

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Defensa del Consumidor

2024-2025

Fecha de edición: 26 de abril de 2024



Esta obra ha sido realizada
a iniciativa y bajo la coordinación
de la Redacción de
Francis Lefebvre

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00
clientes@lefebvre.es
www.efl.es
Precio: 78,00 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-19573-24-7
Depósito legal: M-11815-2024
Impreso en España

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

	<u>nº marginal</u>
Capítulo 1. Consideraciones generales.....	10
Capítulo 2. Derechos básicos de los consumidores.....	200
Capítulo 3. Contratos con consumidores.....	500
Capítulo 4. Comercio minorista.....	1400
Capítulo 5. Comercio electrónico.....	2200
Capítulo 6. Regulación sectorial.....	2500
Capítulo 7. Publicidad.....	4400
Capítulo 8. Infracciones y sanciones.....	4500
Capítulo 9. Procedimiento de protección.....	5000
Anexos.....	6000
	<u>Página</u>
Tabla Alfabética.....	523

Abreviaturas

AECOSAN	Agencia española de consumo, seguridad alimentaria y nutrición
AGE	Administración General del Estado
AP	Audiencia Provincial
Art.	Artículo/s
BE	Banco de España
CC	Código Civil
CCom	Código de Comercio
CC.AA.	Comunidades autónomas
CEC	Centro europeo del consumidor
Cir	Circular
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CP	Código Penal
DGC	Dirección General de Consumo
Dir	Directiva
disp.adic.	Disposición adicional
disp.derog.	Disposición derogatoria
disp.final	Disposición final
disp.trans.	Disposición transitoria
DOP	Denominación de origen protegida
EDJ	Referencia jurisprudencia Lefebvre-El Derecho
EEE	Espacio Económico Europeo
ETG	Especialidad tradicional garantizada
FEIN	Ficha Europea de Información Normalizada
FiAE	Ficha de Advertencias Estandarizadas
IGP	Identificación geográfica protegida
IPC	Índice de precio al consumo
L	Ley
LCCo	L 16/2011, de contratos de créditos al consumo
LCD	L 3/1991, de competencia desleal
LCGC	L 7/1998, sobre condiciones generales de la contratación
LDC	L 15/2007, de defensa de la competencia
LEC	L 1/2000, de enjuiciamiento civil
LGCA	L 7/2010, general de comunicación audiovisual
LGDCU	RDLeg 1/2007, general para la defensa de los consumidores y usuarios
LGPu	L 34/1988, general de publicidad
LMV	L 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión
LOCM	L 7/1996, de ordenación del comercio minorista
LPAC	L 39/2015, del procedimiento administrativo común
LVPBM	L 28/1998, de venta a plazos de bienes muebles
OCU	Organización de consumidores y usuarios
OM	Orden Ministerial
OMI	Oficina municipal de información
RAPEX	Sistema europeo de alerta rápida
RD	Real Decreto
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RDL	Real Decreto Ley
Rgto	Reglamento
s.	Y siguientes

SOA	Seguro obligatorio de accidentes
SOV	Seguro obligatorio de viajeros
TAE	Tasa anual equivalente
TCo	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea

CAPÍTULO 1

Consideraciones generales

1. Conceptos generales del derecho de consumo	15	10
2. Normativa sobre defensa de los consumidores.....	75	
3. Funciones de los poderes públicos.....	95	
4. Asociaciones de consumidores y usuarios	140	

1. Conceptos generales del derecho de consumo

El denominado derecho de consumo o derecho de los consumidores es una **disciplina compleja** en la que se mezclan aspectos civiles, mercantiles, penales y administrativos, pero que tienen en común un elemento: la figura del consumidor como sujeto del mismo. Tiene como **finalidad** proporcionar a los ciudadanos (consumidores y usuarios) la protección que precisan ante los cambios económicos, técnicos y sociales que se dan en nuestros días. En particular, ante el fenómeno de la **contratación en masa**, por medio de los contratos de adhesión, y para los que no tienen una respuesta eficaz los viejos principios civiles y mercantiles basados en la igualdad entre los contratantes.

Consumidor (LGDCU art.3; Dir 2011/83/UE art.2) El concepto de consumidor no es unitario, existiendo distintos tipos en función del **ámbito de protección** de que se trate. Así, una misma persona puede ser considerada consumidor respecto a ciertas operaciones, y operador económico respecto a otras. La **concepción tradicional** se refiere al consumidor final privado que no participa en actividades comerciales o profesionales.

La existencia de una pluralidad de nociones de consumidor se refleja, por ejemplo, en el caso de la **responsabilidad por servicios defectuosos**, que considera consumidor a cualquier persona física que haya sufrido un perjuicio; o en el supuesto de los **viajes combinados**, que entiende por consumidor a cualquier persona en la que concurra la condición de contratante principal, beneficiario o cesionario; estos conceptos no se relacionan con el **concepto general**, esto es, consumo del uso o servicio en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional.

Además, existe el concepto de **consumidor vulnerable** por el que se entiende aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias (personales, económicas, educativas o sociales), se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

Precisiones 1) La dificultad por encontrar una noción única de consumidor se manifiesta también en la **jurisprudencia europea**, reconociendo que la protección del consumidor como parte considerada económicamente más débil solo engloban los contratos celebrados para satisfacer las necesidades de **consumo privado** de un individuo. Sin embargo, no se justifica en el caso de contratos cuyo objeto es una **actividad profesional**, aunque esta se prevea para un momento posterior, dado que el carácter futuro de una actividad no afecta en nada a su naturaleza profesional. Por ejemplo, realizar una serie de compras con la intención de abrir un negocio (TJUE 3-7-97).

2) Se excluye la condición de consumidor, aunque la persona sea una **persona física**, cuando la **aplicación proyectada de un préstamo** obtenido sean profesionales o mercantiles (TS 18-7-23, EDJ 632547; 22-11-22, EDJ 745639; 18-1-22, EDJ 501101; 11-4-19, EDJ 55529).

3) Se rechaza la aplicación de normativa protectora de consumidores a las condiciones de un préstamo hipotecario en que los beneficiarios no fueron solo los prestatarios sino, fundamentalmente, unas sociedades mercantiles deudoras, por lo que los particulares intervinieron como **fiaidores**.

23 La definición de consumidor ha seguido los pasos marcados por el **derecho europeo** en este ámbito (p.e. Dir 2011/83/UE art.2; o la Dir 2008/48/UE) y se ha producido una **evolución del concepto**, limitando esta figura a toda **persona física** que actúe con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Así, una misma persona puede ser considerada consumidor respecto de ciertas operaciones y operador económico respecto de otras (TJUE 25-1-18). Es decir, el concepto de consumidor viene referido al **ámbito objetivo de la operación** y no a la personalidad del contratante (TS 16-1-17, EDJ 534; 5-4-17, EDJ 37049; 7-11-17, EDJ 232881; 13-68, EDJ 103949, entre otras).

No obstante, aunque existe uniformidad en esta materia entre lo dispuesto por la normativa europea y la nacional, existe una **particularidad en el derecho español**: además de la persona física, puede ser consumidor la **persona jurídica**, y las **entidades sin personalidad jurídica**, por ejemplo, una comunidad de vecinos (TJUE 2-4-20; TS 14-4-21, EDJ 533262), siempre que actúen:

- sin ánimo de lucro;
- en el ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial.

En el caso de las **personas jurídicas**, solo pueden ser consideradas consumidor, las asociaciones sin ánimo de lucro (ONG'S) y las fundaciones, excluyéndose por tanto todas las sociedades de capital o asociaciones con ánimo de lucro, y ello con independencia de que el **destino del bien o servicio** objeto del contrato esté o no destinado a la actividad comercial o empresarial desarrollado por la persona jurídica. De este modo, las sociedades de capital (SA, SRL y SComA), mercantiles por disposición legal (LSC art.2), tienen siempre la condición de empresario (CCom art.1), presumiéndose su ánimo de lucro (TS 30-1-17, EDJ 5821; 3-6-19, EDJ 600273; 20-1-20, EDJ 504541).

[Precisiones 1] Aunque la **persona física** es la base de todo el sistema de protección, no basta con tener tal condición para ser consumidor, ya que es preciso que el individuo no actúe dentro de un ámbito productivo (lo que lleva a excluir de este concepto, p.e. a los **autónomos o artesanos**, siempre que el contrato se lleve a cabo para integrar el bien o servicio en la propia actividad productiva). Asimismo, el **comprador de un despacho** para el ejercicio de una actividad profesional de prestación de servicios no se beneficia de la protección legal del consumidor (TS 28-5-14, EDJ 111197).

2) El **ánimo de lucro** del consumidor persona física debe referirse a la **operación concreta** en que tiene lugar, puesto que si el consumidor puede actuar con afán de enriquecerse, el límite está en aquellos supuestos en que realice estas actividades con regularidad (comprar para inmediatamente revender sucesivamente inmuebles, acciones, etc.), ya que de realizar varias de esas operaciones asiduamente en un período corto de tiempo, puede considerarse que, con tales actos, realiza una actividad empresarial o profesional, dado que la habitualidad es una de las características de la cualidad legal de empresario (TS 19-7-18, EDJ 526211)

3) La mera posibilidad de que la persona física **pueda lucrarse** con el traspaso o reventa de sus derechos no excluye su condición de consumidor (TJUE 10-4-08; 25-10-05TS 30-1-18, EDJ 3687)

4) En el caso de la **persona jurídica**, su reconocimiento tiene carácter restrictivo, y por tanto, no tiene condición de consumidor una **asociación de empresarios**, en el supuesto de haberse colocado el ascensor en el edificio donde estos desarrollan su actividad comercial e industrial (AP Salamanca 13-7-12, EDJ 170715).

5) En el caso de un **Colegio de Abogados** que suscribió un préstamo para la reforma de su sede, donde se llevan a cabo actividades profesionales y representación institucional, se excluyó la condición de consumidor (TS 17-11-23, EDJ 752233).

6) Se entiende que la persona física que se constituye en **garante de una sociedad mercantil** tiene la condición de consumidor cuando la garantía no está relacionada con sus actividades comerciales, profesionales o empresariales o no se concede por razón de los vínculos funcionales que mantiene con la sociedad, por ser socio, administrador o apoderado; es decir, cuando actúa con fines de derecho privado a incluso aunque reúna la condición de pariente próximo de administradores o socios de la sociedad mercantil (AP Baleares 21-3-16, EDJ 73551; AP Alicante 30-6-16, EDJ 218776; AP Araba 10-9-15, EDJ 199637; AP Pontevedra 6-4-16, EDJ 58744). A efectos registrales, el hipotecante no deudor tiene la condición de consumidor cuando del documento notarial presentado a inscripción no resulte

que la persona física se dedique al ejercicio profesional de la concesión de garantías ni guarde vinculación funcional con la sociedad prestataria (DGRN Resol 31-10-17).

Junto con estas referencias, no se pueden olvidar **otras definiciones** de consumidor comprendidas en **leyes especiales** que no han sido refundidas por la LGDCU:

- L 16/2011 art.2.1, de **contratos de crédito al consumo**, que restringe el concepto de consumidor a la persona física;
- L 34/1988 art.2, general de **publicidad**, que se refiere no tanto al consumidor sino al destinatario al que va dirigido el mensaje publicitario;
- L 3/1991 art.3, de **competencia desleal**, que declara la aplicación de la ley a los empresarios, profesionales y a cualesquiera otras personas físicas o jurídicas que participen en el mercado.

26

Empresario (LGDCU art.4; Dir 2011/83/UE art.2.2) El concepto de empresario reviste de la **nota de generalidad** señalada para el concepto de consumidor (nº 20). Lo que le caracteriza es la **actividad económica** que desarrolla, siendo indiferente si se trata de una persona física o jurídica, pública o privada. Se extiende el concepto de empresario no solo a aquel que ejerce el comercio a través de una **forma societaria**, sino también a las personas físicas que actúan por su cuenta en el ámbito de la contratación, lo que permite incluir dentro de este concepto a los **autónomos**.

30

Es también indiferente el **sector económico** en el que se desenvuelva dicha actividad (seguros, productos financieros, valores, telecomunicaciones, etc). A nivel general, la **actividad empresarial** puede dividirse en:

33

- **industrial**: dirigida a la producción de bienes y servicios a través de la transformación de las materias primas y energía;
- **agrícola y ganadera**: dirigida a la elaboración y venta de sus productos;
- **artesanal**: constituye la elaboración de un producto u objeto producido de forma manual;
- **profesional**: se refiere a la prestación de servicios a través de las denominadas profesiones liberales.

Precisiones En cuanto a la **actividad agrícola y ganadera**, aun cuando la venta de los productos de estos profesionales no puede ser calificada de compraventa mercantil (CCom art.326); lo cierto es que la defensa del consumidor no está condicionada a la calificación del contrato como mercantil; sucede lo mismo en el caso de la actividad **artesanal**, cuya venta se excluye del carácter de mercantil, sin que ello afecte a su consideración como empresario. En el caso de la actividad **profesional**, su regulación ha tenido un fuerte impulso por la promulgación de la L 17/2009, del libre acceso a la actividad de servicios y su ejercicio, así como su desarrollo posterior por la L 25/2009.

Productor (LGDCU art.5; Dir (UE) 2011/83 art.2.2) El concepto general de productor engloba a varias figuras:

36

- al **fabricante** del bien o prestador del servicio o su intermediario;
- al **importador** del bien o servicio en el territorio de la UE;
- a **cualquier persona** que se presente como tal al indicar el bien, ya sea en el envase, en el envoltorio o cualquier elemento de protección o presentación, o servicio su nombre, marca u otro signo distintivo.

Junto a este concepto general, existe otro más específico para la **responsabilidad por productos defectuosos** (LGDCU art.138). Además de a las figuras incluidas en el concepto general, se extiende al fabricante o importador de la Unión Europea de:

- un producto terminado;
- cualquier elemento integrado en un producto terminado, y;
- una materia prima.

Se extiende la responsabilidad al **fabricante aparente**, esto es, aquel que sin haber llevado a cabo la fabricación del producto, sin embargo, y a través de medios externos situados en el propio bien (envase, envoltorio) se presenta como productor del mismo. Se le considera productor al generar una situación de apariencia y haber introducido el producto en el mercado.

40

43 Producto (LGDCU art.6) Se define el producto como un **bien mueble**; sin embargo, no excluye de la protección ni a los **servicios**, ya que los consumidores pueden serlo de servicios públicos o privados, ni a los **inmuebles**, al estar la vivienda específicamente protegida (LGDCU art.64, 81.2, 84 y 89.3).

De forma más concreta, el producto es cualquier bien mueble, aún cuando esté **unido o incorporado** a otro bien mueble o inmueble, así como el gas y la electricidad (LGDCU art.136).

Precisiones 1) El **Código de comercio** define el bien mueble como aquel susceptible de apropiación, no comprendido en el CCom art.334, y en general, el que se pueda transportar de un punto a otro sin menoscabo de la cosa inmueble a la que estuviere unido. Así, se distinguen dos **criterios**: a) **residual**, es bien mueble el que no sea bien inmueble; b) **de movilidad**, que resalta la presencia de una unión física a la que le falta la nota de inseparabilidad (CCom art.335).

2) La **actividad médica** se excluye de la protección de la legislación de los consumidores, dado que es inherente a la misma la aplicación de criterios de responsabilidad fundados en la negligencia por incumplimiento de la *lex artis*. Solo es aplicable en relación con los aspectos organizativos o de prestación de **servicios sanitarios**; sin embargo, si se prueba que el servicio prestado es el adecuado, no se produce vulneración de los derechos del consumidor (TS 4-1-13, EDJ 1638).

46 El **carácter defectuoso** del producto (nº 1522), al que se liga el nacimiento de la responsabilidad, responde a circunstancias de carácter objetivo, p.e., el producto no ofrece la seguridad que cabría legítimamente esperar, en función del uso razonable previsible del mismo y del momento de su puesta en circulación.

Precisiones El producto defectuoso no es solamente el **tóxico o peligroso**, sino también aquel que se pone en circulación sin las comprobaciones suficientes para excluir la existencia de dicha toxicidad o peligrosidad (TS 9-12-10, EDJ 269061).

50 Concepto de proveedor (LGDCU art.7) Se considera proveedor al empresario que **suministra o distribuye** productos en el mercado, cualquiera que sea el título o contrato en virtud del cual realiza tal distribución. Es un **concepto general** aplicable a todos los casos en los que se emplea este concepto (LGDCU art.88, 138 y 146).

53 Se establece una especie de **responsabilidad subsidiaria** del proveedor. Responde en los casos en los que no es posible identificar al productor del bien o al prestador del servicio. La responsabilidad se extiende con la finalidad real y eficaz de protección al consumidor, de manera que siempre haya una persona integrada dentro del proceso de fabricación y distribución que responda de los perjuicios o incumplimientos derivados del contrato de consumo.

55 Otros conceptos de interés Además de los indicados por la Ley, podemos destacar los siguientes:

- **Anticipo de crédito**: es la obligación que contrae un banco, dentro del límite pactado y mediante una comisión que percibe del cliente, de poner sumas de dinero en disposición de este y a medida de sus requerimientos.
- **Bienes elaborados conforme a especificaciones**: todo bien no prefabricado para cuya elaboración es determinante una elección o decisión individual por parte del consumidor y usuario.
- **Contrato de venta**: todo contrato en virtud del cual el empresario transmite o se compromete a transmitir a un consumidor la propiedad de ciertos bienes, a cambio de que el consumidor pague o se comprometa a pagar su precio, incluido cualquier contrato cuyo objeto esté constituido a la vez por bienes y servicios.
- **Contrato de servicios**: todo contrato, con excepción de un contrato de venta, en virtud del cual el empresario presta o se compromete a prestar un servicio al consumidor y usuario y este paga o se compromete a pagar su precio.

Precisiones La jurisprudencia del TS considera que una relación de **servicios profesionales** entre un **abogado** y un cliente que tiene la cualidad legal de consumidor está sujeta a la legislación protectora de los consumidores, con independencia de que no se haya docu-

mentado por escrito, pues la LGDCU art.2 no impone una determinada sujeción a forma (TS 8-4-11, EDJ 34612; 24-2-20, EDJ 511860).

- **Contrato complementario:** contrato por el cual el consumidor y usuario adquiere bienes o servicios sobre la base de otro contrato celebrado con un empresario, siempre que los bienes o servicios sean proporcionados por el empresario o por un tercero. Incluye los contratos a distancia o celebrados fuera del establecimiento.
- **Contenido digital:** son los datos producidos y suministrados en formato digital.
- **Coste total del crédito al consumo:** todos los gastos, incluidos los intereses, las comisiones, los impuestos y cualquier otro tipo de gastos que el consumidor deba pagar en relación con el contrato de crédito y que sean conocidos por el prestamista, con excepción de los gastos de notaría.
- **Descuento bancario:** es una operación de crédito en virtud de la cual la entidad anticipa al descontante el principal de un título valor (normalmente, un efecto cambiario), reteniendo cierta cantidad en concepto de comisión.

60

Precisiones El coste de los **servicios accesorios** relacionados con el contrato de crédito, en particular, las primas de seguro, se incluye también en este concepto, si la obtención del crédito en las condiciones ofrecidas está condicionada a la celebración del contrato de servicios.

- **Establecimiento mercantil:** es toda instalación inmueble de venta al por menor en la que el empresario ejerce su actividad de forma permanente, o toda instalación móvil de venta al por menor, en la que el empresario ejerce su actividad de forma habitual (nº 1565 s.).

62

Precisiones Si se cumple la condición de **instalación permanente** para el desarrollo de la actividad empresarial, los puestos de mercado o los *stand* de ferias, pueden ser también considerados como tal, incluyendo aquellas instalaciones en las que se desarrolla la actividad empresarial de forma estacional. Sin embargo, no se considera establecimiento mercantil, los lugares en los que se desarrolla la actividad de forma excepcional o los domicilios privados.

- **Importe total adeudado por el consumidor:** es la suma del importe total del crédito más el coste total del crédito para el consumidor.
- **Pago aplazado:** equivale a los denominados préstamos de financiación a consumidor, tratándose de una financiación concedida al comprador por un tercero, dependiente o no del vendedor.
- **Préstamo:** es el préstamo realizado por un prestamista a favor de un consumidor para que este lo destine a satisfacer necesidades personales. Es la operación de crédito más extendida. No es un préstamo civil, sino mercantil, por lo que se rige por la LCCo.
- **Soporte duradero:** es todo instrumento que permite al consumidor y usuario y al empresario almacenar información que se le haya dirigido personalmente de forma que en el futuro pueda consultarla durante un periodo de tiempo (p.e. papel, memoria USB, CD-ROM, DVD, tarjeta de memoria o disco duro, correos electrónicos y SMS).
- **Servicio financiero:** es todo servicio en el ámbito bancario, de crédito, de seguros, de pensión privada, de inversión o de pago.

65

- **Subasta pública:** es un procedimiento de contratación transparente y competitivo en virtud del cual el empresario ofrece bienes o servicios a los consumidores y usuarios que asistan o puedan asistir a la subasta en persona, dirigida por un subastador y en el que el adjudicatario está obligado a comprar los bienes o servicios.
- **Tarjeta de crédito:** es una operación de crédito en virtud de la cual su titular legítimo puede llevar a cabo adquisiciones de bienes o servicios sin disponer en el momento de celebrar el contrato adquisitivo del numerario necesario para hacer frente a la obligación de pago que le corresponde. Esta circunstancia está presente tanto en las tarjetas bancarias como en las comerciales (p.e. las emitidas por las grandes superficies).

70

- **Tasa anual equivalente:** es el coste total del crédito para el consumidor, expresado en porcentaje anual del importe total del crédito concedido, más costes, si procede (nº 2805 s.). Constituye una pieza central del sistema de información y protección de los consumidores porque permite a estos conocer con precisión el coste del crédito facilitando la comparación de ofertas. Es el instrumento mediante el cual se iguala sobre una base anual el valor actual de todos los compromisos existentes o futuros asumidos por el prestamista y por el consumidor (LCCo art.32). Se calcula conforme a una fórmula matemática que figura en la LCCo Anexo I.
- **Tasa deudor fijo:** es el tipo deudor acordado por el prestamista y el consumidor en el contrato de crédito para la duración total del contrato de crédito o para periodos parciales. Se fija utilizando un porcentaje fijo específico.
- **Tipo deudor:** es el tipo de interés expresado como porcentaje fijo o variable aplicado con carácter anual al importe del crédito utilizado.

Precisiones Si en el contrato de crédito **no se establece** el tipo deudor fijo, este se considera establecido solo para los periodos parciales para que el tipo deudor se establezca exclusivamente mediante un porcentaje fijo específico acordado al celebrarse el contrato de crédito.

2. Normativa en defensa de los consumidores

75 El **Derecho comunitario** es el eje central para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección. La UE pretende proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.

Mediante las **directivas**, la UE obliga a los Estados miembros a armonizar sus legislaciones nacionales. Las directivas, no obligan a los ciudadanos sino a los Estados miembros de la UE a establecer normas o modificar las existentes para acomodarlas a sus directrices.

La **complejidad del sistema** normativo en materia de derecho de consumo en la que se mezclan normas tanto de derecho público como privado, opera también a **tres niveles**: europeo, nacional y autonómico.

78 **Normativa europea** En el ámbito de la Unión Europea, se garantiza al consumidor un **elevado nivel de protección**, promoviendo su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses (Tratado UE art.152).

La existencia de una **protección uniforme** permite que todos los consumidores europeos se beneficien de las mismas garantías y derechos, sin perjuicio de que las legislaciones nacionales prevean condiciones más beneficiosas.

La legislación nacional debe interpretarse conforme al contenido de las **directivas**, transpuestas al ordenamiento jurídico español en el desarrollo de sus leyes nacionales.

Directiva	Ley de transposición
<ul style="list-style-type: none"> - Dir 1997/55/CE, sobre publicidad engañosa; - Dir 1998/7/CE, referente al cálculo de la TAE 	L 39/2002 , de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios
<ul style="list-style-type: none"> - Dir 1993/13/CEE, sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores; - Dir 2001/95/CE, relativa a la seguridad general de los productos (en vigor hasta el 12-12-2024 al ser sustituida por el Rgto (UE) 2023/988); - Dir 2005/29/CE, sobre prácticas desleales en las empresas 	L 44/2006 , de mejora de la protección de los consumidores y usuarios
Dir 2000/31/CE, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior	RDLeg 1/2007 , por el que se aprueba el texto refundido de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias
Dir 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior	L 17/2009 , sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

También existen una serie de **reglamentos** europeos que son directamente aplicables en España como son:

- Rgto (UE) 2023/988 relativo a la seguridad general de los productos (efectivo desde el 13-12-2024);
- Rgto (UE) 2017/2394 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores; o
- Rgto (UE) 2023/1230 relativo a las máquinas (efectivo desde el 20-1-2027).

Precisiones 1) Desde que aparecen las **primeras directivas** (1984/85), se han aprobado y modificado diversas leyes nacionales con el objetivo de mejorar la protección de los consumidores y usuarios. La primera ley general, la **anterior L 26/1984**, es previa al ingreso de España en la UE, por lo que no pudo transponer las escasas directivas comunitarias dictadas hasta la fecha. La **vigente LGDCU** ha tenido en cuenta, al refundir las normas anteriores, las directivas aplicables.

2) Hay una serie de **Directivas** que aún **no han sido transpuestas** al Derecho español y que por tanto todavía no se han visto reflejadas en la legislación nacional como son la Dir (UE) 2024/825, por la que se modifican las Dir 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica mediante una mejor protección contra las prácticas desleales y mediante una mejor información, la Dir (UE) 2023/2673, por la que se modifica la Dir 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia, la Dir (UE) 2023/2225 relativa a los contratos de crédito al consumo o la Dir (UE) 2020/1828 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

Normativa nacional La protección del consumidor no tiene rango de derecho fundamental, sino que constituye un **principio rector** de la política social y económica (Const art.51). Asimismo, debe ponerse en relación con **otros principios constitucionales**, como por ejemplo, la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (Const art.38).

El **desarrollo de las leyes** y el complemento de las mismas se llevan a cabo a través del ejercicio por el Gobierno, tanto en su vertiente nacional como en el ámbito autonómico respectivo, de la potestad reglamentaria.

Las **principales leyes** en materia de consumo son las siguientes:

Materia	Norma
General para la defensa de los consumidores y usuarios (LGDCU).	RDLeg 1/2007
Contratos de crédito al consumo.	L 16/2011
Contratos de crédito inmobiliario.	L 5/2019

80

83

83

(sigue)

Materia	Norma
Libre acceso a la actividad de servicios y su ejercicio.	L 17/2009
Contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación.	L 2/2009
Servicios de pago.	RDL 19/2018
Protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución de precio.	L 43/2007
Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a consumidores.	L 22/2007
Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.	RDLeg 1/2015
Servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico.	L 34/2002
Contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio.	L 4/2012
Venta a plazos de bienes muebles.	L 28/1998
Competencia desleal.	L 3/1991
General de publicidad.	L 34/1988

Otras normas de carácter reglamentario que merecen ser reseñadas por su relevancia, son las siguientes:

Materia	Norma
Estatuto de la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición.	RD 697/2022
Registro general sanitario de empresas alimentarias y alimentos.	RD 191/2011
Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.	RD 899/2009
Sistema arbitral de consumo.	RD 231/2008
Consejo de consumidores y usuarios.	RD 894/2005
Seguridad general de los productos.	RD 1801/2003
Indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores y usuarios.	RD 3423/2000
Actualiza los catálogos y servicios de uso común o generalizado.	RD 1507/2000
Derecho de representación, consulta y participación de consumidores y usuarios a través de sus asociaciones.	RD 448/2023
Etiquetado de los productos industriales.	RD 1468/1988
Transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.	Orden EHA/2899/2011
Intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios.	Circ 2/2010

Precisiones Las principales **modificaciones de la LGDCU** desde su entrada en vigor se han producido por:

- la **L 25/2009**, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, limitándose a reforzar las garantías de los consumidores de los servicios en materia de reclamaciones y obliga a los prestadores de servicios a actuar con transparencia;
- la **L 29/2009**, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores, y que incorpora a nuestro derecho la Dir (CE) 2005/20 y la Dir (CE) 2006/114, regulando los efectos indeseables de las prácticas de competencia desleal y de publicidad;

- la **L 3/2014**, por la que se incorpora a nuestro derecho la Dir (UE) 2011/83, sobre derechos de los consumidores, reforzando el derecho de información precontractual y garantizando un mejor ejercicio del derecho de desistimiento;
- el RDL 23/2018 de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados;
- el RDL 7/2021 de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores;
- el RDL 24/2021 de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes;
- la L 4/2022 de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica;
- la L 23/2022 por la que se modifica la L 13/2011, de regulación del juego.

Normativa autonómica Las comunidades autónomas han asumido **competencias** en materia de consumo por dos vías:

- mediante sus estatutos de autonomía; o
- por leyes de transferencia.

A su vez, las comunidades autónomas han desarrollado estas normas con rango de ley por medio de **reglamentos propios**, creando un complejo sistema paralelo al nacional.

El **Tribunal Constitucional**, por su parte, ha tenido ocasión de ocuparse en diversas ocasiones de la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en esta materia y también en algunas afines –ordenación del comercio, en particular–, por lo que se expone un resumen de los **criterios** que resultan de sus sentencias (TCo 88/1986 ; TCo 71/1982 ; TCo 37/1981 ; TCo 15/1989 ; TCo 62/1991 ; TCo 264/1993):

- La Const art.51 no confiere ni distribuye **competencias**, si bien introduce un concepto de gran amplitud, no contemplado expresamente en el art.149.1 Const entre las competencias reservadas al Estado frente a las comunidades autónomas.
- La **defensa del consumidor**, como tal, es de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma, por lo que la legislación estatal carece de aplicación directa, sin perjuicio de que determinadas normas de la ley estatal que disciplinen materias propias de otros títulos competenciales estatales hayan de aplicarse en la comunidad autónoma.
- La protección al consumidor puede regularse por normas que corresponden a sectores distintos, como por ejemplo el consumo, el comercio o la sanidad. Para determinar la **competencia que debe prevalecer** debe atenderse a otros datos, como el fin que se persigue al dictar la norma. Por otra parte, cuando una materia, como la disciplina sanitaria de los productos alimenticios, puede ser incluida en dos títulos competenciales distintos, como la sanidad y la defensa del consumidor, el carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que su inclusión en la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, que es, por tanto, la de aplicación preferente.

• Son **competencias exclusivas del Estado**, a tener en cuenta de modo especial en materia de consumo, la garantía de uniformidad de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y otros extremos semejantes.

- La **determinación del contenido de los contratos** corresponde al Estado y su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la comunidad autónoma.

85

86

- También compete al Estado, en aplicación de la Const art.149.1.8, lo que debe entenderse por **cláusulas abusivas** en la contratación, la legislación ordenada a la defensa de la **libertad de competencia**, la regulación de las obligaciones contractuales de **servicios posteriores a la venta** o de una **información veraz** y la **responsabilidad** por daños causados al consumidor. No obstante, la comunidad autónoma puede disponer acerca del compromiso de sus poderes públicos a orientar su actividad a la efectiva aplicabilidad de la normativa estatal en tales materias.
- Es de competencia estatal la normación de las **condiciones generales de contratación** o de las distintas modalidades contractuales, e igualmente la de la **responsabilidad** por los daños originados en la adquisición, utilización o disfrute por los consumidores de bienes, medios o servicios, ya que el régimen de unas y otras materias, incardinado en la legislación civil (Const art.149.1.8), debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado.
- La comunidad autónoma puede imponerse la obligación de que los consumidores reciban una **información veraz** sobre características, calidades y condiciones de los bienes ofertados, con el resultado de que, si se celebrase el contrato, y se originara una lesión con imputación en la falta de información o en la información defectuosa, ello tendrá el tratamiento y los remedios que disponga la legislación común.
- El establecimiento de un sistema de **arbitraje** es materia atribuida a la competencia del Estado por los títulos competenciales de la Const art.149.1, 5 y 6, pues, siendo el arbitraje un «equivalente jurisdiccional», mediante el cual las partes pueden obtener los mismos objetivos que con la jurisdicción civil, es evidente que la creación de órganos de naturaleza arbitral y el establecimiento de dicho procedimiento heterocompositivo es materia propia de la legislación procesal civil.

88 Las **principales leyes** en materia de consumo en cada comunidad autónoma son:

Comunidad autónoma	Ley
Andalucía	L Andalucía 13/2003: defensa y protección de los consumidores y usuarios
Aragón	L Aragón 16/2006: protección y defensa de los consumidores y usuarios
Asturias	L Asturias 11/2002: consumidores y usuarios
Baleares	L Baleares 7/2014: de protección de las personas consumidoras y usuarias
Canarias	L Canarias 3/2003: estatuto de los consumidores y usuarios
Cantabria	L Cantabria 1/2006: defensa de los consumidores y usuarios
Castilla y León	L Castilla y León 2/2015: estatuto del consumidor
Castilla-La Mancha	L Castilla-La Mancha 3/2019: de estatuto de personas consumidoras
Cataluña	L Cataluña 22/2010: Código de consumo
Extremadura	L Extremadura 6/2019: Estatuto de las personas consumidoras
Galicia	L Galicia 2/2012: protección general de las personas consumidoras y usuarias
La Rioja	L La Rioja 5/2013: defensa de los consumidores
Madrid	L Madrid 11/1998: protección de los consumidores
Murcia	L Murcia 4/1996: estatuto de los consumidores y usuarios
Navarra	LF Navarra 34/2022: estatuto de las personas consumidoras y usuarias
País Vasco	L País Vasco 4/2023: estatuto de las personas consumidoras y usuarias
Comunidad Valenciana	DLeg C.Valenciana 1/2019: estatuto de las personas consumidoras y usuarias

90 Normativa local Por último, la Administración municipal tiene **competencia** en materia de ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante y en protección de la salubridad pública (RDL 7/1985 art.25.2.i). Desarrolla funciones especialmente