

# **La normativa autonómica valenciana en materia de Derecho de consumo**

María José Reyes López

Profesora Titular de Derecho Civil

1.- Introducción. 2.- Significado del artículo 51 de la Constitución española (C.E.). 3.- La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (L.G.D.C.U.). 3.1.- Principales objetivos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. 4.- Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de consumo. 5.- El Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana. 6.- Estructura del Estatuto. Síntesis de su contenido. 6.1.- Concepto de consumidor y usuario. 6.2.- Derechos básicos. 6.2.1.- Protección del derecho a la salud y seguridad. 6.2.1.1.- Análisis del artículo 6 del Estatuto del consumidor y usuario valenciano. 6.2.1.2.- Análisis del artículo 7 del Estatuto. 6.2.1.3.- Análisis del artículo 8 del Estatuto. 6.3.- Protección de los legítimos intereses económicos y sociales. 6.3.1.- Análisis del artículo 11 del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana. 6.3.1.2.- Rasgos generales. 6.3.1.3.- Medidas concretas. 6.3.1.4.- Enumeración de las medidas enunciadas en el artículo 11 del Estatuto. 6.4.- Protección del derecho de información. 6.4.1.- Las oficinas de información al consumidor. 6.4.1.1.- Normativa y funciones de las Oficinas Municipales de Información. 6.5.- Regulación del derecho a la educación. 6.6.- Los derechos de participación, representación y audiencia en consulta. 7.- La renuncia de derechos. 7.1.- Momento de la renuncia. 7.2.- Renuncia formulada con posterioridad a la suscripción de un contrato. 7.3.- Valoración del precepto. 7.5.- Validez de las cláusulas que contengan renunciaciones parciales. 7.6.- Pactos cuyo objeto es excluir la aplicación de los derechos reconocidos en el Estatuto. 8.- Infracciones y sanciones. 8.1.- Órganos competentes. 8.2.- Infracciones. 8.3.- Las faltas. 9.- El Decreto 50/1988, de 12 de abril sobre venta fuera de establecimiento comercial permanente, en su modalidad de venta domiciliaria. 9.1.- Antecedentes. 9.2.- Finalidad. 9.3.- Ámbito de aplicación. 9.4.- Ventas asimiladas. 9.5.- Ventas excluidas. 9.6.- Derechos del comprador. 9.7.- Obligaciones del vendedor.

## **1.- Introducción.**

Aunque en la actualidad la protección de los consumidores ha adquirido gran importancia, hasta hace relativamente poco tiempo no se había planteado como problema, momento en el cual empiezan a elaborarse normas concretas para su salvaguarda. El derecho de consumo se identifica con el conjunto de normas imperativas, de carácter interdisciplinario, encaminadas a proteger la actuación de las personas físicas o jurídicas en la realización de actos

vinculados con la adquisición, utilización y disfrute de los bienes, productos o servicios, siempre que actúen como destinatarios últimos.

La política legislativa que se configuró sobre esta materia encontró su fundamento en los cambios que progresivamente han ido operando sobre el mercado, en la diversificación de productos, así como en las manipulaciones de la información a través de la publicidad engañosa y en la paulatina reducción de la competencia como consecuencia de un fenómeno de sucesiva concentración económica que produjo como efecto una disminución en las facultades de elección de los consumidores y usuarios sin que los instrumentos jurídicos tradicionales resultasen satisfactorios para proteger sus intereses ya que la situación bajo la que inicialmente se habían conformado las relaciones contractuales, auspiciadas en los principios de libertad e igualdad formal, distaba de corresponderse con el marco impuesto por la nueva realidad.

Para hacer frente a esa situación de inferioridad se elaboró una serie de Leyes, teniendo todas ellas como característica común que los mecanismos jurídicos con los que contaba el consumidor o el usuario, en la mayoría de ocasiones resultaban insuficientes al verse los perjudicados imposibilitados de poder dirigirse contra los causantes del daño a menos que derivase de un vínculo de carácter contractual ya que la cadena de producción, en raras ocasiones, pone en relación al fabricante o a cualquiera de las personas implicadas en el proceso de producción con el consumidor final, de lo que deriva la falta de acciones, a excepción de la vía prevista en el artículo 1902 del Código Civil, con la complejidad que ello entraña a efectos probatorios.

En tales condiciones y dado que afecta a la mayor parte de la población, se planteó como una necesidad ineludible llevar a cabo una actuación de protección a los consumidores por parte de los poderes públicos, de forma que, en la actualidad, la defensa de estos intereses se ha traducido en la proliferación de una sucesión de normas concretas con el fin de paliar las situaciones de prepotencia por parte de las empresas, sobre las que, hasta entonces, el legislador había permanecido ajeno a dichas vicisitudes, salvo en la adopción de algunas medidas específicas que habían quedado recogidas en la Ley de Prácticas Restrictivas de la Competencia.

Las normas protectoras ven culminado su reconocimiento con la promulgación de la Constitución que, en su artículo 51, consagra la defensa y protección de los intereses de los consumidores y usuarios como principio informador del ordenamiento jurídico y de toda la política económica y social, al mismo tiempo que establece la necesidad de elaborar una norma de desarrollo de estos principios, dando lugar a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

## **2.- Significado del artículo 51 de la Constitución española (C.E.).**

Los dos primeros párrafos del artículo 51 de la Constitución dotan por primera vez de una protección específica a los derechos de los consumidores y usuarios al reconocer que: *"Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos"*

Dicho precepto debe ponerse en correlación con el artículo 53 del mismo cuerpo legal del que cabe destacar que su ubicación en el capítulo tercero bajo la rúbrica *"De los principios rectores de la política social y económica"* le dota del carácter de informador del ordenamiento jurídico, lo que sumado a lo establecido en el artículo 161.1 de la Constitución y en los artículos 27.1 y 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dará como resultado que su vigilancia y aplicación vincule a los poderes públicos, a la práctica judicial y a la legislación positiva, al mismo tiempo que también sean susceptibles de fundamentar la inconstitucionalidad de disposiciones con rango de Ley<sup>1</sup> pudiendo ser sólo alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes de desarrollo.

---

<sup>1</sup> Duque, J., *"La protección de los derechos económicos y sociales en la L.G.D.C.U."*. E.C., número 3, diciembre 1984, pp. 51 y ss; Bercovitz, A., *"La protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores"*, E.C., número extraordinario, noviembre 1987, pp. 19 y ss.

### **3.- La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (L.G.D.C.U.).**

Fiel al mandato constitucional, en desarrollo del artículo 51 de la Constitución el 19 de junio de 1984, se aprobó la Ley 26/1984 para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (L.G.D.C.U.), estructurada en varios capítulos.

Dado que la Constitución no se pronuncia sobre a quién corresponde la competencia en materia de consumo, es conveniente tener en cuenta la STC 15/1989, de 26 de enero, que cuestiona en términos globales la competencia del Estado para dictar una Ley General con base en que el Estado no dispone de ningún título competencial que le faculte para impugnar esta Ley, lo que, a su vez, pone en correlación con el artículo 149.3 que establece la regla de que: *“el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas”*, llegando a la conclusión de que se trata de una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El ámbito de aplicación de esta Ley queda circunscrito a la defensa de los intereses de las personas físicas o jurídicas que sean adquirentes o destinatarios de un producto final en relaciones que no queden inmersas dentro de un proceso productivo. El criterio de determinación de los sujetos protegidos se establece en función de la finalidad que motive la adquisición del bien o la contratación del servicio, lo que es equivalente a determinar en qué personas redundaría la utilidad de la adquisición o el disfrute del producto o servicio, así como el destino que se les haya asignado. Ello tiene su justificación en que el espíritu de la L.G.D.C.U., como se refleja en su Exposición de Motivos, es proteger a los adquirentes o destinatarios finales de los bienes o servicios, de los que se presume que se encuentran en una situación de desprotección económica respecto a las empresas ya que constituyen la parte más desasistida del contrato. Atendiendo a este criterio son adquirentes finales, tanto las personas físicas como las jurídicas, siempre que la utilización que hicieren de los productos, bienes muebles o inmuebles, actividades, servicios o funciones queden al margen de la actividad productiva. *A contrario sensu*, no puede dársele la calificación de consumidor al que adquiera bienes para integrarlos en la cadena de producción, quedando, en consecuencia, excluidas del ámbito de aplicación de esta Ley las relaciones entre empresarios, de

intervinientes no finales de la cadena de producción o, por último, de particulares que utilicen aquellos bienes en el desempeño de su actividad profesional.

### **3.1.- Principales objetivos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.**

Como destaca su Exposición de Motivos, el propósito de la L.G.D.C.U., es la protección de los derechos básicos del consumidor junto con el establecimiento del régimen de garantías, responsabilidades y sanciones en defensa del consumidor, orientados primordialmente a asegurarles seguridad en la adquisición de productos y en la prestación de servicios, así como correspondencia e igualdad en las relaciones contractuales<sup>2</sup>. Pero al no ser la finalidad de esta Ley exclusivamente reguladora también impone, en ocasiones, determinadas sanciones e incluso ordena la adopción de políticas concretas de actuación en beneficio de los consumidores, de la misma forma que, como novedad respecto a otras materias, ha permitido que la defensa de los sujetos perjudicados pueda ser desempeñada por asociaciones a las que además de legitimación procesal para actuar judicialmente se les concede el beneficio de justicia gratuita. Finalmente, regula el arbitraje de consumo como procedimiento ágil, gratuito y eficaz para dirimir los conflictos surgidos entre las partes.

La operatividad de la Ley tiene lugar con independencia de las normas que rijan las relaciones contractuales o extracontractuales puesto que el elemento desencadenante para que sus normas sean eficaces es la presencia de un consumidor o usuario al que se le haya irrogado un perjuicio en la realización de un acto de consumo.

A los efectos de la Ley quedan recogidos un conjunto de derechos a los que su artículo 2 confiere el carácter de derechos básicos de los consumidores y usuarios a los que atribuye carácter irrenunciable, concretados en la protección de los riesgos contra la salud o seguridad; los legítimos intereses económicos y sociales; en el derecho a ser indemnizado de los daños y perjuicios sufridos, caso de no haber obtenido la reparación adecuada, así como en la

---

<sup>2</sup> Quintana Carlo, I., "La responsabilidad del empresario de servicios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios", E.C., núm. extraordinario, noviembre 1987, pp. 50-60.

confirmación de que el consumidor tiene derecho a ser informado y educado con relación a la elección de productos y al consumo en general; en el derecho a ser representado por asociaciones que defiendan sus intereses y por último, en el derecho a gozar de protección jurídica, administrativa y técnica.

Como notas características también hay que señalar la concesión de una acción directa a cualquier consumidor o usuario perjudicado contra la persona o personas que le hayan causado el daño sin necesidad de que previamente haya mediado un nexo de carácter vinculante, al mismo tiempo que establece una responsabilidad de carácter cuasi-objetivo, contempla la posibilidad de alegar cláusulas exoneratorias de responsabilidad, opta por la inversión de la carga de la prueba a favor del perjudicado y el establecimiento entre todos los implicados de una responsabilidad de carácter solidario. En el mismo sentido hay que destacar que el derecho de información, al igual que las condiciones generales de la contratación, cuenta, por vez primera, con una regulación específica.

Del contenido de esta Ley también cabe subrayar la limitación expresada en su Exposición de Motivos de no suplantar otras actuaciones y *“desarrollos normativos derivados de ámbitos competenciales cercanos o conexos tales como la legislación mercantil, penal o procesal y las normas sobre seguridad industrial, higiene y salud pública, ordenación de la producción y comercio interior”*. Finalmente, es asimismo digna de mención la potenciación del movimiento asociativo y de autoorganización de los consumidores a través de las asociaciones legalmente articuladas que se integren en un órgano especial denominado: órgano asesor de consumo y el establecimiento de un adecuado régimen sancionador con el que poder otorgar legítima respuesta jurídica a cuantas conductas ilícitas eludan los mandatos de la norma.

#### **4.- Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de consumo.**

Con carácter general, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas resulta del juego combinado de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes orgánicas de transferencias del artículo 150.2 CE. En concreto, en materia de protección de los derechos de los

consumidores y usuarios, como establece la propia Constitución en su art. 51, su defensa es un principio rector de la política social y económica, cuya garantía se impone, en general, a los poderes públicos. Pero como también ha declarado reiteradamente el TC en numerosas sentencias, como: la 88/1986, F.J.º 4º; la 15/1989, FJº 1º; la 62/1991, F.J.º 2º y la 202/1992, F.J.º 5º, no puede interpretarse que este artículo sea una norma de atribución de competencias. Este razonamiento encuentra su justificación en que la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios no quedó contemplado en la Constitución dentro de ningún título competencial específico puesto que ni quedó incluido en la lista de materias del artículo 148.1 CE, en virtud de la cual se enumeran las atribuciones cuya competencia incumbe a las Comunidades Autónomas, ni tampoco figuraba entre el elenco de materias sobre las que el Estado se reservaba competencia exclusiva, que enumera en su art. 149.1 CE. Consiguientemente, ante dicha falta de previsión, se interpretó que los aspectos vinculados con títulos competenciales referentes a esta materia debían ser reconducidos a lo dispuesto en el artículo 149.3 CE, en virtud del cual: *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*. De ahí, que ello permitiera concluir que, con base en este precepto, la defensa de los consumidores y usuarios podía ser asumida como competencia exclusiva por las Comunidades Autónomas, pero no por todas por igual inicialmente. En un primer momento, la asunción de competencias que permite el artículo 149.3 C.E. no ofrecía por igual las mismas competencias a todas las Comunidades Autónomas sino que únicamente podían ostentarlas aquéllas que hubiesen accedido a la autonomía por la vía del artículo 151.1 CE, como fue el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía); de la Disposición Transitoria 2ª C.E., como sucedió con las Comunidades de Cataluña, País Vasco y Galicia, o de la Disposición Adicional 1ª C.E., como en el caso de Navarra, que se concretó en la materialización de

esa asunción exclusiva de competencias en materia de defensa de los consumidores en los Estatutos de Autonomía de las cinco Comunidades citadas. En concreto: artículo 18.1.6º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículo 12.1.5 Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículo 10.28 Estatuto de Autonomía para el País Vasco, artículo 30.1.4 Estatuto de Autonomía para Galicia, artículo 56.1. d) de la Ley de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Entretanto las doce Comunidades restantes accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, a excepción de la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Canarias que, pese a no poder tener competencia exclusiva en materia de defensa de los consumidores también la asumieron, si bien por vías distintas. En concreto, la Comunidad Valenciana, en el artículo 34.1.5 de su Estatuto de Autonomía, siendo subsanado parcialmente dicho exceso mediante el artículo 1.1.b) de la LO 12/1982, sobre transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana, de competencias en materia de titularidad estatal, en aplicación del artículo 150.2 CE y de forma ya definitiva, con la LO 5/1994, que incorpora al Estatuto de Autonomía, como contenido propio, las competencias transferidas por la LO 12/1982, recientemente modificado por LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, que insiste en esta materia, haciendo especial mención a la necesidad de reforzar los derechos referidos a las nuevas tecnologías, la defensa de los consumidores y usuarios y el derecho al asociacionismo, cuestiones todas ellas de especial trascendencia para el desarrollo de este derecho. Así, en concreto, en el apartado 35, del actual art. 55, sigue recogiendo como competencia propia: “comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, libre circulación de bienes, la legislación sobre la defensa de la competencia y la legislación del Estado”. Sobre este último extremo, se ha entendido que, aunque en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 de la CE, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia de conservar, modificar y desarrollar su propio Derecho Civil, no es posible incluirlo en este título competencial puesto que el contenido esencial del derecho a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios no puede ser objeto de regulación autonómica, ni siquiera por parte de las

Comunidades Autónomas con competencia en Derecho Civil y en defensa de los consumidores y usuarios, al constituir todo ello materia de derecho mercantil o propia de las bases de las obligaciones contractuales<sup>3</sup>.

Por su parte, la Comunidad de Canarias no asumió, en su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de defensa de los consumidores pero, sin embargo, le fue transferida en virtud del mandato dispuesto en el artículo 1.b) de la LO 11/1982, de transferencias complementarias para Canarias.

Fue precisamente el reclamo de competencias plenas por parte de las autonomías lo que indujo al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al Gobierno vasco y a la Junta de Galicia, a la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad por entender que el Estado no era competente para promulgar una Ley de ámbito estatal, como era la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Estos tres recursos fueron acumulados, dando origen a la sentencia 15/1989, que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 8.3, en su 2º inciso y 40; así como que los arts. 1.1; 6; 7; 13.2 en su último inciso; 14, 15; 16; 17; 18; 19; 22.1,2,3,4,5, y 6; 20.1 y 2; 23; 36.2; 39.5y 41 no son de aplicación directa en las Comunidades que, en virtud de sus respectivos Estatutos hubiesen asumido la competencia plena en materia de protección a consumidores y usuarios. En consecuencia, en las siete Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor, la LGDCU sólo podía aplicarse parcialmente mientras que en las restantes Comunidades, en concepto de legislación básica. En la actualidad todas ellas ya han asumido esta competencia gracias a la promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a su autonomía por la vía del art.

---

<sup>3</sup> En esta línea, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de normas autonómicas emanadas de los órganos legislativos de Comunidades Autónomas con competencia en materia civil, al entender que suponían una regulación del contenido del contrato diferente al de la regulación estatal. Un ejemplo de ello puede apreciarse en la STC de 22 de marzo de 1991, FJ 12, en la que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional un precepto del Estatuto Gallego de los consumidores y usuarios. Lo mismo sucedió en la STC Pleno, 264/1993, de 22 de junio, que declaró la inconstitucionalidad de diferentes preceptos de la Ley 9/1989, de 5 de octubre de la Comunidad Autónoma de Aragón, sobre ordenación de la actividad comercial y en la STC Pleno, 225/1993, que declaró inconstitucional el art. 9 de la Ley Valenciana 8/1986, de 29 de diciembre, sobre ordenación del comercio y superficies comerciales.

143 CE y que les reconoce la competencia legislativa de desarrollo<sup>4</sup>, además de la reglamentaria y ejecutiva, siendo el Estado a quien incumbe dictar la legislación básica en la materia. Dada, sin embargo, la amplitud del contenido de esta materia, es necesario tener en cuenta dos aspectos que matizan el alcance de esa «exclusividad». En primer lugar, como ya se ha apuntado, el carácter pluridisciplinar o interdisciplinario del conjunto normativo que tiene por objeto la protección del consumidor. Y en segundo lugar, la existencia de normas de defensa del consumidor reconducibles, a su vez, a otras materias de competencia estatal, como destacaron las SSTC 71/1982, FJ 2º; 15/1989, FJ 1º y 62/1991, F.J. 2º, lo que finalmente debería completarse con los límites que derivan de los principios constitucionales contenidos en los artículos 38, 131, 139 de la CE, que reconocen la libertad de empresa siempre supeditada a los intereses de la colectividad.

Cabe finalmente señalar que en 1996 dos nuevas normas afectaron al reparto competencial: la Ley 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista, que en su disposición final señala los preceptos que tienen carácter estatal, así como los títulos competenciales correspondientes, y la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la primera, que encomienda a las Comunidades Autónomas la regulación del régimen de los horarios comerciales, debiendo respetar siempre los mínimos fijados en la Ley estatal.

## **5.- El Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana.**

La Ley 2/1987, de 9 de abril, desarrolla el Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana. El planteamiento inicial de esta Ley autonómica no ha sido legislar prescindiendo de lo preceptuado en la L.G.D.C.U. sino facilitar los medios que permitan obtener la más eficaz forma de cumplimiento de la norma. Por dicha razón, puede considerarse una Ley llamada a la toma de medidas efectivas por parte de la Administración a la que

---

<sup>4</sup> Asturias (art. 11.10 de la LO 1/1994); Cantabria (art. 23.6 de la LO 2 /1994); La Rioja (art. 9.10 de la LO 3/1994); la Región de Murcia (art. 11.10 de la LO 4/1994); Aragón (art. 36.5 de la LO 6/1994); Castilla-La Mancha (art. 32.6 de la LO 7/1994); Extremadura (art. 8.8 de la LO 8/1994); Islas Baleares (art. 11.12 de la LO 9/1994); Madrid (art. 27.10 de la LO 10/1994) y Castilla-León (art. 27.8 de la LO 11/1994).

incumbe la protección y desarrollo de los derechos básicos de los consumidores y usuarios, que son los mismos que recoge la Ley estatal.

Esta obligación justifica que la Ley se haya centrado primordialmente en regular los medios que permitan dar cumplimiento a estos principios, de tal manera que puede afirmarse que, en su mayor parte, han quedado especificados en el Estatuto con mayor precisión que en la L.G.D.C.U.

En razón de las competencias conferidas al Estado con carácter exclusivo, el Estatuto no recoge, por no ser materia que quede bajo su ámbito de aplicación, la regulación de las condiciones generales de la contratación, ni la enumeración de las cláusulas abusivas, de la misma forma que no hace mención del régimen de responsabilidad. Con carácter exclusivo, todo su articulado está destinado a la adopción de medidas concretas en desarrollo de la función tuitiva que tiene encomendada la Generalitat.

## **6.- Estructura del Estatuto. Síntesis de su contenido.**

De conformidad con su contenido y estructura, a la Generalidad le corresponde garantizar el ejercicio de los derechos de los consumidores y usuarios reconocidos en la Ley más los establecidos en la legislación de ámbito estatal siempre en el ámbito de su competencia y sin perjuicio de la legislación estatal sobre política general de precios y defensa de la competencia.

### **6.1.- Concepto de consumidor y usuario.**

El concepto distintivo de consumidor o usuario sigue la línea fijada en la Ley estatal entendiendo por tales *“a la persona física o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta, como destinatario final, bienes, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de quienes los produzcan, vendan, presten o distribuyan”*. Por el contrario, no adquirirán dicha consideración *“las personas físicas o jurídicas que no se constituyan en destinatarios finales, sino que adquieran, almacenen, utilicen o disfruten bienes o servicios con el fin de integrarlos en la organización o ejercicio de una actividad empresarial, profesional o de prestación de servicios, incluidos los públicos”*.

### **6.2.- Derechos básicos.**

También el Estatuto hace mención expresa de los derechos básicos de los consumidores, cuya renuncia prohíbe con carácter previo al ejercicio de los derechos que reconoce, así como todo pacto que tenga por objeto su exclusión, quedando configurados de la forma siguiente:

a. La protección contra los riesgos que puedan afectar a la salud y seguridad física de los consumidores.

b. La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, promoviendo una mayor claridad, equidad y seguridad jurídica en la contratación.

c. La información correcta y suficiente sobre los productos y servicios y la educación en los derechos y conocimientos necesarios para su uso correcto.

d. La audiencia en consulta, la participación en la elaboración de las disposiciones generales que les afecten directamente en la representación de sus intereses a través de las Asociaciones de Consumidores y de las agrupaciones o federaciones.

e. La protección jurídica, administrativa y técnica por parte de los poderes públicos para corregir las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión.

f. La indemnización por los daños y perjuicios sufridos y demostrados en los términos definidos en esta Ley.

Tras la enumeración sistemática de estos derechos, que, al igual que el concepto de consumidor y de usuario se corresponden con los expuestos en la Ley estatal, el Estatuto desarrolla cada uno de ellos en capítulos diferentes.

#### **6.2.1.- Protección del derecho a la salud y seguridad.**

El capítulo segundo regula, con carácter preventivo, la salvaguardia del derecho a la protección de la salud y seguridad a través de la configuración de las condiciones mínimas que deben reunir los productos estableciendo la defensa de estos derechos a través de la imposición a la Generalidad de diversas obligaciones entre las que le corresponde desempeñar, en el ámbito de su competencia, campañas de inspección y de análisis, con difusión, en su caso, de sus resultados en los bienes y servicios de uso o consumo común.

Además de ello, a la Generalidad le incumbe programar anualmente y hacer público el desarrollo de las campañas encaminadas a la mejora de la calidad de vida en los aspectos vinculados con el desarrollo de estos derechos.

Todos los artículos de este capítulo cumplen una finalidad meramente preventiva al perseguir que no se cometan los comportamientos que están contemplados como infracciones a la salud o seguridad de los consumidores.

También el Estatuto se hace eco de la necesidad de que el enfoque preventivo se oriente hacia la calidad de los productos y servicios al ser fundamental para lograr la satisfacción de los consumidores y para asegurar la competitividad de las empresas, lo que motiva que también en este ámbito, la intervención legislativa aparezca como la medida más apropiada para prevenir la causación de estos accidentes.

Al igual que en la Ley estatal, también en el Estatuto la prevención de accidentes impone a los productores y a los prestadores de servicios obligaciones vinculadas con el nivel de seguridad que deben imponer a sus productos y servicios cuando son puestos en circulación. No obstante, en este capítulo, al contrario de lo que sucede en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, se aúnan dos de los apartados que allí figuran como independientes. De esta forma, puede observarse como, junto a las declaraciones programáticas que defienden ambos derechos básicos, también se regula el régimen de responsabilidad, lo cual impone la remisión a la legislación general para la indemnización de los daños causados por los productos y servicios defectuosos.

#### **6.2.1.1.- Análisis del artículo 6 del Estatuto del consumidor y usuario valenciano.**

Todo el articulado que rige los derechos de salud y seguridad se asienta sobre las bases impuestas en el artículo 6.

Dicho precepto establece que: *“La Generalidad, en el ámbito de su competencia, velará por la aplicación de la legislación general que tenga por objeto evitar que los productos y servicios destinados al consumo y uso puedan provocar, previsiblemente, peligro para la salud y seguridad física de quienes los consuman o usen.*

*Del mismo modo, en el ámbito de su competencia, ejercer la adecuada vigilancia y control al objeto de prevenir y sancionar cualquier infracción que pueda cometerse en la prestación de servicios, 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, así como también la protección contra los perjuicios causados por los servicios insuficientes o defectuosos del producto”.*

Este es un artículo programático, en el que cada uno de sus apartados está llamado a complementarse mutuamente. Buena prueba de ello es que el primero de sus dos párrafos contenga una declaración de intenciones, mientras que el segundo, las bases sobre las que fundamentar la prevención y la sanción.

En cuanto a su estructura, el artículo comienza haciendo una reserva de competencias al indicar que la Generalidad Valenciana velará por la aplicación de la legislación general en el ámbito de su competencia. Ello no es más que una consecuencia del contenido del artículo 34 del Estatuto de Autonomía al indicar que, entre sus títulos competenciales, incluye la “...competencia exclusiva de las siguientes materias: 5) Comercio interior, defensa del consumidor y usuario...”, de lo que cabe concluir que la Generalidad Valenciana tiene competencia normativa y ejecutiva exclusiva en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

Así lo asume el artículo 6 del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana, al especificar que: “... la Generalidad Valenciana... velará por la aplicación de la legislación general que tenga por objeto evitar que los productos y servicios... puedan provocar peligro para la salud y seguridad física de quienes los consuman o usen”.

Sobre los conceptos de salud y seguridad a los que alude el Estatuto cabe destacar que, siguiendo las líneas trazadas en el derecho estatal, el derecho a la salud se entiende como el estado en el que la persona ejerce normalmente todas sus funciones, por lo que, si bien inicialmente cabría interpretar que el término parece que sólo haga referencia a la integridad física de las personas, una concepción global de dicho derecho también abarca su estado anímico. Esta concepción amplia no es más que, al igual que lo que sucede con la

normativa estatal, una supeditación del concepto al sentido amplio dado por la Constitución en su artículo 43 del derecho a la salud que reconoce el derecho a la protección de la salud de todas las personas, de acuerdo con la definición dada por la organización Mundial de la Salud como “*estado de completo bienestar físico, psíquico y social...*”.

Por su parte, el término seguridad hay que entenderlo referido a presentaciones, elaboraciones de productos..., o prestaciones de servicios..., exentos de todo peligro, daño o riesgo.

No obstante, también existen discrepancias entre los criterios establecidos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y el Estatuto.

Así, mientras el artículo 6 del Estatuto hace referencia a los términos salud y seguridad sin más precisiones, el art. 3.1 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios emplea el término seguridad especificando que se trata de seguridad física mientras que el Estatuto se refiere simplemente a seguridad sin concretar más el alcance del término.

Dada esta imprecisión conviene recurrir al artículo 3.1 *in fine* de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de la cual se puede extraer la consecuencia de que los riesgos derivados de los productos, servicios o actividades dedicados a prestarlos que, usual o reglamentariamente, se admitan en condiciones normales y previsibles de utilización, no inciden en la salud y seguridad de las personas o de sus bienes

Esta concreción ayuda a excluir todos aquellos riesgos en que inciden los usual o reglamentariamente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización, al igual que a eliminar los excesos a que podría dar lugar una obligación general de planificar, distribuir, ofrecer y prestar únicamente productos y servicios seguros, puesto que ello daría lugar a caer en valoraciones subjetivistas.

Consiguientemente queda excluido de la calificación de producto inseguro, todo aquél que presente la seguridad legítimamente exigible que, en sí, no implique riesgos mínimos inevitables, siempre que sean compatibles con el uso previsible o previsto en condiciones normales y razonables. En este ámbito,

tampoco el Estatuto Valenciano contiene esta reserva de que los riesgos susceptibles de provenir de una utilización razonable de los bienes y servicios deban ser puestos en conocimiento previo de los consumidores o usuarios por medios apropiados, habida cuenta de su naturaleza y de las personas a las que van destinadas.

Para el Estatuto se trata de una cuestión que está íntimamente relacionada con el derecho de información y también, como lo pone de relieve a través de su articulado, con el derecho a la educación, al incluirlo el artículo 8 que precisa que: “... programará y hará público el desarrollo de campañas encaminadas a la mejora de la calidad de vida en los aspectos atinentes a la salud y seguridad en materia de uso y consumo...”.

Finalmente, como el concepto de inseguridad siempre se ha regido por una imprecisión terminológica muy grande perfilar su significado requiere la confluencia de distintas perspectivas.

Uno de los argumentos a los que hay que atender es a las expectativas esperadas por sus destinatarios ya que éstos representan el modelo a proteger, sin perjuicio, de que, en todo caso, para que éstas puedan ser exigibles haya que coordinar exigibilidad con “esperabilidad”, lo que significa que sólo será legítimo exigir a un servicio la seguridad correspondiente a las condiciones normales y razonablemente previsibles, de manera que no presenten peligros para la integridad física de las personas o de sus bienes materiales, salvo los usual o comúnmente admisibles en las mismas condiciones.

#### **6.2.1.2.- Análisis del artículo 7 del Estatuto.**

Según preceptúa el artículo 7: “Serán objeto de especial vigilancia y control los bienes, productos o servicios que se califiquen como productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

*La Generalidad, en el ámbito de su competencia, desarrollará especial intensidad campañas de inspección y análisis con difusión, en su caso de sus resultados en los bienes y servicios a que se refiere el párrafo anterior, a los efectos de promover el necesario cumplimiento de la regulación”.*

Como se puede apreciar, el artículo 7 especifica que serán de especial vigilancia los bienes, productos y servicios que se califiquen de uso común, ordinario y generalizado.

Precisamente, el Decreto 130/89, de 16 de agosto, del Consell de la Generalidad Valenciana, por el que se califican los bienes, productos y servicios de uso o consumo común, ordinario o generalizado se dictó en desarrollo del mandato contenido en el artículo 7 del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana.

La vigilancia de estos bienes es competencia en la actualidad de la Consellería de Industria y Comercio, asumida por Dirección General de consumo, que deberá realizar anualmente campañas de inspección para promover y comprobar su adecuación a la normativa vigente.

También en cumplimiento del 2º párrafo del artículo 7 y del artículo 8 del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana, el artículo 3 dispone que el resultado de las campañas de inspección de bienes y servicios se hará pública, especialmente, en lo que respecta a aquellos bienes y servicios cuya irregularidad pueda ocasionar riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios.

Tras la remodelación de las distintas Consellerías, los bienes, productos y servicios de uso común, ordinario y generalizado serán objeto de especial vigilancia y control por parte del servicio de Inspección del área de Consumo.

El programa de inspección se subdivide en: inspección de bienes y servicios; de higiene alimentaria, vigilancia y control.

Finalmente, cabe destacar que también le incumbe a la Generalidad Valenciana la realización de campañas de inspección y análisis... de los bienes y servicios...

#### **6.2.1.3.- Análisis del artículo 8 del Estatuto.**

Como especifica el artículo 8 del Estatuto: *“La Generalidad anualmente, programará y hará público el desarrollo de las campañas encaminadas a la mejora de la calidad de vida en los aspectos atinentes a la salud y seguridad en materia de uso y consumo, siendo objetivo prioritario de las mismas la difusión*

*de la formación de los consumidores y usuarios para obtener el más alto conocimiento de los modos de consumo o empleo de los bienes o servicios y la defensa de sus derechos”.*

El artículo 8 del Estatuto está estrechamente relacionado con el artículo 17, del mismo cuerpo legal. Ambos preceptos tienen como objetivo conjunto la información y formación de los consumidores y usuarios para que puedan saber qué medidas adoptar para prevenir los riesgos y daños derivados del uso y consumo de productos y servicios. Para ello, la Generalidad Valenciana llevará a cabo anualmente campañas dirigidas a mejorar la calidad de vida en los aspectos relacionados con la salud y seguridad.

### **6.3.- Protección de los legítimos intereses económicos y sociales.**

La protección del derecho de los intereses económicos y sociales se encuentra regulada en el capítulo tercero. Al igual que en los apartados precedentes, su defensa se realizará mediante la imposición de deberes a la Generalidad. A tal fin, los artículos 9 a 11 se entienden subordinados a los primarios de salud y seguridad que, junto con éste, constituyen el objetivo principal de la política de defensa de los consumidores y usuarios respecto de los cuales puede considerarse que todos los demás son meramente instrumentales. A diferencia, sin embargo, de los antecedentes, en este caso, la imposición a la Generalidad se traduce en el desarrollo normativo de principios contractuales con el fin de preservar la libertad de elección y contratación por parte de los consumidores y usuarios, asegurándoles la igualdad de trato, la supresión de discriminaciones injustificadas entre los consumidores y usuarios, la utilización generalizada de condiciones generales de contratación ajustadas a la legalidad vigente junto con la supresión de toda cláusula que atente a la buena fe y al justo equilibrio de las prestaciones. Igualmente se le impone la obligación de propiciar acuerdos entre las asociaciones de consumidores y de empresarios con el fin de utilizar condiciones contractuales que favorezcan los intereses de los consumidores y usuarios, garanticen la utilización de los servicios públicos dependientes de la Generalidad, mantengan un justo equilibrio de las prestaciones en las relaciones económicas, con independencia de su gestión directa o indirecta y

vigilen la actividad publicitaria, de modo que se desarrolle en cumplimiento estricto de los principios de veracidad, objetividad y autenticidad.

Finalmente, en el artículo 11 de la Ley 2/1987 quedan regulados aspectos relativos a la conformidad de los bienes y a los servicios postventa.

### **6.3.1.- Análisis del artículo 11 del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana.**

El artículo 11 del Estatuto está enunciado en los siguientes términos: "*La Generalidad, en el ámbito de su competencia, podrá desarrollar la actividad necesaria para conseguir:*

*a.- La exactitud en el peso y medida de los bienes y la correcta prestación de los servicios.*

*b.- La aplicación del régimen legal de precios, así como la publicidad y especificación de los mismos, y de las condiciones de prestación de servicios post-venta con la correspondiente existencia de repuestos.*

*c.- La adecuada formalización de los contratos y en especial de la documentación acreditativa de los encargos de prestación de servicios o realización de obras, tales como presupuestos, hojas de servicios y otros justificantes.*

*d.- La formación y entrega habitual de las facturas, recibos o contraseñas, redactadas con claridad y exactitud, y en términos suficientemente expresos que sean fácilmente comprensibles por el consumidor medio".*

#### **6.3.1.2.- Rasgos generales.**

El artículo 11 es uno de los preceptos recogidos en el Estatuto llamado a salvaguardar los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios. Como cabe resaltar de la configuración de todo el Estatuto, recoge una serie de medidas teniendo presente la limitación impuesta en su artículo 1 sobre la prevalencia de la legislación estatal en materia de política general de precios y defensa de la competencia. Su redacción no es novedosa si se compara su formulación con la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios. Buena prueba de ello es que los criterios inspiradores del artículo 11 del Estatuto se encuentran plasmados en aquella.

Este encierra un mandato a los poderes públicos dependientes de la Generalidad Valenciana para que, en el ejercicio de sus atribuciones, realicen la actividad necesaria para concretar los principios básicos de protección de los intereses económicos de los consumidores y usuarios a través del desarrollo normativo de una serie de medidas que, en resumidas cuentas, configuran una función tuitiva por parte de los poderes públicos.

La formulación del precepto está expresada de manera genérica, tanto respecto a los sujetos como al tiempo previsto, a lo que se suma la necesidad de adoptar actuaciones concretas dependientes de las vicisitudes que deriven de cada sector de actividad específico.

#### **6.3.1.3.- Medidas concretas.**

La mayor parte de las medidas previstas en dicho precepto, en virtud del haz de atribuciones excluidas del ámbito de competencias conferidas a las CCAA, deben considerarse instrumentos de control respecto al régimen general de precios y legislación sobre pesas y medidas, tal como queda contenido en el artículo 149.12 de la Constitución, a lo que se une la regulación de las líneas básicas de la política de mercado. Lo dicho justifica que la configuración de actuaciones específicas para proteger los intereses de los consumidores y usuarios relacionados en el artículo 11, no se haya visto incrementada con una política legislativa propia. En este ámbito, la Generalidad se ha limitado a seguir las pautas marcadas por la legislación estatal, realizando primordialmente una función sancionadora y de supervisión a través de la programación de diversas campañas de inspección llevadas a cabo por la Dirección General de Comercio y Consumo, concretada hasta la fecha en las siguientes:

- 1.- Campaña de control de pesas y balanzas.
- 2.- Campaña de marcado de precios.
- 3.- Campaña de rebajas.
- 4.- Campaña de S.A.T. de electrodomésticos.
- 5.- Campaña de talleres de reparación de vehículos.
- 6.- Agencias de viajes.

- 7.- Academias.
- 8.- Funerarias y servicios mortuorios.
- 9.- Servicios bancarios.
- 10.- Inmobiliarias.
- 11.- Campaña de inspección de venta por catálogo.
- 12.- Campaña de hostelería.
- 13.- Campaña de tintorerías.

**6.3.1.4.- Enumeración de las medidas enunciadas en el artículo 11 del Estatuto.**

Las medidas previstas afectan de manera fundamental a la transparencia en el desempeño y regulación de las transacciones comerciales. Es así como la prosecución de este objetivo queda previsto en los diferentes apartados del Estatuto a través de la configuración de deberes normativos, en cuyo contexto adopta especial significación el mandato asignado a los poderes públicos de hacer cesar toda práctica que distorsione elementos fundamentales en las transacciones comerciales. Sin perjuicio de ello y con carácter previo, las medidas específicas a las que se refiere el artículo 11 se pueden desdoblar en dos facetas:

- a.- Las referentes al estado y condiciones en que se entregan y adquieren los productos y se cumplen los servicios.
- b.- Las relativas a las formalidades a las que debe ajustarse la adquisición de un determinado producto o servicio.

En cuanto al desarrollo de las medidas concretas previstas en el artículo 11, en líneas generales cabe establecer lo siguiente:

- a.- La primera medida de protección efectiva es *"... desarrollar la actividad necesaria para conseguir: a.- La exactitud en el peso y medida de los bienes y la correcta prestación de los servicios"*.

Uno de los aspectos más importantes de protección al usuario y consumidor es la de establecer un sistema homogeneizado de medición y pesaje,

fundamentalmente en lo que se refiere a los productos y servicios de uso común, ordinario y generalizado.

En líneas generales su normativa queda sustraída de las atribuciones conferidas a las CCAA, dependiendo su establecimiento y fijación de las normas estatales. Por ello, la actividad realizada por la Generalidad, hasta el momento presente, se ha limitado a organizar una serie de campañas de inspección en cada sector o rama específica de la actividad productiva y de servicios y a supervisar que la prestación de estos últimos se efectúe de manera correcta.

El control por parte de los poderes públicos de los sistemas meteorológicos debe operar sobre los instrumentos, aparatos y medidas de control con anterioridad a la puesta en el mercado de los bienes, no habiendo necesidad de que se realicen en presencia de los consumidores o usuarios, por lo que afectan, de igual forma, a los productos envasados o empaquetados.

La adopción de estas medidas tiene un alcance muy considerable al no quedar limitado al empleo de bienes de uso común y generalizado sino afectar además al consumo o utilización de todo tipo de bienes.

b.- *"... la aplicación del régimen legal de precios, así como la publicidad y especificación de los mismos, y de las condiciones de prestación de servicios post-venta con la correspondiente existencia de repuestos".*

En este punto cabe diferenciar dos extremos: el concerniente a la regulación de los precios en el mercado y el relativo al establecimiento del servicio post-venta.

En cuanto al control de los precios, su fijación se deja al criterio establecido en las disposiciones de ámbito estatal.

Al igual que el punto anterior, el principio rector es establecer los máximos criterios de claridad en la formación y presentación del precio, a fin de lograr la transparencia del mismo, pretensión que también recoge el artículo 10.5 de la L.G.D.C.U.

Afecta, por tanto, a dos fases. La primera de ellas vinculada al proceso de configuración, que se verá influida por la oferta y la demanda y la otra a la

forma de exteriorización o publicitación que obligará a poner la lista de precios en conocimiento del público en general con la debida divulgación, en lugares que resulten bien visibles para todos y con los conceptos bien especificados, sin que den lugar a equívocos. En los servicios, por el contrario, este derecho se transformará en la facultad de poder pedir por parte del usuario un presupuesto por escrito del montante de los gastos junto con una enumeración detallada de todas las prestaciones que incrementan el coste de aquel servicio. Este aspecto ha quedado principalmente regulado en el sector que regula la reparación de aparatos de uso doméstico y en el de talleres de reparación de vehículos.

El último extremo del apartado b se refiere a la regulación y control de las condiciones de prestación de servicios post-venta con la correspondiente existencia de repuestos.

Para abrir un establecimiento no sólo se requiere los pertinentes permisos administrativos previos. Se precisa, además, contar con una infraestructura suficiente que permita asegurar la continuidad del negocio y con los recursos suficientes para poder seguir satisfaciendo las necesidades de los usuarios.

Ya con anterioridad, la L.G.D.C.U. se hizo eco de ello al proclamar en su artículo 11.5 el derecho del consumidor o usuario a contar con un servicio técnico y adecuado en los bienes de naturaleza duradera y con la existencia de repuestos durante un plazo determinado. La regulación de la existencia de repuestos ha tenido especial incidencia en el ámbito de prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos de motor y en el de aparatos de uso doméstico, sin perjuicio de ello y de lo que disponga la normativa específica de cada sector, cuya exposición no se justificaría en este apartado, puede afirmarse que, en líneas generales, todo usuario de un servicio tiene derecho a que se le facilite con anterioridad a la prestación del mismo una hoja en la que figure el presupuesto al que van a ascender los gastos de reparación y una relación pormenorizada de los conceptos, debiendo ser posteriormente firmada y aceptada por el prestatario.

*c.- "...la adecuada formalización de los contratos y en especial de la documentación acreditativa de los encargos de prestación de servicios o*

*realización de obras, tales como presupuestos, hojas de servicios y otros justificantes".*

Otra de las modalidades de protección de los intereses económicos de los consumidores y usuarios es a través de un control efectivo sobre las formas de suscripción de los contratos establecidos mediante adhesión a condiciones generales. A ello se está refiriendo el artículo 11 cuando su punto c) alude a *"la adecuada formalización de los contratos..."*.

En estos casos es obligado referirse al tratamiento que confiere la L.G.D.C.U. a las condiciones generales de la contratación tratadas en su artículo 10 bis y a la nueva Ley sobre condiciones generales de la contratación. En términos generales, en desarrollo de esta última, corresponde a la Generalidad la supervisión de que las condiciones generales de la contratación se redacten con la debida claridad y concreción, ajustando sus prestaciones al principio de buena fe y justo equilibrio, sin incluir referencias a disposiciones que no se entreguen en el momento de suscribir el contrato y cuyo conocimiento no se tenga que presumir que conoce previamente el otro contratante, así como sin la inclusión de cláusulas manifiestamente lesivas o abusivas para la parte más débil de la relación contractual, como puede ser el incremento del precio pactado por conceptos que no figuraban en el contrato, los del precio por servicios, accesorios, financiación, aplazamiento, recargos, indemnizaciones o penalizaciones que no correspondan a prestaciones adicionales, susceptibles de ser aceptados o rechazados en cada caso y expresados con la debida claridad y separación; la repercusión sobre el consumidor o usuario de fallos, defectos o errores administrativos, bancarios o de domiciliación de pagos, que no le sean directamente imputables, así como el coste de los servicios que, en su día y por un tiempo determinado se ofrecieron gratuitamente y, finalmente, la imposición de renunciaciones a los derechos del consumidor y usuario, tal como quedan configurados en la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios.

Especial importancia se le da también a la formalización de la documentación acreditativa de los encargos de prestación de servicios o realización de obras, tales como presupuestos, hojas de servicios y otros justificantes. La aportación de estos datos deberá entregarse por escrito, con

carácter previo a la prestación del servicio y tras haber mediado la aceptación del cliente. Su omisión dará lugar a la correspondiente infracción de carácter administrativo. Asimismo se hace también especial hincapié, en el punto d, que alude a *"... la formación y entrega habitual de las facturas, recibos o contraseñas, redactadas con claridad y exactitud, y en términos suficientemente expresos que sean fácilmente comprensibles por el consumidor medio"*.

Este apartado es una consecuencia de los anteriores. Se establece la obligación para los diversos prestatarios de servicios de entregar una factura o comprobante en el que se expresen los trabajos realizados y la cuantía a la que ascienden.

La supervisión de la cumplimentación de estas medidas, que toma siempre como referencia el nivel de información que debe llegar a conocimiento del consumidor medio, así como el sometimiento a las exigencias establecidas en el artículo 11 del Estatuto corresponde a los inspectores de consumo, a quienes compete su adecuación a la legislación vigente en las distintas vertientes de la actividad productora y de servicios, del mismo modo que la proposición de las diversas sanciones en materia de consumo, previa incoación de un expediente por parte de los órganos competentes de la Generalidad, tal como quedan configuradas en los párrafos 6 y 7 del artículo 33 del Estatuto.

Finalmente, con el objeto de facilitar a los consumidores y usuarios que puedan poner en conocimiento de la Administración sus reclamaciones, se promulgó el Decreto 77/1994, de 12 de abril, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana, teniendo además como objetivo unificar en un solo modelo los impresos de reclamaciones y hacer extensiva su obligatoriedad.

#### **6.4.- Protección del derecho de información.**

La normativa correspondiente a la regulación del derecho a la información del consumidor y usuario se establece en los artículos 12 a 16 de la Ley 2/1987, del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana y en el Decreto, 181/1992, del Govern Valencià, por el que se regula la

creación y acreditación de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (O.M.I.C.)

Al igual que ocurre en los apartados anteriores, también se pone en manos de la Generalidad la obligación de establecer los correspondientes medios efectivos para que este derecho alcance su plena virtualidad. En este sentido, las Administraciones públicas de la Comunidad Valenciana quedan obligadas a la adopción de un amplio abanico de medidas tendentes a conseguir que el individuo, en cuanto consumidor y usuario, esté informado y preparado para reaccionar ante las técnicas comerciales que puedan viciar su voluntad y, en especial, para preservar la libertad de elección y contratación de los consumidores y usuarios, asegurándoles la igualdad de trato y la supresión de discriminaciones injustificadas entre ellos; así como vigilar, en el ámbito de su competencia, la actividad publicitaria, de modo que se desarrolle en estricto cumplimiento de los principios de veracidad, objetividad y autenticidad.

Al objeto de conseguir dicha finalidad se prohíbe impedir la divulgación o emisión en medios de comunicación social, de los que sean titulares la Comunidad Autónoma o las Administraciones de ella dependientes, de mensajes o comunicaciones publicitarias que atenten a la dignidad usuaria individual o colectiva, materializada en grupos étnicos, culturales o sociales; impedir en los medios de comunicación social cualquier tipo de publicidad que pueda influir negativamente en la libertad de elección de los destinatarios y hacer una minuciosa publicidad en los medios de comunicación públicos o privados dirigida a colectivos de especial necesidad de protección, tales como niños, ancianos, grupos o colectividades económicamente deprimidas.

Para completar el desarrollo del derecho a la información, el artículo 13 introduce como novedad que se haga una recomendación a los medios de titularidad pública pertenecientes a las Administraciones dependientes de ella para que habiliten espacios y programas a los que tengan acceso las Asociaciones de consumidores y usuarios, de la misma forma que se les conmina a que dediquen espacios y programas no publicitarios cuyo objetivo sea la información de los destinatarios finales de los bienes y servicios. Igualmente también se recomienda que, en los medios de comunicación de titularidad privada, se fomente la creación y el desarrollo de programas

gratuitos dedicados al consumo y a la difusión de las Asociaciones de consumidores y usuarios. Finalmente, se deja a la Generalitat la facultad de premiar, calificar positivamente y, en su caso, fomentar las actividades publicitarias que resulten destacables por su contenido informativo y su posible contribución al mejor desarrollo de la libre elección por los consumidores y usuarios.

#### **6.4.1.- Las oficinas de información al consumidor.**

El artículo 14 de la Ley 2/1987, define las oficinas de información al consumidor como *“establecimientos abiertos al público creados por Entidades públicas o privadas, que prestarán el servicio de asesoramiento e información al consumidor y usuario y servirán de cauces para sus reclamaciones, prohibiéndose toda forma de publicidad expresa o encubierta en ellas”*.

En atención a su ámbito territorial se clasifican en municipales, comarcales y móviles; por la entidad que presta el servicio, en públicas o privadas y, por su reconocimiento, en acreditadas o no.

Dado que la Administración Local es la más próxima y accesible a los ciudadanos, el Municipio es el ámbito territorial que adopta el artículo 15 de la Ley 2/1987 para establecer oficinas de información al consumidor. Sin embargo, cuando los criterios de eficacia y eficiencia desaconsejen la creación de oficinas municipales, se crearán las oficinas de información a través de mancomunidades de municipios o mediante servicios móviles de información dependientes directamente de la Generalitat, que atenderán periódicamente esa labor. Precisamente, en aplicación del artículo 15 de la Ley 2/1987, se dictó el Decreto 181/1992, por el que se regula la creación y acreditación de las Oficinas Municipales de Información al consumidor.

El servicio de información de las O.M.I.C puede prestarse directamente por el Municipio o convenirse con alguna Asociación de Consumidores. Siempre que ésta esté inscrita en el Registre Públic d'Associacions de Consumidors i Usuaris de la Comunitat Valenciana - establecido por el Decreto del Consell 187/1987- y cuente con personal cualificado para ello. En todo caso, el servicio habrá de prestarse en la Oficina Municipal de Información al Consumidor.

Las O.M.I.C. para ser acreditadas como tales, además de realizar unas funciones mínimas, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a.- Tener ubicación adecuada y estar debidamente señalizadas.
- b.- Estar abiertas al público durante la jornada laboral.
- c.- Disponer del personal técnico adecuado.
- d.- Dedicarse exclusivamente a temas relacionados con el consumo.

La diferencia entre las O.M.I.C. acreditadas y las que no lo están es que las primeras podrán utilizar el logotipo que elijan y recibir ayuda económica para su funcionamiento, así como para las campañas de formación, información e inspección que realicen, mientras que las O.M.I.C. no acreditadas sólo podrán solicitar y recibir ayuda técnica y económica de la Consellería de la que dependan cuando realicen programas específicos en beneficio del consumidor.

Las funciones de una O.M.I.C. se estructuran en varios niveles y serán, como mínimo las siguientes:

1. Nivel de prevención. Este implicará, como mínimo la realización de, al menos:

- a.- La información, ayuda y orientación a los consumidores y usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos.
- b.- La inspección de los productos, bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado...
- c.- La recepción de peticiones concretas, elevando éstas a las autoridades competentes, a fin de modificar algunos de los servicios que prestan, o bien establecer otros nuevos si se consideran necesarios.

2. Nivel de protección:

- a.- La recepción de denuncias y reclamaciones de los consumidores y usuarios, así como su seguimiento para informar debidamente a los interesados.
- b.- La mediación en los conflictos que puedan surgir entre las partes con motivo de las relaciones de consumo.

c.- El ejercicio de la potestad sancionadora con el alcance que determinen sus normas reguladoras.

Además, las O.M.I.C., en función de las necesidades y los recursos de la población, también podrán desarrollar las siguientes actividades:

1. Nivel de promoción:

a.- La realización de actividades de formación.

b.- La realización de actividades de educación para el consumo.

2. Nivel de participación:

a.- La creación, por parte de la corporación local, de órganos consultivos y de participación de los consumidores.

b.- Servir de sede al sistema arbitral de consumo.

Por último, corresponde a las O.M.I.C., llevar a cabo la inspección técnica de bienes y servicios, en la medida en que cuenten con los medios necesarios para su realización.

#### **6.4.1.1.- Normativa y funciones de las Oficinas Municipales de Información.**

La configuración y funciones de las Oficinas Municipales de Información al consumidor quedan reguladas en el Decreto 181/1992, de 10 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula la creación y acreditación de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, dependientes de la actual Consellería de Industria y Comercio.

Dichos entes consisten en establecimientos abiertos al público creados por entidades públicas o privadas, que prestan el servicio de asesoramiento e información al consumidor y usuario y sirven de cauce para sus reclamaciones, teniendo prohibidas toda forma de publicidad expresa o encubierta en ellas. También podrá delegarse en ellas funciones en materia de inspección y control de bienes y servicios siempre dentro de los programas que organice la Generalitat.

#### **6.5.- Regulación del derecho a la educación.**

La importancia de la información es paso previo y necesario al establecimiento de medidas que introduzcan y fomenten la educación y formación del ciudadano en materia de consumo. A ello tienden las disposiciones de los artículos 17 y 18.

En este ámbito, la Comunidad Autónoma Valenciana sí ha desarrollado su competencia a través del art. 17 del Estatuto del Consumidor de la Comunidad Valenciana. Aunque dicho precepto es muy similar al establecido en la legislación general, el art. 18 L.G.D.C.U. introduce un matiz más consumista y concreto que aquél. Dicho precepto establece que: *“la Generalidad, en el ámbito de su competencia, introducirá y fomentará en los diversos niveles educativos, con prioridad en la Educación General Básica, la enseñanza de materias relacionadas con el consumo y el ejercicio de los derechos de los consumidores, encaminados especialmente a:*

*a) El desarrollo de la formación individual frente al consumismo, subrayando la función social que el consumo cumple cuando se practica adecuadamente, y su ejercicio mediante la elección libre y racional de los bienes y servicios, tratando de adecuar las pautas de consumo en razón a los condicionamientos de necesidad, calidad y precio.*

*b) La divulgación del conocimiento básico y elemental del mercado, su regulación de los medios e instrumentos para defender y satisfacer los intereses de los consumidores y usuarios en ejercicio de sus derechos como ciudadanos.*

*c) El conocimiento y utilización de los bienes, productos, aparatos o servicios para la más satisfactoria atención de las necesidades individuales y colectivas, así como el manejo de la información que reglamentariamente ha de acompañarles.*

*d) Fomentar la labor de prevención en la utilización y consumo de los aparatos, servicios y bienes que son objeto de consumo habitual.*

*e) La divulgación de conocimientos sobre la prevención de riesgos y daños que pudieran originar el consumo de productos o utilización de bienes o servicios.*

*Tales objetivos se señalan con carácter general, y sin perjuicio de que su cumplimiento se adecuará a la oportunidad y posibilidades que correspondan en los distintos niveles y clases de enseñanza no universitaria, de acuerdo con la finalidad pedagógica de los mismos”.*

En seguimiento a lo expuesto en dicho precepto, la Ley valenciana ha introducido una serie de innovaciones en su regulación autonómica, entre las que con carácter principal cabe citar: la introducción de la enseñanza del consumo a niveles educativos partiendo de los niveles más inferiores en la formación, como es la educación primaria; el establecimiento de un sistema de formación para que existan educadores específicos en materia de consumo y, finalmente, el de un sistema junto a un desarrollo de programas especializados de formación de técnicos de consumo.

Además de lo expuesto, también el Estatuto Valenciano fija entre sus objetivos en materia de educación y formación ante el consumo: el desarrollo de la formación individual frente al consumo; el conocimiento del mercado; de los bienes y del uso de los bienes y servicios y su prevención y, finalmente, la prevención de los daños y riesgos.

Lo dicho se complementa con el artículo 18 que establece que: *“La Generalidad desarrollará, como complemento de las enseñanzas regladas, programas de educación y formación de los consumidores y usuarios con la finalidad de propiciar los objetivos propuestos en el artículo anterior.*

*La Consellería de Sanidad y Consumo organizará, en colaboración con la de Cultura, Educación y Ciencia, la formación especializada de educadores en materia de consumo.*

*La Consellería de Sanidad y Consumo organizará y desarrollará programas especializados de formación de técnicos y personal de Organizaciones y Asociaciones de Consumidores y de la propia Administración en el área de consumo”.*

Aunque el precepto alude a términos que han sido modificados en posteriores remodelaciones legislativas, como la referencia a la educación general básica, hoy educación primaria, o a la Consellería de Sanidad y Consumo, en la actualidad, Consellería de Industria, Comercio e Innovación,

los aspectos sustanciales del precepto siguen vigentes. Atendiendo precisamente a ellos, para la puesta en marcha de todos estos programas de formación y educación en la Comunidad Valenciana se formó una Comisión Mixta entre la entonces Consellería de Sanidad y Consumo y la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia y dentro de ella se constituyó una Comisión Técnica cuya finalidad era coordinar y supervisar el Programa de Educación para la salud y el consumo en la escuela.

#### **6.6.- Los derechos de participación, representación y audiencia en consulta.**

Se encuentran regulados en el capítulo sexto del Estatuto. Éste se caracteriza por:

a) Reproducir las medidas del art. 23 L.G.D.C.U..

b) Introducir órganos especiales en el art. 26 del Estatuto para resolver aspectos puntuales derivados de las situaciones de inferioridad o indefensión, como se hace patente al manifestar que *“A los efectos de dar cumplimiento a esta labor, la Consejería de Sanidad y Consumo, para resolver cuestiones o problemas concretos, podrá encomendar a personas o comisiones específicas la atención al problema de facultades para suplir, en su caso, de conformidad con la Ley, la iniciativa individual, a los efectos de iniciar las actuaciones pertinentes, incluyendo el dar cuenta de los hechos al Ministerio Fiscal, para proceder judicialmente”*.

Estas situaciones quedan recogidas en el artículo 26 del Estatuto, según el cual *“Los órganos y servicios de la Generalidad, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de consumo, promoverán y desarrollarán las medidas adecuadas para evitar y suplir las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en que puedan encontrarse individual o colectivamente los consumidores y usuarios.*

*A efectos de dar cumplimiento a esta labor, la Consellería de Sanidad y Consumo, para resolver cuestiones o problemas concretos, podrá encomendar a personas o comisiones específicas la atención al problema y facultarles para suplir, en su caso, de conformidad con la Ley, la iniciativa individual, a los*

*efectos de iniciar las actuaciones pertinentes, incluyendo el dar cuenta de los hechos al Ministerio Fiscal, para proceder judicialmente”.*

Este precepto es una copia del estatal, en el que se intenta fijar unos criterios de actuación que permitan a los organismos competentes desplegar sus facultades en materia de protección al consumidor frente a situaciones que provoquen inferioridad, subordinación o indefensión del consumidor o usuario. En él se distingue una parte dirigida de forma genérica a los órganos y servicios de la Generalidad que tengan asumidas competencias en materia de consumo y, otra, en la que se obliga, cuando se trate de problemas concretos y no de situaciones genéricas de desprotección, a dirigirse en la actualidad a la Consellería de Industria y Comercio.

Aunque la inclusión de las situaciones de subordinación e inferioridad son con frecuencia el origen de una indefensión posterior, pueden existir acontecimientos en los que los consumidores se encuentren en situación de inferioridad o subordinación pero en los que, sin embargo, no exista indefensión efectiva, por ello, la inclusión de las dos dentro del catálogo de situaciones en las que los servicios y organismos de la Generalidad puedan intervenir en defensa y protección de los consumidores y usuarios pone de manifiesto la intención de actuar, no cuando el daño se haya ya ocasionado sino tratando de evitar que se pueda llegar a producir esos casos en una labor de tutela y prevención.

Comparando la labor de prevención del artículo 23 con la prevista en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios hay que resaltar la regulada en el Estatuto cuando manda a los poderes públicos *“suplir o evitar”* estas situaciones, en lugar de *“suplir o equilibrar”*. En todo caso, el precepto deja claro que las actuaciones deben llevarse a cabo sea cual sea la cantidad de consumidores afectados al mencionar, tanto a los consumidores y usuarios individuales como a los colectivos, por lo que no puede dejarse ningún interés desprotegido porque cuantitativamente no afecte a gran número de personas, sino solamente al consumidor como individuo.

Finalmente, cabe entender que como el artículo 26 no hace una enumeración de las medidas para alcanzar estos fines, serán de aplicación las contempladas en la Ley estatal.

Con relación al sistema de asociación de consumidores, éste se concibe como el cauce de participación y defensa colectivo más eficaz para el desarrollo de los derechos de participación, representación y audiencia en consulta.

A los efectos de la Ley se consideran Asociaciones de consumidores las constituidas de conformidad con la legislación vigente siempre que su finalidad sea la defensa de los intereses colectivos o individuales de los consumidores y tengan un funcionamiento democrático fijado estatutariamente; apliquen los fondos propios a su formación y a la defensa de los legítimos intereses; lleven una contabilidad adecuada que dé una imagen fiel de su patrimonio y en especial del destino de las subvenciones y ayudas recibidas; figuren inscritas en el Registro Público de Asociaciones de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana (Decreto 38/1992, de 16 de marzo, del Gobierno Valenciano, que a tal efecto se creó en la entonces Consellería de Sanidad y Consumo) y, finalmente, cumplan los requisitos reglamentariamente determinados para percibir ayudas o beneficios, así como para participar en los diferentes programas o actividades.

Las Cooperativas de consumo podrán tener la misma consideración de Asociaciones de consumidores siempre que incluyan entre sus fines la educación y formación de los socios y estatutariamente tengan reconocida la obligación de constituir un fondo social, como mínimo con el 10% de los excedentes netos de cada ejercicio social, así como la defensa de sus intereses individuales y colectivos.

La Ley dedica los artículos 19 a 25 a su regulación, estableciendo en ellos importantes medidas para su consolidación y fomento, al mismo tiempo que les dota de los cauces de participación activa en todo lo referente al consumo. En concreto, su artículo 22 recoge el elenco de derechos que le son reconocidos: ejercer las correspondientes acciones judiciales y extrajudiciales en defensa de los socios, de la asociación y de los intereses colectivos de los consumidores y usuarios en general; solicitar y poder ser declaradas de utilidad pública y gozar de las correspondientes exenciones y bonificaciones fiscales legalmente establecidas; representar a los consumidores y usuarios en los Consejos y otros órganos de la Administración que territorialmente les correspondan del

modo que reglamentariamente se determine; solicitar y obtener información de las Administraciones públicas, que las apoyarán en la consecución de sus fines, especialmente en el ámbito de la información y educación de los consumidores y usuarios; promover el ejercicio de las acciones tendentes a solicitar en procedimientos administrativos el cese de prácticas engañosas o fraudulentas en la oferta, promoción y publicidad de bienes y servicios; exigir la rectificación pública de las comunicaciones e informaciones publicitarias engañosas o ilícitas y ejercitar en estos casos el correspondiente derecho de réplica de acuerdo con la normativa vigente; integrarse en agrupaciones o Federaciones con idénticos fines y de ámbito territorial más amplio.

Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que puedan incurrir, la Ley recoge como modalidad sancionadora la posibilidad de ser privadas de los beneficios obtenidos al amparo de esta Ley cuando con negligencia manifiesta o dolo, divulguen informaciones o realicen actividades que puedan causar daños y perjuicios injustificados a las personas físicas o jurídicas relacionadas con la información difundida. Los afectados por dicha conducta tienen derecho a exigir la rectificación pública y la indemnización a que hubiera lugar por las manifestaciones perjudiciales, así como la cesación de la conducta dañosa además de poder dar lugar a la suspensión temporal o definitiva de la inscripción en el Registro Público de Asociaciones de Consumidores.

Cabe finalmente destacar como aspecto de especial incidencia en la representación de los intereses de consumidores y usuarios que las Asociaciones inscritas en el Registro Público de Asociaciones de consumidores habrán de ser oídas de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que les afecten, debiendo, en los mismos términos, ser oídas las Asociaciones de Empresarios y las Cámaras de Comercio de la Comunidad Valenciana.

Tras contemplar en el artículo 26, integrado en su capítulo séptimo, las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión en las que puede llegar a encontrarse el consumidor y obligar a los órganos y servicios de la Generalidad Valenciana a promover y desarrollar medidas tendentes a paliar esas situaciones, la Ley se refiere a los órganos para su aplicación. A este

respecto, la Consellería de Industria, Comercio e Innovación está legitimada para poder encomendar a personas y comisiones la resolución del problema y facultarles para suplir, en su caso, la iniciativa individual con el fin de iniciar las actuaciones pertinentes, incluyendo el dar cuenta de los hechos al Ministerio Fiscal para proceder judicialmente.

Con relación a los órganos para la aplicación de la Ley, el Decreto 131/1989, de 16 de agosto, del Consell de la Generalitat Valenciana regula la Comisión Interdepartamental de Consumo de la Generalitat y, en concreto, la Comisión de Consumo y el Consejo Valenciano de Consumo, creado y regulado por el Decreto 188/1987, de 23 de noviembre, del Consell de la Generalitat Valenciana.

## **7.- La renuncia de derechos.**

El artículo 5 de dicho Estatuto establece la prohibición de la renuncia previa al ejercicio de los derechos reconocidos en la L.G.D.C.U. así como todo pacto que tenga por objeto la exclusión de su aplicación.

Niega, en consecuencia, con carácter general validez a los pactos suscritos con anterioridad a la perfección de un contrato a condición de que tenga como finalidad primordial la renuncia de derechos o la exclusión de su aplicación.

A diferencia de lo establecido en el artículo 2 de la esta Ley, que prohíbe, con carácter general, los pactos que contengan renuncia a alguno de los derechos básicos de los consumidores y usuarios, este precepto se circunscribe únicamente a su ejercicio. Esta prohibición acierta en su formulación dado que lo importante es imposibilitar el ejercicio efectivo de un derecho subjetivo y no la mera declaración sobre su inoperancia. En todo caso, debe considerarse una manifestación más de esta Ley de naturaleza tuitiva, al declarar, de una parte, su carácter imperativo y, de otra, la renuncia de los denominados derechos básicos.

### **7.1.- Momento de la renuncia.**

La prohibición a la que alude el precepto viene establecida en términos anteriores a la suscripción de un contrato. Con esta disposición lo que pretende el legislador es anticiparse a evitar posibles o ulteriores problemas que puedan

suscitarse sobre el alcance de la protección de la que son acreedores los usuarios y consumidores, evitando con ello posibles fraudes o vulneración a sus denominados derechos básicos. En consecuencia, lo que se persigue es contar con los medios y procedimientos adecuados para garantizarles que puedan hacer valer sus derechos, imposibilitando para ello la validez de la renuncia previa de los mismos, que pueda redundar en un perjuicio efectivo para el consumidor o usuario.

El precepto insiste, asimismo, en facilitar los medios para que éstos, con anterioridad a la suscripción del contrato, conozcan el alcance al que llega su consentimiento acerca de las condiciones reales del producto o servicio que se oferta, así como de sus prestaciones y funciones efectivas, de forma que no se encuentren con que posteriormente aquellas o la utilidad inicialmente prevista no concuerda con la real.

#### **7.2.- Renuncia formulada con posterioridad a la suscripción de un contrato.**

Una situación distinta se presenta cuando, una vez adquirido el producto o realizado la prestación, el consumidor o usuario rechaza ciertas posibilidades que le confiere el propio Estatuto y por extensión la L.G.D.C.U. a cambio de ciertas transacciones o ventajas de orden económico. Este tipo de renuncia no queda prohibida por la Ley. El problema se suscita, sin embargo, cuando en el contrato se inserta una cláusula previa en la que consta la renuncia a ciertas atribuciones que son nulas y el adquirente que ha recibido aquellos beneficios posteriormente quiere hacer valer los derechos perdidos. Así pues, este precepto da pie para contemplar también diversas actuaciones en las que el particular no ha actuado conforme a derecho. En estos casos, al consumidor o usuario también se le imponen ciertas restricciones. Si dicha renuncia ha redundado en un beneficio real y efectivo para el cedente, como límites genéricos en su comportamiento contará con las imposiciones a las que obliga el ejercicio de cualquier derecho subjetivo. Esto es, sus limitaciones vendrán impuestas por el abuso del derecho, obrar en contra de la buena fe y de los actos propios. Con todo, esta situación, que puede darse en beneficio de los dos contratantes, tiene que pasar necesariamente por una valoración del comportamiento seguido por ambos y, en especial, de la parte adquirente. Si

ésta puede llegar a demostrar su ignorancia respecto a las ventajas que perdía e incluso la constatación de una actitud dolosa, inductora a error por parte de la vendedora, se verá obligada a cumplimentar los términos del contrato como si no hubiese mediado aquella renuncia. Sí, por el contrario, el adquirente renunció para obtener alguna ventaja y posteriormente se arrepiente, la parte legitimada para exigir el correspondiente resarcimiento será la vendedora, a quien competará demostrar la actitud seguida por la otra parte en contra de la buena fe o haciendo uso de los derechos que le confiere el Estatuto de manera abusiva.

Finalmente, hay que señalar que también existirán otros casos en los que la parte perjudicada estará legitimada para esgrimir en defensa de sus derechos una acción por enriquecimiento injusto del consumidor o usuario si ha satisfecho una cantidad, por ejemplo, o realizado cualquier otro tipo de transacción en favor del adquirente y posteriormente éste se dirige contra él para exigirle la satisfacción de sus derechos como si no hubiese mediado aquel pacto en contrario.

### **7.3.- Valoración del precepto.**

Su formulación está expresada en unos términos más genéricos que los del artículo 2 de la L.G.D.C.U. Dicho precepto prohíbe únicamente los pactos que tengan por objeto la renuncia de derechos que afecten a la adquisición y utilización de bienes y servicios mientras que la redacción del artículo 5 del Estatuto es comprensiva de todas aquellas limitaciones que obstaculicen el ejercicio de derechos básicos de los usuarios y consumidores. De ambos preceptos cabe inferir que su expresión es más precisa que la del artículo 2 de la L.G.D.C.U. pues hace extensivo su ámbito de aplicación a cualquier derecho mencionado en el Estatuto sin importar la calificación que se le imponga. En consecuencia, la prohibición a la que se refiere el precepto no queda circunscrita a la adquisición y utilización de bienes y servicios, como en la L.G.D.C.U., sino a cualquier pacto que implique una restricción al ejercicio de los derechos de los usuarios y consumidores, si bien es cierto que la mayor parte de actos relacionados con el ejercicio de derechos afectan a su utilización o adquisición.

### **7.4.- Régimen de sanciones.**

Por otra parte, la sanción que corresponde a este tipo de restricciones tampoco viene especificada en contraposición a lo dispuesto en el artículo 2 de la L.G.D.C.U. que establece la nulidad de cualquiera de estos pactos. Tradicionalmente, tras la reforma del Título Preliminar, la renuncia de derechos ha tenido su sede en el artículo 6.2 del Código Civil que establece la nulidad absoluta de cualquier pacto que afecte a disposiciones de naturaleza imperativa que contravenga el interés o el orden público o que perjudique a terceros. Por su parte, la L.G.D.C.U. establece la nulidad de los pactos que vulneren los derechos básicos de los consumidores y usuarios por entender que la protección al consumidor ha pasado a integrar los principios del orden público económico. Cabría, en consecuencia, entender, por analogía con la renuncia de derechos establecida en el Código Civil y en la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios, cuya aplicación no es incompatible con el ejercicio de los derechos reconocidos en el Estatuto, que al establecer el propio artículo 5 la prohibición de pactos que impliquen la renuncia del ejercicio de los derechos reconocidos en el mismo, estaría dejando sobreentendida que la sanción pertinente es la nulidad.

Por otra parte, determinadas razones jurídicas avalan el recurso a la nulidad y no a otro tipo de sanción como pueda ser la mera anulabilidad. En primer lugar, la pretensión del precepto es la de proteger intereses legítimos de los particulares en general o, en términos más amplios, los intereses de la colectividad. Se trata, por tanto, de intereses difusos que requieren de cierta protección especial por parte de los poderes públicos. Por otra parte, la anulabilidad tampoco es la sanción oportuna. Sabido es que confiere a la parte perjudicada la posibilidad de proceder en un momento posterior a la conversión del negocio no ajustado a derecho una vez se hayan remediado los defectos existentes cuando precisamente la finalidad del precepto es la de impedir renunciaciones injustificadas, prematuras o precipitadas anteriores al momento de perfección del contrato que puedan lesionar expectativas o intereses legítimos de los particulares. Aceptar la posibilidad de que sean las partes las que puedan valorar la licitud de tales cláusulas implica dejar en sus manos la facultad de decidir sobre el futuro de dicho contrato, lo que finalmente se traduciría en restar relevancia y operatividad a las medidas de protección de los

intereses de los consumidores y usuarios y a su pretendido carácter imperativo. Finalmente, hay que concluir que, aunque en la mayor parte de ocasiones la doctrina es prácticamente unánime en considerar que la nulidad no es el mejor remedio de defensa de los intereses de los particulares, en este caso, la sanción es plenamente coherente con la declaración general contenida en el artículo 2.3 de la L.G.D.C.U. y en el art. 5 del Estatuto de consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana, además de parecer la más adecuada según los razonamientos que se han argüido anteriormente.

#### **7.5.- Validez de las cláusulas que contengan renunciaciones parciales.**

Una última cuestión por resolver se presenta cuando las empresas tratan de atenuar su esfera de responsabilidad insertando determinadas cláusulas en las que la otra parte hace dejación parcial de sus derechos o atribuciones liberándoles de alguna de las responsabilidades que deben asumir.

La solución a esta situación pasa por armonizar el valor de las declaraciones de voluntad en contra de los propios actos con la apreciación de si tales pactos suponen una vulneración de los principios de interés colectivo o de orden público económico, lo que podría completarse finalmente con la repercusión que supone cada pacto ante cada caso en concreto. Ello debe entenderse como una consecuencia lógica, ya que, en principio, no puede tener el mismo alcance la inserción de una cláusula que contenga la aceptación de una exoneración absoluta de responsabilidad que otra que implique una exención parcial y sin especial trascendencia en la protección de los intereses de los consumidores y usuarios. Mientras en este último caso el pacto de renuncia podría ser válido, con carácter genérico no puede afirmarse lo mismo respecto de aquellos que implícitamente eximan totalmente de responsabilidad. En esta situación solamente se podría aceptar la admisibilidad de la licitud de tales cláusulas siempre que no atentasen contra los límites genéricos impuestos en el artículo 6.3 del Código Civil: no contrariar el interés o el orden público, ni perjudicar a terceros. Sin embargo, como la redacción del tenor literal del precepto no distingue entre renuncia parcial o total, necesariamente habrá que recurrir al criterio interpretativo que sugiere que, en caso de duda, debe aplicarse el principio *pro consumatore*. Consiguientemente, en atención al mismo se deduce que la sanción que corresponde es la declaración de nulidad

absoluta ante cualquier renuncia previa que verse sobre un derecho de protección de los intereses de los usuarios y consumidores puesto que las manifestadas con posterioridad a la celebración del contrato son plenamente eficaces.

#### **7.6.- Pactos cuyo objeto es excluir la aplicación de los derechos reconocidos en el Estatuto.**

La última parte del precepto incide en otro punto que también pudiera suscitar algún problema ya que el segundo inciso del artículo quinto prohíbe la estipulación de *"... todo pacto que tenga por objeto la exclusión de su aplicación"*.

La declaración de nulidad de cualquier pacto que implique renuncie previa a la aplicación de las normas de protección al consumidor carecen de valor *per se*, en tanto que, en la actualidad, el respeto y sujeción a ellas se considera de obligado cumplimiento. En efecto, como ya ha sido objeto de exposición, en virtud del mandato establecido en el artículo 51 de la Constitución que proclama que *"los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios"*, el derecho a la protección de los legítimos intereses de los consumidores y usuarios ha sido elevado a la categoría de principio con rango constitucional. En consecuencia, cualquier pacto que tenga como propósito la exclusión de una norma específica de protección a los particulares hay que entenderla como nula dado que este principio ha pasado a configurarse como uno más entre los inspiradores del orden público económico.

#### **8.- Infracciones y sanciones.**

Finalmente, en el capítulo noveno, los artículos 32 a 36 conceptúan y tipifican las infracciones en materia de consumo, calificando las posibles faltas y estableciendo las cuantías económicas que debe satisfacer el infractor.

Las infracciones en materia de consumo son objeto de sanciones administrativas, previa incoación del expediente por parte de los órganos competentes de la Generalitat.

El procedimiento sancionador es el establecido en el Decreto 132/1989, de 16 de agosto, sobre infracciones, procedimiento y competencia en materia de defensa de los consumidores y usuarios. Este Decreto establece los comportamientos que tienen la consideración de infracciones, así como la distinta graduación de cada una de ellas en leves, graves y muy graves, en virtud de cuya categoría se les impondrá la sanción y multa correspondiente, así como el procedimiento al que hay que someterse.

### **8.1.- Órganos competentes.**

Son órganos competentes para la incoación de expedientes e imposición de sanciones:

a.- El Consell de la Generalitat para la imposición de sanciones de hasta cien millones de pesetas, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quintuplo del valor de los productos o servicios objeto de la infracción

b. El Conseller de Sanidad y Consumo de la Generalitat para la imposición de sanciones de hasta un millón de pesetas, que en la actualidad el competente sería el Conseller de Industria y Comercio.

c. El Director General de Consumo de la Generalitat para la imposición de sanciones de hasta un millón de pesetas, que en el momento presente ha pasado a corresponder al director general de comercio.

d. Los Directores territoriales de la Conselleria de Sanidad y Consumo, y en su defecto los Jefes de los Servicios Territoriales de Consumo, para la incoación de expedientes e imposición de sanciones de hasta cien mil pesetas.

Como medida cautelar, el Consell de la Generalitat podrá acordar la suspensión temporal de las actividades de empresas ubicadas en la Comunidad Valenciana.

### **8.2.- Infracciones.**

Se consideran infracciones en materia de consumo:

1. El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de carácter sanitario establecidos por las normas generales y las propias de la Comunidad Autónoma.

2. Las acciones y omisiones que puedan producir riesgo o daño efectivo para la salud de los consumidores y usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya por incurrir en cualquier grado de negligencia o abandono de las precauciones exigibles en la actividad, servicios o instalaciones de que se trate.

3. El incumplimiento o transgresión de los requerimientos previos que formulen las autoridades sanitarias para situaciones específicas, a fin de evitar contaminaciones o circunstancias nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública.

4. La alteración, adulteración o fraude en la calidad o cantidad de bienes y servicios susceptibles de consumo, por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o a la garantía, arreglo o reparación de bienes duraderos. (Al respecto hay que tener en cuenta el Decreto 130/1989, de 16 de agosto, del Consell de la Generalidad Valenciana, por el que se califican los bienes, productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado).

5. Toda conducta por acción u omisión que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio que es objeto del consumo, las condiciones en que se presta o sobre la sumisión de los conflictos surgidos con ocasión de operaciones de consumo en procedimientos mediadores o de arbitraje.

6. El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustificada de condiciones de contratación que implique la inclusión necesaria en los contratos de prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas, cualquier otro tipo de intervención o actuación que suponga un incremento abusivo de los precios o márgenes comerciales.

7. El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetaje, envasado y publicidad de bienes y servicios.

8. El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para el usuario o consumidor.

9. La obstrucción o negativa a suministrar datos con relación al desarrollo de las funciones de información, vigilancia o inspección y, en especial, la

encaminada a evitar la toma de muestras o la ineficacia de la inspección, así como el reiterado incumplimiento de los laudos arbitrales por quienes voluntariamente se han sometido a arbitraje.

10. El incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en la legislación estatal o de la Comunidad Valenciana en materia de defensa de los consumidores y usuarios. (A ese respecto conviene tener en cuenta el Decreto 77/1994, de 12 de abril, del Gobierno valenciano, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana).

### **8.3.- Las faltas.**

Las faltas pueden calificarse de leves, graves y muy graves.

Se entienden por leves la comisión de las infracciones expuestas cuando se produzcan por incurrir en negligencia que no pueda calificarse de grave atendiendo a la diligencia exigible al infractor, así como la desatención de las simples indicaciones de la autoridad administrativa.

Será falta grave la comisión de tres leves en el período de un año; la comisión de una falta leve, cuando la infracción pueda afectar previsiblemente a la mayoría de los consumidores contratantes con el infractor; el reiterado incumplimiento de las indicaciones de la autoridad administrativa y la comisión de alguna de las infracciones ya mencionadas cuando haya mediado negligencia grave o intencionalidad.

Por falta muy grave se entenderá la comisión de una grave cuando la infracción pueda afectar previsiblemente a un número considerable de consumidores contratantes con el infractor o la comisión de dos faltas graves en el período de un año.

Las faltas leves y graves podrán ser calificadas de graves y muy graves cuando el infractor goce de una posición de dominio en el mercado o bien cuando mediante tales infracciones obtenga unos beneficios desproporcionados. Las faltas muy graves en las que concurra dicha circunstancia se sancionarán por encima de la media de la escala aplicable.

Para incrementar la cuantía de las sanciones se podrá imponer que la infracción comporte riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores o usuarios o grave perjuicio económico causado por un producto defectuoso o servicio deficiente o que produzca el efecto de limitar o coartar la libertad de elección y contratación. Además, cuando se trate de infracciones graves o muy graves la autoridad podrá acordar por razones de ejemplaridad, la publicación de las sanciones impuestas, nombre de la empresa o personas naturales o jurídicas responsables, así como también la índole o naturaleza de la infracción, tanto en los medios de comunicación social que se consideren oportunos como en el Diario Oficial de la Generalitat, en el de la Provincia o Municipio.

Son competentes para conocer de estas faltas:

a. De las muy graves, el Conseller de Sanidad y Consumo, hoy Conseller de Comercio, que podrá imponer sanciones sobre 1.000.001 y 2.500.000 pesetas o, en su caso, el Gobierno Valenciano si las sanciones superan las 2.500.000 pesetas.

b. De las faltas graves, el Director General de Consumo, en la actualidad, Directos General de Comercio, que podrá imponer sanciones entre 100.001 y 1.000.000 pesetas.

c. De las faltas leves, los Directores Territoriales de la Consellería de Sanidad y Consumo, hoy de Industria y Comercio, que podrán imponer sanciones de hasta 100.000 pesetas.

En ningún caso se podrá atribuir una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes.

Como sanción accesoria se podrá acordar por parte de la autoridad a quien corresponda resolver el expediente, decretar el decomiso de la mercancía falsificada, fraudulenta, no identificada o que pueda entrañar riesgo para el consumidor, corriendo por cuenta del infractor los gastos que se originen, no teniendo carácter de sanción la retirada precautoria o definitiva del mercado de

los productos o servicios que sean suministrados por establecimientos o servicios que carezcan de la preceptiva autorización.

Finalmente, según disponen sus disposiciones finales, para lo no previsto en esta Ley y en las normas que la desarrollen o complementen, será de aplicación la Ley 26/1984, de 19 de julio.

## **9.- El Decreto 50/1988, de 12 de abril sobre venta fuera de establecimiento comercial permanente, en su modalidad de venta domiciliaria.**

### **9.1.- Antecedentes.**

Este Decreto parte en la formulación de su regulación de la Directiva del Consejo 85/577/CEE, de 20 de diciembre de 1985, referente a la protección de los consumidores en el caso de contratos negociados fuera de los establecimientos comerciales y de la Ley estatal 26/1991, de 21 de noviembre, sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles.

### **9.2.- Finalidad.**

Su normativa contiene un conjunto de medidas encaminadas a la protección de los consumidores que adquieren productos fuera del establecimiento del comerciante al entender que dicha modalidad de venta puede obstruir la libertad del adquirente, amén de encontrarse ante situaciones en las que sea imposible comparar la calidad y el precio de la oferta respecto al valor de los mismos productos en otros establecimientos pudiendo dar lugar a la existencia de prácticas comerciales abusivas.

### **9.3.- Ámbito de aplicación.**

A diferencia de la Ley precedente, este Decreto sólo es de aplicación a la actividad minorista realizada fuera de establecimiento comercial permanente en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana para la modalidad de venta domiciliaria, entendiéndose por tal, siguiendo el mismo criterio de venta domiciliaria establecido en la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales, en sus artículos 22 y 23, la celebrada profesionalmente mediante la visita del vendedor o de sus empleados o

agentes al domicilio de los posibles compradores, siendo indiferente si se produce la entrega de la cosa vendida en el mismo momento.

Su ámbito de aplicación se extiende a los contratos celebrados entre un empresario o un tercero que actúe por su cuenta y un consumidor fuera del establecimiento mercantil o a los celebrados en la vivienda de un consumidor o en su centro de trabajo o en un medio de transporte público, salvo que la visita del empresario haya sido solicitada expresamente por el consumidor.

#### **9.4.- Ventas asimiladas.**

Están asimiladas a este tipo de ventas la formalizada en el lugar de trabajo del comprador, las “ventas en reunión” de un grupo de personas convocadas por una de ellas a petición del vendedor, las celebradas durante una excursión organizada por el ofertante y, en general, la venta al detall realizada fuera del establecimiento del comerciante y a iniciativa de éste o de sus auxiliares.

#### **9.5.- Ventas excluidas.**

Queda excluida la venta por correspondencia, la celebrada en el establecimiento comercial o por teléfono y seguida del reparto a domicilio de los productos comprados. Igualmente, el suministro a domicilio de productos alimenticios, de bebidas o de otros bienes del hogar de consumo corriente, practicado en forma frecuente y regular y aquellos que por su forma de presentación u otras circunstancias no cumplan con las normas técnico-sanitarias de calidad o de seguridad.

#### **9.6.- Derechos del comprador.**

Siempre deberá disponer de un período que debe ser como mínimo de 7 días naturales para rescindir la compra, teniendo derecho a la devolución de las cantidades que pudiera haber abonado en concepto de señal o a cuenta.

El cómputo del tiempo empezará a correr desde el momento de la firma del contrato siendo indiferente si en dicho acto se produce la entrega de la cosa comprada. Si esta se produjese con posterioridad a la firma del contrato, desde dicho momento el comprador dispondrá de un nuevo período de 7 días para rescindir el compromiso siempre que se pueda apreciar razonablemente la falta de concordancia entre lo ofrecido y lo suministrado.

La notificación no requiere la cumplimentación de ninguna forma especial. Por ello, el comprador podrá notificar a la empresa vendedora su decisión de ejercer el derecho de rescisión dentro del plazo mediante cualquier medio que permita tener constancia fehaciente de la notificación.

Cuando el ejercicio del derecho comporte la devolución de la cosa vendida, la empresa suministradora está obligada a hacerse cargo de los gastos de transporte originados por la devolución.

#### **9.7.- Obligaciones del vendedor.**

El vendedor debe informar por escrito al consumidor sobre el derecho a rescindir el contrato conforme a los plazos y circunstancias que se han expuesto, incluyendo en la información de manera expresa el nombre y dirección de la persona ante la que el comprador pueda ejercer este derecho. En todo caso, las empresas que practiquen la venta domiciliaria deberán contar con la previa autorización de la Dirección General de Comercio, acerca de los productos o servicios que puedan ser ofertados por la empresa, así como depositar una caución con la finalidad de garantizar responsabilidades tanto civiles como administrativas que deriven de la práctica de este tipo de comercio.