

## EL DERECHO PROTECTOR DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN <sup>(1)</sup>

Benjamín Peñas Moyano  
Profesor de Derecho Mercantil.  
Universidad de Valladolid

*El Derecho protector de los consumidores y usuarios ha constituido la respuesta necesaria de los Poderes Públicos en los países desarrollados a los aspectos negativos que la instauración progresiva, a lo largo del pasado siglo veinte, del fenómeno conocido como de la «sociedad de consumo» ha traído consigo. La competencia entre empresas, aun constituyendo una fórmula ciertamente efectiva en orden a la protección de los consumidores y usuarios, no ha resultado por sí sola suficiente para proteger a tales sujetos de su debilidad estructural frente al poder de la industria y la distribución organizadas. España no ha permanecido al margen de la situación descrita, pudiéndose en la actualidad hablar de un Derecho del Consumo español dotado de un contenido ya ciertamente relevante. Un Derecho del Consumo que, dada la particular configuración política del Estado español en Estado central y Comunidades Autónomas, cuenta también con importantes normas jurídicas de procedencia autonómica. Así, Castilla y León, en su ordenamiento jurídico concreto, sobre la base de las previsiones contenidas en el artículo 34.1.4 de su Estatuto*

1. El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación VAO99/02, financiado por la Junta de Castilla y León con el título «Legislación de incidencia mercantil en Castilla y León», cuyo investigador principal es el profesor Jesús QUIJANO GONZÁLEZ, catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad de Valladolid.

*to de Autonomía, dispone de un conjunto de textos jurídicos tuitivos de los consumidores y usuarios, los cuales son plenamente respetuosos con la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas instaurada en la Constitución Española de 1978. Entre todas esas normas castellano-leonesas defensoras de la posición de los consumidores y usuarios, y relativas a materias tales como la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios, los resguardos de depósito en la prestación de servicios a los consumidores, el derecho de los consumidores y usuarios al presupuesto previo de los servicios que se les oferten, la Inspección de Consumo, la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León, la Comisión de Cooperación de Consumo, las hojas de reclamaciones y otras varias, destaca la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León.*

## SUMARIO

---

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA MATERIA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y USUARIO.
- III. EL DERECHO PROTECTOR DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.
  1. Cronología de las reformas estatutarias en la materia.
  2. La Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León.
    - 2.1. Noción de consumidor y usuario.
    - 2.2. Los derechos de los consumidores y usuarios: enumeración y sucinta consideración.
    - 2.3. Medios y procedimientos eficaces de protección de los derechos de los consumidores y usuarios y actuación de los poderes públicos.
  3. Breve referencia a la normativa sectorial castellano-leonesa en materia de protección del consumidor y usuario.
- IV. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

## I. INTRODUCCIÓN

Como ocurre con el resto de los ordenamientos de similar desarrollo político, económico, cultural y jurídico, en el Ordenamiento jurídico español existe un sistema de reglas que son identificadas con la expresión ya consolidada de Derecho del Consumo, o Derecho Protector de los Consumidores. Un Derecho del Consumo que puede ser definido como aquel sector del Derecho objetivo integrado por el conjunto sistemático de normas jurídicas protectoras de las posiciones de los consumidores y usuarios en los actos de consumo<sup>(2)</sup>.

Esa normativa tuitiva de la posición de los consumidores y usuarios como sujetos actuantes en el mercado a los que (y lo decimos ya), como «parte débil» de éste es justo proteger en su posición<sup>(3)</sup>, ha modificado (junto con otros factores) muchos de los postulados básicos del Derecho Patrimonial tradicional y, más en concreto, del Derecho Mercantil.

Efectivamente, la aparición, desde mediados del siglo xx, de movimientos protectores de los consumidores y usuarios en los países de más avanzada

---

NOTA EXPLICATIVA: Téngase en cuenta que en el tiempo que ha mediado entre la entrega del texto original del presente trabajo y su publicación se han dictado dos nuevas leyes autonómicas protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios que han sustituido a la de Castilla-La Mancha, Ley 3/1995, de 9 de marzo, y a la de la Comunidad de Cantabria, Ley 6/1998, de 15 de mayo, citadas ambas en diversas notas a pie de página del artículo. Esas leyes recientemente promulgadas son:

- La Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha (DOCM del 20; BOE de 23 de febrero de 2006).
- La Ley 1/2006, de 7 de mayo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Cantabria (BOC del 13; BOE del 31).

2. Se muestra, sin embargo, escéptico con la posibilidad de construir un Derecho de Consumo, como derecho especial, debido a las grandes dificultades para disponer de una noción unitaria de la figura del consumidor, VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52.

3. Efectivamente, los consumidores y usuarios son sujetos fundamentales del mercado, junto a los empresarios y todas las otras personas jurídicas que participan en el tráfico económico. A la cuestión se refiere BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 133 y ss.

Benjamín Peñas Moyano

cultura jurídica y mayor evolución política, social y económica, puso claramente de manifiesto, por un lado, la inoperancia funcional de las reglas clásicas, procedentes tanto del Derecho Civil como del Derecho Mercantil, para hacer frente a las exigencias de dicha protección específica, exigencias impuestas por la aparición del fenómeno conocido como del «tráfico económico en masa» y por el surgimiento de la figura del consumidor y usuario como sujetos pasivos de ese tráfico, en una clara situación de inferioridad estructural en el mercado frente al muy organizado poder empresarial. Y, por otro, esa aparición mostró que, siendo la «competencia empresarial» una fórmula de protección de los consumidores ciertamente efectiva, en muchos casos no resultaba suficiente para lograr ese objetivo<sup>(4)</sup>.

En la actualidad esta rama jurídica ha adquirido una importancia enorme en todo el mundo desarrollado, y España no ha sido una excepción, aunque es cierto que nuestro país ha tardado más que otros de nuestro entorno en generar un Derecho del Consumo dotado de orden interno y contenido suficiente. Dejando de lado anteriores ejemplos, siempre parciales y esporádicos, de regulaciones tuitivas de la posición detentada por la parte débil de las relaciones contractuales mercantiles<sup>(5)</sup>, la primera norma jurídica que en nuestro país se ha ocupado directamente de proteger de un modo integral la posición de los consumidores y usuarios ha sido el artículo 51 de la Constitución de 1978, con lo que resulta evidente la preocupación del legislador constitucional y del pueblo español por la cuestión, pues de la no existencia previa a 1978 de un Derecho del Consumo completo y sistemático se pasó a integrar sus fundamentos más básicos en nuestra norma fundamental. En los números 1 y 2 del artículo 51 de la Constitución se dice lo siguiente:

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

4. Al respecto pueden consultarse las esclarecedoras palabras de RUIZ MUÑOZ, M.: «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», en la obra *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 5 y 6.

5. Así, el Código de Comercio de 1885, sin referirse expresamente a los consumidores y usuarios, ya contenía en su articulado preceptos protectores de la posición de la «clientela». Al respecto puede consultarse VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 51.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

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

Este elenco, no cerrado, de derechos sustanciales e instrumentales de los consumidores y usuarios, así como los procedimientos eficaces para su defensa, promoción y fomento, han sido desarrollados por una extensísima normativa general y sectorial (gran parte de ella derivada directamente de la Unión Europea) en la que destaca con luz propia esa ya citada Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios. Esta Ley, que realmente es una ley «marco», dado su carácter generalista (que no universalista, como más tarde veremos), imperativo y su enorme desarrollo posterior, venía exigida por lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución, que en su parte final establece para los «principios rectores de la política social y económica», entre los que se encuentra el principio de protección de los consumidores y usuarios, que «(S)ólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Sin embargo, hay también que tener en cuenta (y más tarde nos detendremos en ello con cierto detalle) que la falta de consideración expresa de la materia de «protección del consumidor» en los elencos competenciales de los artículos 148 (para las Comunidades Autónomas) y 149 (para el Estado) de la Constitución Española de 1978 ha motivado que, en actuación de lo dispuesto en el artículo 149.3, que establece que las materias no atribuidas al Estado expresamente por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos estatutos, prácticamente todas las Comunidades Autónomas hayan dictado sus propias leyes protectoras de los consumidores, que, como ha ocurrido a nivel estatal, también han sido desarrolladas y completadas por otras normas jurídicas diversas de aplicación a la Comunidad Autónoma respectiva.

En definitiva, y para finalizar este epígrafe introductorio, podemos decir que en España existe en la actualidad un Derecho del Consumo:

- *Integrado* por normas procedentes de tres fuentes: normas de la Unión Europea, que al ser materializadas en base a Directivas están fundamentalmente implementadas en la normativa estatal y en normas de las Comunidades Autónomas.

Benjamín Peñas Moyano

- *Caracterizado* por las siguientes particularidades: 1) su interdisciplinariedad o transversalidad, al contener dentro de sí normas que por su íntima esencia pueden ser reconducidas a diferentes sectores jurídicos, por lo que hay normas de consumo, mercantiles, penales, procesales, administrativas, etc.; 2) por estar integrado, precisamente por lo anterior, por normas de naturaleza tanto pública como privada; 3) su sistematización interna, surgida de la labor de interpretación que de los textos legales en la materia han realizado los comentaristas jurídicos con las miras puestas en la perspectiva «funcional» de proporcionar a los consumidores y usuarios la protección que precisan, por ocupar la parte débil del «tráfico en masa», y 4) por ser fundamentalmente imperativo y, en consecuencia, no susceptible de ser apartado por el juego de la autonomía de la voluntad, salvo para ver mejorada la posición de los consumidores y usuarios, por lo que se trata de una «imperatividad de mínimos», característica ésta que muestra claramente su función protectora de los consumidores y usuarios como parte débil del «tráfico en masa».
- Por tener por *finalidad* inmediata, en orden al verdadero logro de la defensa del consumidor y usuario, mejorar la información y la transparencia del mercado, a través de normas que exijan que la contratación se lleve a cabo libremente, de normas que impongan el cumplimiento de lo pactado y de normas que impongan el respeto a la salud y a la seguridad de las personas físicas.

## II. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA MATERIA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y USUARIO

Acabamos de señalar que en el Derecho español protector del consumidor y del usuario concurren normas de diferentes disciplinas jurídicas y que en dicho Derecho se encuentran disposiciones jurídicas de procedencia diferente, pues al lado de la normativa tuitiva de los consumidores y usuarios de procedencia estatal (o sea, del Estado central), observamos la presencia de normativa comunitaria y de normativa autonómica.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Así, y por un lado, el Estado español es miembro de la Unión Europea, organización supranacional a la que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de 1978, España ha atribuido competencias derivadas del texto constitucional, entre las cuales se encuentra la «protección de los consumidores», ubicada como ya vimos en el artículo 51 de la Constitución<sup>(6)</sup>. Si bien la expresa preocupación por parte de las Comunidades Europeas por la protección de consumidor no surgió contemporáneamente a la creación de aquéllas<sup>(7)</sup>, con posterioridad a su momento generador se ha dado lugar en su seno, entre otras nuevas políticas, a la «política de protección de los consumidores», constituyendo en la actualidad tal materia dentro del mercado único uno de sus aspectos fundamentales<sup>(8)</sup>. En ejecución de esa política comunitaria se han dictado numerosas disposiciones protectoras de la posición de los consumidores y usuarios en la Unión Europea, disposiciones que establecen una defensa «de mínimos» de la figura del consumidor, por lo que las normativas nacionales resultado de la implementación de las Directivas comunitarias, normas nacionales que necesariamente habrán de respetar esos mínimos, siempre podrán, si lo estiman conveniente u oportuno, aumentar el nivel de protección previsto por la Unión Europea en sus Directivas<sup>(9)</sup>. Ese Derecho Comunitario del Consumo, en virtud del «principio de primacía» del Ordenamiento jurídico comunitario sobre el nacional, prevalece sobre el Derecho del Consumidor de procedencia estatal<sup>(10)</sup>.

6. Un artículo, el 51 de la Constitución de 1978, claramente influenciado por la Resolución del Consejo de la CEE, de 14 de abril de 1975, que establece el Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información a los consumidores y usuarios.

7. Tras los inicios de la política de protección del consumidor en los Estados Unidos de América, esa sensibilidad llegó a Europa en los años setenta. Así, en el año 1973 el Consejo de Europa promulgó la Carta del consumidor y la entonces Comunidad Económica Europea, en ese mismo año, creó en su seno el denominado Comité Consultivo de los consumidores. Al respecto, brevemente, GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 99, y con mayor prolijidad SACRISTÁN REPRESA, M.: «Protección de los consumidores», en la obra *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 420 y ss.

8. VICENT CHULIÀ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52, recuerda que la protección del consumidor constituye un importante título competencial de la Unión Europea.

9. Según BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 60, las Directivas hasta ahora promulgadas no son sino parte de un proceso que está en marcha, por lo que seguirán dictándose otras nuevas en este campo de la protección del consumidor y del usuario.

10. Para mayores consideraciones en torno a la política comunitaria sobre la defensa del consumidor pueden consultarse DIEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, adaptada y puesta al día hasta el Tratado de Niza por M. López-Monis, Civitas, Madrid, 2002, pp. 577 y ss.; PALAO MORENO, G.: «La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo», en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 37 y ss., y SACRISTÁN REPRESA, M.: «Protección de los consumidores», en la obra *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 411 y ss.

Benjamín Peñas Moyano

Por otro lado, el Título VIII de la Constitución Española establece que España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, Comunidades éstas dotadas, a diferencia de los Municipios y las Provincias, de verdadera sustancia política y no simplemente administrativa. La coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas se realiza en virtud de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de nuestro texto constitucional y en los respectivos estatutos de autonomía. Pero, ni en la relación de competencias establecida en el artículo 148.1 de la Constitución española, relación correspondiente a las Comunidades Autónomas, ni en la establecida en el artículo 149.1, correspondiente al Estado, se dice nada respecto a la materia relativa a la «protección del consumidor». La razón de esa falta de consideración expresa de la materia citada en ambos preceptos constitucionales se ha justificado precisamente en el carácter multidisciplinar de la normativa tuitiva de los consumidores<sup>(11)</sup>, carácter ya antes señalado por nosotros. Dicha ausencia de específica consideración de la materia relativa a la protección del consumidor en los elencos competenciales de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española conduce a pensar, en principio, que resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo 3.º del artículo 149, primer inciso, de ese texto jurídico constitucional, que dice literalmente que «(L)as materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

En un primer momento, empero, no todas las Comunidades Autónomas asumieron competencias legislativas en materia de defensa del consumidor, pues por parte del Tribunal Constitucional, en reiteradas sentencias, se estimó que el artículo 149.3 de la Constitución Española no constituía una norma de atribución de competencias, en virtud de la cual las materias a las que expresamente no se les hubiese adjudicado título competencial podrían ser asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas si las hubieran incorporado a sus respectivos Estatutos de Autonomía. En concreto, se interpretó que sólo podían ejercer inmediatamente esa competencia de protección del consumidor y del usuario, y consecuentemente dictar con rango de ley formal sus propios estatutos de protección de los consumidores y usuarios

---

11. A tales efectos, véase REYES LÓPEZ, M.J.: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 55, y LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 39.



dando así eficacia al mandato constitucional del artículo 51 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas que hubiesen obtenido la autonomía por la vía conocida como «vía rápida» o por procedimientos tales como los dispuestos en la Disposición Transitoria Segunda o en el artículo 151.1 de la Constitución Española de 1978<sup>(12)</sup>.

Sin embargo, gracias a la posterior promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, ley dictada para elevar el techo competencial de las Comunidades con menores atribuciones<sup>(13)</sup>, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias de desarrollo legislativo relativas a la protección de los consumidores y usuarios. Efectivamente, en el artículo 3 de esa Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León, se establecía, entre otras cuestiones, la transferencia «*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del desarrollo legislativo y ejecución*» de la materia referida a la «*Defensa del Consumidor y Usuario*» [letra b)].

Ahora bien, dicho todo lo anterior, en este punto de las explicaciones hemos de realizar una puntualización que resulta de obligada mención para no caer en equívocos de importancia. Nos referimos al hecho, como ya señalamos con anterioridad, de que al tratarse la materia relativa a la protección del con-

---

12. Sobre la cuestión puede consultarse REYES LÓPEZ, M.J.: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 56 y 57, quien recuerda que la materia de protección del consumidor no fue asumida *ab initio* en igualdad de condiciones por las distintas Comunidades Autónomas. En principio únicamente Andalucía, Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana pudieron asumir competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor, lo que trajo consigo que muy pronto muchas de ellas promulgasen leyes o estatutos de protección de los consumidores y usuarios. Las Comunidades Autónomas restantes (Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León), por el contrario, tuvieron inicialmente limitadas las competencias en materia de protección de los consumidores a la «función ejecutiva» de la legislación del Estado, y, consecuentemente vetada la posibilidad, a diferencia de las siete Comunidades restantes antes mencionadas, de aprobar leyes protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios aplicables a sus respectivos ámbitos territoriales.

13. Según nos recuerda MORENO-LUQUE CASARIEGO, C.: «La protección legal del consumidor y usuario en España», en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, p. 62.

Benjamín Peñas Moyano

sumidor y del usuario de una materia «pluridisciplinar», puede suceder que la genérica asunción autonómica de tal materia relativa a la protección del consumidor entre en colisión con otros títulos competenciales atribuidos constitucionalmente al Estado. ¿Qué decir de aquellas cuestiones relacionadas con las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos o, más en concreto, con el implícito principio constitucional de la «unidad de mercado»? ¿O de los aspectos penales o procesales en el tema de la protección jurídica de los consumidores? ¿O de aquellas cuestiones civiles y mercantiles que afectan a las bases de las obligaciones contractuales? ¿O que afectan a la responsabilidad contractual y extracontractual? Todas ellas son materias constitucionalmente atribuidas a la competencia exclusiva del Estado y que, sin embargo, potencialmente pueden integrar el contenido «pluridisciplinar» del Derecho del Consumo, sector jurídico éste, sin embargo, competencialmente asumido por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, como ya hemos referido más arriba.

La doctrina científica ha estimado que la solución a esta aparente contradicción puede lograrse, al menos teóricamente, si se acepta que «*la competencia autonómica sobre defensa de los consumidores y usuarios tiene carácter residual, al abarcar lo que no corresponda al Estado en virtud de otros títulos competenciales*»<sup>(14)</sup>, razonamiento que nosotros compartimos plenamente. Así, todas las Comunidades Autónomas, por tanto, disponen en la actualidad de la competencia legislativa de desarrollo en esa materia, además de la reglamentaria y ejecutiva, siendo sin embargo el Estado, dado el carácter «multidisciplinar» de la competencia relativa a la protección del consumidor, el que ha de dictar la legislación «básica» en la cuestión.

En tal sentido, la mayoría de las Comunidades Autónomas han ejercido sus competencias y se han dado disposiciones generales de protección de los

---

14. Literalmente, REYES LÓPEZ, M.J.: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 58. En similares términos se manifiestan ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, pp. 44 y 45, y PEÑAS MOYANO, M.ªJ.: «La defensa de los consumidores y usuarios en Castilla y León: la Ley 11/1998, de 5 de diciembre», publicado en la página web redpyme.net, enero de 2005, autora esta última que señala esa particularidad al tratar del concreto caso de la Ley protectora de los consumidores y usuarios de Castilla y León.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

consumidores y usuarios, dictadas con rango de ley en sentido formal<sup>(15)</sup>. Pero no ha dejado de recordarse, en tono crítico, que en esa actuación autonómica de legislación de la materia relativa a la protección de los consumidores y usuarios han aparecido supuestos regulados por las Comunidades Autónomas que, en principio, en virtud del reparto de competencias realizado por la Constitución de 1978, corresponderían al Estado central<sup>(16)</sup>.

### III. EL DERECHO PROTECTOR DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

#### 1. CRONOLOGÍA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS EN LA MATERIA

La Comunidad Autónoma de Castilla y León no es una excepción a lo todo lo que ha sido expuesto con anterioridad, y así, en virtud de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, ha asumido competencias en materia de protección de los consumidores y usuarios (Estatuto de Autonomía publicado en el BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983 y en el BOCyL núm. 5 extraordinario, de 10 de marzo de 1983, y reformado primero por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, publicada en el BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994 y en el BOCyL núm. 66, de 7 de abril de 1994, y después por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, publicada en el BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999 y en el BOCyL núm. 14, de 22 de enero de 1999).

En un primer momento, por las razones expuestas en el anterior epígrafe, el Estatuto autonómico castellano-leonés obviamente no incluyó la materia de

---

15. En la actualidad únicamente La Rioja y Navarra no han promulgado sus respectivas leyes autonómicas específicas de protección del consumidor y del usuario, aunque sí han aprobado disposiciones jurídicas específicas protectoras de los consumidores y usuarios en determinados campos. Canarias, que hasta hace poco tiempo tampoco disponía de una ley autonómica defensora de la posición de los consumidores, ha aprobado recientemente la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE del 6 de marzo). No tienen normativa propia en la materia de la cual tratamos las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

16. En tal sentido LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 42.

Benjamín Peñas Moyano

protección del consumidor entre las «*competencias exclusivas*» de la Comunidad de Castilla y León a las que hacía referencia el antiguo artículo 26 de esa norma; ni siquiera la ubicó en las «*competencias de desarrollo normativo y de ejecución*» relacionadas en el entonces artículo 27, sino que comprendió tal cuestión en el elenco de materias contenidas en el artículo 28 del Estatuto, rubricado con la expresión «*competencias de ejecución*», el cual decía, literalmente, que «(C)orresponde a la comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: (...) 4. Comercio interior y defensa del consumidor».

Si tenemos en cuenta que la «función ejecutiva» no comprende la potestad de dictar reglamentos externos, sino simplemente la potestad conocida como «de organización»<sup>(17)</sup>, se comprende fácilmente el hecho de que en esos años iniciales de la vigencia de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad castellano-leonesa contaba con muy pocas posibilidades de actuación en muchas materias, y, singularmente, por lo que a nosotros interesa, en la relativa a la protección del consumidor y del usuario. Ello es fácilmente visible si se atiende a la labor de creación de normas relativas a aspectos de protección de los consumidores y usuarios realizada por las instituciones castellano-leonesas en aquel periodo temporal, pues tales normas dictadas son escasas en número y, además, en plena coherencia con la imposibilidad por parte de los órganos de la Comunidad de afrontar el desarrollo normativo de la materia de protección de los consumidores y usuarios, de poca trascendencia sustancial.

Así, a esos años responden disposiciones normativas tales como:

- El Decreto 125/1986, de 31 de julio, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla y León (BOCyL núm. 92, de 13 de agosto de 1986), dictado para dotar a la Comunidad de instrumentos adecuados de conocimiento de la realidad del movimiento consumerista en Castilla y León.

---

17. En tal sentido GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, p. 182. Ello significa que la función ejecutiva corresponde a la Comunidad Autónoma, aunque en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias del Estado.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

- El Decreto 87/1987, de 9 de abril, por el que se crea el Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios (BOCyL núm. 53, de 22 de abril de 1987), creado para servir de canal de participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en la Programación general de consumo de la Comunidad Autónoma y para fomentar la colaboración entre dichas organizaciones y la Administración regional.
- La Orden de 25 de febrero de 1988, de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por la que se aprueba el Reglamento de la Organización y Funcionamiento interno del Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios (BOCyL de 28 de octubre de 1988).
- La Orden de 15 de septiembre de 1986, por la que se dictan Normas sobre Publicidad de Precios y Facturación en los diversos establecimientos de Alojamientos y Hostelería (BOCyL de 20 de octubre de 1986).
- El Decreto 106/1987, de 7 de mayo, por el que se dictan normas sobre la identificación de productos y derivados cárnicos no envasados elaborados por carnicerías-salchicherías y carnicerías-charcuterías (BOCyL de 15 de mayo de 1987), dictado porque entonces la correspondiente legislación estatal no preveía nada al respecto.
- El Decreto 107/1987, de 7 de mayo, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento de Manipuladores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 15 de mayo de 1987), etc.

Pero con posterioridad, a raíz de la modificación del contenido del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, operada con la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 4/1983 (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994 y BOCyL núm. 66, de 7 de abril de 1994), ley dictada para incorporar el contenido de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la materia relativa a la protección del consumidor ha ganado en importancia en las posibilidades de actuación de la Comunidad castellano-leonesa a la que nos referimos. Y es que, con dicha reforma, esa política tuitiva de los consumidores y usuarios dejó de estar ubicada en las llamadas «*competencias de ejecución*», para pasar a formar parte del contenido del artículo 27, es decir, entre las llamadas «*competencias de desarrollo normativo y de ejecución*».

Benjamín Peñas Moyano

Así, en ese precepto número 27 se decía, en su número 1, que «(E)n el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...)

8.<sup>a</sup> *Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo de las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución».*

Evidentemente, el que la materia de protección de los consumidores y usuarios no se haya integrado finalmente en las llamadas *competencias exclusivas* de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, relacionadas en el artículo 32 de su Estatuto de Autonomía, tiene su explicación en lo ya expuesto antes acerca del carácter pluridisciplinar de la cuestión, de la cual muchos de sus aspectos corresponden en exclusiva a la competencia del Estado.

Pero el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, como ya antes indicamos, se ha reformado de nuevo por medio de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero (publicada en el BOE núm. 8, de 9 de enero y en el BOCyL núm. 14, de 22 de enero)<sup>(18)</sup>, en una modificación que, como dice la Exposición de Motivos de la referida Ley Orgánica, no sólo afecta al ámbito competencial sino que profundiza en la capacidad de autogobierno de la Comunidad. En esta alteración estatutaria citada, sin embargo, la materia relativa a la protección del consumidor y del usuario no ha sufrido cambios con respecto al resultado derivado de la anterior reforma del Estatuto realizada por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, permaneciendo prácticamente la misma dicción literal de entonces. Únicamente, y como consecuencia de la amplia reforma del Estatuto actuada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, se han producido la modificación de la numeración del precepto dedicado a la defensa del consumidor y del usuario y algunos cambios mínimos en la letra del artículo, imaginamos que con el deseo último de hacer más diá-

---

18. En aplicación de la disposición derogatoria única de esa Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, debe entenderse derogada tácitamente, entre otras normas, la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

fana su redacción. La reforma realizada en el año 1999 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León ha confirmado pues, en la concreta materia relativa a la protección de los consumidores y usuarios, lo realizado ya en la modificación estatutaria del año 1994.

Dice así el nuevo artículo:

«Art. 34. *Competencias de desarrollo normativo y de ejecución.*

1. *En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...)*
- 4.<sup>a</sup> *Defensa del consumidor y del usuario, de acuerdo de las bases y con la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado y con las bases y la coordinación general de la Sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1, números 11, 13 y 16, de la Constitución».*

Tras todo lo expuesto es de interés destacar que, además de la atribución expresa en el Estatuto de Autonomía de la competencia relativa a la protección del consumidor a la Comunidad de Castilla y León, en ese Estatuto de Autonomía aparecen recogidas muchas otras competencias atribuidas también a la Comunidad Autónoma castellano-leonesa que guardan, en mayor o menor medida, relación con aquella protección al sujeto consumidor. En tal sentido, en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se relacionan las *competencias exclusivas* de nuestra Comunidad, se mencionan materias tales como vivienda, transportes, industrias agroalimentarias, comercio interior, ferias y mercados interiores, turismo, adecuada utilización del ocio, fomento del desarrollo económico y la planificación económica, casinos, juegos y apuestas, cooperativas, espectáculos, industria, energías, publicidad, denominaciones de origen y cajas de ahorro, todas ellas, como es fácil inducir, muy vinculadas a la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios.

Por su parte, en el artículo 34 del Estatuto autonómico castellano-leonés, relativo a las *competencias de desarrollo normativo y ejecución*, en su número 1, apartado 4.º, recoge la competencia relativa a la defensa del consumidor y

Benjamín Peñas Moyano

usuario, junto a otras materias también muy relacionadas con la apenas mencionada, como por ejemplo las relativas a seguridad e higiene y promoción y prevención de la salud, el régimen energético, las materias relativas a prensa, radio y televisión, la ordenación farmacéutica o las cámaras de comercio e industria.

Incluso en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, referido a las *competencias de ejecución*, se recogen materias que están o pueden estar ciertamente conectadas con la defensa de los consumidores y usuarios, tales como las relativas a las asociaciones, a la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, a las pesas y medidas, a los productos farmacéuticos, a las propiedades industrial e intelectual, al crédito, la banca y los seguros, a la asistencia sanitaria, al transporte de mercancías y viajeros, etc.

## 2. LA LEY 11/1998, DE 5 DE DICIEMBRE, PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE CASTILLA Y LEÓN

Con la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, antes referida, que supuso el traslado de la competencia autonómica de la defensa del consumidor y del usuario desde el ámbito estatutario de las llamadas *competencias de ejecución* a las *competencias de desarrollo normativo y ejecución*, se pusieron las bases para el dictado por el Parlamento regional de una norma jurídica con rango de ley formal relativa a tal materia. Ello se materializó en la aprobación de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, publicada en el BOCyL núm. 236, de 10 de diciembre de 1998 (corrección de errores en el BOCyL de 16 de marzo de 1999) y en el BOE núm. 16, de 19 de enero de 1999, norma jurídica que aborda de manera global la protección de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma citada.

Esta «globalidad» ha de entenderse siempre, como ya apuntamos, teniendo en cuenta que por ser la materia de protección del consumidor de carácter «pluridisciplinar», las competencias autonómicas en dicho ámbito son residuales, pudiendo versar únicamente sobre aquella parte de ésta que no corresponda al Estado central en virtud de otros títulos competenciales. La propia Ley 11/1998 así lo reconoce expresamente cuando en su Exposición



de Motivos se dice que tiene por finalidad última establecer un marco jurídico adecuado para la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; y para lograrlo, plenamente consciente el legislador autonómico de que la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, ya cuenta con varios años de vigencia (más de trece en el momento de la promulgación de la ley autonómica a la que nos referimos), se fija el objetivo de ampliar, concretar y actualizar aquellos aspectos de la protección del consumidor que están necesitados (a pesar de la existencia de esa ley estatal aludida) de regulación<sup>19</sup>). Ello, señala también la Exposición de Motivos, siempre con pleno respeto tanto al modelo económico diseñado en la Constitución Española como a las competencias que dicha norma fundamental atribuye al Estado. Y también se confirma lo dicho cuando se apunta en la Exposición de Motivos de la ley autonómica que, a pesar de la dilatada vigencia temporal de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios de 1984 y de los deseos de la nueva ley autonómica sobre protección de los consumidores y usuarios de mejorar la protección del consumidor ofrecida por aquella, la Ley 26/1984, de 19 de julio, seguirá siendo de aplicación en aquellas materias que sean competencia exclusiva del Estado o constituyan normativa básica. Y a tales efectos se cita la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 15/1989, de 26 de enero.

Por lo tanto, el campo de operaciones de la Ley 11/1998 se centra en aquella protección del consumidor y usuario que no corresponde al Estado en virtud de la distribución de competencias que la Constitución de 1978 ha realizado a favor de éste. Si tenemos en cuenta lo dicho y, también, que la disposición final segunda de la Ley 11/1998 establece que *«(E)n lo no previsto en la presente Ley y normas que la desarrollen será de aplicación la legislación del Estado en materia de defensa del consumidor y usuario»*, podemos señalar que el Derecho del Consumo castellano-leonés se encuentra «flanqueado verticalmente» por el Derecho del Consumo estatal: por arriba, en virtud del mandato dispuesto en la Constitución Española de 1978, y por abajo, en razón a la propia decisión de la Ley 11/1998.

---

19. Ese deseo de colmar las lagunas de la ley estatal protectora de los consumidores y usuarios es algo habitual en los propósitos de las leyes autonómicas dedicadas a tal materia. A tales efectos puede leerse, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores de Extremadura.

Benjamín Peñas Moyano

Desde un punto de vista formal la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León es un texto de amplitud moderada que consta de una Exposición de Motivos, siete capítulos (de los cuales el segundo se encuentra dividido en secciones diversas) integrados por cuarenta y un artículos, cinco disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

En cuanto a su estructura interna y contenido, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, se asemeja muchísimo a lo dispuesto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios. No es un caso aislado, sin embargo, esta gran influencia. Si damos un breve repaso a la arquitectura y letra de las otras leyes autonómicas que se han aprobado en la materia de protección del consumidor y del usuario observaremos que todas ellas muestran enormes analogías con la ley estatal referida. Ello no es de suyo criticable, pues nada impide tomar en consideración, a la hora de abordar una tarea, cualquier tarea, lo ya previamente realizado por otros sujetos que con anterioridad han dedicado sus esfuerzos a la cuestión de que se trate. Lo que ciertamente resulta objetable es no aprovechar la ocasión para mejorar el trabajo antes hecho, lo que puede acaecer tanto por no meditar debidamente sobre aquello que de negativo tenía la regulación que se ha tomado como referencia, para de este modo no reproducirlo, como por no tener en consideración el específico ámbito de actuación al que se aplicará la nueva normativa, plagiando sin más la regulación que se toma como modelo.

No es el caso de la Ley 11/1998, en la que se percibe una clara evolución positiva en la técnica legislativa utilizada respecto a la que se usó con la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio<sup>(20)</sup>, muy denostada por los comentaristas jurídicos por su escaso rigor sistemático, apresuramiento y exagerado tecnicismo jurídico<sup>(21)</sup>. Así, dado que la ley de los consumidores y usuarios castellano-leonesa no deja de tener en cuenta que existen competencias adscritas al Estado central con carácter de exclusividad que caen directamente dentro del campo de la protección de los consumidores, esa Ley 11/1998, plenamente

---

20. En similares términos PEÑAS MOYANO, M.ºJ.: «La defensa de los consumidores y usuarios en Castilla y León: la Ley 11/1998, de 5 de diciembre», publicado en la página web redpyme.net, enero de 2005.

21. Por todos, GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 101.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

respetuosa con el mandato constitucional, no las ha recogido en su articulado. Aquella adscripción es lo que ha determinado que el contenido de la Ley 11/1998 esté básicamente dedicado a la adopción de medidas concretas y efectivas de protección de los *derechos* de los consumidores y usuarios, procediéndose, en consecuencia, tanto a la delimitación de la *noción de consumidor*, que servirá como pauta para determinar quiénes son los sujetos a los que se extiende la protección legal diseñada, como a la definición del *papel que las diferentes Administraciones* implicadas en las tareas de protección de esos derechos tienen. Por lo tanto, la Ley 11/1998 se ha preocupado hondamente de coordinarse con la legislación estatal existente en la materia de protección de los consumidores y usuarios, lo que no es cuestión carente de importancia, y de mejorar en lo posible lo hecho por aquella ley estatal en los casos y supuestos permitidos por la delimitación constitucional de las competencias de defensa de los consumidores entre Estado y Comunidades Autónomas.

Más en concreto, es preciso resaltar que, como ocurre con el resto de las leyes autonómicas destinadas a la protección de los consumidores y usuarios, y también con la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios en la que se inspiran y que pretenden mejorar, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, se estructura fundamentalmente en torno a tres cuestiones:

- 1.<sup>a</sup>) la definición de lo que debe entenderse por consumidor o usuario, lo que determinará el ámbito subjetivo al que se aplicará la ley;
- 2.<sup>a</sup>) el reconocimiento de un conjunto de derechos de diversa índole a los consumidores y usuarios, aspecto al cual la ley dedica el mayor número de preceptos y que constituye sin duda el cuerpo central de ésta;
- 3.<sup>a</sup>) el establecimiento de una serie de medios y procedimientos que los Poderes Públicos han de poner en práctica para proteger eficazmente esos derechos.

Esas tres cuestiones aparecen todas ellas conjuntamente contempladas en el artículo 1 de la Ley 11/1998, pues dicho precepto establece que dicha norma tiene por finalidad «*regular la protección y defensa de los **consumidores y usuarios***» en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León y en el marco de sus competencias estatutarias y de la legislación bá-

Benjamín Peñas Moyano

sica del Estado, y que «*los Poderes Públicos garantizarán con **medidas** eficaces el ejercicio de los **derechos** reconocidos en esta Ley*» (la negrita es nuestra).

Un artículo, el aludido número 1 de la Ley 11/1998, que además nos muestra claramente la directa vinculación de esa Ley 11/1998 autonómica con la Constitución Española de 1978, pues lo dicho en la letra de ese precepto número 1 confirma el mandato expresado en el artículo 51 de la norma fundamental. Una vinculación directa de la Ley para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León con la Constitución Española que se reafirma con la referencia expresa de la Exposición de Motivos de aquella ley autonómica a los artículos 51 y 53 del texto constitucional.

Finalmente, hemos de apuntar que el articulado de la Ley 11/1998 reviste un indudable carácter «imperativo» que resulta perfectamente congruente con el objetivo perseguido de proteger las posiciones de los consumidores y usuarios, «parte débil» de la relación con empresarios y profesionales. Esa particularidad señalada, que deja pues a la autonomía de la voluntad un espacio existente sólo si se pretende mejorar la situación de los consumidores y usuarios inmersos en la relación jurídica aludida, y que es propia también de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio<sup>(22)</sup>, resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 11/1998, donde se dice que «(L)os derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios tienen carácter de irrenunciables», aspecto éste sobre el que más tarde nos detendremos. Pero, y además, de la «imperatividad de mínimos» que preside la Ley 11/1998 es prueba irrefutable la utilización de un lenguaje por el legislador autonómico castellano-leonés que no deja lugar a dudas sobre el carácter cogente de la ley, pues prácticamente en todos sus preceptos referidos a los empresarios, profesionales y Administraciones Públicas implicadas se utiliza el tiempo verbal del futuro de indicativo<sup>(23)</sup>, y si se trata de los consumidores y usuarios la literalidad de la norma utiliza en innumerables ocasiones la expresión «tienen derecho a...».

22. Al respecto puede consultarse SÁNCHEZ CALERO, F.: *Instituciones de Derecho Mercantil*, McGraw-Hill, Madrid, 2004, pp. 69 y 70.

23. Cuando la Ley 11/1998 se refiere a la actividad de las Administraciones Públicas utiliza las palabras «colaborarán», «vigilarán», «velarán», «adoptarán medidas», «organizarán», etc., y cuando se refiere a los empresarios y profesionales se vale de palabras tales como «garantizarán», «facilitarán», etc.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

## 2.1. *Noción de consumidor y usuario*

Por lo que se refiere a la primera cuestión antes aludida, referida a la determinación del ámbito subjetivo al que ha de aplicarse la Ley 11/1998, en el artículo 2 de esa ley autonómica se establece lo que, a los efectos de la ley, se entiende por consumidor o usuario:

*«A los efectos de esta Ley, se entienden por consumidor o usuario toda persona física o jurídica a la que se ofertan bienes y servicios, o los adquiere, utiliza o disfruta, como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada.*

*No tendrán la consideración de consumidores y usuarios quienes adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional».*

Dejando ahora de lado muchas otras cuestiones que podrían ser comentadas en relación a la definición arriba transcrita, interesa realizar con respecto a ella solamente unas cuantas consideraciones:

- La primera que, como es fácil de observar, y resulta universal al ocurrir igual en todas las leyes autonómicas y en la propia ley estatal protectora de los consumidores y usuarios, la Ley 11/1998 ofrece una noción de consumidor y usuario casuística, en el sentido de que su concepto, y en consecuencia la determinación de quién es consumidor y usuario, resultará del hecho de que el sujeto en cuestión encuentre ubicación en alguna o algunas de las numerosas situaciones y circunstancias referidas en el precepto antes reproducido.
- La segunda, que en la Ley autonómica 11/1998 se ha acogido la dualidad, también existente en la Ley estatal 26/1984 y en la mayoría de las leyes autonómicas en la materia, de consumidor/usuario: lo tradicional es hablar del consumidor de productos y del usuario de servicios. En alguna ley autonómica protectora de los derechos de los consumidores no se ha hecho esa distinción, habiéndose reducido la delimitación al término

Benjamín Peñas Moyano

«consumidor»<sup>(24)</sup>. En cualquier caso, aunque la Ley 11/1998 haya realizado inicialmente esa distinción, tampoco la ley castellano-leonesa conceptúa dichos términos ni, en consecuencia, les atribuye efectos jurídicos diversos, observándose además en su articulado cómo el legislador no ha utilizado esa distinción consumidor/usuario desde un punto de vista técnico, lo que podemos, por ejemplo, observar en la dicción del artículo 7.5 de la Ley 11/1998, que al disponer que «(E)n la prestación de servicios, en la forma y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, el consumidor tendrá derecho a un presupuesto previo escrito» vincula al consumidor con la prestación de servicios (y no con productos).

- La tercera, que la noción de consumidor o usuario que se acoge en la Ley autonómica 11/1998 es la de «destinatario final» de los bienes y servicios que se le ofrecen, que adquiere, disfruta o utiliza, en su uso o consumo personal, familiar o colectivo, como hace también la Ley estatal 26/1984 y todas las restantes leyes autonómicas dictadas en la materia. No se ha seguido, por tanto, la noción *abstracta* de consumidor que equipara ésta al ciudadano, donde el consumidor es un concepto difuso en el que se pueden identificar todos los grupos sociales<sup>(25)</sup>. Tampoco se ha acogido la noción más *concreta* que la anterior que identifica al consumidor con el

24. Es el caso de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 2 utiliza únicamente la palabra «consumidor». En el Preámbulo de dicha Ley se justifica esa elección con las siguientes palabras: «nuestro ordenamiento jurídico, si bien se refiere a consumidores y usuarios, no define ambos conceptos ni les atribuye diferentes efectos jurídicos, razón por la cual se ha estimado innecesario mantener la dualidad». Esta decisión es considerada acertada por GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, p. 155.

También se da esa manera de hacer en el artículo 2 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores de Extremadura, algo que se justifica, según ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, pp. 72 y 73, en que esta ley extremeña se ha inspirado en la correspondiente ley madrileña.

Y hace lo mismo la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 2 es titulado precisamente «Concepto de “consumidor”»; en su Exposición de Motivos se dice literalmente que «con la expresión “consumidor” o “consumidores” se hace referencia en todo el texto tanto a quienes consumen o usan productos como a quienes utilizan bienes y servicios, resultando equivalente a la de “consumidores y usuarios”».

25. Ese concepto abstracto de consumidor fue recogido en la Resolución del Consejo de la CEE de 14 de abril de 1975, relativa a un Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores, y, por influencia de ese texto, también en el artículo 2 de la hoy ya derogada Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del consumidor del País Vasco, que decía: «A estos

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

«cliente», y que supondría, en su caso, considerar aplicable la ley protectora a todos aquellos sujetos que contratan con un empresario para adquirir los bienes y servicios ofrecidos por él, tanto si la adquisición se realiza para atender a sus necesidades privadas como si se hace dentro del marco de una actividad empresarial; de haberse adoptado esta postura por la ley autonómica castellano-leonesa protectora de los consumidores y usuarios, también los empresarios que actúan en su condición de tales habrían resultado protegidos por la citada ley<sup>(26)</sup>. La noción de consumidor acogida por la Ley 11/1998 es, pues, la *concreta y restringida* noción de consumidor como «destinatario final» de bienes y servicios, por lo que será consumidor o usuario, a los efectos de la ley, la persona a la que se le ofrecen, que adquiere y utiliza o que disfruta de bienes y servicios para su uso o consumo personal, familiar o colectivo, bienes y servicios que, en consecuencia, no vuelven a entrar en el mercado, porque se destinan a «fines privados»<sup>(27)</sup>. Con arreglo a tal decisión, en consecuencia, tampoco la Ley 11/1998 protegería al pequeño empresario que, en el ejercicio de su actividad, se relaciona jurídicamente con grandes empresarios con los que mantiene una posición de «debilidad» prácticamente idéntica a la del estricto consumidor o usuario.

---

*efectos se entiende por consumidor y usuario a toda persona física o jurídica que adquiera, utilice o disfrute de bienes, medios o servicios, para uso personal, familiar o colectivo y a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que puedan afectarle directa o indirectamente como tal consumidor».*

En la actualidad, sin embargo, la nueva Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias del País Vasco, sin ninguna consideración expresa en su Exposición de Motivos que nos oriente acerca del porqué del cambio realizado, en su artículo 3 define a la persona consumidora y usuaria de acuerdo con el criterio estricto del «destinatario final».

26. Sobre la cuestión puede consultarse MORENO-LUQUE CASARIEGO, C.: «La protección legal del consumidor y usuario en España», en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 74 y 75, y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, pp. 153 y 154.

27. Resulta curiosa la definición de «destinatario final» que ha sido acogida por la legislación autonómica andaluza de protección de los consumidores, tanto en la anterior Ley 5/1985, de 8 de julio, artículo 3, como en la nueva Ley 13/2003, de 17 de diciembre, en cuyo artículo 3 se reproduce la anterior definición de destinatario final de la derogada ley. En ese precepto, tras decir que son destinatarios finales «(L)as personas físicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios cuya exclusiva finalidad sea el uso o disfrute personal, familiar o doméstico» se añade que también lo son «(L)as personas jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios destinados de forma desinteresada, gratuita o sin ánimo de lucro a sus trabajadores, socios o miembros o para ellas mismas», lo cual no ha dejado de ser criticado por significar una concepción desigual del concepto de consumidor que puede llegar a atentar contra el principio constitucional de «unidad de mercado»; en tal sentido puede consultarse GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, p. 156.

Tres matices finales: el primero, que es perfectamente posible que el consumidor o usuario adquiera bienes o servicios y se desprenda después de ellos, como sucede con los regalos que se realizan a personas ajenas al círculo familiar; en estos casos, en los que el adquirente es persona diferente a la que finalmente consume o disfruta, ambos sujetos podrán ser considerados consumidores o usuarios. El segundo matiz, que la Ley 11/1998 excluye de la consideración de consumidores y usuarios a las personas que adquieren dentro del ámbito empresarial o profesional, aunque evidentemente sí que serán considerados consumidores o usuarios los empresarios y profesionales cuando la adquisición del bien o servicio de que se trate no se relacione con el tráfico habitual de su actividad empresarial o profesión. Y el tercero, que en los casos de adquisiciones con finalidad mixta, particular y empresarial o profesional, de los que ejemplos claros son objetos tales como automóviles, ordenadores personales, teléfonos, etc., será necesario analizar el supuesto concreto para así determinar cuál es el uso principal del objeto en cuestión, aunque no ha dejado de ser indicado, con buen criterio a nuestro entender, que la seguridad jurídica probablemente exigiría que sólo en los casos de adquisiciones para usos personales, familiares o domésticos se considerase a los sujetos adquirentes como auténticos consumidores, receptores por tanto de las normas jurídicas protectoras de éstos<sup>(28)</sup>.

- La cuarta, que el artículo 2 de la Ley 11/1998 se preocupa especialmente, como hacen también otras leyes autonómicas protectoras de los consumidores, y a diferencia de lo que al respecto ha hecho la Ley estatal 26/1984, más imprecisa en este punto, de establecer como elemento fundamental del concepto de consumidor que la adquisición de bienes y servicios para su uso o consumo privado se realice en relación con un empresario o con un profesional. Por lo tanto, se deja claro por el precepto citado que la protección otorgada al consumidor no tiene sentido cuando las relaciones no son mixtas sino que se establecen entre particulares o entre empresarios<sup>(29)</sup>. Pero un empresario o profesio-

---

28. En tal sentido se ha manifestado SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: «La noción de consumidor y sus derechos básicos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.

29. A tal respecto puede consultarse LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 67.



El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

nal que, como en este caso también hace el artículo 1.2 de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, puede tener naturaleza tanto pública como privada. Usualmente, y más en la actualidad dada la intensa privatización que de empresas públicas se ha realizado en la Europa de la Unión Europea, y consecuentemente también en España, en los últimos años, esa figura subjetiva del empresario será de naturaleza privada, pero la Ley 11/1998 no deja de prever en su articulado disposiciones para el caso de que su naturaleza sea pública <sup>(30)</sup>.

- La quinta, que a diferencia de otras leyes autonómicas y al igual que hace la Ley estatal 26/1984, son consumidores y usuarios para la Ley 11/1998 las personas físicas (seres humanos) o jurídicas <sup>(31)</sup>, no mencionando expresamente como detentadores de esa cualidad a las entidades asociativas sin personalidad jurídica <sup>(32)</sup>. La Ley 11/1998, por lo tanto, también considera susceptibles de ser consumidores y usuarios a las personas jurídicas, lo que, a nivel de la ley estatal, no ha dejado de ser duramente criticado <sup>(33)</sup>.

---

Otras normas autonómicas que enfatizan tal cuestión en la definición legal de consumidor son, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias del País Vasco, la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del consumidor catalán, la Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del consumidor y usuario de Cantabria, la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia, la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del consumidor de Castilla-La Mancha o la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los consumidores y usuarios de Canarias, por citar sólo algunas.

30. Como ocurre con los siguientes artículos de la Ley 11/1998, a los que nos remitimos: el 9.3, el 18.2 y el 22.2.

31. Es decir, entendidas las personas jurídicas como aquellas «*realidades sociales a las que el Estado reconoce o atribuye individualidad propia, distinta de sus elementos componentes, sujetos de derechos y deberes y con una capacidad de obrar en el tráfico por medio de sus órganos o representantes*», según refieren DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, I, Tecnos, Madrid, 1997, p. 600, y de las que son ejemplos las asociaciones, las fundaciones, las sociedades civiles y mercantiles, etc.

32. Lo que sin embargo sí hacen, por ejemplo, la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del consumidor y usuario de Aragón y la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía.

33. Así, VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52, para quien de ese modo podrá darse el caso, por ejemplo, de que los contratos de gestión de carteras celebrados por personas jurídicas al margen de su tráfico empresarial sean considerados contratos de consumo. En su opinión, consumidora o usuaria solamente debería ser considerada la persona física destinataria de bienes y servicios de consumo, lo que resultaría avalado, además, por la circunstancia de que las Directivas comunitarias protectoras de los consumidores y usuarios excluyen de tal consideración a las personas jurídicas. Más

Benjamín Peñas Moyano

- Por último, resulta interesante mencionar que la noción legal de consumidor y usuario que establece la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, incluye en su literalidad no sólo la referencia de que son consumidores las personas que *adquieren, utilizan o disfrutan* bienes y servicios como destinatarios finales, sino también las personas a la que se *ofertan* bienes y servicios. Ni la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, ni la práctica totalidad de las leyes autonómicas en la materia, han hecho constar expresamente esa consideración en la definición del consumidor y usuario que contienen, constituyendo por tanto un elemento original y casi exclusivo de la ley castellano-leonesa<sup>(34)</sup>.

Así pues, podemos concluir, tras lo dicho en anteriores párrafos, que en el artículo 2 de la Ley 11/1998, al definir al consumidor o usuario, parece representarse la figura de un «destinatario final de tipo medio», que habría de servir como canon o modelo de quienes demandan cualquier clase de bienes y servicios<sup>(35)</sup>, lo que no resulta desvirtuado por el hecho de que en ocasiones concretas la propia Ley 11/1998 se refiera expresamente a grupos y colectivos de personas que han de ser protegidas especialmente, tales como los niños, los ancianos, los discapacitados físicos o psíquicos, la población de zonas rurales o los inmigrantes<sup>(36)</sup>. De modo similar, en el artículo 1.2 de la Ley

---

matizadamente se manifiesta BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 134, para quien el hecho de que una persona jurídica deba siempre considerarse como un operador económico no es contradictorio con su posible calificación como consumidor o usuario en una operación determinada, algo no refido con la imposición a la persona jurídica en cuestión de obligaciones legales determinadas.

34. Efectivamente, la única regulación que lo contiene es la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los consumidores y usuarios de Canarias, en su artículo 2, de clara inspiración castellano-leonesa.

35. Sobre la noción de consumidor medio, si bien en el ámbito de la Unión Europea, puede consultarse GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: «La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 17, 2004, pp. 47 y ss. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre el consumidor poco consciente o ingenuo y el normalmente informado y razonablemente atento y sagaz, ha tomado como modelo (consumidor medio) la segunda de las figuras mencionadas, como muestran muchas de las sentencias que el tribunal aludido ha emitido.

36. Así, véanse los artículos 5.1.e), 6, párrafo segundo, 12.1, 13.2.a) o 19.2, de la Ley 11/1998.

Interesa especialmente detenerse un instante sobre dos de los grupos citados, en concreto sobre la «población de las zonas rurales» y sobre los «inmigrantes». La población de las zonas rurales es en Castilla y León, a pesar de la continua pérdida de masa ciudadana en dichas zonas, todavía una población amplia que, además, está ya muy envejecida y se concentra en núcleos rurales pequeños, muchas veces lejanos y sin comercio sedentario activo. Por su parte, la mención a los inmigrantes por parte de la Ley 11/1998 resultó ciertamente

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

estatal 26/1984, en el que se recoge el concepto de consumidor o usuario a los efectos de esa ley, también se ha representado la figura del consumidor o usuario como un «destinatario final de tipo medio», aunque en su precepto 2.2 ha considerado también expresamente la situación de los conocidos como «consumidores modestos», al decir en ese artículo que «(L)os derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado»<sup>(37)</sup>.

## 2.2. *Los derechos de los consumidores y usuarios: enumeración y sucinta consideración*

La Exposición de Motivos de la Ley 11/1998 establece que entre los aspectos fundamentales de dicha norma jurídica está la declaración de los derechos de los consumidores y usuarios que dicha ley realiza. Efectivamente, en el artículo 3 de su contenido normativo dispone el elenco, después desarrollado con prolijidad en los preceptos números 4 a 22, ambos inclusive, de los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El conjunto de esos preceptos (es decir, del número 3 al 22), constituye la totalidad del capítulo II de la Ley 11/1998.

Los derechos de los consumidores y usuarios fijados por la Ley son los siguientes:

- El derecho a la protección de la salud y a la seguridad, de modo que los productos y servicios que se oferten no impliquen riesgos para los con-

---

un vaticinio, dado el impresionante incremento del número de éstos en los últimos tiempos en el conjunto del Estado, y también en Castilla y León. Por ello, resulta un deber inexcusable para nosotros manifestar aquí y ahora la enorme sensibilidad mostrada por la Ley 11/1998 al mencionar a estos colectivos y hacerlos destinatarios de una especial defensa.

37. A los *sottoconsumatori* considerados en el artículo 2.2 de la Ley estatal se refiere VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 53, un precepto el citado que ha sido desarrollado por el Real Decreto 1507/2000, de 1 de septiembre (BOE del 12), por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera a efectos de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 2.2 y 11.2 y 5 de la Ley 26/1984, de 19 de julio.

Benjamín Peñas Moyano

sumidores y usuarios, derecho desarrollado en los artículos 4 a 6, integrantes de la sección I del capítulo II.

- El derecho a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, y a la calidad de los bienes y servicios, derecho desarrollado en los artículos 7 a 9, integrantes de la sección II del capítulo II.
- El derecho a la información y a la educación en materia de consumo, para facilitar el conocimiento sobre los diferentes productos y servicios y su adecuado uso, consumo o disfrute, derechos desarrollados en los artículos 10 a 13, integrantes de las secciones III y IV del capítulo II. No nos detendremos en cuestiones concretas en relación a los concretos derechos que la Ley 11/1998 atribuye a los consumidores y usuarios; sin embargo, respecto de este derecho a la información en materia de consumo no nos resistimos a realizar un apunte mínimo respecto de lo dispuesto en el artículo 11.f) de la ley citada, precepto que establece lo siguiente:

*«(A)l objeto de lograr que los consumidores y usuarios obtengan una información suficiente y correcta de los bienes y servicios que se les ofrecen, las Administraciones Públicas competentes velarán por el cumplimiento en sus actuaciones a los siguientes fines: (...)*

*f) Que en la oferta, promoción y publicidad sobre viviendas, se facilite a los consumidores información sobre sus características constructivas, su precio o coste y forma de pago, la garantía de la vivienda, la garantía de las cantidades entregadas a cuenta y los demás datos establecidos reglamentariamente para la protección de los consumidores y usuarios».*

Observamos pues que la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, de igual modo a como hace la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, ésta en sus artículos 5.2.j) y 13.2 <sup>(38)</sup>, se refiere ex-

---

38. En los que se tratan aspectos, respectivamente, como los relativos a los materiales de construcción, que no han de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas, y la documentación a entregar en la adquisición de una vivienda. Con anterioridad a 1998 existía en la Ley 26/1984 otro precepto, el 10.1.c).11, también referido a la vivienda, en concreto a los gastos a repercutirse en la persona del comprador. Sin embargo, tras la modificación que del artículo 10 de la Ley 26/1984 realizó la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, esa materia ha pasado a integrar una de las cláusulas consideradas «abusivas» por la disposición adicional primera de la Ley 26/1984, en concreto la cláusula número 22.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

presamente a la vivienda, bien de suma importancia en la economía familiar, *«en la actualidad uno de esos productos de uso ordinario y generalizado. Su utilización mediante compra o en arrendamiento, constituye una actividad no sólo cotidiana, sino de gran trascendencia en la vida del consumidor»* <sup>(39)</sup>.

Pero, y esto es lo realmente interesante, la Ley 11/1998, en ese artículo reproducido expresamente, se refiere de modo específico a que ha de facilitarse a los consumidores información sobre la «garantía de la vivienda», cosa que no hace por ejemplo la ley estatal protectora de los consumidores y usuarios. Todo lo cual significa que el consumidor castellano-leonés, adquirente de una vivienda a un empresario, tiene derecho, en el momento de la entrega, a una garantía documentada en donde constará *«la identificación del producto, el garante, el plazo de duración, el titular de la garantía y los derechos de éste»* (artículo 8.1, párrafo segundo de la Ley 11/1998), garantía que incluirá *«la reparación y, en su caso, la sustitución del bien adquirido por otro o la devolución del precio pagado en los términos establecidos en la normativa vigente»* (artículo 8.1, párrafo primero de la Ley 11/1998). Y es que la Ley 11/1998, en ese artículo 8 aludido, establece que para los «bienes de naturaleza duradera» (¿hay algún bien que, en principio, sea de naturaleza más duradera que una vivienda?) *«los consumidores y usuarios tendrán derecho a la garantía»*. Otra cosa es cómo haya de concebirse técnicamente una garantía para un bien de naturaleza tan compleja como es la vivienda, cuestión en la que ahora no entramos, pero de lo que no cabe duda es de que la Ley 11/1998 castellano-leonesa, por el juego conjunto de sus artículos 8 y 11.f), impone expresamente al empresario la obligación de entrega de un documento de garantía al adquirente de una vivienda.

Por todo lo cual, no estaría de más que los sujetos implicados en el sector de la vivienda en Castilla y León (constructores, promotores, agencia inmobiliarias, Administraciones Públicas <sup>(40)</sup>, incluso notarios y registradores) se hiciesen eco de esta obligación impuesta y la llevasen a la práctica, pues resulta realmente paradójico que el consumidor y usuario reciba, sin tener

39. Dice literalmente la Relación previa al articulado del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de vivienda (BOE de 19 de mayo).

40. Administraciones Públicas competentes a las que, recordemos, ese artículo 11 de la Ley 11/1998 impone la obligación legal de velar por el cumplimiento de su contenido.

Benjamín Peñas Moyano

que señalárselo al vendedor, garantías documentadas en la adquisición de una batidora, un televisor o cualquier otro objeto electrodoméstico, por ejemplo, y, sin embargo, en el campo, hoy tan dinámico, de la venta de viviendas esa obligación legalmente impuesta no se cumpla y por ello brille por su ausencia la práctica de entregar por parte del empresario en el momento de la entrega de la vivienda al comprador la garantía correspondiente<sup>(41)</sup>.

Continuamos con la relación de los derechos de los consumidores y usuarios de la Ley 11/1998:

- el derecho a la representación, consulta y participación en los asuntos que les afecten y en la elaboración de las disposiciones generales, derecho desarrollado en los artículos 14 a 18, integrantes de la sección V del capítulo II,
- y el derecho a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación o indemnización de daños y perjuicios, derecho desarrollado en los artículos 19 a 22, integrantes de la sección VI del capítulo II.

Como es fácil de observar, esos derechos reconocidos en el artículo 3 de la ley castellano-leonesa, que prácticamente coinciden con los enumerados en el artículo 2 de la Ley núm. 26/1984 y, en consecuencia, por la gran influencia de esta ley estatal en el conjunto de la legislación autonómica, pues también resultan coincidentes casi al completo con los distintos derechos reconocidos a los consumidores y usuarios en las existentes leyes tuitivas de tales sujetos de las diferentes Comunidades Autónomas<sup>(42)</sup>, tienen su funda-

---

41. Estimamos, además, que lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, relativo a la «garantía de bienes de naturaleza duradera» ha resultado afectado, a efectos de lo dispuesto en cuanto a los plazos y posibilidades jurídicas de la garantía para los consumidores, por la promulgación de la Ley estatal 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo (BOE de 11 de julio), resultado de la implementación al Ordenamiento jurídico español de la Directiva comunitaria 1999/44/CE, sobre determinados aspectos de la venta y garantía de los bienes de consumo. Una ley, la Ley 23/2003, que en principio ha incrementado sustancialmente la protección otorgada a los consumidores a través de la institución jurídica de la «garantía», en plazos, derechos y acciones judiciales.

42. Es cierto, sin embargo, que gran número de las leyes autonómicas referidas a la defensa de los consumidores y usuarios engloban también entre los derechos de éstos, a diferencia de la ley estatal y de la ley castellano-leonesa, el «derecho a la defensa del medio ambiente». Es el caso de las leyes autonómicas sobre consumidores y usuarios de Cataluña, Galicia, Murcia, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Madrid.

mento en el artículo 51 de la Constitución española, lo que confiere a éstos especial relevancia<sup>(43)</sup>. Pero es preciso tener en cuenta que los poderes contenidos en el artículo 51 de nuestro texto constitucional no constituyen verdaderos derechos subjetivos individuales, sino que, como dice el artículo 53.3 de la Constitución, son principios que han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser alegados ante la jurisdicción ordinaria sólo de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Desarrollo que, para los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, se ha realizado por medio de la Ley 11/1998.

Un aspecto que merece la pena destacar respecto al tratamiento jurídico que la Ley castellano-leonesa núm. 11/1998 hace de los derechos de los consumidores y usuarios en ella recogidos es el relativo a la inexistencia de calificación legal alguna para referirse a tales derechos, a diferencia de la Ley estatal núm. 26/1984, que en su artículo 2 se refiere a ellos calificándolos de «básicos», y también a diferencia de la mayoría de la legislación autonómica en la materia, que utiliza mayoritariamente ese mismo adjetivo de «básicos» para referirse a los derechos de los consumidores y usuarios<sup>(44)</sup>, y de otras leyes autonómicas, es verdad que las menos, que utilizan la palabra «esenciales»<sup>(45)</sup>.

En cualquier caso, aun no usando expresamente tales adjetivos para referirse a los derechos, la medida de la importancia que tienen desde la óptica de la intervención de los Poderes Públicos en la protección de los consumidores y usuarios queda patente si tenemos en cuenta la concreta, y muy extensa, regulación que la Ley 11/1998 dedica a éstos, así como lo dispuesto en el número 2 de su artículo 3 al que nos venimos refiriendo, donde textualmente se

---

43. En tal sentido GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, p. 158.

Hay que tener en cuenta, además, que en el artículo 153.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, redactado por el artículo 2.27 del Tratado de Ámsterdam, se establece que «(P)ara promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses». Observamos, pues, cómo el elenco derechos fundamentales de los consumidores y usuarios es prácticamente el mismo en las tres dimensiones de la normativa protectora de esos sujetos: Unión Europea, Estado central y Comunidades Autónomas.

44. Así, las leyes autonómicas de Asturias, Cantabria, Valencia, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Madrid.

45. Por ejemplo, País Vasco y Murcia.

Benjamín Peñas Moyano

dice que «(L)os derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios tienen carácter de irrenunciables». Se trata de una previsión específica, en el concreto ámbito del derecho protector del consumidor en Castilla y León de lo dispuesto con carácter general en el artículo 6.2 del Código Civil (norma en la cual se establece que la renuncia de derechos sólo será válida cuando no contraríe el interés o el orden público ni perjudique a terceros), pero que va más allá de ésta, en razón de los importantes intereses considerados por la legislación defensora de los consumidores y usuarios: efectivamente, en sectores tales como el Derecho del Trabajo, los Arrendamientos Urbanos y el Derecho del Consumo se observa una disminución progresiva del principio favorable a la renunciabilidad de los derechos <sup>(46)</sup> que encuentra su justificación en el enorme poder de los operadores económicos oferentes, poder que genera un gran desequilibrio entre éstos y, por lo que a nosotros interesa, los consumidores y usuarios, lo que podría hacer que la parte más fuerte de la relación de consumo impusiese la renuncia previa de sus derechos al consumidor <sup>(47)</sup>.

Es cierto que la Ley 11/1998, a diferencia de la Ley estatal 26/1984 y de otras muchas leyes autonómicas protectoras de los consumidores y usuarios <sup>(48)</sup>, no habla expresamente de «nulidad de la renuncia previa», sino de «irrenunciabilidad», pero ello no nos puede llevar a la idea de la nulidad de la renuncia posterior: los derechos concedidos por la norma al beneficiario se hacen irrenunciables *a priori*, teniendo libertad para ejercitarlos o no cuando se den los requisitos legales para ello, e incluso renunciar a ellos entonces, pero no anticipadamente.

Otro aspecto que puede ser resaltado respecto de (algunos de) los derechos de los consumidores y usuarios establecidos por la Ley 11/1998 es el relativo a si entre tales derechos y la definición de consumidor o usuario que dicha ley dispone en su precepto número 2, sujeto al que identifica la ley con

---

46. Sobre la cuestión puede consultarse DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, (I), Tecnos, Madrid, 1997, pp. 468 y 469.

47. En tal sentido ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, p. 84.

48. Tales como las de las Comunidades Autónomas de Andalucía, País Vasco, Asturias, Extremadura, Baleares o Madrid.



El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

el «destinatario final» de los bienes y servicios, existe completa coherencia. Pues bien, estimamos, de igual modo a como se ha señalado que ocurre con la Ley estatal núm. 26/1984<sup>(49)</sup>, que aquella noción legal estricta de consumidor o usuario no se compagina bien con el elenco de derechos atribuidos a dicho sujeto, donde para algunos de ellos (como la protección de la salud y la seguridad, el derecho a la calidad de los bienes y servicios, el derecho de información, el de educación, etc.) parece que resulta más apropiada la noción abstracta de consumidor que identifica a éste con el «ciudadano».

Finalmente, con respecto a los «derechos» de los consumidores y usuarios, la disposición adicional primera de la Ley 11/1998 establece una importante previsión que supone una clara manifestación de la importancia que para la Comunidad Autónoma castellano-leonesa tiene la materia relativa a la defensa y protección del consumidor. Se dice en esa disposición adicional aludida que «(L)as disposiciones generales que se dicten al amparo de otras materias sustantivas distintas de la defensa de los consumidores, siempre que afecten a éstos, deberán respetar los derechos que se les reconoce en la presente Ley». Por tanto, las leyes y otras normas generales autonómicas castellano-leonesas, en su labor reguladora, verán limitada su capacidad de acción en el sentido expuesto por la norma transcrita, por lo que se puede afirmar con total rotundidad que la protección del consumidor o usuario y, en concreto, el haz legal de derechos reconocidos a éste, goza del rango de «principio general del ordenamiento jurídico castellano-leonés».

### 2.3. *Medios y procedimientos eficaces de protección de los derechos de los consumidores y usuarios y actuación de los poderes públicos*

La Exposición de Motivos de la Ley 11/1998 establece que los Poderes Públicos se comprometen a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, los cuales habrán de ser tenidos en cuenta en las actuaciones de esos Poderes Públicos y en los desarrollos normativos futuros. Por su parte,

---

49. Así, por todos, SÁNCHEZ CALERO, F.: *Instituciones de Derecho Mercantil*, McGraw-Hill, Madrid, 2004, p. 68, y SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: «La noción de consumidor y sus derechos básicos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.

Benjamín Peñas Moyano

ya en el contenido normativo de la ley, en concreto en el párrafo segundo del artículo 1, se dice que «(L)os Poderes Públicos garantizarán con medidas eficaces el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley».

Como claramente podrá imaginarse, esos Poderes Públicos a los que se refiere la Ley son los Poderes Públicos castellano-leoneses, los únicos que pueden verse obligados por el mandato legal, pues la Ley 11/1998 tiene por objeto regular la protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León. Así se establece en el artículo 1, párrafo primero, de la Ley 11/1998: «La presente Ley tiene por objeto regular la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, en el marco de sus competencias estatutarias y de la legislación básica del Estado». Y se concreta más tarde en su artículo 39 donde se dice, textualmente, que «(L)as Administraciones Públicas de Castilla y León en el ejercicio de sus competencias y en sus respectivos ámbitos territoriales, promoverán y desarrollarán la defensa y la protección de los consumidores y usuarios en los términos previstos en la presente Ley, actuando, en sus relaciones, de acuerdo con los principios de coordinación y cooperación».

Efectivamente, tras la determinación del ámbito subjetivo al que se aplica la Ley 11/1998 y la declaración de los derechos de los consumidores y usuarios, el tercer aspecto fundamental sobre el que se estructura el contenido de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, es el relativo al conjunto de medidas y procedimientos arbitrados para que la protección de los derechos de los sujetos mencionados sea verdaderamente eficaz.

En tal sentido, la ley, en su capítulo V, artículos 33 a 37, regula la **Inspección de Consumo**, uno de los principales instrumentos al servicio de las Administraciones Públicas dirigido a velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de consumidores. En esos artículos aludidos se regulan tanto las facultades de asesoramiento, investigación y control de los inspectores (artículo 34) como sus deberes (artículo 35), así como el contenido y relevancia del «acta» de inspección levantada, en su caso, por los inspectores (artículo 36), los cuales son considerados por la Ley 11/1998 como «agentes de la autoridad» a todos los efectos. Es preciso señalar, además, que la misma ley, en la parte final del artículo 33, matiza que la actividad de la Inspección

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

ción de Consumo se realizará sin perjuicio de las actividades inspectoras reguladas en otras leyes.

En cuanto a las facultades y posibilidades de actuación de los inspectores de consumo castellano-leoneses, éstas se desglosan, a grandes rasgos, en actividades de *información y asesoramiento* a empresarios y profesionales, para coadyuvar así a un mejor conocimiento y cumplimiento de la normativa de protección de los consumidores y usuarios, y actividades de *investigación*, sin duda las más importantes, las cuales tienen por objetivo verificar el correcto cumplimiento de la normativa de protección del consumidor, para lo cual los inspectores de consumo pueden solicitar la comparecencia en sus oficinas públicas de ciertas personas, acceder libremente a locales, empresas e instalaciones y obtener información y documentación diversa, practicar tomas de muestras, solicitar la colaboración de otras autoridades y el apoyo de los Cuerpos de Seguridad en los supuestos de obstrucción, negativa o resistencia a la actividad inspectora e, incluso, adoptar, siempre que se den las circunstancias previstas legalmente, y bien con el carácter de medidas provisionales o cautelares (artículo 32), o sin ese carácter (artículo 6), medidas tales como el cierre o suspensión temporal del funcionamiento de establecimientos e instalaciones, la inmovilización de mercancías o la retirada del mercado de bienes o productos.

Por su parte, en el Capítulo VI de la Ley 11/1998, integrado por un único artículo, el 38, se establecen las «**obligaciones de los administrados**», dirigidas en gran parte a permitir y facilitar las labores de inspección citadas anteriormente. Son obligaciones del conjunto de los administrados, y no sólo de los empresarios y profesionales, las siguientes: suministrar los datos e información que les sean solicitados, conservar la documentación exigida por la normativa, exhibirla, facilitar copias sobre cuanta documentación se estime relevante, permitir la toma de muestras y la adopción de medidas tales como el cierre o suspensión temporal del funcionamiento de establecimientos e instalaciones, la inmovilización de mercancías y la retirada del mercado de bienes o productos<sup>(50)</sup>, facilitar la actividad de inspección con los medios que los admi-

---

50. Actividad esta última de retirada del mercado de productos en la que la ley no sólo exige una conducta pasiva al administrado (consistente en no impedir su realización), sino que impone la colaboración activa del empresario o profesional, y en general del administrado, en esa retirada [véanse a tales efectos los artículos 6 y 38.f) de la ley].

Benjamín Peñas Moyano

nistrados tengan a su disposición o firmar el acta de inspección, «acta» a la que se refiere el artículo 36 de la Ley 11/1998, a los puros efectos de la constancia de la actividad inspectora, lo cual no impedirá ni la posibilidad del inspeccionado de realizar en ese acta las observaciones que estime oportunas en defensa de sus intereses, ni supondrá la aceptación por él mismo del contenido de ese documento.

A las expuestas facultades de actuación de los inspectores, y a las mencionadas obligaciones de los administrados, la ley vincula en su artículo 35, como es lógico en un sistema democrático en el que los poderes han de tener los necesarios contrapesos, una serie de obligaciones diversas a tales agentes de la autoridad, tales como el cumplimiento de los deberes de secreto y sigilo profesional, el ceñirse estrictamente al marco competencial dispuesto para ellos por las leyes y, por supuesto, la obligación de identificarse y, cuando les sea solicitado, exhibir las credenciales de su condición de inspectores de consumo.

Observamos, por tanto, cómo la Ley 11/1998 cuida contemporáneamente tanto de establecer los medios humanos y los comportamientos personales necesarios para que puedan llevarse a cabo las actividades de inspección de consumo como de garantizar los derechos de los administrados que son objeto de esa actividad inspectora. Una actividad ésta que, en virtud del mandato establecido en el artículo 37 de la Ley 11/1998, donde se dice que «*(R)eglamentariamente se regulará la estructura y funciones de los Servicios de Inspección de Consumo encargados de garantizar y velar por el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley*», se ha desarrollado por medio del Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo (publicado en el BOCyL de 13 de marzo).

Por su parte, en el también amplio Capítulo III, relativo a las **Infracciones y Sanciones**, e integrado por los artículos 23 a 28, la Ley 11/1998 se preocupa de tipificar las conductas lesivas de los derechos de los consumidores y usuarios, infracciones que serán objeto de la correspondiente sanción administrativa previa instrucción del oportuno expediente. La Ley 11/1998, por lo tanto, como hace también la Ley estatal 26/1984, en sus artículos 32 a 38<sup>(51)</sup>, es absolutamente escrupulosa en relación a las garantías de los presuntos

---

51. Con la que los paralelismos también en esta materia de las infracciones y sanciones son evidentes.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

responsables de la comisión de infracciones, pues establece, como no podía ser menos, los comportamientos definidos como infracciones, las sanciones ligadas a ellos y, como más tarde veremos, el oportuno procedimiento que ha de ser seguido para la determinación de esas conductas ilícitas.

La ley no deja de apuntar, sin embargo, que lo dicho se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades de tipo civil, penal o de otro orden que puedan concurrir, estableciéndose además que si a juicio de la Administración competente las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, ésta dará traslado al Ministerio Fiscal y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador; y también que si existe sanción penal se excluirá la imposición de sanción administrativa<sup>(52)</sup>. Las sanciones administrativas, de imponerse, prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde el día siguiente al que hubiera adquirido firmeza la resolución sancionadora (artículo 28 de la Ley 11/1998).

Las infracciones son previstas en el artículo 24, precepto que realiza un extenso elenco casuístico que, como no podía ser de otro modo (al objeto de impedir olvidos y lagunas, inevitables en todo catálogo, por muy elaborado que sea) termina con la declaración que establece que se considera infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios, «(E)n general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen». El juego conjunto del elenco de conductas concretas calificadas como infracciones y de la cláusula final general citada permite considerar suficientemente cubierto el campo de las posibles infracciones en materia de consumo. Las infracciones prescribirán también en el plazo de cuatro años, plazo que comenzará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiera cometido (artículo 28 de la Ley 11/1998).

Esas infracciones pueden calificarse, en función de las circunstancias concurrentes previstas legalmente (artículo 25), de leves, graves y muy graves, a las cuales corresponderán obviamente sanciones diferentes (artículo 27), dinerarias siempre<sup>(53)</sup> y en ocasiones también no dinerarias, tales como el

---

52. Para determinar cuándo un acto en materia de protección de los consumidores y usuarios puede ser constitutivo de ilícito penal es preciso tener en cuenta los preceptos 278 y siguientes del Código Penal, relativos al mercado y a los consumidores, y los artículos 359 y siguientes, sobre delitos contra la salud pública.

53. El artículo 27.2 de la Ley 11/1998 establece que las sanciones dinerarias previstas por el número 1 de ese mismo precepto podrán ser revisadas y actualizadas periódicamente por la Junta de Castilla y León, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

decomiso de la mercancía (cuando ésta haya sido adulterada, esté deteriorada, haya sido falsificada, sea fraudulenta, no se encuentre identificada o etiquetada o pueda entrañar riesgo para el consumidor o usuario) o la posibilidad de cierre temporal de la empresa, establecimiento o industria infractora por un periodo máximo de cinco años (en el caso de infracciones tipificadas como muy graves). En el número 3 del artículo 27 se establecen también, para completar el sistema de sanciones, un catálogo de criterios conforme a los cuales se graduarán las sanciones previstas.

En el artículo 26 de la Ley 11/1998 se determinan los sujetos responsables de las infracciones, los cuales serán las personas físicas y jurídicas que, aun a título de simple inobservancia, *«participen o incurran en las mismas, tanto por acción como por omisión»*, estableciéndose además en esa disposición una serie de casos concretos de personas responsables: para productos envasados o etiquetados, para productos que no dispongan de etiquetado, para la prestación de servicios, para productos procedentes de otros países de la Unión Europea o de Estados que no pertenezcan a esa organización supranacional y en el supuesto de que la infracción haya sido cometida por una persona jurídica.

En el Capítulo IV (artículos 29 a 32) se regula el **Procedimiento Sancionador**, un procedimiento que la ley remite a su futura concreción reglamentaria, pero que necesariamente deberá ajustarse a los principios contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículo 29).

En el artículo 32 se establece la interesante posibilidad, para iniciar el órgano competente el procedimiento sancionador, de adoptar las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pueda dictarse; esas medidas, como ya dijimos, podrán suponer el cierre o suspensión de funcionamiento de establecimientos, instalaciones o servicios y la inmovilización de mercancías. Esas medidas de carácter provisional o cautelar, cuya adopción la ley deja al criterio del órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, habrán sin embargo de adoptarse necesariamente siempre que existan indicios racionales de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios o cuando se vulneren de forma grave los intereses económicos de éstos.

En relación con las medidas de carácter provisional o cautelar es preciso señalar también que su adopción siempre habrá de motivarse y que deberán

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

ser proporcionadas a los objetivos que se pretendan garantizar en el caso concreto.

Finalmente, un par de consideraciones:

- La primera, que en el tema de infracciones, sanciones y medidas cautelares apenas mencionado resultan importantes, además, dos disposiciones adicionales de la Ley 11/1998, la segunda y la cuarta. La segunda establece que la regulación de tales cuestiones contemplada en la ley será de aplicación para la defensa de los consumidores y usuarios, «*sin perjuicio de las disposiciones sectoriales específicas aplicables*». Y la cuarta, que establece las reglas para la delimitación de la competencia territorial en el orden sancionador, dice que «*(L)a potestad sancionadora de la Junta de Castilla y León en materia de defensa del consumidor alcanzará a todas las infracciones administrativas que se cometan en el ámbito de su territorio, cualquiera que sea el domicilio del presunto infractor*».
- Y la segunda, que los Decretos aprobados por la Junta de Castilla y León en el ejercicio de sus competencias en el tema de la protección del consumidor anteriores a la promulgación de la Ley 11/1998, a la que nos estamos refiriendo, se remitían en muchas ocasiones a los preceptos números 34, 35 y 36 de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, referidos, respectivamente, al listado de infracciones en esta materia, a su graduación en leves, graves y muy graves y a las sanciones. De ahí que la Ley 11/1998, en su disposición adicional tercera, haya establecido que esas remisiones citadas deberán en adelante entenderse realizadas a los artículos 24, 25 y 27 que, sobre las mismas cuestiones, se contienen en la propia Ley 11/1998.

Por su parte, en el Capítulo VII (artículos 39 a 41), titulado «**Coordinación y colaboración en materia de consumo**», de gran importancia, se establecen diversas actuaciones a realizar por las Administraciones Públicas de Castilla y León con la finalidad inmediata de lograr una intensa coordinación y cooperación en la ordenación de las relaciones entre los Poderes Públicos, tanto locales como autonómicos, de la propia Comunidad Autónoma, e incluso de la Junta de Castilla y León con el Gobierno del Estado y con otras Comu-

nidades Autónomas <sup>(54)</sup>. Efectivamente, en su precepto número 39, la Ley 11/1998 impone a las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su actividad de defensa del consumidor y usuario, ordenar sus relaciones con otros sujetos conforme a los principios de «coordinación» y «cooperación», dos principios absolutamente básicos y fundamentales para lograr una gestión eficaz de los asuntos de los administrados en un Estado, el español, organizado, según dispone la Constitución Española de 1978, en función de la existencia de Estado central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y, en consecuencia, descentralizado política y administrativamente <sup>(55)</sup>.

A lo largo del texto legal existen ejemplos concretos de la auténtica obligación que esa Ley 11/1998 impone a las Administraciones Públicas de Castilla y León de *colaborar* con las demás Administraciones Públicas (con cualquiera de ellas, con independencia de su adscripción al Estado, a una Comunidad Autónoma o a una Entidad Local) competentes:

- Por ejemplo, en el artículo 5.2 de la Ley 11/1998, integrado en la Sección I (Derecho a la protección de la salud y la seguridad) del Capítulo II (Derechos de los consumidores y usuarios) se establece que «(L)a Administración de la Comunidad de Castilla y León colaborará con las demás Administraciones Públicas competentes en el sistema de intercambio rápido de información de riesgos graves e inminentes de los productos de consumo, conforme a lo dispuesto en la legislación básica del Estado»;
- O el artículo 12.2 de esa ley, donde se dice que la Junta de Castilla, «en colaboración, en su caso, con las Corporaciones Locales y las organizaciones de consumidores y empresarios, a fin de promocionar una mayor y más adecuada información al consumidor, desarrollará (...)» toda una serie de actividades diversas en ese artículo referidas;
- O el artículo 20.2 de la ley, que expresa que «(E)xistirá al menos un servicio u oficina pública de información y protección al consumidor en todas

54. A los principios de «colaboración» y «coordinación» entre Administraciones Públicas en materia de consumo se refería ya la Ley estatal núm. 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en su artículo 39, referido a las competencias de la Administración del Estado en esta cuestión.

55. Sobre el significado de los términos «coordinación» y «cooperación» en el marco de las relaciones interadministrativas del Estado español puede consultarse, por ejemplo, AA.VV.: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 2.ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 57 y ss. y CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *Administración e investigación*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 41 y ss.



El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

*las ciudades de más de 20.000 habitantes. La Junta de Castilla y León velará por que el conjunto de oficinas existentes garantice el derecho de todos los consumidores de la Comunidad Autónoma a recibir los servicios de una de ellas, colaborando con las Corporaciones Locales en su funcionamiento y en la prestación de sus servicios a zonas más amplias que el ámbito municipal».*

Así, se prevé en el artículo 40 de la Ley 11/1998 la creación de un órgano a través del cual instrumentar esa coordinación y cooperación entre la Administración Autonómica y las administraciones de las Corporaciones Locales de Castilla y León. Nos estamos refiriendo a la **Comisión de Cooperación de Consumo**, en la que participan tanto la Junta de Castilla y León como las Corporaciones Locales, y con funciones, establecidas en el número 2 del artículo 40 de la Ley 11/1998, de estudio y análisis de los problemas en materia de consumo en la Comunidad Autónoma, de propuesta de la elaboración de normas de consumo, de promoción y coordinación de campañas informativas y de intercambio rápido de información sobre productos peligrosos, de propuesta y análisis de actividades inspectoras, de armonización de criterios sobre las actividades de diversos órganos con funciones en materia de protección al consumidor y sobre la elaboración de Ordenanzas Municipales que afecten a la cuestión, de fomento y propuestas sobre la participación de las asociaciones de consumidores en la problemática municipal y regional de consumo y de formación del personal dedicado a la defensa de los consumidores y usuarios. En tal sentido es preciso tener en cuenta el reciente Decreto 20/2004, de 22 de enero, por el que se regula la estructura y funcionamiento de esa Comisión de Cooperación de Consumo (publicado en el BOCyL de 28 de enero).

Y, en segundo lugar, en el artículo 41 de la Ley 11/1998 se dispone la posibilidad para la Junta de Castilla y León de celebrar **convenios de colaboración** con el Gobierno del Estado, las Corporaciones Locales y otras Comunidades Autónomas, a fin de asegurar la necesaria cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias directas o indirectas en relación a la defensa del consumidor.

Evidentemente, a nadie se le escapa que si lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley 11/1998 sobre «coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas» consigue llevarse a efecto y, producto de una adecuada comunica-

Benjamín Peñas Moyano

ción y colaboración entre Administraciones, se logran establecer protocolos de actuación conjunta fiables, rápidos y efectivos entre órganos públicos en la materia de la que nos ocupamos, la protección y defensa del consumidor y usuario será una realidad en la Comunidad de Castilla y León y, por extensión, siempre que la coordinación y cooperación se dé entre Administraciones de todo el territorio nacional, también en el conjunto del Estado español.

Interesante también en cuanto al establecimiento de medios eficaces para otorgar una adecuada protección al consumidor y usuario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, si bien ya desde el punto de vista técnico y analítico, es la previsión legal contenida en la disposición adicional quinta en orden a dotar a la Comunidad Autónoma de **laboratorios o centros de análisis**, públicos o privados, que permitan el ejercicio de las funciones de investigación y control analítico de bienes y productos de consumo. Destaca en la previsión normativa la creación de un Laboratorio de Consumo integrado y coordinado en la red de laboratorios públicos de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, podemos también decir que las referencias a la actuación de las Administraciones Públicas, Poderes Públicos y autoridades competentes de Castilla y León son constantes a lo largo de todo el Capítulo II de la Ley 11/1998, dedicado como ya sabemos a los «derechos de los consumidores y usuarios». Realización de labores de vigilancia, de adopción de las medidas que sean necesarias, de colaboración con otras Administraciones, de promoción de campañas informativas, de educación, de formación, de fomento del asociacionismo, etc., a realizar fundamentalmente por las Administraciones Públicas, son expresiones que de modo reiterado aparecen en la letra de la Ley 11/1998, y que demuestran, junto a todo lo que hemos expuesto con anterioridad, que la disciplina legal castellano-leonesa de protección del consumidor y usuario presenta un contenido profundamente administrativizado. La razón justificadora de esta realidad radica, jurídicamente, en el hecho de que las competencias que las Comunidades Autónomas, y la castellano-leonesa no es una excepción, han asumido sobre protección de los consumidores y usuarios versan en principio sobre aspectos de Derecho Público. Y, sustancialmente, la reiterada presencia de las Administraciones Públicas en la materia de defensa del consumidor y usuario se explica por la innegable posición de debilidad de tales sujetos en la relación de consumo que entablan con los oferentes de bienes y servicios, algo que si en los sistemas an-

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

glosajones se compensa en gran medida con la operatividad de sus importantes asociaciones de consumidores y usuarios, la aún escasa fortaleza de tales entidades asociativas en nuestra realidad económica y social exige de una fuerte presencia de los Poderes Públicos en las relaciones de consumo que se dan entre los consumidores y usuarios y los empresarios y profesionales.

### 3. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA SECTORIAL CASTELLANO-LEONESA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR Y USUARIO

Nos ceñiremos a la mera mención de algunas de las más representativas disposiciones del elenco de normas jurídicas vigentes que, procedentes de los Poderes Públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se han dictado en la materia de protección del consumidor. Algunas ya han sido mencionadas en anteriores páginas, con motivo de explicaciones realizadas en su momento.

Recordemos que ya antes de la promulgación de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, se habían dictado por la Comunidad Autónoma diversas normas en materia de consumo o muy relacionadas con dicha materia. Pero con la entrada en vigor de la ley citada, en cuya disposición final primera «(S)e autoriza a la Junta de Castilla y León a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de esta Ley», se han puesto las bases para la progresiva elaboración de un sector jurídico que, si no se obvian las normas protectoras de los consumidores y usuarios de procedencia estatal, resulta estructurado y completo en su objetivo de protección del consumidor y usuario en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Así, podemos citar las siguientes normas, como decíamos algunas de ellas anteriores a la Ley 11/1998 e, incluso, a la misma asunción por la Comunidad Autónoma castellano-leonesa de las «*competencias de desarrollo normativo y de ejecución*» en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios:

- Decreto 125/1986, de 31 de julio, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla y León (BOCyL de 13

de agosto). La Ley 11/1998 menciona este Registro en su artículo 15.2, cuando vincula la posibilidad de que las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios de Castilla y León reciban ayudas de la Junta de esta Comunidad Autónoma a dos circunstancias: al hecho, sustantivo, de que destinen los medios de ayuda y colaboración que reciban a la exclusiva protección de los consumidores y usuarios y al dato, esta vez formal, de que esas organizaciones y asociaciones figuren inscritas en el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla y León. Ese mismo precepto citado atribuye a las organizaciones inscritas en ese Registro el derecho de poder explicitar en sus documentos la existencia de tal inmatriculación.

- Decreto 87/1987, de 9 de abril, por el que se crea el Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios (BOCyL de 22 de abril) y la Orden de 25 de febrero de 1988, de la Consejería de Cultura y Bienestar Social, por la que se aprueba el Reglamento de la Organización y Funcionamiento interno del Consejo Castellano Leonés de Consumidores y Usuarios (BOCyL de 28 de octubre). Según dispone el artículo 17 de la Ley 11/1998 ese Consejo *«es el órgano de carácter consultivo y de participación de los consumidores y usuarios para la protección y defensa de sus intereses, que se hallará adscrito al departamento de la Junta de Castilla y León que ostente la competencia en materia de consumo»*. Ese mismo precepto prevé la futura promulgación de un reglamento regulador de su composición, funciones y organización, pero, consciente de que ese desarrollo podía tardar en el tiempo, la misma ley, en su única disposición transitoria, dispone que ese Decreto y esa Orden citados, y anteriores en varios años a la ley autonómica, serán de aplicación al Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios.
- Decreto 271/1994, de 1 de diciembre, por el que se regulan las competencias sancionadoras en materia de fraude y calidad agroalimentaria (BOCyL de 7 de diciembre).
- Decreto 78/1995, de 27 de abril, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en el Servicio de suministro de gasolinas y gasóleos de automoción en instalaciones de venta al público (BOCyL de 3 de mayo; corrección de errores en BOCyL de 19 de mayo y de 1 de junio).
- Decreto 82/1995, de 11 de mayo, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de centros priva-

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

dos que imparten enseñanzas no dirigidas a la obtención de un título con validez académica (BOCyL de 17 de mayo; corrección de errores en BOCyL de 29 de mayo).

- Decreto 124/1997, de 5 de junio, por el que se regula la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios (BOCyL de 8 de junio; corrección de errores en BOCyL de 20 de junio y de 2 de julio).
- Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula el derecho de información y los derechos económicos de los usuarios de los servicios funerarios (BOCyL de 22 de abril).
- Decreto 269/2000, de 14 de diciembre, por el que se regulan los planes de formación sobre higiene de los alimentos en industrias y establecimientos alimentarios (BOCyL de 20 de diciembre).
- Decreto 26/2001, de 25 de enero, por el que se regulan los Resguardos de Depósito en la prestación de servicios a los consumidores (BOCyL de 31 de enero). Al «resguardo de depósito» se hace referencia en el artículo 7.6 de la Ley 11/1998, que establece que *«(C)uando los consumidores entreguen un bien o producto con el fin de realizar en ellos una reparación, verificación, comprobación, sustitución o cualquier tipo de intervención, el prestador del servicio deberá entregar un resguardo de depósito en el que figure, como mínimo, el depositante, la identificación del establecimiento o depositario, identificación del bien o producto depositado, operación a realizar, fecha de depósito y de entrega del bien o servicio»*. También en el artículo 8.2 se menciona la figura del resguardo de depósito, en este caso en relación a los bienes de naturaleza duradera.
- Decreto 180/2001, de 28 de junio, por el que se regula el derecho de los consumidores y usuarios al presupuesto previo de los servicios que se les oferten (BOCyL de 4 de julio). Es el artículo 7.5 de la Ley 11/1998 el que ha justificado el dictado de esta norma al disponer que *«(E)n la prestación de servicios, en la forma y con los requisitos que se establezcan reglamentariamente, el consumidor tendrá derecho a un presupuesto previo escrito»*.
- El ya citado Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo (BOCyL de 13 de marzo).
- Decreto 104/2002, de 22 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla

y León y se regula su funcionamiento (BOCyL de 28 de agosto). Esta disposición ha sustituido a una anterior, el Decreto 195/1994, de 1 de septiembre, por el que se establece la estructura de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL de 6 de septiembre). La derogación de este Decreto y su sustitución por el anterior ha respondido a la necesidad de cumplir con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 11/1998, en el que se dispone que «(L)a Junta de Castilla y León, de conformidad con la legislación vigente, participará en el Sistema Arbitral de Consumo e impulsará su implantación en las Corporaciones Locales, como vía extrajudicial de resolución de conflictos que afecten a los consumidores y usuarios, garantizando en todo caso el acceso de todos los ciudadanos de Castilla y León al Sistema Arbitral de Consumo». Efectivamente, con el Decreto 104/2002 se ha dado creación a Colegios Arbitrales en cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma, para de ese modo garantizar realmente el acceso de todos los ciudadanos de Castilla y León al Sistema Arbitral de Consumo. Además, la Ley 11/1998, en su artículo 20, referido a los servicios u oficinas públicas de información y protección al consumidor susceptibles de ser creados por las Administraciones Públicas de Castilla y León, se ha preocupado de establecer entre las funciones de esos servicios u oficinas [artículo 20.4.b)] «(E) defender los derechos de los consumidores facilitando y encauzando la resolución de conflictos mediante procedimientos voluntarios», con lo que el recurso a un sistema rápido y económico de solución de los conflictos en materia de consumo está entre las prioridades de la ley castellano-leonesa<sup>(56)</sup>.

- El ya citado Decreto 20/2004, de 22 de enero, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Comisión de Cooperación de Consumo (BOCyL de 28 de enero).

---

56. El problema, como destaca la doctrina científica, es que reconociendo que el arbitraje de consumo es una buena fórmula para resolver de modo rápido y económico los conflictos de consumo, no hay que olvidar que reviste carácter voluntario, y como en la actualidad no se dan para los empresarios los incentivos suficientes para que se sometan masivamente a dicho sistema, unido a que el Derecho procesal tradicional (aunque es cada vez más receptivo a estas cuestiones) no está en absoluto adaptado a la problemática particular de la protección de los consumidores y usuarios, todo ello hace dudar de la verdadera eficacia de las normas de protección de consumidores. Así, sobre la cuestión, puede consultarse RUIZ MUÑOZ, M.: «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», en la obra Curso sobre protección jurídica de los consumidores, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 7 y 8.

El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

- Decreto 109/2004, de 14 de octubre, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los consumidores y usuarios (BOCyL de 20 de octubre). Por parte de la Junta de Castilla y León se ha estimado que uno de los modos más eficaces para hacer efectivo el derecho de los consumidores y usuarios, reconocido en el artículo 3 de la Ley 11/1998, a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación o indemnización de daños y perjuicios, es la puesta a disposición del consumidor de hojas de reclamaciones, pues éstas constituyen un ágil instrumento para facilitar la remisión a la Administración de la denuncias, por presuntas infracciones a los derechos legalmente reconocidos, y de aquellas reclamaciones que los consumidores deseen someter al arbitraje de consumo.

Esta disposición ha sustituido a una anterior, el Decreto 59/1997, de 13 de marzo, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los consumidores y usuarios (BOCyL de 19 de marzo), sustitución debida fundamentalmente a los siguientes motivos: para acomodar el mecanismo de las hojas de reclamaciones a las nuevas fórmulas de venta que han proliferado en los últimos tiempos (caso de la venta de productos o servicios realizada fuera del establecimiento mercantil, venta en pública subasta, venta a domicilio, venta a distancia, venta automática, etc.), a la implantación progresiva de la sociedad de la información y, finalmente, para incluir, debido al aumento de consumidores y usuarios de habla no castellana en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la necesidad de que las hojas de reclamaciones estén redactadas en dos idiomas, castellano e inglés.

Y existen, en fin, muchas otras disposiciones castellano-leonesas sobre temas que directa o indirectamente afectan a la protección del consumidor y usuario en cuestiones tales como seguridad industrial (ley de seguridad industrial, instalaciones de gas, ascensores, etc.), alimentos (transgénicos, agricultura ecológica, etc.), comercio interior (horarios comerciales, rebajas, etc.), salud pública (derechos y deberes de las personas, laboratorios de salud alimentaria, autorizaciones sanitarias de actividades diversas, etc.), precios, turismo (ley de turismo, agencias de viajes, inspección de turismo, etc.), etc.

Y es que, efectivamente, como ya señalamos en un epígrafe anterior del presente trabajo, además de la atribución expresa en el Estatuto de Autonomía castellano-leonés de la competencia relativa a la defensa del consumidor y usuario, en dicha norma jurídica aparecen otras muchas competencias atri-

buidas también a la Comunidad citada que guardan, en mayor o menor medida, relación con esa protección. Así, el artículo 32 del Estatuto establece las *competencias exclusivas* de la Comunidad (tales como vivienda; transporte; industrias agroalimentarias; comercio interior; ferias y mercados interiores; centros de contratación de mercancías; turismo; adecuada utilización del ocio; asistencia social, servicios sociales, atención a la infancia, juventud, personas mayores; protección de menores; fomento del desarrollo económico y la planificación económica; casinos, juegos y apuestas; espectáculos; industria; energías; publicidad; denominaciones de origen) que están sin duda muy ligadas a la defensa de los consumidores y usuarios. Algunas de estas materias han sido reguladas por normas con rango de ley por nuestra Comunidad Autónoma, como, por ejemplo: la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección de las personas mayores de Castilla y León (BOCyL del 8); la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano y metropolitano de Castilla y León (BOCyL de 11 de diciembre); la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección de la infancia en Castilla y León (BOCyL del 29); la Ley 11/2002, de 10 de julio, de juventud de Castilla y León (BOCyL del 19); la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León (BOCyL de 1 de julio); la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de turismo de Castilla y León (BOCyL del 29); la Ley 6/1997, de 23 de mayo, de ferias comerciales oficiales de Castilla y León (BOCyL de 3 de junio) o la importante Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León (BOE de 30 de enero de 2003).

También apuntamos que las materias en las que la Comunidad Autónoma ostenta *competencias de desarrollo normativo y ejecución*, conforme al artículo 34 del Estatuto (como las relativas a seguridad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; régimen energético; prensa, radio y televisión; ordenación farmacéutica) afectan a consumidores y usuarios y, algunas de ellas, han sido objeto de regulación por ley formal del Parlamento regional, como, por ejemplo: la Ley 8/2003, de 8 de abril, sobre derechos y deberes de las personas en relación con la salud (BOCyL del 14); la Ley 10/2001, de 20 de diciembre, de ordenación farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL del 26, corrección de errores de 11 de febrero); la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León (BOCyL de 6 de abril, corrección de errores del 11); la Ley 1/1993, de 6 de abril, de ordenación del sistema sanitario en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL del 27).



El derecho protector de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Y dijimos que incluso en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, referido a las *competencias de ejecución*, se recogen materias que están o pueden estar ciertamente conectadas a la defensa de los consumidores y usuarios, tales como las relativas a las asociaciones, a la gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social, a los pesas y medidas, a los productos farmacéuticos, a las propiedades industrial e intelectual, al crédito, la banca y los seguros, a la asistencia sanitaria, al transporte de mercancías y viajeros, etc.

#### IV. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

AA.VV.: *Regimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 2.<sup>a</sup> edición, Aranzadi, Pamplona, 2002.

ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

CALONGE VELÁZQUEZ, A.: *Administración e investigación*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

DÍEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, adaptada y puesta al día hasta el Tratado de Niza por M. López-Monis, Civitas, Madrid, 2002.

DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, I, Tecnos, Madrid, 1997.

GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.

GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: «La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 17, 2004, pp. 47 y ss.

Benjamín Peñas Moyano

GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000.

LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003.

MORENO-LUQUE CASARIEGO, C.: «La protección legal del consumidor y usuario en España», en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 53 y ss.

PALAO MORENO, G.: «La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo», en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

PEÑAS MOYANO, M.<sup>º</sup>J.: «La defensa de los consumidores y usuarios en Castilla y León: la Ley 11/1998, de 5 de diciembre», publicado en la página web redpyme.net, enero de 2005.

REYES LÓPEZ, M.J.: «Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios», en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 55 y ss.

RUIZ MUÑOZ, M.: «Introducción a la protección jurídica de los consumidores», en la obra *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 3 y ss.

SACRISTÁN REPRESA, M.: «Protección de los consumidores», en la obra *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 411 y ss.

SÁNCHEZ CALERO, F.: *Instituciones de Derecho Mercantil*, McGraw-Hill, Madrid, 2004.

SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: «La noción de consumidor y sus derechos básicos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.

VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.