



ANÁLISIS COMPARADO DEL RDL 1/2007 POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS Y EL CÓDIGO DE CONSUMO CATALÁN

Iuliana Raluca Stroie
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla la Mancha

1. Introducción

La nueva Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña unifica todas las disposiciones existentes hasta ahora en el Derecho Catalán en materia de consumo y pretende ser, como se señala en el Preámbulo de la misma, la respuesta a dos de los principales problemas de actualidad: la contratación en masa, que está creando un claro desequilibrio entre las partes contratantes en cuanto se deja al arbitrio de una de ellas establecer las condiciones a las que la otra debe adherirse, y la existencia de una nueva tecnología que generó la necesidad de adaptar la normativa catalana de consumo a la nueva realidad social. Ésta normativa de derecho catalán sobre consumo la encontramos reflejada en la Ley 1/1990, de 8 de enero (LCAT 1990, 20), sobre la disciplina del mercado y defensa de los consumidores y de los usuarios, en la Ley 3/1993, de 5 de marzo (LCAT 1993, 113), del Estatuto del Consumidor, y en el Texto Refundido sobre el Comercio Interior, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1993, de 9 de marzo (LCAT 1993, 253).

Por otro lado, el RDL 1/2007 refunde y, consecuentemente, deroga la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la Ley 26/1991 (RCL 1991, 2806), sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, la Ley 22/1994 (RCL 1994, 1934), de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos, la Ley 21/1995 (RCL 1995, 1978), reguladora de los viajes combinados, la Ley 23/2003 (RCL 2003, 1764), de Garantías en la Venta de Bienes de Consumo, así como algunos preceptos concretos (arts. 48 y 65.1.n y ñ), y disp. Adic. 1ª) de la Ley 7/1996 (RCL 1996, 148, 554), de Ordenación del Comercio Minorista, y deja fuera de la refundición alguna normativa de consumo como es la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información, la Ley 7/1995 de Crédito al Consumo, la Ley 22/2007 de servicios financieros a distancia, la normativa inmobiliaria referida a consumidores.

Desde un punto de vista formal El Texto Refundido consta de 165 artículos, repartidos en cuatro Libros, 3 disposiciones transitorias y 2 disposiciones finales. El Código de Consumo Catalán se estructura en 204 artículos repartidos en tres Libros, dos

disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, tres disposiciones finales y una disposición derogatoria. Cabe destacar en el caso de esta última norma el sistema de numeración que sigue el modelo del Código Civil Catalán y que se justifica por la facilidad para la inclusión de nuevas regulaciones o modificaciones a la misma.

2. Ámbito subjetivo de aplicación

La Ley Estatal dispone en su art. 2 que será de aplicación a las relaciones entre consumidores o usuarios y empresarios. Esto significa que están excluidas las relaciones entre consumidores o entre empresarios ya que el objetivo de la norma es la protección de los consumidores en su situación de desventaja en la que se encuentran frente al empresario. Esta es una delimitación novedosa en el Texto Refundido que no venía recogida en la LGDCU y que tampoco la contiene el Código Catalán en su art. 111-1, dedicado al objeto y ámbito de aplicación, refiriéndose sólo con carácter general a la protección de la persona consumidora. El Código no hace esta delimitación ni en su Libro segundo, dedicado a los “Requisitos de las relaciones de consumo”. Aquí se refiere al deber de los empresarios de cumplir con las obligaciones previstas en la misma norma, en la normativa sectorial específica y la normativa civil aplicable, sin perjuicio de las competencias del Estado en materia civil y mercantil, pero, nada menciona en cuanto a que relaciones de consumo están sujetas a la regulación del mismo. Eso sí, en el art. 111-2 dedicado a las definiciones prevé en el párrafo m) que las relaciones (no contratos) de consumo son aquellas establecidas por una parte entre empresarios, intermediarios o la Administración como prestadora de bienes y servicios y por otra, las personas consumidoras. También hace esta delimitación en la definición que da a la persona consumidora y usuaria, en el apartado final del párrafo a) del mismo artículo donde menciona que cualquier referencia que se haga en la presente ley a la persona consumidora se entiende hecha a la persona consumidora o usuaria en la medida en la que disfruta de bienes y servicios fruto de la actividad empresarial en el mercado.

3. Definiciones y conceptos

Ambas normas definen a la persona consumidora justificándose en el preámbulo de las mismas una aproximación a la legislación comunitaria en cuanto a la terminología utilizada. Hay que mencionar que hasta ahora la legislación comunitaria no atribuye a las personas jurídicas la condición de consumidor así como lo hace tanto la Ley estatal en virtud al “respeto de las peculiaridades de nuestro ordenamiento jurídico en relación con las personas jurídicas”, como el Código Catalán.

Cabe mencionar que la norma catalana prevé expresamente que tendrán la consideración de consumidores o usuarios los socios cooperativistas en las relaciones de consumo con la cooperativa. La doctrina ha considerado a las asociaciones, fundaciones y a las cooperativas como consumidores, siendo estas últimas equiparadas, tanto en la ley estatal como en la autonómica que ahora nos interesan, a las asociaciones de consumidores en la medida en la que cumplen los requisitos exigidos por las respectivas normas. Pero con esta inclusión del socio cooperativista en el concepto de consumidor se reconoce tanto el ánimo de lucro de la cooperativa como su actuación posterior en el mercado. Ahora bien, el legislador no se refiere expresamente a las cooperativas de consumidores y usuarios lo que podría significar una delimitación entre estas y las demás cooperativas.

Otra de las novedades introducidas por la norma autonómica es la del concepto de “persona consumidora media” que implica un determinado nivel de diligencia del consumidor en sus relaciones de consumo, así como los conceptos de consumo responsable, de bien y servicio seguro, riesgo y riesgo no aceptable.

El Código Catalán define al empresario como cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que en la realización de un negocio, un oficio o una profesión comercializa bienes o servicios, o de cualquier otra forma, actúa en el marco de su actividad empresarial o profesional. En consecuencia, para ser considerado empresario a efectos de esta norma, además de aportar bienes o servicios al mercado con ánimo de lucro, se necesita de una organización empresarial, es decir de elementos personales, materiales e inmateriales, pero, lo mismo se deduce del precepto contenido en el Texto Refundido que sólo alude a una actuación dentro del marco empresarial o profesional sin necesidad de mencionar que debe tratarse de una actividad en la realización de un negocio, oficio o profesión. Pero lo que verdaderamente destaca de esta definición es el hecho de referirse a una persona física o jurídica que “comercializa” bienes o servicios. Parece que el Código se quiere referir en un primer momento solo al vendedor aunque añade en el final “o de cualquier otra forma actúa en el marco de su actividad”. El Texto Refundido incluye en el concepto de empresario al productor (arts. 5 y 124), proveedor (arts. 7, 88.3, 138.2 y 146), comerciante (14.2), vendedor (118, 119, 123.4), fabricante, importador y el suministrador del art.138, al prestador de servicios del art. 147, mientras que el texto catalán, aunque en la definición menciona a las personas que actúen en el marco de su actividad, en el Libro II, dedicado a las relaciones de consumo, impone el deber de cumplir con las obligaciones establecidas en el mismo solo a los empresarios que se dediquen a la venta de los bienes o a la prestación de servicios (art. 211-1), dejando fuera de su ámbito a todos los demás participantes en el mercado. Sólo en el artículo 122-2 dedicado a la obligación de los empresarios en cuanto al derecho a la protección de la salud y a la seguridad se mencionan a los que “produzcan, importen,

distribuyan, manipulen o comercialicen bienes y servicios en su calidad de profesionales”

4. Derechos básicos de los consumidores

Los dos cuerpos legales reconocen como derechos básicos de los consumidores la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad, la protección de los intereses económicos y sociales, con la particularidad que tiene la Ley estatal al mencionar expresamente la protección frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos, el derecho a la indemnización y reparación de daños, el derecho a la protección jurídica mediante procedimientos eficaces, el derecho a la información, educación y formación, a la representación, consulta y participación y por último los derechos lingüísticos que sólo reconoce el Código de Consumo Catalán.

En cuanto al derecho a la protección de la salud, mientras que el Texto Refundido contiene un positivo deber de seguridad sin mencionar a quién incumbe ese, el Código Catalán formula el objetivo general de seguridad de manera negativa estableciendo que los bienes y servicios destinados a las personas consumidoras no comportarán riesgos para su salud ni para su seguridad salvo los que sean usuales o legalmente admisibles en condiciones normales o previsibles de utilización, señalando la obligación de los empresarios de suministrar bienes o prestar servicios seguros. En cuanto al concepto de bienes o servicios seguros, ambas normas están de acuerdo que no existe una seguridad absoluta y que siempre existe un riesgo, pero, debe de tratarse de un riesgo admisible que siempre depende del tipo de producto. En este sentido el Código Catalán incluye una presunción de seguridad de los bienes que lleven o dispongan de un certificado de conformidad emitido por un organismo acreditado de la Unión Europea.

Ambas normas prevén la obligación de los empresarios de informar sobre los riesgos de los bienes y servicios y en este sentido el Código de Consumo Catalán prevé el deber de los poderes públicos de fomentar la inclusión del sistema Braille en el etiquetado de los bienes. Por otro lado, la Ley estatal dispone una serie de medidas extraordinarias ante situaciones de urgencia y necesidad que determinen una agresión indiscriminada a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios en más de una comunidad autónoma. En este sentido, dispone el art. 16 del RDL 1/2007 que el Gobierno podrá constituir un órgano en el que se integrarán y participarán activamente las comunidades autónomas afectadas, que asumirá, las facultades administrativas que se le encomienden para garantizar la salud y seguridad de las personas, sus intereses económicos y sociales, la reparación de los daños sufridos, la exigencia de responsabilidades y la publicación de los resultado.



El derecho a la protección de los intereses económicos y sociales previsto en la Ley estatal en los artículos 19 al 21 incluye el principio general de protección del mismo, la utilización de promociones como métodos vinculados a la oferta y el régimen de comprobación y servicios de atención al cliente. Por otro lado, la normativa catalana incluye en el capítulo dedicado a la protección de los intereses económicos (artículos 123.1 - 123.9), la protección contra los abusos contractuales, haciendo referencia aquí a la prohibición de utilizar cláusulas abusivas, ilegibles o incomprensibles, los requisitos precontractuales y contractuales, los requisitos, la calidad, idoneidad y conformidad de los bienes y servicios, la integración contractual de la oferta, la promoción y la publicidad, introduciendo en el final del mencionado capítulo, un artículo dedicado al derecho del consumidor a conocer las características higiénico-sanitarias y constructivas de la vivienda.

El derecho a la información, formación y educación está regulado por la Ley estatal en los artículos 17 y 18 que prevén la obligación de los poderes públicos de fomentar la formación y educación de los consumidores así como la obligación de asegurarse que éstos reciben la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos. También se impone la obligación a los medios de comunicación social de titularidad estatal a dedicar espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. El art 18 de la mencionada Ley prevé los requisitos del etiquetado y presentación de los bienes y servicios disponiendo en su último apartado que la oferta, promoción y la publicidad engañosa será perseguida y sancionada como fraude.

El Código de Consumo Catalán dedica al derecho a la información, la educación y la formación 18 artículos estructurados en tres secciones dedicadas a la información de los bienes y servicios, información a la persona consumidora y educación y formación en consumo. La primera sección, información de los bienes y servicios, incluye la promoción, publicidad e información, atención, utilización, identificación, características de los bienes, precios y condiciones de venta, compensaciones e indemnizaciones, horario de los establecimientos e información sobre los sistemas de reclamación. La sección dedicada a la información a la persona consumidora incluye sobre todo la obligación de los poderes públicos de fomentar campañas de información, orientación y asesoramiento a la persona consumidora así como el deber de recibir gestionar y resolver las quejas y reclamaciones, el registro de servicios públicos de consumo de Cataluña y la última sección prevé el derecho a la educación en materia de consumo de la persona consumidora y el deber del Gobierno Catalán de garantizar la formación continua y permanente de los consumidores.

En cuanto al derecho a la indemnización y la reparación de daños, mientras que el RDL 1/2007 sólo lo menciona como derecho básico de los consumidores, el Código Catalán lo desarrolla en el art 124-1, estableciendo el deber de la Generalitat de adoptar

las medidas adecuadas para favorecer la reparación e indemnización de los daños y perjuicios a las personas consumidoras y señalando que los daños derivados de los servicios públicos están sometidos a las reglas aplicables sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En cuanto al derecho de representación, consulta y participación y régimen jurídico de las asociaciones de consumidores y usuarios ambas normas prevén que las organizaciones de personas consumidoras son las entidades de representación, consulta y participación para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. En este sentido, se consideran como tal a las organizaciones sin ánimo de lucro o a las constituidas con arreglo a la legislación de cooperativas que respeten los requisitos de la normativa de consumo. En lo referido a la representatividad de las organizaciones de consumo, la Ley estatal exige como requisito que formen parte del Consejo de Consumidores y Usuarios mientras que el Código de Consumo Catalán hace referencia a las organizaciones “más representativas” que deben obtener el reconocimiento por la Agencia Catalana de Consumo para poder ejercer la representación de las personas consumidoras en los organismos públicos en que se requiera. ¿Quiere esto decir, que todas las demás organizaciones si son representativas aunque no estén adscritas a la Agencia Catalana de Consumo? El RDL 1/2007 prevé la posibilidad de participación de las asociaciones de consumidores en sociedades mercantiles siempre que tengan como objeto social exclusivo el desarrollo de actividades instrumentales concretamente que sirvan a los fines de información, formación y defensa de los consumidores y usuarios y su capital social corresponda íntegramente a asociaciones de consumidores que reúnan los requisitos exigidos por la legislación que les resulte de aplicación y cuyos beneficios sólo se repartan entre las asociaciones de consumidores que participen en el capital social.

5. Acciones de cesación

El Código Catalán dispone en su art. 125-1 que “las administraciones públicas catalanas, por razones de interés público y utilizando los procedimientos establecidos por las leyes, pueden ejercer las acciones pertinentes para hacer cesar las actividades lesivas para los derechos e intereses de las personas consumidoras”. En esta disposición destaca el requisito del interés público para que las administraciones puedan ejercer las mencionadas acciones. El Texto Refundido en el Capítulo I del Título V se refiere a las acciones de cesación como instrumento de tutela de los intereses colectivos y difusos de los consumidores y usuarios al igual que la LECiv. en su art. 11.

6. La resolución extrajudicial de conflictos

El Código de Consumo Catalán prevé como modalidades de resolución extrajudicial de conflictos la mediación y el arbitraje. Cabe destacar que la mediación de consumo no está contemplada en el TRLGDU, pero el RD 231/2008 de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo dedica a la mediación el art. 38 disponiendo que la “mediación se regirá por la legislación sobre la materia que resulte de aplicación”. En la Exposición de Motivos del mismo cuerpo legal se señala que la competencia sobre la materia la tienen las Comunidades Autónomas. En consecuencia, el Código Catalán a diferencia del Texto Refundido dedica el Capítulo II del Título III a la regulación de la mediación como procedimiento extrajudicial de conflictos.

El arbitraje de consumo, como modalidad de resolución de conflictos alternativa a la vía judicial, faculta a las partes en conflicto a acudir a los árbitros para que resuelvan la controversia mediante un laudo que tendrá la misma eficacia que una sentencia judicial. El establecimiento de un sistema general de arbitraje es competencia exclusiva del Estado según ha declarado el Tribunal Constitucional con base en el art. 149.1.6ª y 8ª. Por tanto, las Comunidades Autónomas no tienen competencia para establecer el régimen jurídico del arbitraje de consumo, pero, si pueden promover su conocimiento, difusión y utilización. Así, la norma catalana dispone en el art. 133-4 el deber de las administraciones públicas de Cataluña de imponer a sus empresas públicas la obligación de establecer en las condiciones generales de contratación y en los contratos con los consumidores, cláusulas de adhesión o de compromiso al arbitraje de consumo para la resolución de los conflictos y reclamaciones derivados de la prestación de los servicios, cuya aplicación depende directamente de la voluntad de la persona consumidora. También dispone en el mismo artículo que la adhesión al arbitraje por parte de las empresas privadas debe considerarse como mérito objetivo en la valoración de premios a la calidad y que debe tenerse en cuenta a la hora de otorgar ayudas y subvenciones. El art. 133-5 dispone que “el distintivo que acredita la adhesión al arbitraje de consumo es un distintivo de calidad”.

7. El derecho de desistimiento

El RDL 1/2007 en el Libro segundo, que regula contratos y garantías, dedica el Capítulo II del Título I al derecho de desistimiento. En este sentido, están previstos el contenido del derecho, la obligación de informar sobre el mismo, las formalidades, el plazo, la prueba, y las consecuencias de su ejercicio, los gastos vinculados al mismo, siendo reconocido en cada modalidad contractual que ha sido objeto de la refundición.

El Código de Consumo Catalán sólo le dedica un artículo, el 211-15, en el que se especifican los aspectos que debe incluir el documento contractual de desistimiento en

el caso de que el “empresario o empresaria” ofrezcan este derecho, o, el mismo se otorga legalmente a la persona consumidora. A continuación se menciona también en alguna de las relaciones de consumo previstas por la norma, pero, sólo como obligación para el empresario de entregar el documento de desistimiento en caso de ser previsto legalmente.

8. Los contratos con los consumidores

El Texto Refundido dedica el Libro Segundo a reglamentar los contratos y las garantías: el Título Primero prevé las disposiciones generales de los contratos con consumidores y usuarios y el derecho de desistimiento, el Título Segundo contiene las condiciones generales y las cláusulas abusivas, los Títulos Tercero y Cuarto se dedican a los contratos celebrados a distancia y respectivamente a los contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil y en final el Título Quinto prevé las garantías y servicios postventa. Por otro lado, el Código Catalán dedica su Libro Segundo a los requisitos de las relaciones de consumo incluyendo en su Título Primero las disposiciones generales y los requisitos de las relaciones de consumo en establecimientos, en el Título Segundo las modalidades especiales de relaciones de consumo, en el Título Tercero las relaciones por medio de intermediarios, el Título Cuarto se dedica a la adquisición y el arrendamiento de bienes y el Título Quinto recoge las obligaciones en la prestación de servicios. Mientras que la ley autonómica incluye en su ámbito de aplicación sólo a los empresarios que se dediquen a la venta de bienes o a la prestación de servicios, la norma estatal dispone que se aplicará a los contratos entre consumidores o usuarios y empresarios, concepto al que me he referido en el párrafo dedicado a las definiciones. Además el contenido de estas disposiciones generales en la norma catalana se refiere sobre todo a las obligaciones de los empresarios y derechos de los consumidores, dejando fuera la información precontractual y contractual que viene recogida en el Título II del Libro Primero dedicado a los derechos básicos de los consumidores. Cabe destacar la regulación prevista en el RDL 1/2007 sobre la información precontractual y su confirmación escrita, la necesidad de consentimiento expreso, el derecho de desistimiento y la ejecución del contrato, las garantías y servicios postventa que incluye la responsabilidad del vendedor y los derechos del consumidor y usuario a la reparación y sustitución del producto, a la rebaja del precio, o a la resolución del contrato. También se prevén los plazos para el ejercicio de los derechos del consumidor, así como la posibilidad de interponer la acción contra el productor si le resultara imposible o supondría una carga excesiva dirigirse al vendedor.

En cuanto a los contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil la ley estatal incluye dentro de su ámbito de protección a aquellos celebrados entre el empresario o un tercero que actué por su cuenta y los consumidores. Por otro lado el

Código Catalán dispone que son relaciones de consumo fuera de establecimiento comercial aquellas en las que los bienes y servicios se ofrecen con la presencia física del empresario y la persona consumidora fuera del establecimiento comercial del oferente. Por tanto, en primer lugar, la norma catalana sólo se refiere al empresario sin mencionar a un tercero que pueda actuar en su nombre y segundo, si en la norma estatal podría existir alguna duda en cuanto a los contratos celebrados en el establecimiento mercantil de otro empresario, la norma catalana es tajante al estipular expresamente que debe de tratarse de relaciones fuera del establecimiento del oferente.

A continuación se mencionan a título de ejemplo algunos contratos incluidos en el mencionado concepto. Así el Texto Refundido recoge los contratos celebrados en la vivienda del consumidor, en su lugar de trabajo o en los medios de transporte público, mientras que el Código, se refiere además de los primeros dos ya mencionados a los celebrados en lugares de recreo, en reuniones y excursiones organizadas, dejando fuera los del medio de transporte público.

Llama la atención la regulación del derecho de desistimiento de las dos normas en lo que a esta clase de contratos se refiere. Mientras que en virtud del art. 110 del RDL 1/2007 (que remite a lo previsto en los arts 68 a 69) el consumidor tiene el derecho legal de desistir del contrato en un plazo de siete días naturales desde la recepción del documento de desistimiento siempre y cuando se trate de uno de los contratos previstos en el art. 107, el Código Catalán prevé la posibilidad de que no exista semejante derecho, caso en que el empresario quedará obligado a informar al consumidor sobre este extremo.

9. Responsabilidad por bienes y servicios defectuosos

Las dos normas prevén la responsabilidad solidaria pero el Código Catalán es muy breve, haciendo referencia a los sujetos responsables, bienes identificados y no identificados y servicios. Por otro lado, la norma estatal aborda ampliamente el tema de la responsabilidad, dedicándole el Libro III que incluye entre otras cosas la ineficacia de las cláusulas de exoneración o limitación de la responsabilidad, la intervención de un tercero, las causas de exoneración de la responsabilidad, los límites, la prescripción de la acción, la responsabilidad del proveedor y por último, responsabilidad por daños causados por la vivienda.