interés social.

Lo cierto es que los servicios de tarificación adicional, han sido empleados por todo tipo de instituciones u organismos con anterioridad a la entrada en vigor de este nuevo código. En unos casos por la propia Administración, por lo general sin sustento jurídico alguno y con clara contravención de la normativa vigente. Este es el supuesto de la Consejería de Hacienda de la Comunidad de Madrid, quien para informar a los ciudadanos de sus obligaciones tributarias, les ofrecía un servicio de tarificación adicional, denunciado por la CEACCU y merecedor por ello de la Recomendación del Defensor del Pueblo 29/2000, de 5 de mayo, sobre las líneas 906¹⁸. En términos similares operaba el Ayuntamiento de Barcelona para “facilitar” el pago del impuesto de circulación a los contribuyentes catalanes. También han existido asociaciones de consumidores y usuarios¹⁹ que han prestado su asesoramiento a través de estos servicios de tarificación adicional, y aunque en esta ocasión, si los desarrollaban con la debida legitimidad, fueron igualmente beneméritos de la actuación de la CSSTA por incumplimiento del Código de Conducta.

4. PRECIO Y TIEMPO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TARIFICACIÓN ADICIONAL

Actualmente el precio de los servicios de tarificación adicional está regulado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, mediante la Resolución de 16 de julio de 2002.

El precio a pagar por el usuario llamante vendrá dado por la cuarta cifra del número de tarificación adicional marcado, con independencia del código al que acce-

18 BOCG. Cortes Generales. VII Legislatura. Serie A. Núm. 201, pág. 231.

19 Vid. AUSBANC con su teléfono 906426392 en Revista AUSBANC N° 155, de mayo de 2003, p. 47.

da. De este modo se establece un orden creciente de precios de 0 a 9, en el que las tarifas se van incrementando conforme asciende la numeración.

El coste de la llamada variará en función del tramo horario en el que sea cursada, siendo lo habitual que la tarifa sea menor en horario nocturno, así como del carácter laborable o festivo del día, reduciéndose en estos últimos de igual modo el precio final.

Otro factor que influirá decisivamente en el precio final de la llamada será el tipo de red desde el que se acceda al servicio, resultando más oneroso para el usuario llamante el acceso desde redes móviles que desde redes fijas. En cualquier caso, pagará por minuto.

REDES FIJAS			CUARTA CIFRA	REDES MÓVILES		
803	806	807		803	806	807
P 0,35 €			0	P 0,65 €		
P 0,35 €			1	P 0,65 €		
0,35 € P 0,75 €			2	0,65 € P 1,05 €		
0,35 € P 0,75 €			3	0,65 € P 1,05 €		
0,75 € P 1 €			4	1,05 € P 1,30 €		
0,75 € P 1 €			5	1,05 € P 1,30 €		
1 € P 1,65 €			6	1,30 € P 1,95 €		
1 € P 1,65 €			7	1,30 € P 1,95 €		
1,65 € P 3,15 €			8	1,95 € P 3,45 €		
P 3,15 €			9	P 3,45 €		

Es importante tener presente que el usuario será facturado tanto por el servicio de tarificación adicional como por el denominado servicio soporte, que es el brindado por el operador de red para facilitar la comunicación.

Por lo que respecta a la información y publicidad de los precios, hay que apuntar que éste ha sido uno de los caballos de batalla de las asociaciones de consumidores y usuarios en la elaboración del Código de Conducta, junto a la correcta identificación de los prestadores. No en vano, una de las críticas más ácidas que ha merecido el sector de la tarificación adicional, se ha basado en la opacidad de estos dos elementos fundamentales en un contrato: identificación de los contratantes y precio.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2.2 del Código de Conducta, el prestador de servicios deberá especificar claramente la información relativa al precio

en todo material de promoción, cualquiera que sea el medio o soporte utilizado. En concreto, se deberá informar del precio máximo por minuto de llamada, con independencia del día y de la franja horaria, en todos los anuncios en prensa, radio, televisión o en cualquier otro soporte publicitario.

La información del precio debe ser claramente perceptible por el usuario, sin ningún tipo de esfuerzo para su comprobación. Lamentablemente en el Código español, no se acogió finalmente la propuesta formulada por CEACCU, inspirada en el Código de la IARN, que exigía que el precio fuera presentado en unos caracteres nunca inferiores a la mitad del tamaño del número anunciado. Hoy la extraordinaria menudez del tamaño de los caracteres indicativos del precio son frecuente fuente de incumplimientos, denuncias en la Comisión y procedimientos de cortes.

El precio máximo por minuto deberá expresarse tanto desde red fija como desde red móvil. Con objeto de simplificar el procedimiento de publicidad e información del precio, y habida cuenta de la gran variedad de operadores existentes, se ha optado por considerar como precio máximo por minuto aquél que en cada momento tengan fijado los operadores dominantes de red fija y de red móvil (operadores con poder significativo en el mercado según la nueva denominación del artículo 10 de la naciente Ley General de Telecomunicaciones).

Esta obligación de facilitar el precio al usuario no debe cumplirse únicamente en el material promocional, sino que una vez establecida la comunicación, el prestador deberá informar nuevamente al usuario del coste máximo por minuto de la llamada, o bien si se trata de servicios de datos deberá mostrarse gráficamente en la pantalla en color y caracteres adecuados.

Con objeto de evitar la utilización de formulas confusas en la información de los precios y en aras de la máxima claridad, la CSSTA ha establecido una fórmula tipo que deberá ser acatada por los prestadores para la facilitación del precio: "El coste de este servicio es de X euros o fracción de euros por minuto si se llama desde un teléfono de la red fija y de Y euros o fracción de euros si es de la red móvil, impuestos incluidos"

En cuanto al tiempo, siguiendo la línea marcada por el anterior Código de Conducta, se ha estimado prudente limitar la duración de las llamadas realizadas a los servicios de tarificación adicional. Con carácter general, conforme estipula el punto 3.1.2 del vigente Código de Conducta, los servicios prestados a través de tarificación adicional, no podrán exceder de treinta minutos, siendo responsabilidad del operador en su caso proceder a la interrupción de la llamada, excedido el límite temporal indicado.

Esta norma general, encuentra, sin embargo, sus excepciones en dos tipos de servicios:

- a) Los destinados a la juventud e infancia.
- b) Los concursos y sorteos.

Respecto al primero de ellos, según lo establecido en el punto 3.3.3. del vigente Código, no podrán exceder de ocho minutos, debiendo procederse a su terminación de forma automática por el prestador de servicios. Además de ello, en todos aquéllos cuya duración supere el minuto, deberán ir precedidos de un pequeño informe, de menos de veinte segundos, que indique de forma clara que el servicio sólo debería ser utilizado con el consentimiento de la persona titular del teléfono desde el que se llama.

Por su parte, los concursos o sorteos habrán de limitar su duración a un tiempo máximo de cinco minutos, conforme reza el apartado 3.2.4.3 del Código.

5. DERECHOS DE LOS USUARIOS.

Planteado un nuevo escenario normativo con la aprobación de la nueva Ley General de Telecomunicaciones, aún pendiente de desarrollo por Real Decreto conforme prevé su artículo 38.2, podemos esbozar no obstante los derechos de los usuarios de los servicios de tarificación adicional, siguiendo la estela de la regulación actual, que concretaríamos en los siguientes derechos:

a) Derecho de desconexión previa solicitud del usuario.

Previsto en la vigente Orden PRE/361/2002 ,de 14 de febrero, se reconoce a los usuarios el derecho a la desconexión de determinados servicios, entre los que se incluyen al menos los de tarificación adicional y el de llamadas internacionales.

De modo correlativo, se impone a los operadores que presten el servicio telefónico disponible al público la obligación de regular en sus correspondientes contratos de abono la forma del ejercicio del derecho de desconexión.

Será el usuario quien deba comunicar al operador su voluntad de desconexión, debiendo proceder éste a hacerla efectiva en el plazo máximo de diez días desde la recepción de la comunicación del abonado. Transcurrido dicho plazo, el usuario quedará exento del pago de los costes que pudieran derivarse por la utilización del servicio, cuya desconexión hubiera solicitado.

Como medida para difundir este derecho y lograr el efectivo conocimiento de los usuarios, se estableció la obligación de los operadores de informar a los usuarios de su existencia, a través de las facturas que emitieran. No obstante, tras más de un año y medio de la entrada en vigor de esta Orden, únicamente nos consta que

Telefónica de España, S.A.U., ha procedido a su cumplimiento, mediante un encarte especial en las facturas de todos sus abonados.

La bondad de este derecho y de su regulación plantea, no obstante, serias objeciones desde el punto de vista consumerista. Conste, en primer lugar, la reiterada oposición de las asociaciones de consumidores y usuarios a la aplicación de un sistema de desconexión voluntaria, en lugar de la opción contraria de contratación positiva. Esto es, que únicamente fueran accesibles los servicios de tarificación adicional a aquellos usuarios que los hubieran solicitado de modo expreso.

Si en la adquisición de cualquier producto o servicio se exige como elemento esencial del contrato la prestación del consentimiento, según queda consagrado en el artículo 1261 CC, éste adquiere una relevancia sin parangón en la relación del usuario con las nuevas tecnologías, capaz de suplir su voluntad y llevar al usuario a la asunción de obligaciones no deseadas. En este sentido, se exhortaba con la mayor vehemencia, desde el Consejo de Consumidores y Usuarios en las alegaciones remitidas a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, al establecimiento de un sistema “opt-in”, mediante el cual únicamente sea posible el acceso a estos servicios para aquellos usuarios que así lo hayan manifestado expresamente.

A mayor abundamiento, cabe destacar otra objeción, tanto a la regulación actual, como a la última propuesta de modificación de la Orden recibida, consistente en la indeterminación de la garantía del derecho de desconexión para el usuario, relegando la cuestión al criterio unilateral del operador. Merece nuestra respetuosa tacha por la vaguedad de su redacción y la inseguridad jurídica que de ello puede derivar, así como por su falta de previsión respecto de los contratos de abono ya suscritos por los usuarios.

En cuanto a la imprecisión de un modo concreto de hacer efectivo el derecho de desconexión, que en definitiva es la consecución del fin pretendido por el legislador, preocupa la multiplicidad de opciones posibles para que el operador pueda obstaculizar el ejercicio del derecho por parte del usuario, sembrando un desconcierto innecesario en el consumidor. La unificación de un procedimiento común a todos los operadores facilitaría notablemente el proceso de desconexión al usuario por permitirle conocer de modo uniforme sus derechos. De igual forma se evita la posible imposición de modos especialmente gravosos para el usuario por parte del operador para dar cumplimiento al derecho de desconexión. Ello tiene su importancia por omitir la Orden el carácter gratuito del derecho de desconexión, cuya inclusión expresa se sugiere, por repugnar a la razón, en la línea apuntada por la Ley 7/1998, de 13 de abril, de Condiciones Generales de la Contratación, el cobro por la desconexión de un servicio no solicitado.

A tal efecto, se ha propuesto la regulación del derecho de desconexión, pudiendo realizarse, bien a través de escrito fehaciente al domicilio del operador, o de cual-

quiera de sus representantes o establecimientos abiertos al público, en el sentido del artículo 51 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, o bien por comunicación telemática o telefónica, debiendo asignar el operador una clave de verificación al usuario que a modo ilustrativo en aras de la más sencilla comprensión por el usuario, pudiera estar formada por los siguientes parámetros:

NOMBRE OPERADOR/NÚMERO TELÉFONO/DESCONEXIÓN STA/FECHA

Preocupa también por la redacción de la forma del ejercicio de desconexión, la respuesta a los usuarios que ya tienen suscrito un contrato de abono con el operador y que en términos generales no prevé la desconexión de estos servicios. Amén de la tónica habitual de contratación telefónica que se traduce en la ausencia de facilitación de contrato al usuario, con clara contravención de lo prevenido en el actual artículo 5.4 de la Ley de Condiciones Generales de Contratación y su desarrollo según Real Decreto 1906/1999, de 17 de diciembre.

Llama la atención en la última propuesta de modificación de la actual Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, la previsión de imposibilitar al usuario la desconexión de determinados servicios prestados por la Administración, a través de tarificación adicional.

Sin entrar en la cuestión de la utilización ilegal por parte de la Administración en no pocos casos, de los servicios de tarificación adicional, según se ha puesto de manifiesto en la ya citada Recomendación 29/2000, de 5 de marzo, sobre líneas 906 del Defensor del Pueblo, lo cierto es que por razón del sujeto responsable del servicio no se debe en ningún caso cercenar derecho alguno de los usuarios. Antes bien, debiera ser la propia Administración la que en todo caso informara debidamente al usuario de la existencia del derecho de desconexión y del carácter de servicio de tarificación adicional.

Al margen del carácter tributario de la contraprestación obtenida por la Administración Pública con motivo de la utilización de números de tarificación adicional, lo cual ya requiere ex artículo 31.3 de nuestra Carta Magna y concordante 26 de la Ley General Tributaria, su previsión normativa con rango de ley, el privilegio pretendido no quedaría justificado en el marco de la economía de libre competencia en la que la sociedad se desarrolla

b) Derecho al mantenimiento del servicio telefónico.

La disconformidad de un usuario con la facturación de los servicios de tarificación adicional, no puede erigirse en causa directa de la suspensión del servicio telefónico disponible al público. Lo contrario pudiera dar lugar a situaciones indeseables de pago "coaccionado", por el mantenimiento de un servicio que en muchos hogares es imprescindible.

No obstante, tampoco es un derecho incondicional, sino que está sujeto al cumplimiento de un requisito elemental, como es pagar el importe del servicio telefónico, una vez excluidos todos los conceptos relativos a los servicios de tarificación adicional.

Cuestión distinta es el derecho al mantenimiento del servicio de tarificación adicional, en el supuesto de existencia de llamadas litigiosas o desacuerdo del usuario con la facturación recibida. En este caso se imponen al usuario dos condiciones para continuar disfrutando del acceso a estos servicios:

- a) Presentación de la correspondiente reclamación ante las Juntas Arbitrales de Consumo o ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.
- b) Consignación fehaciente del importe adeudado entregando copia al operador.

Las dos exigencias impuestas, suscitan críticas por diversos motivos.

En cuanto a la presentación de la correspondiente reclamación ante las Juntas Arbitrales de Consumo o la SETSI, omite el legislador, entendemos que lapsus calami, la presentación de la correspondiente acción civil ante la jurisdicción ordinaria o en su caso, la presentación de denuncia o querrela en el orden penal.

Por lo que respecta a la consignación fehaciente del importe adeudado, no puede mostrarse tanta comprensión con la actuación del legislador, ni en la propia redacción de la obligación impuesta al usuario, ni mucho menos en su desarrollo posterior. Ha de rechazarse la obligación de consignación previa, por cuanto que resulta una imposición del todo sorprendente cuando se está substanciando un litigio entre sujetos privados, que no encontraría cobijo alguno en ningún órgano judicial, forzando al usuario a sustraer de su patrimonio un importe aún antes de obtener la resolución sobre su reclamación.

Basta para comprender lo inusitado de la medida, imaginar el supuesto en que un usuario reclamase al operador por deficiente calidad en la comunicación o interrupción del servicio y se forzase a éste a consignar el importe reclamado por el usuario hasta que fuese resuelta su petición indemnizatoria. En segundo lugar, y a mayor abundamiento, sorprende que pese a la previsión legal de forzar al usuario a consignar el importe litigioso y acudir a las Juntas Arbitrales de Consumo, no se hayan creado, las tan reclamadas Cuentas de Consignación Arbitral. Es evidente que al dirigir el legislador al usuario a las Juntas Arbitrales, le encamina hacia un procedimiento que propugna entre sus mayores virtudes su gratuidad, por lo que forzarle a una consignación notarial, carece de sentido. Hasta la fecha, ante la desidia administrativa padecida en este sentido, se ha propuesto por parte de CEACCU la aportación del importe en efectivo o un talón nominativo a nombre del operador en la solicitud de arbitraje, cumpliendo entiendo con el deber normativo de con-

signación fehaciente, ante la carencia de otras opciones razonables, y ello con la comprensible incomodidad que puede generar en las Juntas Arbitrales de Consumo para su custodia.

c) Derecho a recibir la facturación detallada.

El derecho de los usuarios a recibir una información precisa de los gastos en que hayan podido incurrir, derecho elemental en cualquier ramo comercial, no ha sido un logro sencillo en el reconocimiento de los derechos de los usuarios de las telecomunicaciones.

Aunque desde una perspectiva consumerista pueda contemplarse como un derecho esencial, e incluso trasladado a otros ámbitos de la contratación pueda resultar de difícil comprensión la presentación de una factura no desglosada (piénsese en el recelo que podría provocar la compra de un supermercado en el que pasando el usuario por caja se le indica un importe de pago sin justificación detallada de los productos adquiridos), en el sector de las telecomunicaciones no ha resultado exenta de obstáculos la consecución de este derecho. Durante un largo periodo fueron aducidos motivos técnicos para no facilitar una facturación detallada, y aún en la actualidad, persiste la ausencia de una información precisa sobre las llamadas metropolitanas facturadas o el acceso a las llamadas detalladas para los usuarios de tarjetas pre-pago en la telefonía móvil, cuando éstos están dispuestos a facilitar sus datos identificativos.

Lo cierto es que el reconocimiento del derecho a la facturación detallada, fue un pequeño logro más del arduo camino por el reconocimiento de los derechos de los usuarios, logrado en el artículo 57.1 del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, actualmente pendiente de ratificación en la nueva Ley General de Telecomunicaciones, que en principio omite en su ordinal trigésimo octavo.

Este derecho, básico y elemental para la evaluación por el usuario de la facturación recibida, ha sido desarrollado por la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, en su apartado octavo, estableciendo la obligación del operador del servicio telefónico disponible al público de presentar al abonado debidamente desglosados por conceptos independientes los servicios facturados, separando la parte correspondiente al servicio soporte de los servicios de tarificación adicional de la parte atribuida a los servicios de información o de comunicación.

Este tardío reconocimiento legal del derecho a la facturación detallada, o al menos de la obligación del operador de acreditar debidamente desglosadas las llamadas reclamadas al usuario para su reclamación, sin embargo ya se había advertido por alguna jurisprudencia menor, desestimando las reclamaciones presentadas por las operadoras ante su incapacidad para acreditar la facturación detallada²⁰.

²⁰ Vid. SAP Madrid (Sección 14ª), de 3 de abril de 1998. Rollo de Apelación 1026/1996.

d) Derecho a la compensación por interrupción del servicio telefónico.

El derecho a la compensación por interrupción del servicio telefónico, aún siendo un derecho reconocido desde el propio artículo 54.2.e) de la derogada Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, regenerado en el actual 38.2.e) de la nueva LGT, lo cierto es que la experiencia ha dado pie a confirmar, que hasta la fecha, no pasa de ser una mera declaración programática de derechos, sin aplicación efectiva.

Dispone el apartado décimo de la Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, que cuando se produzcan interrupciones temporales del servicio telefónico al público, el operador deberá indemnizar al abonado con una cantidad que será, al menos, igual al promedio del importe facturado por este servicio durante los tres meses anteriores a la interrupción, prorrateado por el período en el que se efectúe la interrupción. De esta indemnización ex lege, se excluían cuatro supuestos, embrionarios de la mayor lógica, a saber:

- a) Los supuestos de fuerza mayor²¹.
- b) Incumplimiento grave por los abonados de las condiciones contractuales, en especial en caso de fraude o mora en el pago, que dará lugar a la aplicación de la suspensión temporal e interrupción, teniendo en cuenta que habrá de afectar únicamente al servicio en el que se hubiera producido el fraude o mora en el pago.
- c) Por los daños producidos en la red debido a la conexión por el abonado de equipos terminales cuya conformidad no haya sido evaluada, de acuerdo con la normativa vigente.
- d) Incumplimiento del Código de Conducta por parte de un prestador de servicios de tarificación adicional, cuando la titularidad del contrato de abono corresponda a este último.

Decimos sin embargo, que hasta el momento se ha tratado de un derecho “*virtual*”, habida cuenta que habiendo tenido un ejemplo tan diáfano y paradigmático, como fue el caso de la interrupción del servicio por parte de Vodafone a más de ocho millones de abonados, no sólo no se ha instado por parte de los poderes públicos a su efectivo cumplimiento, sino que se han obstaculizado las acciones para su ejercicio por parte de los representantes de los usuarios.

Acaecida la referida interrupción del servicio y tras requerimiento fehaciente al operador responsable para la indemnización directa de los usuarios en el sentido prevenido por la vigente normativa, se presentaba por la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), a finales de marzo de 2003, solicitud de arbitraje de consumo en defensa de los intereses genera-

²¹ Vid. Art. 1105 CC.

les de los consumidores, ante la Junta Arbitral Nacional de Consumo, competente ex artículo 3 del RD 636/1993, para conocer de *“las solicitudes de arbitraje presentadas a través de asociaciones de consumidores y usuarios cuyo ámbito territorial exceda del de una comunidad autónoma, por los consumidores y usuarios que estén afectados por controversias que superen asimismo dicho ámbito”*, contra la operadora de telefonía móvil Vodafone.

Tras varios meses de silencio institucional en la Junta Arbitral Nacional de Consumo, el 10 de julio de 2003, se recibía notificación rechazando la admisión de las solicitudes presentadas. La notificación, de una sola cara de un folio de extensión, fundamentaba la inadmisión sobre dos sorprendivos argumentos. En primer término, la ausencia de constancia de la voluntad inequívoca de los consumidores representados de someter a arbitraje todas las cuestiones litigiosas y la voluntad de cumplimiento del laudo y en segunda instancia la falta de capacidad.

La solicitud de arbitraje presentada (posterior a otra acción colectiva en arbitraje contra la Sociedad Estatal de Correos, SA) encerraba notas que hacía especialmente delicada su resolución.

En primer lugar, aún siendo el arbitraje, como es sabido, un sistema voluntario de resolución de conflictos, tanto la Sociedad Estatal de Correos, S.A., como la operadora de telefonía Vodafone, mantenían una oferta pública de sometimiento al sistema arbitral de consumo, por lo que presentada la solicitud, no podían sustraerse del arbitraje de consumo. En segundo lugar, ambas eran dos empresas especialmente significativas para el sistema arbitral. La primera, la Sociedad Estatal de Correos, había supuesto un reciente y difícil logro de las autoridades de consumo lograr su adhesión al sistema (no exento de polémicas limitaciones). La segunda, era una de las piezas claves del sistema arbitral, pues no podemos olvidar que la telefonía es el primer sector de reclamaciones tramitados en el arbitraje de consumo. En tercer lugar, acogiéndose a lo dispuesto en el artículo 11.1.a) *in fine* del Real Decreto regulador del Sistema Arbitral de Consumo²², en concordancia con lo prevenido en el 9.1 de la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, se solicitaba el nombramiento de un presidente ajeno a la Administración, independiente, por entender que podía existir vinculación de la Administración con la Sociedad Estatal de Correos, por ser ésta de participación pública. Por último, existía una cuarta circunstancia, definitivamente desoladora para las empresas: la cuantía económica reclamada. Acostumbradas ambas mercantiles a pequeñas reclamaciones de usuarios disconformes con sus servicios (un paquete o una carta no entregada, una facturación indebida a un usuario de determinadas llamadas o dificultades en la tramitación de una baja), se enfrentaban ahora a una reclamación indemnizatoria sin precedentes. En el primero de los supuestos, con la operadora postal, al ser imposible la determinación de los usuarios afectados, ya que no es frecuente que al franquear una carta se solicite una factura, tomando como ejemplo un conocido caso de la jurisprudencia norteamericana²³, se pretendía que la compañía rebajase sus tarifas en la misma cuantía que las había elevado indebidamente por idéntico periodo temporal que debía haber respetado para su subida –treinta y cinco días–, siendo de aplicación esta reducción a cualquier usuario

22 Art. 11.1.a) *in fine* RD 636/1993, de 3 de mayo “Si la reclamación se dirige contra una entidad pública vinculada a la Administración pública de la que dependa la Junta Arbitral, las partes podrán elegir de mutuo acuerdo al Presidente del Colegio Arbitral, pudiendo tratarse en este caso de una persona ajena a la Administración Pública”.

23 Vid. el estudio del Profesor de la Universidad de Stanford, JANET C. ALEXANDER “Acciones en defensa de intereses supraindividuales de consumidores”, en Estudios de Consumo Nº 52, Madrid, 2000, pág. 110 (J.I.v. Yellow Cab Co. of Calif, 13 Cal. 3d 804, 532 P2d 1226 [1975])

y debiendo dar publicidad a la resolución del fallo, tanto a través de su propia página Web y todas sus oficinas, como a través de dos periódicos de tirada nacional. En el segundo supuesto, la normativa era clara, indemnización con una cantidad al menos igual al promedio del importe facturado por este servicio durante los tres meses anteriores a la interrupción, prorrateado por el periodo en que se efectúe la interrupción (ordinal décimo Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero). En ambos casos, no resulta aventurado afirmar que nos encontraríamos probablemente ante la mayor reclamación económica planteada en el arbitraje de consumo.

Respecto a la primera de las causas aludidas en la resolución de inadmisión, se alegó por los servicios jurídicos de CEACCU, la constancia en la solicitud de arbitraje presentada de la debida voluntad de cumplimiento, que se plasmaba en la petición inicial bajo el siguiente literal: “(...) manifestando no haber presentado ninguna otra reclamación contra la empresa reclamada ni en sede arbitral ni judicial, y someterse expresamente a la decisión arbitral, aceptando su cumplimiento”. A mayor abundamiento, se recordaba la jurisprudencia existente del Tribunal Supremo²⁴, que a pesar de todo consideraba ociosa e innecesaria por redundante tal explicitación, desde el momento en que el sometimiento mismo de la cuestión litigiosa a arbitraje, implica necesariamente el acatamiento de la resolución.

Más si acaso, la primera causa no debía suponer ningún problema, tanto por la obviedad de la voluntad de cumplimiento, como en todo caso, a los meros efectos dialécticos de que no hubiese constado, por tratarse de un defecto subsanable, la sorpresa vendría dada por el segundo de los motivos de inadmisión: la falta de capacidad de una Asociación de Consumidores y Usuarios para interponer una solicitud de arbitraje en tutela de los intereses generales de los consumidores.

A pesar de que la falta de capacidad de las asociaciones de consumidores y usuarios ya había sido puesta de manifiesto por algún sector doctrinal como es el caso de DE CAPRI PEREZ²⁵, quien sostenía la ausencia de legitimación directa ni por sustitución de las asociaciones de consumidores y usuarios, la cuestión por su indudable transcendencia merece ser analizada con mayor detenimiento.

Para abordar la razón de la improcedencia de este segundo motivo de inadmisión sostenido por la Junta Arbitral Nacional de Consumo, es preciso examinar la legislación propia del ámbito consumerista, con especial relevancia la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en íntima relación con las posibles normas de carácter sustantivo y ritual que hayan de colmar las lagunas existentes en el procedimiento arbitral.

Así las cosas, parte el resolvente del entonces vigente Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores a través de sus asociaciones. Salvados los dos primeros capítulos del citado Real Decreto, dedicados al Registro de Asociaciones y al Consejo de Consumidores y

24 Vid. STS 724/2001, de 13 de julio, reproducida parcialmente en esta obra en la pág. 85.

25 DE CAPRI PEREZ, J. en QUINTANA CARLO, I. y BONET NAVARRO, A. “El sistema arbitral de consumo. Comentarios al RD 636/1993, de 3 de mayo”, Pamplona, 1997, p.165

Usuarios, hemos de centrarnos en todo caso, tratando de seguir el hilo deductivo de la resolución, en el último de los capítulos de la norma argüida.

De este modo, el artículo 18 del RD reconoce el derecho de las Asociaciones y Cooperativas de Consumidores y Usuarios, inscritas, como es el caso de la recurrente, en el Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo, para *ejercer las correspondientes acciones en defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios (18.1), iniciar aquellos procedimientos administrativos o judiciales que afecten a los intereses generales de los consumidores (18.2), e incluso integrarse en los órganos de arbitraje a que se refiere el artículo 31.3 de la LGDCU.*

Por su parte, el artículo vigésimo de la LGDCU, preconiza igualmente como finalidad de las asociaciones de consumidores y usuarios el ejercicio de las *“acciones de defensa de los intereses generales de los consumidores y usuarios”*.

La voluntad del legislador de optar por las soluciones extrajudiciales en los conflictos de consumo se pone también de manifiesto con claridad al imponer el antiguo artículo 1.2 del Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo²⁶ a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios que quisieran optar al beneficio de justicia gratuita, la obligación previa de haber intentado la solución de la queja o reclamación a través del sistema arbitral, lo que evidencia el reconocimiento legal de la legitimación activa de las asociaciones de consumidores y usuarios, y ello con independencia de que este artículo fuese declarado nulo con posterioridad por razones procedimentales y de competencia por la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1993, pero el deseo del legislador quedó plasmado en el Boletín Oficial del Estado.

Finalmente, resulta ilustrativo, como ya hemos anticipado, el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que admite sin ningún género de duda la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios para la defensa de los intereses de sus asociados, los de la asociación y los intereses generales de los consumidores y usuarios. En todo caso, aún no habiéndose cuestionado en modo alguno la posibilidad de transacción, habida cuenta que en principio lo que se solicita es simplemente un arbitraje y la transacción no es más que una de las variadas formas de terminación posible del proceso, la refutación de la capacidad o legitimación de esta Confederación, debería venir dada, si así lo entienden pertinente en el ejercicio de su derecho de defensa, por la propia entidad reclamada, pero no por la propia institución arbitral.

Cercenar de este modo el acceso a la vía arbitral de las asociaciones de consumidores y usuarios, supone un peligroso precedente para la tutela de los intereses generales de los consumidores y para la propia supervivencia y éxito del sistema arbitral, que rechaza el amparo de las asociaciones de consumidores y usuarios, máximas colaboradoras del mismo.

Es sabido que, conforme a lo dispuesto en el artículo 3.1 CC, las normas habrán de interpretarse en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos,

²⁶ B.O.E. núm. 61, de 12 de marzo de 1991.

y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

La consolidación de este criterio supone la obstaculización del ejercicio del derecho de defensa de los intereses generales de los consumidores por parte de las asociaciones, llegándose al absurdo de contravenir tanto el espíritu de la norma constituyente al referirse a *procedimientos eficaces*, que devienen en *ineficaces* por su inaplicación, como la propia *mens legislatoris* que impulsó la promulgación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que consagraba la tutela de los intereses generales de los consumidores y usuarios como una de las finalidades esenciales de las asociaciones y la voluntad del legislador más actual que aceptando la realidad social y la necesidad de una tutela más amplia de los intereses de los consumidores, la incluye expresamente en la reciente Ley de Enjuiciamiento Civil.

6. CONFLICTOS MÁS FRECUENTES EN LOS STA.

La sensación, entre los usuarios, de un elevado grado de fraude en los servicios de tarificación adicional, no es un hecho nuevo ni desconocido. Junto a los centenares de noticias recogidas anualmente en los distintos medios de comunicación, la alarma social generada por las irregularidades detectadas en este tipo de servicios, ha llegado repetidamente a las Cortes Generales²⁷, haciéndose eco del clamor social que demanda un mayor control en la prestación de este tipo de servicios.

En el primer año de funcionamiento de la nueva Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional (2002), se tramitaron 162 denuncias de usuarios (recibidas bien directamente, bien a través de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor o Asociaciones de Consumidores y Usuarios). En el año 2003, la actuación de la Comisión se ha multiplicado exponencialmente. Sólo en el mes de octubre, se han denunciado más de 700 números de tarificación adicional por incumplimiento de la normativa vigente por parte de la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios. En orden a una adecuada sistemática de la exposición de los conflictos más frecuentes analizados en la prestación de servicios de tarificación adicional, resulta conveniente distinguir entre servicios de voz y servicios de datos.

6.1. SERVICIOS DE VOZ.

6.1.1. Dilación indebida en la prestación de los servicios.

Tipificada como infracción en el punto 3.1.1.h) del Código de Conducta, constituye una práctica excesivamente frecuente la prolongación del servicio o el retraso en su inicio de modo poco razonable con el único y exclusivo fin de retener al usua-

27 Vid. BOCG. Cortes Generales. IV Legislatura. Serie I.. Núms. 366, 369, 386, 393, 406, 407, 426, 443; BOCG Cortes Generales. VII Legislatura. Serie D. Núm. 305, pág. 71; Diario de Sesiones Congreso de los Diputados VII Legislatura, Núms. 43, 145, 241, 435, 471 ad exemplum.

rio llamante en la comunicación y de ese modo lograr el prestador de servicios máximo beneficio.

Lo más usual es que las retenciones del usuario llamante se produzcan bien mediante el sometimiento a un interminable cuestionario, bien por la indicación de una saturación en las líneas para la atención inmediata de su llamada, el inminente paso a un segundo estadio de atención telefónica o entrada a algún tipo de actuación en directo.

6.1.2. Falsas promociones comerciales, concursos y publicidad engañosa.

Consisten en el ofrecimiento de un presunto regalo u oferta comercial. Es frecuente que el usuario reciba directamente una comunicación (carta, e-mail, o SMS), informándole que ha sido agraciado con determinada oferta o premio, indicándole la necesidad de llamar al número de tarificación adicional (en ocasiones disimulado mediante la alteración habitual de la indicación del código: ej. 80-60-XX-YYY).

Evidentemente, una vez realizada la llamada por el usuario, se procurará su máxima retención posible, e incluso la realización de varias llamadas para poder recibir el premio ofrecido, que nunca suele existir.

Especiales escándalos ha desatado la proliferación de concursos televisivos, frecuentemente difundidos por las televisiones locales, en que bajo la formulación de una pregunta cuya respuesta es evidente, se incita a los televidentes a llamar al servicio de tarificación adicional para la obtención de un premio, prolongándose la llamada del usuario hasta una hipotética entrada en directo en el programa y cuyo fruto final siempre suele ser el de un laurel inexistente.

6.1.3. Falsas ofertas de trabajo.

Anunciadas generalmente en las páginas de ofertas de empleo de los diarios, ofrecen puestos asequibles con una interesante remuneración. Una vez realizada la llamada por el demandante de empleo, los teleoperadores realizarán un extenso cuestionario, solicitando incluso, en ocasiones, con objeto de dar la mayor credibilidad, una fotografía o CV (en general dirigido a una dirección inexistente).

Este tipo de prácticas, presenta el agravante añadido de dirigirse contra usuarios en una situación especialmente precaria por razón de su situación de desempleo, inestabilidad o precariedad laboral. Existe en la Comisión actual la firme voluntad de excluir de la prestación de servicios de tarificación adicional, en la futura modificación del Código de Conducta, la prestación de este tipo de servicios oferentes de trabajo.

6.1.4. Videncias y predicciones.

Sin entrar a valorar las cuestionables dotes adivinatorias de los responsables de este tipo de servicios, lo cierto es que si ya resulta extraordinario encontrar a perso-

nas capaces de predecir el futuro propio y ajeno, la mayoría de estos servicios de tarotistas, adivinos, astrólogos, brujos, hechiceros o futurólogos, desbordados por la cantidad de llamadas recibidas, se han visto forzados a contratar a un gran número de colaboradores “adivinos”, cuya primera experiencia con el “más allá” consiste en entretener a quien efectivamente se halla al otro lado de la línea telefónica.

6.1.5. Consultorios profesionales.

Profesionales de distintas ramas, frecuentemente necesitados de una titulación oficial para ejercer la actividad que desarrollan (psicólogos, sexólogos, abogados, médicos...), se ofrecen para la solución telemática de los problemas de los usuarios que acuden a su consulta telefónica.

La extensión fraudulenta es especialmente preocupante, por cuanto que al margen de la posible intromisión en que puedan incurrir algunos prestadores, puede derivar en serios problemas de desatención o desorientación de las dificultades padecidas por los usuarios llamantes (sanitarias, legales, etc).

Un problema también detectado en este tipo de servicios es la atención de garantías comerciales o legales por la adquisición de productos, que debieran atenderse de modo gratuito, con cargo al usuario, bien para indicar las instrucciones de reparación, bien para proporcionar los datos donde debe finalmente el usuario.

6.1.6. Falta de información sobre precios.

A pesar de la claridad del Código de Conducta sobre este extremo, continúa siendo uno de los mayores motivos de suspensión del servicio por parte de la CSSTA, ora la falta absoluta de indicación del precio del servicio, ora la indicación incorrecta, ora su presentación en caracteres de letra tan menuda o célere en presentaciones visuales dinámicas, que impiden al usuario su percepción.

6.1.7. Falta de identificación del prestador del servicio.

Gran parte de la impunidad de los prestadores de servicios, se basa en la profunda opacidad en la que desarrollan su actividad, sin que el usuario que entiende ha sido víctima de un fraude, le resulte sencillo a priori, la identificación del responsable, más allá del número telefónico al que se ha dirigido.

Actualmente es otro de los principales motivos de suspensión del servicio y retirada del número al prestador. El vigente Código, en una formulación claramente insuficiente, ordena con una laxitud indebida la mera indicación del nombre de la persona física o jurídica titular del servicio, o identificación de su domicilio a efectos de notificaciones. La práctica ha demostrado que es preciso reforzar la identificación precisa del prestador, tanto en la publicidad, como en la locución informativa previa a la prestación del servicio, así como en la facturación recibida, ya que con la actual

regulación, la identificación del prestador continúa siendo una tarea harto compleja para el usuario.

6.2. SERVICIOS DE DATOS.

6.2.1. Modificación de la configuración del acceso telefónico a redes del usuario (dialers in consentidos)

Uno de los principales problemas, tanto por su extensión, como por las dificultades que puede suponer su identificación y detección es la descarga in consentida de marcadores o dialers por parte del usuario en su navegación por Internet.

Mediante este tipo de programas, se modifica el acceso telefónico a redes del usuario (el número de marcación para acceder a Internet), de tal modo que en cada conexión que realice a la red, se conectará a un número de tarificación adicional.

El principal problema suele ser la dificultad de percepción inmediata por parte del usuario medio de este tipo de descarga de software, que adquiere conocimiento de la situación con la presentación de la primera factura, por un importe comúnmente desorbitado para el promedio de su consumo.

La persecución de este tipo de fraudes también es compleja en ocasiones. En primer lugar, porque mientras se produce la descarga del software, el número de acceso de tarificación adicional suele ocultarse de modo encriptado. En segundo término, por la dificultad de encontrar la página web a través de la que se ha producido la descarga del software para comprobar si ésta ha sido de modo consciente o no por el usuario.

En la actualidad existen ya programas informáticos anti-dialers, frecuentemente incluidos en algunos antivirus y antifuegos.

6.2.2. Falta de información sobre el precio de los servicios.

Al igual que describíamos en los servicios de voz, la preceptiva facilitación del precio del servicio, es frecuentemente ocultada en las presentaciones gráficas de acceso de datos, o presentada en caracteres ilegibles.

6.2.3. Falta de identificación del prestador del servicio.

En el caso de la prestación de servicios de tarificación adicional a través de datos, y concretamente a través de Internet, la deficiente necesidad de identificación del prestador de servicios prevista en el Código de Conducta, viene reforzada por el contenido del artículo 10 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico²⁸.

²⁸ BOE núm. 166, de 12 de julio de 2002.

6.2.4. Prolongación de la llamada por tiempo superior a los 30 minutos.

Según se ha indicado, por imperativo del apartado 3.1.2 del Código de Conducta, los servicios de tarificación adicional no podrán tener una duración superior a los 30 minutos. En los servicios de datos, se ha detectado la conexión de diversos servicios por tiempos muy superiores, sin que se haya producido su interrupción ni por parte del operador ni por parte del prestador. De la descripción de los conflictos o incumplimientos apuntados, puede extraerse la conclusión, de que junto a lo que efectivamente pueden denominarse irregularidades en la prestación, existe un elevado número de actuaciones, que son más propias del reproche penal, como comisiones de delitos de estafa continuados, y por tanto de la actuación de la jurisdicción penal, que de la propia CSSTA, sin perjuicio del cumplimiento de sus funciones proponiendo la retirada del número al prestador infractor.

7. CAUCES DE RECLAMACIÓN

Por lo que se refiere a los cauces y procedimientos de reclamación, resulta fundamental, en aras de no generar falsas expectativas a los usuarios, delimitar adecuadamente, cuáles pueden ser las instituciones o vías que tiene el usuario para mostrar su disconformidad con la prestación, o facturación en su caso, de un determinado servicio de tarificación adicional y cuál es el curso que debe seguir si su objetivo es lograr un resarcimiento de sus lesionados intereses económicos.

En el primero de los supuestos, el usuario podrá acudir básicamente a cuatro vías para canalizar su reclamación:


- a) Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional.
- b) Direcciones Generales de Consumo de las Comunidades Autónomas.
- c) Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC).
- d) Asociaciones de Consumidores y Usuarios.

En cualquiera de estos cuatro casos, debe tener presente el usuario, o ser debidamente informado, que con distinto ámbito de actuación (asesoramiento, mediación o defensa, incoación de expediente sancionador o informe para la retirada del número de tarificación adicional), las entidades referidas no van a tener capacidad de restituirle los derechos de índole económica en los que haya podido resultar lesionado.

Para obtener la restitución de un cobro indebido o la resolución de una cuestión litigiosa, debe acudir forzosamente a cualquiera de las tres vías siguientes:

- a) Juzgados y Tribunales de Justicia.
- b) Juntas Arbitrales de Consumo.
- c) Red EJE (actual HELP) para la solución de conflictos transfronterizos.²⁹

²⁹ La existencia de distintos sistemas alternativos de resolución de conflictos en cada uno de los Estados miembros, aún sometidos a los criterios unificadores de la Recomendación 98/257/CE, no era capaz de dar una respuesta íntegra a los consumidores europeos, si éstos no se encontraban debidamente conectados entre sí. Con objeto de superar esta carencia fue presentada en la Conferencia de Lisboa de mayo de 2000 la Red Extrajudicial Europea. Aprobada su creación, fue puesta en marcha en fase experimental, bajo la presidencia belga, el 16 de octubre de 1996, recibiendo el impulso definitivo en la Conferencia de Bruselas del pasado 11 de junio de 2003.



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios



SEGURIDAD ALIMENTARIA

Antonio Herrera Marteache

*Catedrático de Nutrición y Bromatología
de la Universidad de Zaragoza*

SEGURIDAD ALIMENTARIA

Antonio Herrera Marteache

Catedrático de Nutrición y Bromatología
de la Universidad de Zaragoza



**“ ... el acceso a una nutrición adecuada
y segura es un derecho de cada
individuo...”**

**Conferencia Internacional sobre Nutrición
FAO/OMS, Ginebra, 1992**

Seguridad alimentaria

(FAO/OMS, 2003)

“ el acceso físico y económico de todas las personas a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”



Seguridad alimentaria (FAO/OMS, 2003)

“ el acceso físico y económico de todas las personas a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”

Importancia del sector agroalimentario en el conjunto de la economía europea (Datos U.E. 2000)

- La alimentación supone alrededor del 18,2% del gasto en consumo
- Producción sector agrícola
 - 220.000 M€
 - 7,5 millones empleos directos
- Producción anual industria alimentos y bebidas
 - 600.000 M€ (15% de la producción industrial total)
 - Exportaciones 50.000 M€ (7,6% del total)
 - Importaciones (10,6% del total)
 - Tercer mayor empleador sector industrial
 - 2,6 millones de empleados



Fundamentos de la Seguridad alimentaria en Europa

- **Objetivos prioritarios**
 - Protección de la salud humana
 - Garantizar la libre circulación de alimentos
- **Condiciones**
 - Seguridad completa
 - Recurso al principio de precaución
 - de máxima confianza
 - Transparente

Normas de actuación en el manejo seguro de alimentos

- Normas de seguridad en todas las fases
 - Desde la granja hasta la mesa
- Armonización y convergencia internacional de normas
- Garantías de seguridad (trazabilidad)
- Corresponsabilidad de todos los implicados
 - Libro Blanco Seguridad alimentaria (2000)
 - Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (2002)
 - Agencia Española de Seguridad Alimentaria (2002)
 - Agencia Aragonesa para la Seguridad Alimentaria (2003)

Pérdida de seguridad alimentaria

Aspectos a tener en cuenta

- Vulnerabilidad de materias primas, alimentos y operaciones
- Factores de incremento de posibilidades
 - Internacionalización del mercado de materias primas
 - Incremento en sistemas de obtención no industrializados
 - Centralización de tratamientos industriales
- Alta diversidad de agentes posibles
- Métodos de inspección poco discriminantes
- Retraso en la puesta en marcha de medidas inmediatas

Pérdidas económicas provocadas por un fallo en seguridad alimentaria

- Pérdidas directas en animales y plantas
- Costes diagnóstico, vigilancia y control
- Destrucción de alimentos, animales y plantas
- Eliminación y destrucción de decomisos
- Puesta en marcha de medidas de cuarentena de zonas afectadas
- Pérdidas en exportaciones y restricciones al comercio
- Pérdida de mercados
- Pérdida de confianza del consumidor

Escenario moderno de presentación de enfermedades de transmisión alimentaria

- **Punto de presentación**
 - Distribución amplia. Difusión internacional
 - Amplia dependencia comercial
- **Forma de presentación**
 - Alto número de casos inaparentes
 - Contaminación a bajo nivel
 - Identificación tras concentración de casos
- **Causas**
 - No ligadas necesariamente a fallos higiénicos
- **Sistemas de control**
 - Difícil control inmediato.
 - Establecimiento de redes de alerta y sistemas internacionales de gestión de riesgos.

Causas que justifican el incremento de las actuaciones en materia de seguridad alimentaria (aspectos relacionados con el alimento)

- **Incremento del mercado internacional de alimentos**
 - Incremento posibilidades de difusión rápida
 - Riesgo de falta de control internacional
 - Facilidad de difusión
- **Concentración de industrias alimentarias**
 - Potenciación de la consecuencia de errores comunes
- **Uniformización sistemas comercialización**

Consecuencias de la concentración en la distribución alimentaria

- 170.000 personas afectadas por consumo de leche pasteurizada contaminada con *S. typhimurium* (USA, 1985)
- 300.000 afectados Hepatitis A por consumo de almejas (Shanghai, 1991)
- 224.000 afectados mezcla líquida pasteurizada contaminada con *S. enteritidis*. (China, 1994)
- 8.000 niños infectados por *E. coli* O157:H7, por consumo de rábanos (Japón, 1996)
- 550 personas afectadas crucero Aurora virus Norwalk, (Mediterráneo, 2003))



Causas que justifican el incremento de las actuaciones en materia de seguridad alimentaria (aspectos relacionados con el consumidor)

- **Nuevas exigencias alimentarias**
- **Nuevas normas de vida**
 - Nuevos sistemas de oferta y conservación alimentaria
- **Nuevos hábitos alimentarios**
- **Movimientos poblacionales**
 - La inmigración como agente activo en los hábitos alimentarios

Causas que justifican el incremento de las actuaciones en materia de seguridad alimentaria (aspectos relacionados con el productor)

- Nuevos modelos de autocontrol
- El Análisis de Peligros y la identificación de Puntos de Control Críticos
- El concepto de "desde la granja hasta la mesa"
- La trazabilidad como garantía de seguridad

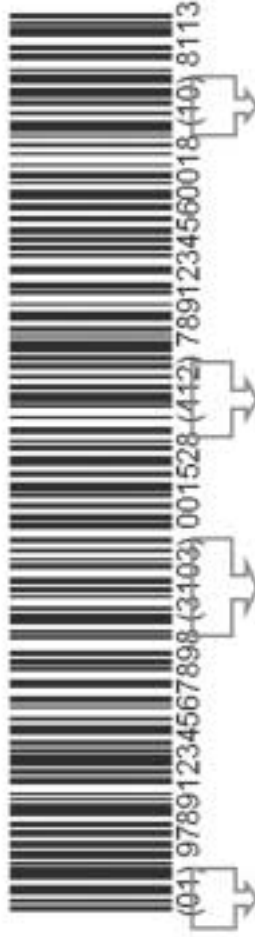


Trazabilidad

“Capacidad de proveer información acerca del origen y la historia procesada de los productos”

- Seguimiento (tracking). - Capacidad de seguir el curso de una unidad, grupo o lote de alimentos a través de la cadena de abastecimientos
- Rastreo (tracing). - Capacidad de identificar el origen de una unidad, de un grupo o de un lote de alimentos ubicados dentro de la cadena de abastecimientos

El símbolo EAN/UCC -128



GTIN	Peso Neto	GLN	Lote
Código Mundial de Artículo Comercial	en Kg.	"Comprado de"	

Principios de la seguridad alimentaria en Europa

- **Planteamiento global e integrado de**
 - Asesoramiento científico
 - Recopilación y análisis de datos
 - Aspectos reglamentarios y de control
 - Información permanente al consumidor
- **Roles de participación en cadena alimentaria**
 - Fabricantes
 - Autoridades
 - Comisión
 - Consumidores

La autoridad alimentaria como salvaguarda de la Salud Pública

- Las agencias de garantía alimentaria
 - FDA, ACSA, AESA
- Directivas de control preventivas
- Sistemas de vigilancia permanente en red
 - Establecimiento de medidas nacionales e internacionales de actuación inmediata
 - estrategias previas



Actualidad de la seguridad alimentaria en Europa

- Aspectos que han modificando el concepto de seguridad alimentaria
 - Las crisis alimentarias europeas
 - EET
 - Dioxinas
 - Fiebre aftosa
 - La globalización en la producción y consumo de alimentos

Actualidad de la seguridad alimentaria en Europa ¿qué nos depara el futuro?

- Interrogantes de la ampliación europea
 - 10 nuevos países
 - Adecuación de normas y exigencias
 - Nuevos alimentos y costumbres
- El comercio y consumo de alimentos tras el 11-S
 - Nuevas normas de importación y vigilancia

Estrategias de prevención de terrorismo alimentario en las industrias alimentarias (FDA, enero 2002)

- ✓ **Gestión global de la seguridad en la industria alimentaria**
- ✓ **Edificios** (Visitantes, Seguridad física de edificios, Gestión de laboratorios)
- ✓ **Empleados** (Historial previo, Trabajo diario, Identificación permanente, Accesos restringidos, Entrenamiento en procesos de seguridad)
- ✓ **Sistemas informáticos de la empresa** (Acceso restringido y controlado)
- ✓ **Materias primas y envases** (Control de proveedores)
- ✓ **Control de operaciones y procesos** Seguridad del agua, Seguridad del ambiente, Seguridad de los procesos y equipos
- ✓ **Control de productos terminados**

Normas de seguridad alimentaria para la industria alimentaria
FDA/USDA/2003

- ✓ **Nuevas normativas obligatorias en USA (12.12.03)**
 - ✓ Registro de instalaciones alimentarias en FDA
 - ✓ Notificación previa de alimentos importados
 - ✓ Establecimiento y mantenimiento de registros
 - ✓ Retención administrativa
- ✓ **Futuras nuevas normas en USA**
 - ✓ Normativa de exclusión (prohibición de importación de alimentos a USA)
 - ✓ etiquetado obligatorio de alimentos excluidos
 - ✓ Importación para exportación posterior
- ✓ **Incremento sistemas de seguridad en USA**
 - ✓ 100 M\$/año de incremento presupuesto seguridad alimentaria
 - ✓ 650 nuevos inspectores alimentarios

Información ciudadana acerca del riesgo de acto terrorista


Fuente: Homeland Advisory Security System, FSIS, 2002



Condiciones de éxito de la eficacia en la comunicación

- Credibilidad
- Transparencia
- Solvencia técnica
- Independencia
- Rigurosidad
- Comprensión de la comunicación





Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios

**COMPETENCIAS DE LA DIRECCION GENERAL
DE CONSUMO DEL GOBIERNO DE ARAGON EN
MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

Jose González Bonillo

*Jefe del Servicio de Disciplina de Mercado
Dirección General de Consumo*

COMPETENCIAS DE LA DIRECCION GENERAL DE CONSUMO DEL GOBIERNO DE ARAGON EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Jose González Bonillo

Jefe del Servicio de Disciplina de Mercado
Dirección General de Consumo

El simple hecho de tener ideas no es garantía de cambio ni de mejora, sino que debe obligatoriamente acompañarse de esfuerzo para que estas ideas sean motivo de aprendizaje y de aplicación a la práctica.

En el caso que nos ocupa, el de la Seguridad Alimentaria, podemos decir que partimos de un punto referencial claro, y es, que independientemente del producto alimenticio elegido por el consumidor con el fin de satisfacer sus necesidades, de lo que no cabe ninguna duda es que dicho alimento debe ser seguro.

Las actuaciones de la Dirección General de Consumo del Gobierno de Aragón en materia de Seguridad Alimentaria están enmarcadas en la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón. Así como en el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma General de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios.

En el artículo 8, del capítulo I, *Derecho a la protección de la salud, calidad de vida, seguridad y medio ambiente*, de esta ley, se normalizan las actuaciones de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón,

- 1. Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón velarán para evitar que los productos, servicios o actividades destinados al uso o consumo puedan provocar, previsiblemente, riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios o para el medio ambiente.*

2. *Asimismo, ejercerán la adecuada vigilancia y control al objeto de prevenir y sancionar cualquier infracción que pueda cometerse en la elaboración, utilización o circulación de bienes que no cumplan las condiciones reglamentariamente exigidas para garantizar la salud y seguridad de los consumidores y usuarios y la adecuada protección del medio ambiente.*
3. *En cualquier caso, detectada la presencia en el mercado de un producto o lote de productos y servicios que impliquen riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores y usuarios, los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma competentes en la materia deberán adoptar las medidas adecuadas para conseguir su localización y las medidas urgentes para impedir, prohibir, restringir o someter a condiciones particulares su comercialización o utilización, previa iniciación del procedimiento administrativo, así como la información al respecto de los consumidores, el establecimiento de responsabilidades y la sanción, si procede, de las conductas infractoras, de conformidad con la legislación vigente.*
4. *Las Corporaciones Locales podrán controlar el cumplimiento de las obligaciones de los productores y distribuidores previstas en el artículo 7, debiendo comunicar a los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma competentes en la materia las irregularidades detectadas, para la adopción por éstos, si procede, de alguna de las medidas previstas en el apartado anterior.*

En el Artículo 9 de este mismo capítulo se hace referencia a los *Productos y servicios objeto de especial atención*, que han de considerar las *Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, en el ámbito de sus competencias:

- a. *Los productos que se califiquen como de uso, prestación o consumo común, ordinario y generalizado.*
- b. *Los bienes y productos de carácter perecedero, respecto de los cuales han de velar por el cumplimiento de los requisitos exigibles en materia de información al consumidor, en especial en lo referente a la caducidad de los mismos.*
- c. *Los productos relacionados con la alimentación, respecto de los cuales han de velar por el cumplimiento de los requisitos exigibles en materia de producción, elaboración, manipulación, conservación, comercialización, transporte e información al consumidor.*
- k. *La calidad, seguridad y el cuidado higiénico de los juguetes, productos comestibles y actividades destinadas a la infancia.*

1. Actuaciones de la Dirección General de Consumo en materia de Seguridad Alimentaria

Las actuaciones de la Dirección General de Consumo en materia de Seguridad Alimentaria pueden dividirse en:



Actuaciones de carácter informativo-divulgativo

Actuaciones de carácter educativo-formativo

Actuaciones de control de mercado

1.1.1. Actuaciones de carácter informativo-divulgativo

Estas actuaciones están enmarcadas dentro del capítulo III Derecho a la Información, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón, y su finalidad última está recogida en los artículos 21, punto 1:

Los consumidores y usuarios tienen derecho a recibir una información veraz, completa, objetiva y eficaz sobre las características esenciales de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado, con las indicaciones para su correcto uso o consumo y las advertencias sobre los riesgos previsibles que su utilización o consumo implican, de tal forma que puedan realizar una elección consciente y racional entre los mismos y utilizarlos de una manera segura y satisfactoria.

Artículo 29, punto 2.

En coincidencia con los objetivos precedentes, la Diputación General de Aragón fomentará la oportuna información sobre el modo de utilización de los productos, las contraindicaciones y sus garantías.

1.1.1.1 Publicaciones impresas

1.1.1.1.1. Folletos informativos

Etiquetado de los productos de la pesca/Dirección General de Consumo.- Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales. – Tríptico; 21 cm. - (¿Qué exigir?)

1.1.1.1.2. Materiales didácticos

Taller de alimentación y Consumo

Niveles: ESO y Bachillerato

Formato: Block de anillas con fichas

1.1.1.1.3. Publicaciones seriadas

1.1.1.1.3.1. Revista Consumo Aragón

Consumo Aragón nº 20. Diciembre de 2002

“La importancia de la alimentación: calidad, educación, información”

1.1.1.1.3.2. Serie Cuadernos de Consumo

Cuadernos de consumo 15 “Guía CIDAC de recursos de información y documentación para el consumidor”

Cuadernos de consumo 5 “Guía práctica del celiaco”

1.1.1.2. Centro de información y documentación aragonés de consumo (CIDAC)

Las actuaciones relacionadas con la Seguridad Alimentaria desde el CIDAC, quedan recogidas dos objetivos del mismo

“Asegurar el ejercicio efectivo de los derechos del consumidor a través de una información de calidad al consumidor”

“Proporcionar servicios y apoyo informativo y documental a la Red Aragonesa de Información al Consumidor y a los agentes colaboradores”

De este modo, el CIDAC pone a disposición de los consumidores, así como de los agentes activos en la protección y defensa del consumidor, la consulta a tra-

vés de internet desde la dirección <http://www.aragob.es/consumo>, de sus bases de datos de referencias bibliográficas y legislativas, así como su directorio de entidades.

Además, desde su espacio web pueden descargarse todas las publicaciones de la Dirección General de Consumo en formato electrónico.

1.1.2. Actuaciones de carácter educativo-formativo

CAPÍTULO IV. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PERMANENTE.

Artículo 33. Principio general.

1. *El Gobierno de Aragón promoverá la educación y la formación permanentes de los consumidores y usuarios con la finalidad de que puedan tener conocimiento efectivo de sus derechos y obligaciones y, en consecuencia, puedan desarrollar un comportamiento en libertad y responsabilidad en el consumo de bienes y en la utilización de servicios.*
2. *Para el cumplimiento de estos fines, la Diputación General de Aragón adoptará las oportunas medidas conducentes a:*
 - a. *La formación especializada de educadores en materia de consumo.*
 - b. *La acogida en el sistema educativo, con prioridad en sus primeros niveles y su inclusión dentro de los programas escolares, de las enseñanzas en materia de consumo.*
 - c. *La organización y desarrollo de programas especializados de formación de técnicos y personal de asociaciones de consumidores y de la propia Administración en el área de consumo. Se fomentará en especial la formación continuada de quienes, dentro de la Administración, desarrollen funciones de ordenación, inspección, control de calidad e información en materia de consumo.*

1.1.2.1. Educativas

Certamen del Joven Consumidor 02-03

Temas:

¿Cómo hacer que el etiquetado de los productos sea más fácil de entender?

¿Cómo promover un estilo de vida saludable a través de una dieta equilibrada?

Trabajos premiados en la fase autonómica

1er premio.- YO DESAYUNO, TU DESAYUNAS.....¿ÉL DESAYUNA? ¿ELLA DESAYUNA?, presentado por el IES BENJAMIN JARNES de Fuentes de Ebro (Zaragoza)

2º premio ¿CÓMO HACER QUE EL ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS SEA MÁS FÁCIL?, presentado por el IES PABLO GARGALLO de Zaragoza.

1.1.2.2. Formativas

1.1.2.2.1. Aulas de consumo 2002

Aula de consumo nº 2/2002
 Tema: Alimentación
 Ponencia: Seguridad Alimentaria
 Fecha: 12 de marzo

Aula de consumo nº 5/2002
 Tema: Información al consumidor
 Ponencia: El etiquetado de los alimentos
 Fecha: 28 de mayo

1.1.2.2.2. Aulas de consumo 2003

Aula de consumo nº 8/2003
 Tema: Alimentación
 Ponencia: La alimentación y el consumidor
 Fecha: 18 de noviembre

1.1.3. Actuaciones de control de mercado

Artículo 22. Extensión del derecho de información.

1. Para garantizar el derecho de los consumidores y usuarios a una correcta información, la Diputación General de Aragón arbitrará las medidas oportunas para que la información sobre bienes y servicios, contenida en el etiquetado, facilitada en los establecimientos mercantiles o difundida mediante anuncios publicitarios, sea rigurosamente veraz y objetiva y expresada, al menos, en castellano.

2. A estos efectos, velará para que, de acuerdo con la normativa vigente, los consumidores y usuarios puedan recibir:

- d. La información imprescindible sobre la identidad de los productos y los servicios y la identificación del proveedor que les permita hacer una elección racional entre productos y servicios competitivos.*
- e. La información legalmente establecida que les permita conocer y utilizar con seguridad y satisfactoriamente los productos y los servicios.*
- f. La información suficiente y fácilmente accesible, expuesta en los puntos de venta de bienes y en los establecimientos de prestación de servicios, sobre los precios, las tarifas y las condiciones de venta de dichos bienes y servicios.*
- g. La oportuna información sobre el modo de utilización, las contraindicaciones y las garantías de los productos y servicios puestos en el mercado a disposición de los consumidores.*
- h. La indicación, en los anuncios y ofertas de operaciones de crédito al consumo, del tipo de interés o cualesquiera otras cifras relacionadas con el coste total del crédito y, en especial, la tasa anual equivalente de dicho crédito mediante un ejemplo representativo.*

Artículo 29. Etiquetado y precio.

- 1. Con el objetivo de lograr que el consumidor conozca las características de los bienes y servicios ofrecidos, el Gobierno de Aragón exigirá el estricto cumplimiento de la normativa sobre etiquetado y precio, y asimismo velará por hacer efectivo que cada producto comercializado especifique, en la oportuna etiqueta, los requisitos que la legislación vigente exija al respecto para cada producto concreto.*

1.1.3.1. Campañas

1.1.3.1.1. Campañas 2002

Campaña Europea 2002 “Etiquetado de los alimentos e ingredientes alimentarios consistentes en maíz o soja modificados genéticamente o que puedan contenerlos o haber sido fabricados a partir de ellos”

Campañas Nacionales 2002 “Campaña de control sobre la información obligatoria y facultativa de productos alimenticios”

Campañas Regionales 2002 “Campaña del etiquetado de carne de vacuno”

1.1.3.1.2. Campañas 2003

Campaña Europea 2003 “Aceite de oliva”, con el objetivo de verificar que el aceite de oliva posee un etiquetado correcto, y garantizar que no se hace ninguna mezcla ilegal.

Campaña Nacional 2003 “Aspectos esenciales y básicos de la información al consumidor”, actuándose sobre todo tipo de alimento envasado, siendo los parámetros a determinar la presencia de etiquetado, la existencia de la información obligatoria en castellano y la indicación de precios.

1.1.3.2. Control sistemático de mercado

El control sistemático del mercado, permite además de actuar puntualmente con actuaciones correctoras, utilizarlo como referencia, como campaña prospectiva para decidir en el año siguiente las campañas regionales e incluso proponer una campaña de ámbito nacional.


1.1.3.3. Actuaciones sancionadoras.

2. Colaboración con otras entidades

Según el punto 2 del artículo 9 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Administración de la Comunidad Autónoma, directamente o mediante convenios con las corporaciones locales, llevará a cabo, periódicamente, campañas de inspección y análisis de los bienes y servicios a que se refiere el apartado anterior; con difusión, en su caso, de sus resultados, a los efectos de conseguir el necesario cumplimiento de la presente Ley, si perjuicio de su ordinaria labor inspectora.

Este trabajo ha podido ser realizado gracias a la colaboración del personal del CIDAC (Centro de Información y Documentación Aragonés de Consumo)



Jornada
de Información
sobre consumo
en los municipios



ACTO CLAUSURA

Daroca
7 de noviembre de 2003

ACTO CLAUSURA

Vicente Piñeiro Adán

Director General de Consumo
del Gobierno de Aragón

La protección de los consumidores y usuarios es un principio básico de nuestra legislación y de atención especial en las actuaciones de los poderes públicos. En este sentido, y como hemos comprobado a lo largo de estas Jornadas, consideramos el consumo como dato universal, dado que todo ciudadano desarrolla su vida y su participación social a través de la utilización de todo tipo de bienes y servicios. Derechos esenciales como el de una vivienda digna, el trabajo y los equipamientos necesarios, el derecho a la educación o a la salud, la libre expresión o la libertad de movimientos, sólo pueden realizarse en nuestras sociedades a través del consumo.

A estos efectos, hemos participado de cómo desde las Administraciones Públicas aragonesas se está implementando una política integral de defensa del consumidor, al considerar el consumo como un universal y siempre desde el prisma de la protección social.

Hemos profundizado en los aspectos de las relevantes funciones que desempeñan las Oficinas Municipales de Información al Consumidor y el estatuto del personal a su servicio, y que, sobre todo, se encuentra al servicio del ciudadano, pues son las Administraciones Locales las más próximas y las que, con el impulso y cofinanciación del Gobierno de Aragón, están desarrollando un papel insustituible.

En el mundo del consumo, uno de los déficits tradicionales ha sido el del acceso de los consumidores a la justicia, debido a que las reclamaciones en muchas ocasiones son de escasa cuantía, y no son excepcionales aquellos casos en los que se ven



afectados grupos o colectivos de personas. Por ello, toda supresión de trabas para que el acceso de los consumidores a la justicia sea real adolece de una importancia extraordinaria, véase los sistemas extrajudiciales como el arbitraje de consumo o la legitimación activa de asociaciones de consumidores y usuarios y de grupos de afectados para la defensa de derechos e intereses colectivos.

Por otra parte, las alocuciones sobre telecomunicaciones, garantías de los bienes de consumo y seguridad alimentaria, se encuentran enclavadas en un marco de lo que es el presente y el futuro de la protección social de los consumidores y usuarios, ya que están suponiendo un importante volumen de las demandas de consumo registradas, estando afectas de recientes modificaciones del ordenamiento jurídico y, en el caso de la seguridad alimentaria, están encajando las piezas administrativas, con la constitución de la Agencia Aragonesa, para caminar a un objetivo de mayor protección de los consumidores.

Ha sido igualmente acertada la inclusión en las jornadas de las experiencias y propuestas de aquéllos que están trabajando directamente con los ciudadanos y que como decíamos constituyen el brazo visible de las Administraciones más próximas y en ese entendimiento se encuentra la apuesta decidida del Gobierno de Aragón para su impulso.

Reforzar el papel protector de los poderes y administraciones públicas aragonesas, conlleva, en el ámbito de nuestras políticas territoriales, el desarrollo en nuestro modelo territorial de una red integrada de oficinas y servicios al consumidor. La Administración de la Comunidad Autónoma mediante concertos con las Administraciones Locales y con las asociaciones de consumidores como cooperantes, garantizará progresivamente un consumo seguro y satisfactorio para todos los aragoneses y conforme a un modelo de cooperación de integración europea.

Por último, con encuentros como éste, nos hallamos en disposición de seguir reforzando las líneas estructurales de información, formación, educación, defensa de los consumidores y control y ordenación del mercado, siempre desde un prisma no meramente represor sino de restitución de la legalidad y protección de los consumidores, y en ese empeño, seguiremos Administración autonómica y locales incidiendo en la promoción normativa, en las campañas de control de mercado, en ofrecer a los consumidores materiales informativos y educativos, realizando jornadas como las que concluimos ahora y consolidando las redes de información aragonesas sobre consumo; y en definitiva, conseguir profundizar en un modelo de consumo que conforme a las sociedades avanzadas garantice la calidad de vida y los derechos ciudadanos desde la participación, cuidando especialmente de que fomente la responsabilidad, la igualdad y la solidaridad como referentes propios de los poderes públicos aragoneses, cuyo único fin es servir al ciudadano.



ACTO CLAUSURA

José Antonio García Llop

Alcalde de Daroca



Buenas tardes a todos los asistentes.

Ha sido un placer compartir con vosotros estas jornadas.

Es mi deseo que todos hayamos aprendido de las experiencias compartidas y de las relaciones surgidas entre nosotros.

Animaros a todos, agentes sociales, técnicos, representantes de colectivos, responsables de OMIC, a seguir trabajando.

Quedais invitados a venir a nuestra ciudad cuando queráis, al igual que vuestras familias.

