



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

N.º 333/2018

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

José Sanroma Aldea, Presidente Acctal
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 3 de octubre de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 25 de julio de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública previa.- Como primer documento conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, figura la publicación realizada en la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que se somete a consulta pública previa el anteproyecto y se disponía que las aportaciones al mismo podrían realizarse desde el 15 de marzo hasta el 14 de abril de 2017.



Segundo. Memoria.- La memoria sobre el anteproyecto de Ley fue suscrita por el Director General de Salud Pública y Consumo con fecha 29 de septiembre de 2017. En el apartado de objetivos se señalan, entre otros, revisar el actual texto vigente, la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha; adaptar la intervención administrativa en materia de consumo a los nuevos retos que plantea la sociedad actual; promover un enfoque socio-ambiental orientado a la protección de los intereses colectivos; facilitar un contexto de mercado en libre competencia basado en la simetría informativa y la transparencia, así como en la confianza y la reputación; articular un procedimiento sancionador propio en materia de consumo; y potenciar la participación ciudadana en el ámbito de la colaboración público-privada. En cuanto a su conveniencia e incidencia se resalta el tiempo transcurrido desde la aprobación de la normativa vigente y la necesidad de aprobar una ley que atienda a la nueva realidad social y a la ampliación del acervo jurídico en la materia tanto a nivel estatal como comunitario.

Se describe seguidamente su contenido efectuando un breve análisis jurídico tanto de la normativa a nivel europeo como de la estatal conformada, principalmente, por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante TRLGDCU); y se alude también a la tramitación seguida hasta el momento.

En cuanto al análisis de impactos se alude a la adecuación del proyecto al orden de distribución de competencias; se expresa que su implantación no supone ninguna carga administrativa adicional para los consumidores respecto a la normativa en vigor sin que conlleve ingresos ni costes económicos para la Administración regional, ni efectos negativos sobre la competencia en el mercado; y se indica finalmente que no supone impacto que pudiera afectar a las situaciones de discriminación por razón de género, tratando por igual tanto en el fondo como en la forma a todas las personas consumidoras.

Tercero. Memoria de análisis de impacto de género y primer borrador de anteproyecto de Ley.- La memoria de análisis de impacto de



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

género del anteproyecto de Ley fue suscrita igualmente por el Director General de Salud Pública y Consumo con idéntica fecha 29 de septiembre de 2017. En ella se expresa que el proyecto normativo utiliza un lenguaje inclusivo con perspectiva de género, que se pretende dar respuesta a las necesidades de las personas consumidoras garantizando la igualdad de trato al respecto y que, si bien no incluye ninguna medida ni actuación dirigida explícitamente a las mujeres, la cobertura legal que contiene podrá producir efectos directos sobre la igualdad de género. Se concluye, por todo ello, señalando que la valoración del impacto de género es en principio nula en cuanto al establecimiento de la necesaria neutralidad respecto a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.

Se integra a continuación en el expediente remitido un primer borrador de anteproyecto de Ley.

Cuarto. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la propuesta normativa antedicha y de la memoria elaborada sobre la misma, el 2 de octubre de 2017 el Consejero de Sanidad autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del aludido anteproyecto de Ley.

Quinto. Informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad.- La titular de la Secretaría General de la Consejería promotora del anteproyecto suscribió informe con fecha 15 de enero de 2018. En él se analiza la competencia normativa para dictar el anteproyecto, su objeto y estructura así como el procedimiento a seguir en su elaboración, y concluye expresando que no existe inconveniente alguno para continuar su tramitación.

Sexto. Información pública.- Mediante resolución de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad del mismo 15 de enero de 2018 se dispuso la apertura de un período de información pública en relación con el aludido proyecto normativo, cuyo anuncio fue hecho público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 16 de 23 de enero posterior, otorgando a cuantos estuvieran interesados un plazo de veinte días hábiles para poder efectuar las alegaciones, observaciones o sugerencias que se estimasen oportunas.



Asimismo se integra un extracto acreditativo de que el anteproyecto de Ley estuvo expuesto en el Tablón de Anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha entre el 23 de enero y el 20 de febrero de 2018.

Séptimo. Alegaciones.- Por diversos cauces de comunicación consta que fueron formulados escritos de alegaciones por los siguientes organismos y entidades: la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo; la Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha (CECAM); la Confederación Regional de Asociaciones de Vecinos de Castilla-La Mancha (CAVE CLM); Gas Natural Fenosa; el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI); la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha; la Dirección General de Vivienda y Urbanismo de la Consejería de Fomento; la Dirección Provincial de la Consejería de Sanidad en Guadalajara; la Dirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Europeos; y el Instituto de la Mujer.

Octavo. Informe del Consejo Regional de Consumo y nuevas alegaciones.- Según se acredita con el certificado expedido por su Secretaria, el Consejo Regional de Consumo en su reunión mantenida el día 14 de marzo de 2018, acordó informar favorablemente la continuación de la tramitación del anteproyecto, así como otorgar un plazo adicional de diez días para que los asistentes pudieran realizar cualquier propuesta o matización de sus alegaciones.

En uso del referido trámite constan nuevos escritos de alegaciones presentados por CECAM, la Dirección Provincial de la Consejería de Sanidad en Albacete y CERMI.

Noveno. Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.- Se integra a continuación en el expediente remitido el acuerdo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de fecha 22 de marzo de 2018 por el que se emite informe sobre el anteproyecto de Ley. En él se analizan los antecedentes y el contenido de la norma proyectada,



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



efectuando a continuación una serie de observaciones generales así como otras particulares sobre determinados artículos. Concluye expresando que en términos generales el anteproyecto refuerza la protección de los consumidores si bien presenta determinados aspectos problemáticos de los que propone su modificación.

Décimo. Informe sobre las alegaciones presentadas y segundo borrador de anteproyecto de Ley.- Los escritos de alegaciones formuladas por los distintos organismos y entidades que participaron en el trámite de información pública, así como las modificaciones sugeridas en el anterior informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fueron informadas por el Director General de Salud Pública y Consumo con fecha 3 de abril de 2018, con expresión de las que se aceptan o no de cara a su incorporación en el anteproyecto.

A consecuencia de ello fue elaborado un segundo borrador de anteproyecto de Ley.

Undécimo. Informe del Consejo Regional de Municipios.- Conforme se acredita con la certificación expedida por su Secretaria, el Consejo Regional de Municipios en su sesión celebrada el día 3 de mayo de 2018 acordó, por unanimidad de sus asistentes, informar favorablemente el anteproyecto de Ley.

Duodécimo. Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas.- Por el Coordinador de Calidad se suscribió el 10 de mayo de 2018 informe sobre el anteproyecto de Ley en el que tras analizar el mismo en relación con la medición y comparación de cargas administrativas concluye expresando que al no regularse ningún procedimiento administrativo, quedando esta materia sujeta a desarrollo reglamentario, no existen cargas administrativas para los administrados que puedan ser valoradas.

Obra a continuación en el expediente comunicación electrónica emitida por la Inspectora General de Servicios en la que se indica que, no conteniendo el anteproyecto de Ley normas de carácter procedimental, no



procede emitir informe sobre la normalización y racionalización de procedimientos administrativos.

Decimotercero. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- Seguidamente, fue emitido informe por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, suscrito por un Letrado con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos el 18 de mayo de 2018, en el que, tras reflejar los principales antecedentes normativos a tomar en consideración, el ámbito competencial concernido por la iniciativa, el procedimiento sustanciado para su elaboración y el propio contenido del anteproyecto, se formulan algunas observaciones sobre este último, concluyendo con un pronunciamiento favorable al texto legal en proceso de aprobación.

En relación con las observaciones propuestas por el Gabinete Jurídico el Director General de Salud Pública y Consumo emitió un nuevo informe explicativo de la modificación introducida en la disposición final primera del anteproyecto a resultas de aquéllas.

Decimocuarto. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita, mediante la oportuna certificación, que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 24 de julio de 2018, acordó tomar en consideración el anteproyecto de Ley sobre los derechos de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha, así como su remisión a este órgano consultivo para recabar el dictamen correspondiente.

Decimoquinto. Texto definitivo del anteproyecto.- El anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de una Exposición de Motivos, 158 artículos divididos en cuatro Títulos, algunos de los cuales se componen de Capítulos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco finales.

En la Exposición de Motivos se alude al marco normativo en el que se inserta la norma, a la competencia ejercitada con su aprobación, a la finalidad y objetivos pretendidos con la misma y a la estructura y contenido que presenta.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



El Título I se denomina “*Disposiciones Generales*” y comprende los artículos 1 al 3 relativos al objeto y ámbito de aplicación de la norma, las definiciones de diversos conceptos empleados en la misma, y los principios informadores de actuación.

El Título II, bajo el enunciado de “*Derechos y responsabilidades*”, contiene dos Capítulos. El Capítulo I, “*Derechos*”, subdividido a su vez en cinco Secciones, regula en los artículos 4 al 8 los derechos básicos de las personas consumidoras, la protección prioritaria de los derechos de personas consumidoras en general y en especial, de determinados colectivos vulnerables, la asistencia a personas consumidoras con dificultades o necesidades de apoyo para su autonomía personal y la irrenunciabilidad de los derechos. En la Sección primera del mismo Capítulo, que comprende los artículos 9 al 19 se regula la protección de la salud y la seguridad; en la Sección segunda, artículos 20 al 32, se norma la protección de los intereses económicos y sociales de las personas consumidoras; en la Sección tercera, artículos 33 al 38, se regula la protección jurídica, administrativa y técnica así como la indemnización y reparación de daños; la Sección cuarta se refiere en sus artículos 39 a 44 a la información, educación y formación; y la Sección quinta, artículos 45 al 51, a la representación, consulta y participación. El Capítulo II regula en un único artículo, el 52, la responsabilidad de las personas consumidoras.

El Título III, rubricado “*Relaciones de consumo*”, presenta la siguiente estructura: El Capítulo I “*Régimen General*” abarca los artículos 53 al 73 concernientes a diversos aspectos relacionados con la oferta, promoción y comunicación comercial. El Capítulo II, alusivo a las “*Modalidades especiales de relaciones de consumo*”, se halla conformado por los artículos 74 a 76 reguladores de dichas modalidades, el régimen de información de las mismas y otros requisitos adicionales. El Capítulo III, “*Obligaciones en la prestación de servicios*”, se divide a su vez en dos Secciones: en la primera, artículos 77 a 80, se incluyen disposiciones generales referidas a las empresas que prestan servicios, la clasificación y garantías de éstos, y la información previa que han de suministrar aquéllas; y en la segunda, artículos 81 a 87, se prevén diversas obligaciones según el tipo de servicio. El Capítulo IV, que



incluye los artículos 88 y 89, se refiere a la *“Adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles y relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas”*.

El Título IV, regulador de la *“Intervención administrativa en materia de consumo”*, integra cuatro capítulos. El Capítulo I, *“Marco europeo”*, se refiere en los artículos 90 y 91 a las políticas europeas de consumo y al Centro Europeo del Consumidor. El Capítulo II, referido a la *“Administración estatal y autonómica”*, contempla en sus artículos 92 a 94, las políticas estatales de consumo, así como la colaboración entre las administraciones públicas. El Capítulo III, titulado *“Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*, incluye un primer artículo, el 95, referido a las políticas públicas de consumo en Castilla-La Mancha, y se divide a su vez en cuatro Secciones: en la primera, artículos 96 al 108, se incluyen diversas determinaciones referidas a la vigilancia de mercado, al personal inspector y a la función inspectora, así como a la medidas administrativas para la corrección del mercado; la segunda, que comprende los artículos 109 al 115, se refiere a la resolución extrajudicial de conflictos; la tercera, artículos 116 al 120, contiene disposiciones referidas a la información, formación y educación en materia de consumo; y en la cuarta, artículos 121 al 151, se regula el régimen sancionador. Finalmente el Capítulo IV, bajo la rúbrica *“Administración Local”*, alude en sus artículos 152 a 158 a las competencias de las Entidades Locales, la celebración de convenios de colaboración con la administración regional, así como a las Oficinas Municipales de Información de Consumo.

De las tres disposiciones transitorias la primera se refiere al régimen transitorio de aplicación en tanto no se promulguen las disposiciones de desarrollo previstas en la Ley; la segunda dispone que la Ley no será de aplicación a aquellos procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor; y la tercera establece que lo previsto en la anterior no será de aplicación a los procedimientos sancionadores en los que la Ley resulte más favorable para las partes presuntamente infractoras.

La disposición derogatoria deja sin vigencia expresamente la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Mancha, a excepción de su artículo sexto, así como todas las normas de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la misma.

La disposición final primera autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la Ley que habrá de llevarse a cabo en el plazo máximo de tres años desde su entrada en vigor; la disposición final segunda encomienda al Consejo de Gobierno la revisión y actualización periódica de las cuantías previstas para las sanciones pecuniarias; la disposición final tercera establece que el ejercicio de competencias de protección de las personas consumidoras es compatible y supletorio del que, en su caso, establezca en el ordenamiento estatal o autonómico; la disposición final cuarta faculta al Consejo de Gobierno para modificar, en el plazo de tres meses, al vigente Decreto de competencias de la Consejería de Sanidad; y la disposición final quinta fija la entrada en vigor de la norma al mes de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 3 de septiembre de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de



Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 establece que este órgano deberá ser consultado “en los siguientes asuntos: [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, (en adelante LPAC) denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la reciente Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: “*Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que “los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, “decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe,



el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los *antecedentes necesarios*". Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 24 de julio de 2018, tomó en consideración el anteproyecto de Ley sobre los derechos de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto a las actuaciones previas a la toma en consideración del anteproyecto consta que en primer lugar fue sustanciado un trámite de consulta pública a través del portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, entre el 15 de marzo y el 14 de abril de 2017, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, precepto este de la ley básica estatal que en la actualidad y por mor de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, es contrario al orden constitucional de competencias, no resultando por ello de aplicación obligatoria a la iniciativa legislativa autonómica (Fundamento Jurídico 7.b).

Las restantes actuaciones se concretan, en las siguientes: la memoria suscrita por el titular de la Dirección General de Salud Pública y Consumo, centro directivo desde el que se impulsa la iniciativa; la autorización de esta por el Consejero de Sanidad; la articulación de la participación ciudadana por medio de un trámite de información pública mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 16, de 23 de enero de 2018; el informe de evaluación de impacto de género exigido por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Castilla-La Mancha; el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, emitido en virtud de las funciones que como órgano consultivo en materia de competencia y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos, le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 2/2013, de 4 de junio, de creación de dicho órgano; el del Consejo Regional de Consumo, exigido por el artículo 23.3 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, debiendo significarse que al expediente se acompaña únicamente un certificado en el que se acredita el informe favorable del órgano, sin aportar el acta de dicha reunión o la documentación afectante a la misma, lo que impide conocer el debate habido en su seno; el del Consejo Regional de Municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha aportándose, igualmente, el certificado acreditativo del pronunciamiento favorable del órgano pero sin integrar en el expediente el acta de la sesión en que se acordó, por lo que no es posible conocer las consideraciones que eventualmente pudieron efectuar sus miembros a la vista del proyecto de norma; el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exigido también por el artículo 10.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades; el informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Decreto 83/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad, y en el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017; así como el emitido por el Coordinador de Calidad, sobre la adecuación del proyecto a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Para conformar adecuadamente el expediente se han acompañado a los trámites anteriormente descritos los borradores de la norma manejados durante los distintos momentos de la tramitación, aun cuando en ellos no ha



sido plasmada la fecha en que han sido elaborados. La aportación de tales borradores ha permitido apreciar las alteraciones que han ido siendo introducidas en el texto inicial con las sucesivas aportaciones de los diversos órganos participantes en el procedimiento, aspecto que se ve completado con el extenso y detallado informe de la Dirección General de Salud Pública y Consumo, acerca del tratamiento otorgado a las observaciones manifestadas en cada ámbito, que han contribuido a hacer patentes las razones que justifican en cada caso la aceptación o no de las mismas, y su eventual incorporación al texto final que se somete a dictamen.

Por lo que se refiere a la repercusión económica de la iniciativa legislativa proyectada, se expresa en la memoria que no generará impacto específico para la Administración ni en el ámbito de los ingresos ni en el de los gastos “[...] *siendo suficiente para la aplicación de la Ley el mantenimiento de las asignaciones presupuestarias que anualmente se establezcan para las políticas de consumo que correspondan*”. Es por esta razón por la que no ha sido solicitado el informe exigido por el artículo 23 de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2018, a cuyo tenor “*Todo proyecto de disposición de carácter general, así como los convenios, planes, programas, y acuerdos en los que participen los sujetos contemplados en el artículo 1, apartados b), c) y d), que impliquen gastos o minoración de ingresos en ejercicios presupuestarios futuros, requerirán con carácter previo el informe favorable de la dirección general competente en materia de presupuestos, independientemente de que dichos gastos hayan sido debidamente anotados en el sistema de información económico-financiera Tarea*”.

Sin embargo, analizado el anteproyecto, se advierte que hace objeto de regulación determinadas medidas cuya puesta en marcha, en tanto que mandatos dirigidos directamente a miembros del Gobierno regional, es previsible que puedan comportar algún incremento del gasto público. A título de ejemplo cabe citar el artículo 103.6 conforme al cual la Consejería competente en materia de consumo establecerá con “*recursos propios o concertados*” las unidades analíticas precisas para llevar a cabo los ensayos y



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



pruebas previstas en la vigilancia de mercado y en los programas de control de calidad de bienes y productos, debiendo contar para ello con *“el equipamiento y la dotación básica necesarios para su desarrollo”*; o el artículo 114.4 que atribuye al mismo departamento regional la obligación de dotar a la Junta Arbitral de Consumo *“de los medios materiales y humanos necesarios para el ejercicio de sus funciones”*.

Tales medidas debieran haber sido evaluadas en la correspondiente memoria a efectos de analizar el previsible impacto que las mismas tendrán en el gasto público y, en su caso, debiera haberse solicitado el informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos exigido por la anteriormente mencionada Ley 7/2017, de 21 de diciembre.

En cualquier caso, procede recordar lo que este Consejo viene señalando respecto al alcance relativo de las carencias producidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, insistiendo en que, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictamen 281/2017, de 31 de julio, entre otros muchos-.

Por último, cabe señalar que el expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y enteramente foliado, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

III

Marco constitucional, estatutario y legal en que se inserta el anteproyecto de Ley.- Partiendo del análisis que en cuanto al ámbito competencial y normativo se realizó por este Consejo en el dictamen 106/2005, de 13 de julio, emitido en relación al anteproyecto de Ley del



Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, resulta conveniente esbozar en la presente consideración los aspectos fundamentales derivados de dicho marco jurídico.

La Constitución española en su artículo 51 dispone como principio rector de la política social y económica que *“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”* (apartado 1), imponiendo además a aquéllos la obligación de promover *“la información y la educación de los consumidores y usuarios”*, así como fomentar sus organizaciones y oír a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca (apartado 2).

En cumplimiento de tal mandato constitucional, se ha dictado el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, disposición que constituye el referente normativo en la materia. A ella se incorporó lo dispuesto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la regulación sobre contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles y a distancia, las disposiciones sobre garantías en la venta de bienes de consumo, la regulación sobre responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos y la regulación sobre viajes combinados. Parte de su articulado presenta carácter básico, al haber sido dictada al amparo de las competencias que corresponden al Estado conforme al artículo 149.1.1ª -*“la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*-, 13ª -*“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*-, y 16ª -*“Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”*-; y parte ha sido dictada en ejercicio de competencias exclusivas del Estado, en concreto, la prevista en el artículo 149.1.6ª -*“Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



*particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas”-, y
8ª -“Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y
desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o
especiales, allí donde existan [...]”-.*

El Tribunal Constitucional ha destacado recientemente en la sentencia 54/2018, de 24 de mayo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2014, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley 22/2010, de 20 de julio, por la que se aprueba el Código de Consumo de Cataluña, la óptica pluridisciplinar de esta materia y sus repercusiones en el análisis competencial. Reiteraba en este pronunciamiento la doctrina recogida en sentencias anteriores -así la 15/1989, de 26 de enero-, expresando que *“Dada la singularidad de la materia sobre la que versa la Ley, el Estado dispone a priori de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para todas -y aquí sin excepción- las Comunidades Autónomas, que tienen una evidente incidencia en la defensa del consumidor y del usuario. Conviene recordar, en este sentido, que, como ya se dijo en la STC 71/1982, de 30 de noviembre (RTC 1982,71), la defensa del consumidor es un ‘concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias’ (fundamento jurídico 1), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias que sí han sido directa y expresamente tomadas en consideración por el art. 149.1 CE (RCL 1978,2836) a los efectos de concretar las competencias del Estado ... La defensa del consumidor y del usuario nos sitúa, en efecto, a grandes rasgos y sin necesidad ahora de mayores precisiones, ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación*



de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149.1, en sus números 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE (RCL 1978,2836), principalmente); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía. En definitiva, tal como reconoce la representación del Gobierno vasco, estamos ante una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que, por lo demás, fácilmente se comprueba en algunos Estatutos de Autonomía” (FJ 1).

El Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en el artículo 32.6 ha asumido la competencia de la Junta de Comunidades, en el marco de la legislación básica del Estado, de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y 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”*.

La norma vigente en la materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma es la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha -cuya derogación casi total está prevista en el anteproyecto de ley objeto de dictamen-, la cual tiene por objeto garantizar la protección de los derechos y los legítimos intereses de los consumidores y usuarios en el territorio de la Comunidad Autónoma, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 51 de la norma fundamental, considerando esta disposición como instrumento adecuado en manos de la Administración Pública Regional que haga posible y fundamente su actividad reglamentaria y administrativa en este campo.

Se hace preciso, por último, por su incidencia en este marco normativo, hacer mención a otras normas vigentes relacionadas con este ámbito material.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Así, en el ámbito estatal debe aludirse al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, regulador de las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, norma cuya vigencia declaró expresamente la disposición final tercera del citado Real Decreto Legislativo 1/2007; a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista; al Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, de seguridad general de los productos; al Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo; a la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles; a la Ley 28/2015, de 30 de julio, de defensa de la calidad alimentaria; al Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, que regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica; o a la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

En el ámbito autonómico no puede dejar de citarse el Decreto 72/1997, de 24 de junio, que regula las hojas de reclamación de consumidores y usuarios; el Decreto 255/1999, de 28 de diciembre, regulador de la prestación de servicios a domicilio a consumidores y usuarios; el Decreto 96/2002, de 25 de junio, sobre protección de los consumidores en la prestación de servicios por talleres de reparación de vehículos automóviles; el Decreto 315/2003, de 16 de diciembre, sobre protección de derechos de consumidores y usuarios en materia de telefonía móvil; el Decreto 33/2005, de 5 de abril, sobre derechos de los consumidores y usuarios en el servicio de suministro al por menor de carburantes y combustibles de automoción en instalaciones de venta al público; el Decreto 72/2008, de 3 de junio, por el que se crea el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha; la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha; el Decreto 260/2011, de 30 de agosto, regulador de las competencias sancionadoras en materia de sanidad, ordenación farmacéutica, defensa del consumidor y usuario, productos farmacéuticos, asuntos civiles y protección de menores; el Decreto 56/2013, de 1 de agosto, del registro de organizaciones de consumidores y usuarios de Castilla-La Mancha; y el reciente Decreto



67/2018, de 25 de septiembre, del Consejo Regional de Consumo -norma que a la fecha de emisión del presente dictamen no ha entrado todavía en vigor y que vendrá a derogar el Decreto 343/2008, de 18 de noviembre, con tal objeto-.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Conforme al marco competencial delimitado en la consideración precedente, se analizan en la presente aquellos preceptos del articulado que merecen reparo esencial por las razones que seguidamente se exponen.

1. Reproducción de preceptos estatales.- Un primer bloque de observaciones se refiere a aquéllas cuya esencialidad deriva de lo que se percibe como una constante en su redacción consistente en la incorrecta técnica normativa empleada, al reproducir preceptos de las leyes estatales que configuran el marco normativo en el que se ha de desenvolver el anteproyecto, ya citadas en la consideración precedente. Esta técnica de la reiteración de normas estatales ha venido siendo cuestionada por el Consejo –por todos, dictamen número 168/2014, de 21 de mayo- por el margen de inseguridad jurídica y error que introduce, incrementado cuando se transcribe parcialmente la norma.

En aras a analizar la problemática que conlleva la utilización de dicha técnica normativa, y conforme ya se expusiera en el precitado dictamen, debe traerse a colación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida entre otras en la Sentencia 341/2005, de 21 de diciembre, con cita de la más relevante jurisprudencia anterior mantenida en Sentencias tales como la 62/1996, de 17 de octubre o 150/1998, de 2 de julio, y de la cual se hacen eco pronunciamientos más recientes como los de las Sentencias 18/2011, de 3 de marzo, 137/2012, de 19 de junio y 201/2013, de 5 de diciembre, o la 54/2018, de 24 de mayo.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



En concreto señala el Alto Tribunal en la referida sentencia 341/2005 lo siguiente: “[...] *La doctrina constitucional relevante para la resolución de este segundo motivo de impugnación [...] se halla sintetizada en la STC 162/1996, de 17 de octubre (RTC 1996,162) (F.3); síntesis que posteriormente se reproduce en la STC 150/1998, de 2 de julio (RTC 1998,150) (F.4). De acuerdo con dicha doctrina, “cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (SSTC 341/1993 [RTC 1993,341] y 164/1995 [RTC 1995,164]), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales (STC 76/1983 [RTC 1983,76], F.23), en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981 [RTC 1981,40] y 26/1982 [RTC 1982,2], entre otras muchas) o, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía”.*

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, “porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983 [RTC 1983,35]). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (RTC 1982,10) (F.8) y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (RTC 1991,62) [F.4, apartado b)] y 147/1993 (RTC 1993,147) (F.4) como antes citamos, la simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas” (ibidem). Aunque también hemos precisado que “esta proscripción de la reiteración o



reproducción de normas... por el legislador autonómico (leges repetitae) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (STC 47/2004, de 29 de marzo [RTC 2004,47], F.8)”.

Partiendo de esta doctrina jurisprudencial, el Tribunal a continuación matiza su pronunciamiento al caso distinguiendo dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas de las cuales se derivan distintas consecuencias: “[...] *El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto*”.

En suma, la inconstitucionalidad se producirá siempre en el caso de repetición de leyes estatales aprobadas en ámbitos de competencia exclusiva del Estado; en cambio, en el caso de las competencias compartidas según el esquema bases-desarrollo, solo podrá hablarse de dicha inconstitucionalidad en los casos en que esta técnica conlleve infracción de la seguridad jurídica.

A la anterior doctrina se refiere también la reciente Sentencia 54/2018, de 24 de mayo -a la que se ha aludido en consideración previa-, y en la que fue objeto de examen la citada técnica legislativa con motivo de la misma materia que ahora ocupa al anteproyecto de Ley objeto de dictamen y su posible colisión con títulos de competencia exclusiva estatal, como son los previstos en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución. En ella se expresa lo



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



siguiente: “[...] Como señalara la STC 88/1986, de 1 de julio (RTC 1986,88), FJ 5, la estructura autonómica del Estado ha reservado, con alguna salvedad cualificada, el Derecho privado a la potestad central del Estado. De lo que esencialmente se trata, continúa señalando la citada Sentencia, es de verificar que a través de las normas autonómicas (en este caso, de protección de consumidores y usuarios) «no se produzca un novum en el contenido contractual, o en otros términos, de que no se introduzcan derechos ni obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas». Así lo reiteró la STC 264/1993, de 22 de julio (RTC 1993,264), que añade que, «aun cuando las normas autonómicas persigan, mediante el reforzamiento de las obligaciones del vendedor, la protección del consumidor y usuario, la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se inserta dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida por los artículos 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836)» (FJ 5; citada en la STC 157/2004, de 21 de septiembre (RTC 2004,157), FJ 11). [] Si fuera este el caso, bastará con apreciar que la normativa impugnada se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE (RCL 1978,2836) para concluir en su inconstitucionalidad. «En el ámbito de una competencia exclusiva del Estado, resulta asimismo relevante la doctrina constitucional sobre la llamada *lex repetita*. Según la STC 5/2015 (RTC 2015,5), FJ 5, ‘las Comunidades Autónomas no pueden establecer disposición alguna al respecto, ni siquiera para reproducir con exactitud las previsiones estatales, operación que quedaría vedada por la doctrina sobre la *lex repetita* sistematizada por la STC 341/2005, de 21 de diciembre (RTC 2005,341), FJ 9, y cuyo origen último está en la STC 10/1982, de 23 de marzo (RTC 1982,10), FJ 8, según la cual la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la Comunidad Autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que -lo que no es el caso- la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (STC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004,47), FJ 8)» (STC 8/2016, de 21 de enero (RTC 2016,8), FJ 3). [] Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera

directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial”.

De acuerdo con la citada doctrina del Tribunal Constitucional y atendiendo a los límites de la potestad legislativa autonómica en la materia conformados por el marco competencial descrito en la consideración precedente, es preciso formular a continuación con carácter esencial las siguientes observaciones al anteproyecto:

Artículo 8. Irrenunciabilidad de los derechos.- Supone este artículo una reproducción casi literal de lo dispuesto en el artículo 10 del TRLGDCU, dictado por el Estado con carácter de legislación exclusiva en virtud de lo señalado en el artículo 149.1.8ª de la Constitución, conforme indica la disposición final primera del mismo, el cual prevé que *“La renuncia previa a los derechos que esta Norma reconoce a los consumidores y usuarios es nula, siendo, asimismo, nulos los actos realizados en fraude de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Código Civil”*.

Es cierto que el precepto objeto de análisis efectúa una remisión expresa a lo dispuesto en el artículo 6 del Código Civil, lo que deja claro en el texto del anteproyecto que se trata de una reiteración de norma eminentemente de competencia estatal, si bien los genéricos términos en los que se halla redactada con alusión a *“los derechos que son reconocidos a las personas consumidoras por la normativa correspondiente”*, sin explicitar siquiera los que son objeto de regulación por la ley autonómica, otorgan al precepto un alcance que excede de la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor y usuario, lo que hace objetable su regulación.

Artículo 10. Deber de información a las personas consumidoras sobre los riesgos de los bienes y servicios.- El deber de información a los consumidores y usuarios sobre los riesgos de los bienes y servicios se encuentra regulado en el TRLGDCU en su artículo 12, precepto que ostenta el carácter de norma básica estatal al haber sido dictado todo el Capítulo III del Título I, del Libro I en el que se integra, en virtud de las competencias reconocidas al legislador estatal en el artículo 149.1.1ª, 13ª y 16ª de la



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



Constitución, según señala la disposición final primera, apartado 2 de la citada Ley.

El artículo del anteproyecto viene a desarrollar la citada norma básica estatal por cuanto en sus diferentes apartados completa y detalla el alcance de ésta con especificación de determinadas condiciones y requisitos en lo que atañe a determinados productos que incluyan sustancias peligrosas o vayan destinadas al cuidado personal -apartados 2 al 5- por lo que nada cabe objetar respecto a su regulación. No es posible, sin embargo, decir lo mismo respecto de su **apartado 1** por cuanto al referirse al deber de información general de los riesgos y productos que incumbe a las empresas, omite que hayan de ser tenidas en cuenta las “*características*” de los bienes y servicios a las que sí se refiere expresamente la norma básica estatal. Ello redundaría, en definitiva, en una merma respecto del objeto de la información a la que tienen derecho las personas consumidoras.

Procede, en consecuencia, que la redacción del apartado 1 del artículo 10 del anteproyecto se adecúe a lo previsto por el legislador básico estatal.

Artículo 16. Producto inseguro.- La regulación de la seguridad general de los productos se ha llevado a cabo por el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, norma básica dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.16ª de la Constitución, que le atribuye competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad. En concreto el artículo 3, regulador de la evaluación de la seguridad de un producto, explicita en su apartado 5 tres presupuestos en los cuales un producto ha de presumirse que es inseguro, recogiendo como primero de ellos que “*a) El producto o las instalaciones donde se elabore carezcan de las autorizaciones u otros controles administrativos preventivos necesarios establecidos con la finalidad directa de proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. En particular, cuando estando obligado a ello, el producto haya sido puesto en el mercado sin la correspondiente «declaración CE de conformidad», el «marcado CE» o cualquier otra marca de seguridad obligatoria*”.



El **artículo 16, apartado 2** del anteproyecto regula tales presupuestos si bien en el subapartado a) se ha omitido el primer inciso del precepto estatal que se acaba de reproducir -el referido a que los productos o las instalaciones donde éstos se elaboren carezcan de las autorizaciones administrativas necesarias-, omisión que supone una restricción a efectos de poder presumir cuándo un producto es inseguro respecto de lo dispuesto con carácter general por el legislador básico estatal.

Es cierto que el **artículo 18**, regulador de las *“Actividades carentes de autorización, declaración responsable o comunicación”*, se refiere, aunque no en idénticos términos, al requisito exigido por la norma reglamentaria estatal cuando expresa que son productos y bienes inseguros los derivados de toda actividad productiva, de distribución y comercialización *“carentes de las autorizaciones generales y específicas preceptivas”*, mas en él se sigue omitiendo la referencia a *“los controles administrativos preventivos necesarios establecidos con la finalidad directa de proteger la salud y seguridad de los consumidores y usuarios”* que contiene la norma reglamentaria estatal, y aun cuando la declaración responsable o comunicación pudieran incardinarse dentro de tales controles administrativos previos, es lo cierto que los términos empleados en aquélla pueden resultar comprensivos de otros controles administrativos previos también necesarios.

En definitiva, razones de seguridad jurídica hacen necesario que el precepto objeto de estudio respete en su literalidad de forma íntegra lo previsto en la norma reglamentaria básica estatal a efectos de presumir cuando un producto es inseguro.

Artículo 19. Sujetos responsables.- En el **apartado 3** de este artículo se prevén las obligaciones que incumben a las empresas productoras, recogiendo en el **subapartado c)** la de indicar los datos de identificación de la empresa y referencia del productor y del lote de fabricación, explicitando que los datos relacionados con dicho lote *“[...] deberán conservarse por la empresa productora, para cualquier producto, durante tres años. En los productos con fecha de caducidad o consumo preferente este plazo podrá reducirse a seis meses a partir del final de esa fecha”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

El precepto que se acaba de reproducir es trasunto del artículo 4, apartado 2.c) del citado Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, norma que ostenta el carácter de básica al haber sido dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.16ª de la Constitución, si bien en este último se indica que dichos datos “[...] *deberán conservarse por el productor, para cualquier producto, durante tres años. En los productos con fecha de caducidad o consumo preferente, este plazo podrá reducirse al de un año a partir del final de esa fecha*”.

La rebaja de un año a seis meses que recoge el precepto autonómico supone una minoración en el nivel de exigencia a los productores en lo que concierne a la obligación de conservación de datos relacionados con el lote de fabricación que se impone a aquéllos por la norma básica y, en consecuencia, una merma en la garantía de seguridad general de los productos. Debe, en consecuencia, respetarse por el precepto autonómico el plazo que prevé la norma reglamentaria básica.

Artículo 36. Obligaciones de las empresas en la atención a las personas consumidoras.- En el **apartado 4** de este artículo se regulan los datos que han de incluirse en la información que las empresas han de poner a disposición de las personas consumidoras a efectos de que éstas puedan presentar quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados, apreciándose nuevamente una reproducción parcial de lo dispuesto en la norma básica, en concreto en el artículo 21, apartado 3 del TRLGDCU, al haberse omitido su último inciso conforme al cual “*Los empresarios comunicarán además su dirección legal si esa no coincidiera con la habitual para la correspondencia*”.

Por cuanto la omisión detectada en la norma autonómica respecto de la básica estatal pudiera obstaculizar el derecho que asiste a los consumidores de interponer quejas y reclamaciones o solicitar determinada información sobre los bienes y servicios ofertados o contratados en el supuesto de que la dirección legal del empresario no coincidiera con la postal habitual para la correspondencia, debe concluirse que su redacción actual vulnera la legislación básica, por lo que debe ser completado en el sentido indicado.



Artículo 41. Derecho de información sobre productos, servicios y actividades.- Se prevén en el **apartado 2** de este artículo los requisitos que ha de reunir la información que figure en los envases, embalajes y etiquetas de los productos, efectuando a continuación una enumeración de los aspectos relacionados con las características de los bienes entre los que se incluye “a) *La naturaleza, finalidad, denominación usual y comercial si la tuvieses, y la identificación del proveedor*”.

Tales requisitos se encuentran regulados con carácter de norma básica en el artículo 18, apartado 2 del TRLGDCU, si bien en su subapartado a) se alude al “*Nombre y dirección completa del productor*”. En consecuencia la norma autonómica, si bien puede añadir como requisito *ad extra* el de la identificación del proveedor -como así lo ha hecho también respecto de otros como el del origen del bien, su medida o peso-, lo que no puede es prescindir en su regulación del requisito exigido por la legislación básica estatal referido a la identificación del productor y su dirección completa.

Procede, en consecuencia, completar el apartado objeto de estudio en el sentido que se acaba de indicar.

Artículo 76. Requisitos adicionales.- Contempla este artículo una serie de requisitos que han de incluirse en la información que acompaña a toda propuesta de contratación a distancia y fuera del establecimiento mercantil, requisitos que han de considerarse adicionales, aun cuando en el artículo no se dice expresamente, a los ya recogidos en el artículo anterior para todas las modalidades especiales de relaciones de consumo.

Tales requisitos se encuentran regulados en el artículo 97 del TRLGDCU, precepto dictado por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación mercantil, procesal y civil conforme al artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución, si bien cotejada la regulación de éste y la de los artículos 75 y 76 del anteproyecto, se observa que hay requisitos establecidos en la norma estatal que no se recogen en el anteproyecto autonómico, en concreto nos estamos refiriendo a los previstos en las letras h) -lengua en las que podrá formalizarse el contrato-, j) -asunción del coste de devolución de los bienes en caso de desistimiento-, o) -la existencia de



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



códigos de conducta y la forma de conseguir ejemplares-, o s) -la funcionalidad de los contenidos digitales cuando proceda-. E incluso se regula alguno de ellos que se aparta de lo previsto por el legislador estatal como es el caso de la letra d) del artículo 76 que recoge *“El coste del uso de la técnica de comunicación a distancia, si este es superior a las tarifas básicas del servicio”*, en tanto que la letra f) del citado artículo 97, se refiere a *“El coste de la utilización de la técnica de comunicación a distancia para la celebración del contrato, en caso de que dicho coste se calcule sobre una base diferente de la tarifa básica”*.

Conviene traer a colación a propósito de la regulación examinada lo expresado en la tan citada Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2018, de 24 de mayo, conforme a la cual “[...] *La competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengan reconocidos en normas aprobadas por el legislador competente, esto es, el estatal. Desde esta perspectiva, solo cabría entender que el precepto resulta constitucional si, desde la perspectiva informativa que hemos considerado constitucionalmente admisible, hiciera una reproducción o reiteración fiel de la norma estatal [...]*” (Fundamento jurídico 9.a).

En consecuencia y dado que la regulación que ofrece el artículo objeto de estudio se separa de la dictada por el legislador estatal al amparo de competencias exclusivas ha de proponerse, o bien su supresión, o bien su ajuste de forma íntegra a la redacción que ofrece el citado artículo del TRLGDCU, con remisión expresa a la legislación estatal de referencia.

Artículos 125, 126 y 127. Infracciones leves, graves y muy graves.-

El artículo 49 del TRLGDCU plasma un elenco de infracciones en materia de defensa de consumidores y usuarios que, al presentar carácter básico de acuerdo con lo indicado en la disposición final primera apartado 2, supone un mínimo común para todo el territorio. El epígrafe n) del apartado 1 abre la vía a la tipificación de infracciones por las Comunidades Autónomas al recoger como infracción en términos genéricos *“El incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o disposiciones que*



la desarrollen, en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación". Tal posibilidad regulatoria, no obstante, habrá de respetar en cualquier caso el mínimo común fijado en el precepto básico.

Contrastando la dicción de los artículos 125, 126 y 127 del anteproyecto -referentes, respectivamente, a infracciones leves, graves y muy graves- con el citado precepto estatal, no resulta tarea fácil apreciar que se haya respetado en los mismos la regulación dictada con carácter básico.

Así, en unos casos se hace alusión a algunos de los tipos recogidos en el precepto estatal pero sin ceñirse en su totalidad al mismo, lo que atenta contra la seguridad jurídica al desconocerse si en tal opción reside la pretensión de no aplicación de todo el precepto. De esta circunstancia son mero ejemplo la infracción calificada como leve en el artículo 125.11 relativa a *"El incumplimiento de las disposiciones que regulen el mercado, etiquetado y envasado de productos, así como la publicidad sobre bienes y servicios, que no tengan en carácter de graves o muy graves"*, mientras el artículo 49.1.f) básico establece *"El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios"*; la contemplada como grave en el artículo 126.2 concerniente a *"El incumplimiento de las disposiciones sobre salud o seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para las personas consumidoras"*, mientras el artículo 49.1.b) básico prevé *"Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, ya sea de forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate"*; o la prevista en el artículo 126.9 sobre *"El fraude en la prestación de toda clase de servicios, de forma que se incumplan las condiciones, calidad, cantidad, intensidad o naturaleza de los mismos, conforme a la categoría con que estos se ofrezcan o correspondan a su naturaleza"*, cuando el artículo 49.1.d) básico establece *"La alteración, adulteración o fraude en bienes o servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de productos de*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



naturaleza duradera y en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio”-.

En otros supuestos no se logra advertir que se haya incluido en el -listado de infracciones autonómico que se ha elaborado la recogida con carácter básico en la norma estatal -este es el caso de la infracción tipificada en el artículo 49.1.c) relativa a *“El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública”*; o la prevista en el epígrafe o) relativa a *“La obstrucción o negativa a suministrar las condiciones generales de la contratación que establece el artículo 81.1 de esta Ley”-.*

Ante tales disfunciones se hace imprescindible una revisión del listado de infracciones incorporado a los preceptos que se comentan, de modo que se asegure que en los mismos se incluyen las recogidas en la norma básica y que se respeta el ámbito y alcance previsto en la misma.

Artículo 128. Infracciones muy graves por concurrir determinadas circunstancias.- Este artículo recoge una serie de circunstancias que llevarán a calificar como *“muy graves”* las infracciones *“graves”* en que concurran.

El **apartado 7** contempla que *“El incumplimiento del régimen establecido para los contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, los de contratación a distancia, contratación telefónica o de contratación con medios de la sociedad de la información, se clasificarán como infracciones muy graves cuando el volumen de negocio o facturación realizada a que se refiere la infracción sea superior a 601.000 €”*.

El artículo 50 del TRLGDCU, precepto de carácter básico de acuerdo con la disposición final primera apartado 2, dispone que las infracciones tipificadas en el apartado 2 del artículo 49 -incumplimiento del régimen establecido en materia de contratos celebrados fuera de establecimientos



mercantiles e incumplimiento de obligaciones que impone la regulación de contratos celebrados a distancia- se considerarán como infracciones muy graves cuando *“exista reincidencia o el volumen de la facturación realizada a que se refiere la infracción sea superior a 601.012,10 euros”*.

La omisión en el precepto autonómico de la *“reincidencia”* prevista en la norma básica vulnera el principio de seguridad jurídica, en cuanto podría entenderse que limita los supuestos en que dichas infracciones han de ser consideradas muy graves. Se considera, por ello, que debería incluirse la mención a tal circunstancia en el precepto que es objeto de comentario.

Asimismo, la cantidad prevista en el precepto debería adaptarse a la fijada en la norma básica.

Artículo 130. Sanciones.- El apartado 3.a) recoge otras medidas sancionadoras, separándose del artículo 52.a) del TRLGDCU de carácter básico al excluir algunos de sus términos, lo que restringe las posibilidades sancionatorias de la Administración y, por ende, limita la cobertura del bien jurídico protegido. En tal sentido se prevé en el anteproyecto, por un lado, la posibilidad de que como sanción accesoria se acuerde *“el decomiso de la mercancía adulterada, falsificada, fraudulenta o no identificada, o que pueda suponer un riesgo para la persona consumidora”*, omitiendo la que se encuentre *“deteriorada”*. Por otro, dispone que serán de cuenta del infractor los gastos que originen las operaciones de *“intervención, depósito, comiso y destrucción de la mercancía”*, omitiendo *“las derivadas del transporte, [y] distribución”* que contempla el precepto básico mencionado. Tales omisiones deberían ser subsanadas incorporando la norma básica en toda su extensión.

En el epígrafe b) alude el artículo 130.3 a la publicidad de las sanciones impuestas, siempre que concurra alguna de las circunstancias de riesgo para la salud, seguridad *“o intereses económicos de las personas consumidoras”*, reincidencia en infracciones análogas o acreditada intencionalidad. El artículo 52 del TRLGDCU citado prevé en su epígrafe b) los supuestos en que se efectuará la publicidad de las sanciones impuestas *“siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada”*.



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



intencionalidad en la infracción". El inciso introducido por la norma autonómica alusivo a los *"intereses económicos de las personas consumidoras"* constituye un concepto jurídico indeterminado que introduce un gran margen de inseguridad jurídica -resulta del todo incierto quién ha de apreciar su concurrencia y con qué límites-, por lo que debería ser eliminado del anteproyecto.

Artículo 149. Caducidad del procedimiento.- El apartado 1 señala que si no hubiese recaído resolución en el procedimiento sancionador transcurrido un plazo de nueve meses desde la iniciación del mismo, teniendo en cuenta las posibles interrupciones de su cómputo por causa imputable a la parte interesada o por suspensión, *"se iniciará el cómputo del plazo de caducidad establecido en la ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas"*.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados de oficio el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración de la obligación de resolver, añadiendo en su epígrafe b) que *"En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de actuaciones con los efectos previstos en el artículo 95"*.

La redacción empleada en el apartado objeto de comentario genera una enorme inseguridad jurídica, pues parece que pretende iniciar el cómputo de un nuevo plazo para declarar la caducidad, si bien dicha circunstancia concurrirá conforme al precepto básico cuando transcurra el plazo del procedimiento -en este caso fijado en nueve meses- sin que haya recaído ni se haya notificado la resolución expresa del mismo. Procede, por ello, su modificación y adaptación a la citada normativa.

El apartado 2 determina como casos de suspensión del plazo de caducidad *"La práctica de pruebas, la solicitud de informes o la realización*



de análisis". Tales supuestos deben adecuarse a los requisitos establecidos con carácter básico por el artículo 22.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, que en el epígrafe d) recoge el supuesto de que *"se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses. En el caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento"*; y en el epígrafe e) contempla el supuesto de que *"deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente"*. Ha de remitirse, por tanto, la regulación pretendida a lo dispuesto en el citado precepto básico.

2. Exceso competencial. Independientemente de las observaciones señaladas en el anterior bloque, es preciso objetar también con carácter esencial los preceptos del anteproyecto que a continuación se relacionan, los cuales, sin ser transcripción de preceptos estatales, rebasan el marco competencial asumido por la Comunidad Autónoma.

Artículo 114. Arbitraje de Consumo.- El apartado 6 de este precepto prevé que *"Para que una reclamación pueda interponerse por vía arbitral deberá acreditarse haber intentado una mediación entre las partes con carácter previo a la solicitud de admisión por la Junta Arbitral de Consumo"*. Pretende recoger, de este modo, la norma autonómica la exigencia de un requisito específico y previo para poder acceder al arbitraje de consumo.

El Sistema Arbitral de Consumo se regula en el artículo 57 y siguientes del TRLGDCU como sistema extrajudicial de resolución de conflictos entre los consumidores y usuarios y los empresarios, en el que *"sin formalidades especiales"* y con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes se resuelven las reclamaciones que los consumidores hayan presentado. El apartado 2 del mencionado artículo 57 dispone que la organización, gestión y administración de dicho sistema y el procedimiento de resolución de conflictos se establecerá reglamentariamente por el Gobierno. La citada regulación ha sido dictada en virtud del artículo 149.1.6ª de la Constitución



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



que otorga al Estado competencias exclusivas en materia de legislación procesal, según expresa la disposición final primera apartado 3 de la norma. Resulta patente, por ende, que la regulación de aspectos procedimentales en la materia excede de la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma.

Pero es que, además, no puede obviarse que en base a la competencia citada el Gobierno aprobó el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que regula el Sistema Arbitral de Consumo. En esta norma se diseña el procedimiento arbitral en los artículos 33 y siguientes, el cual comienza con una solicitud de arbitraje que podrá ser inadmitida si no cuenta con los requisitos que señala, entre los cuales no se halla la acreditación de haber intentado una mediación previa. En consonancia con ello en el artículo 37.3 se expresa que en el supuesto de que no se aprecien causas de inadmisión, *“En la resolución que acuerde el inicio del procedimiento arbitral constará expresamente la admisión de la solicitud de arbitraje, la invitación a las partes para alcanzar un acuerdo a través de la mediación previa en los supuestos en que proceda y el traslado al reclamado de la solicitud de arbitraje para que, en el plazo de 15 días, formule las alegaciones que estime oportunas para hacer valer su derecho”*. Se configura así la mediación como trámite a cumplimentar una vez admitida la solicitud de arbitraje.

Por su parte, el artículo 38 establece que *“1. Cuando no existan causas de inadmisión de la solicitud de arbitraje se intentará mediar para que las partes alcancen un acuerdo que ponga fin al conflicto, salvo oposición expresa de cualquiera de las partes o cuando conste que la mediación ha sido intentada sin efecto. [] 2. La mediación se regirá por la legislación sobre la materia que resulte de aplicación, correspondiendo, no obstante, al secretario de la Junta Arbitral de Consumo dejar constancia en el procedimiento arbitral de la fecha de inicio y fin de la mediación, así como del resultado de ésta. [] 3. En todo caso, quien actúe como mediador en el procedimiento arbitral está sujeto en su actuación a los mismos requisitos de independencia, imparcialidad y confidencialidad exigidos a los árbitros”*.

Se contempla, de este modo, por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas, la invitación a la mediación como trámite inserto en el procedimiento arbitral ya iniciado, por lo que la pretensión del legislador



autonómico de que dicha mediación se configure como requisito de admisión de la solicitud de arbitraje no solo excede del ámbito competencial que le concierne, sino que además contradice la regulación del Estado en este ámbito. A la vista de tales conclusiones se considera que el apartado citado debería ser eliminado del anteproyecto.

Artículo 139. Responsabilidad por las infracciones.- Determina este precepto los diferentes responsables de las infracciones tipificadas en la ley señalando a los autores de las mismas, a los profesionales que hayan cooperado a la comisión de la infracción, al personal de gestoría o dirección de empresas cuando su conducta haya sido necesaria en la comisión de la infracción o a quienes en beneficio propio hayan colaborado adquiriendo u ofertando productos ilegales.

Continúa señalando -de modo similar a lo establecido en el artículo 96 de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección general de las personas consumidoras y usuarias de Galicia- en el **apartado 3** los supuestos de que una infracción sea imputada a una persona jurídica, la posibilidad de considerar responsables a las personas físicas que integren los organismos rectores o de dirección o administración, así como el personal técnico responsable de la elaboración y control; en el **apartado 5** que en el supuesto de infracciones cometidas por personas jurídicas que se extingan o se encuentren en situación concursal antes de ser sancionadas la responsabilidad administrativa deberá exigirse también a las personas físicas que componen sus órganos de dirección o administración en el momento de la comisión de la infracción; y en el **apartado 6** que las responsabilidades pecuniarias por las sanciones impuestas antes de la extinción de la personalidad jurídica, si no fueran satisfechas en la liquidación, se transmiten a socios o partícipes en el capital, quienes deben responder mancomunadamente y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les haya adjudicado.

La regulación recogida en los aludidos apartados presenta un claro carácter mercantil, el cual excede de la competencia de la Comunidad Autónoma al incurrir en el ámbito de competencia exclusiva del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª de la Constitución. Se considera, por ende, que deben ser suprimidos del texto del anteproyecto.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



V

Observaciones no esenciales.- Procede seguidamente efectuar otras observaciones, desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de sistemática o simples extremos de redacción suscitados por el texto del anteproyecto, cuya atención redundaría en la calidad técnica de la futura Ley.

Título del anteproyecto.- Conforme al apartado I.b).7 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades-, la nominación de la disposición *“Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

En el anteproyecto se utiliza la denominación *“sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha”*, si bien la regulación que aborda es más amplia pues comprende también, entre otras, las responsabilidades de las personas consumidoras, las relaciones de consumo, las obligaciones que incumben a los empresarios en la prestación de servicios o la intervención administrativa en materia de consumo.

Ha de sugerirse, en consecuencia, otro título más identificativo del amplio contenido del anteproyecto, como podría ser el empleado por la norma autonómica actualmente vigente en la materia: *“Ley del Estatuto del Consumidor”*.

Exposición de Motivos.- Se observa cierto desorden en la exposición de normativa que se contempla en los dos primeros párrafos, en los que se intercala normativa estatal y autonómica sin seguir un orden lógico, citándose incluso de forma repetida el título competencial autonómico que ampara la iniciativa legislativa proyectada.

Así, lo lógico sería tras la cita del artículo 51 de la Constitución en el primer párrafo aludir a la norma estatal básica en la materia, esto es el TRLGDCU, y seguidamente referirse al título competencial autonómico, el



artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, así como a las leyes autonómicas previas dictadas en ejercicio del mismo.

En cuanto a la reproducción del artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, además de duplicarse, se advierte que la del segundo párrafo es incompleta al haberse omitido la referencia al artículo 149.1.16 de la Constitución, a lo que hay que añadir que la cita completa de la Ley Orgánica aprobatoria de aquél debiera figurar en el primer párrafo.

En el párrafo segundo debiera suprimirse, de una parte, el inciso *“todo ello sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia”*, en tanto que no forma parte de ninguno de los artículos que se citan y se muestra inconexo con el restante contenido del párrafo; y de otra parte, también es prescindible el inciso *“[...] es conveniente la aprobación de una nueva ley que, de manera especial, complete la tutela administrativa de las personas consumidoras”*, que tampoco encaja con la restante redacción del párrafo. Finalmente se propone suprimir el último inciso en el que se señala que *“La norma estatal seguirá siendo de aplicación en aquellas materias que sean competencia exclusiva del Estado o constituyan normativa básica”*, en tanto que, además de expresar una obviedad, constituye una declaración meramente didáctica, impropia del contenido de una Exposición de Motivos a tenor del apartado I.c).12 de las Directrices de técnica normativa.

Procede, asimismo, eliminar de forma íntegra el último párrafo de la Exposición de Motivos en el que se inserta una fórmula promulgatoria propia de una disposición de carácter general de la Administración y no de una Ley.

Por último, dada su extensión ha de proponerse, conforme dispone el apartado I.c).15 de las Directrices de técnica normativa, su división en apartados que habrán de identificarse con números romanos centrados en el texto.

Artículo 4. Derechos básicos.- En el **apartado 2** que reconoce el derecho de las personas consumidoras a la protección de sus intereses económicos y sociales, confunde el alcance de dicho derecho la introducción



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



en su redacción del inciso “y con especial incidencia en los intereses colectivos y difusos”, aparte de que resulta poco clarificador el empleo del término “difusos” para referirse a los intereses. Ha de proponerse, en consecuencia, o bien la supresión del inciso en cuestión, o bien su redacción en términos más claros y concretos.

De otra parte, el **apartado 7** que se refiere a “*La promoción por la Administración del consumo sostenible y responsable*”, no recoge propiamente un derecho sino más bien un principio de actuación que tendría un encuadre mucho más lógico en el artículo 3 referido a los “*Principios informadores*”.

Artículo 5. Nuevos derechos.- Prevé el **apartado 5** como nuevo derecho que se reconoce a las personas consumidoras “*El desarrollo de mecanismos de resiliencia ante situaciones de emergencia o crisis que puedan derivar, de forma sobrevenida y ajena, en riesgos de exclusión en el conjunto de las personas consumidoras*”. Tal y como aparece configurado ha de señalarse que más que de un derecho cabría hablar de un mandato dirigido a las Administraciones Públicas para que desarrollen y pongan en marcha dichos mecanismos y, en consecuencia, este apartado también tendría un mejor encaje legal en el artículo 3, como principio de actuación.

Artículo 9. Deber general de seguridad.- El **apartado 3** del artículo contiene un mandato dirigido a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en relación con la seguridad infantil cuyo contenido no es demasiado claro en materia de consumo habida cuenta de los términos genéricos que se emplean en su redacción al referirse a la “[...] *adopción de las medidas pertinentes para garantizar, especialmente, la seguridad infantil en el ámbito escolar y en tiempo de ocio*”.

Se propone, por ello, la siguiente redacción alternativa: “*La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha adoptará las medidas pertinentes para garantizar, especialmente, la seguridad de los bienes y servicios destinados al consumo infantil en el ámbito escolar y en tiempo de ocio*”.



Artículo 14. Red de Alerta de Productos de Consumo.- El mandato que se contiene en el **apartado 2** para que se lleven a cabo actividades de inspección y control de modo permanente para detectar productos tóxicos o peligrosos, debiera completarse indicando a quién se encomienda la realización de dichas medidas.

Artículo 28. Información del precio o contraprestación.- El **apartado 2** determina que sólo podrá exigirse por parte de una empresa un precio o una contraprestación “[...] *siempre que la información sobre el precio o contraprestación no dé lugar a confusión o sea suficientemente clara sobre cuál es el precio o contraprestación a satisfacer. En estos supuestos, solo podrá exigirse aquella parte no afectada por la confusión o falta de claridad*”. Aprecia el Consejo que tal previsión genera inseguridad jurídica y pudiera ser fuente de conflictos en cuanto que no especifica a quién corresponde apreciar cuándo la información sobre el precio no da lugar a confusión o es suficientemente clara, y si la consecuencia derivada, esto es que solo pueda exigirse la parte del precio no afectada por la confusión, es demandable en el momento mismo de adquisición del bien o de la prestación del servicio o ha de diferirse a un momento posterior.

Debiera, en consecuencia, aclararse el alcance de la regulación con expresión de los aspectos anteriormente referidos.

Artículo 30. Precios dinámicos.- Razones de sistemática normativa aconsejan que la definición que de dichos precios se contempla en las cuatro últimas líneas del precepto se incluya en el artículo 2 del anteproyecto de Ley dedicado a las definiciones.

Artículo 31. Fluctuación de precios.- Contiene el artículo una encomienda de desarrollo reglamentario en la materia que se atribuye a las “*administraciones públicas con competencias en materia de consumo y regulación económica eficiente*”. La utilización de este calificativo se estima innecesaria a efectos de referirse a dichas competencias, además de no constituir una denominación común para referirse a las mismas. Se propone, por ello, la sustitución de la expresión “*regulación económica eficiente*” por la genérica de “*economía*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Artículo 32. Cláusulas abusivas y prácticas comerciales desleales.- Comienza el apartado 1 del artículo efectuando una remisión genérica a la normativa reguladora de las cláusulas abusivas y prácticas comerciales desleales para después, en su apartado 2, regular la obligación que incumbe a la Administración autonómica de publicar en la web del Gobierno de Castilla-La Mancha dichas cláusulas y prácticas. Ambas regulaciones tienen un alcance y objeto bien diferenciado por lo que no se entiende el inciso “*Con independencia de lo establecido en el apartado anterior [...]*”, con el que comienza la redacción del **apartado 2**. Ha de proponerse, por ello, su supresión.

Artículo 35. Servicios de atención a las personas consumidoras por parte de las empresas.- En el **apartado 3** referente a los medios de los que han de disponer las empresas para que las personas consumidoras puedan presentar reclamaciones y éstas puedan ser atendidas cuando no existan establecimientos físicos de la empresa, no se entiende la inclusión de la expresión “*de acuerdo con el artículo anterior*”, dado que en dicho artículo, el 34, que enumera las distintas actuaciones de protección que han de llevar a cabo las administraciones públicas, no se refiere en ninguna de ellas a la presentación de reclamaciones por parte de las personas consumidoras. Se propone, por ello, su supresión.

Artículo 47. Derechos de las asociaciones de personas consumidoras.- El recogido en el **apartado 3, letra i)**, referido a colaborar con las administraciones públicas en la detección, localización y comunicación de actividades y prácticas irregulares que afecten a las personas consumidoras, se configura más como una obligación que se impone a tales asociaciones que como un derecho de las mismas. Se propone, de este modo, su inclusión en el artículo 48 donde se hacen objeto de regulación las obligaciones que incumben a las asociaciones de personas consumidoras.

Artículo 49. Consejo de Personas Consumidoras y Usuarías de Castilla-La Mancha.- Se configura el citado Consejo como un órgano colegiado “*de consulta y participación de las asociaciones de personas consumidoras en Castilla-La Mancha*”, definición del órgano que hace que guarde una notable similitud con el Consejo Regional de Consumo de



Castilla-La Mancha, que se define en el artículo 50 como órgano administrativo, sin personalidad jurídica, ni patrimonio propio, “*de carácter consultivo y de participación de las personas consumidoras para la protección y la defensa de sus intereses*”. Este aspecto ya ha sido puesto de manifiesto en trámite de información pública por la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica haciendo alusión a una posible duplicidad de órganos, máxime teniendo en cuenta la composición del citado Consejo Regional según un borrador de Decreto previsto para su regulación; observación que fue contestada en el informe sobre las alegaciones formuladas al anteproyecto señalando que la naturaleza, composición y funciones del Consejo Regional de Consumo son mucho más amplias.

Aun desconociéndose el contenido de dicho borrador de Decreto, y la posible correspondencia que pudiera existir en cuanto a la composición de ambos órganos, sí que procede ahora incidir en que la configuración de éstos en el anteproyecto de Ley como órganos consultivos y de participación de las personas consumidoras, induce razonablemente a pensar que pudiera existir en la práctica una duplicidad en cuanto a sus competencias y funciones. Procede, por tanto, que en el artículo objeto de análisis se delimiten las principales funciones de dicho Consejo de Personas Consumidoras y Usuarias y se concrete su ámbito de actuación en relación con el Consejo Regional de Consumo de Castilla-La Mancha.

Artículo 50. Consejo Regional de Consumo de Castilla-La Mancha.- Incluye el apartado 4 del artículo una regulación que nada tiene que ver con los anteriores apartados, -referidos a la definición del órgano, la regulación de su composición, estructura y funcionamiento y su función de consulta preceptiva en la tramitación de disposiciones de carácter general-, pues se contempla de forma genérica el deber de las administraciones públicas de promover la participación ciudadana en ámbitos territoriales con carácter sectorial en materia de consumo, impulsando mecanismos que faciliten su actividad en redes digitales.

Dado el contenido del apartado en cuestión debe proponerse su eliminación del artículo 50 y su inclusión, si procede, en el artículo 3 del anteproyecto referido a los principios informadores, como una concreción del



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



recogido en el apartado 9 referido a la *"Participación de las personas consumidoras"*.

Artículo 51. Voluntariado de consumo.- El **apartado 4** del artículo remite a un posterior desarrollo reglamentario la creación de un registro autonómico de voluntariado de consumo así como el procedimiento de inscripción en el mismo. Dado que el voluntariado de consumo se concibe en el apartado 3 *"como parte integrante del voluntariado social, medioambiental y comunitario"*, procede cuestionarse la necesidad de crear un registro propio cuando el artículo 12 de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, del Voluntariado de Castilla-La Mancha, ya creó en su artículo 9, el Registro Central de Entidades de Voluntariado, regulado actualmente por Decreto 127/1996, de 15 de octubre, en el que habrán de inscribirse todas las entidades acreditadas que desarrollen actividades de carácter cívico o social (artículo 12.1 en relación con los artículos 9 y 3.2 de dicha Ley).

Artículo 52. Responsabilidad de las personas consumidoras.- Se explicita en el **apartado 2** del artículo hasta dónde ha de llegar la responsabilidad social de las personas consumidoras señalando que comprenderá, entre otras, la prevista en su **apartado c)** referida a *"Evitar el fomento y financiación de redes ilegales o del crimen organizado y, en particular, la comercialización de productos falsificados, de imitación o que no estén sujetos a los controles establecidos"*. Al respecto ha de señalarse que esta responsabilidad no atañe ni puede hacerlo a las personas consumidoras, pues resulta harto difícil imaginar cómo éstas pueden evitar la financiación del crimen organizado o la comercialización de productos falsos. Aprecia el Consejo que la responsabilidad en el ejercicio de dicha obligación puede incumbir a los empresarios, productores o proveedores de productos o servicios pero no a las personas consumidoras, por lo que ha de proponerse su supresión del artículo analizado.

Artículo 55. Promoción de ventas.- Se define en el **apartado 1** del artículo el concepto de promoción de ventas, debiendo proponerse, por razones de sistemática normativa, que tal regulación se incluya en el artículo 2 dedicado a las definiciones.



Idéntica observación cabe efectuar respecto de la definición de “*invitaciones a comprar*” que contempla el **artículo 56**.

Artículo 65. Requisitos formales de la documentación.- En el **apartado 1** se expresa que la documentación que tiene carácter obligatorio ha de cumplir los requisitos formales y de accesibilidad para facilitar su lectura y comprensión que se enumeran a continuación en dos subapartados, a) y b), si bien el b) no establece propiamente un requisito sino que remite a un posterior reglamento la regulación del tamaño de la letra y las condiciones del contraste que permitan que la lectura y la comprensión del texto sean plenamente accesibles. Ha de proponerse por ello que el único requisito exigible referido al tamaño de la letra y su contraste se integre en el contenido del apartado 1, pudiéndose regular en un apartado 2 la remisión al desarrollo reglamentario. Asimismo el actual apartado 2, pasaría a ser el 3.

Artículo 71. Precio de los servicios.- Es objeto de regulación en este artículo la libertad de precios de los servicios y los requisitos que han de reunir en caso de que tengan que incorporarse piezas, recambios, accesorios o bienes, artículo este que por su contenido tendría un mejor encaje en el Capítulo III del Título III, referido a las “*Obligaciones en la prestación de servicios*”.

Artículo 72. Recargos y suplementos en el precio del servicio.- Por la obviedad de su contenido ha de sugerirse la supresión del **apartado 1** que señala “*Salvo lo establecido por normativa sectorial específica, será de aplicación lo dispuesto en el presente artículo*”, y en su lugar comenzar el precepto con la siguiente redacción u otra similar: “*Además de lo dispuesto en la normativa sectorial específica, en el caso de aplicarse recargos o suplementos en el precio del servicio habrán de tenerse en cuenta los siguientes requisitos: [...]*”.

A su vez y por la misma razón ya indicada respecto del artículo 71, se propone su inclusión en el Capítulo III del Título III.

Artículo 73. Códigos de mejores prácticas.- El contenido de este artículo nada tiene que ver con el contenido del Título en el que se inserta



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



denominado “*Relaciones de consumo*”, proponiéndose su inclusión en el Título I del anteproyecto de Ley referido al “*Objeto, ámbito de aplicación, actividad administrativa y principios informadores*”.

Asimismo, debería completarse su contenido normativo expresando a quién va dirigido el mandato de promover la adopción de dichos códigos de mejores prácticas.

Artículo 74. Modalidades especiales de relaciones de consumo.-

Bajo este título se regulan hasta un total de cinco modalidades: las de consumo a distancia y relaciones de consumo fuera del establecimiento mercantil, por venta automática, por venta a domicilio, por subasta pública y por venta ambulante o no sedentaria. En todas ellas, a efectos de definir tales relaciones por referencia a los distintos tipos de venta en los que surgen, se alude a las definiciones que de las mismas se contiene en el TRLGDCU -artículo 92 referido a los contratos celebrados a distancia y fuera del establecimiento mercantil- y en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista -artículo 49 referido a la venta automática, artículo 53 referido a la venta ambulante no sedentaria, y artículo 56 referido a la venta en pública subasta-.

Se trata en todos los casos que se acaba de indicar de definiciones contractuales dictadas por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia civil y mercantil conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución, tal y como se explicita en la disposición final primera, apartado 3 del TRLGDCU y en la disposición final única de la referida Ley 7/1996, de 15 de enero.

Es cierto que las definiciones que se efectúan de cada una de esas relaciones contractuales reproducen de forma íntegra lo dispuesto al efecto por el legislador estatal en base a su competencia exclusiva mas, teniendo en cuenta que lo que define el precepto autonómico son “*relaciones de consumo*” surgidas con motivo de tales relaciones contractuales, puede entenderse que en este caso tal regulación está al alcance de la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor y usuario. En idéntico sentido ha sido ya abordado por otras iniciativas legislativas autonómicas



como es el caso del Código de Consumo de Cataluña aprobado por la Ley 22/2010, de 20 de julio, en el Título II de su Libro Segundo.

No obstante lo anterior, cabe cuestionar la necesidad de abordar tales definiciones en el anteproyecto de Ley en tanto que las mismas ya se encuentran reguladas con remisión expresa a lo dispuesto por el legislador estatal en la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha, concretamente en sus artículos 43 -ventas a distancia-, 45 -ventas automáticas-, 47 -ventas domiciliarias-, 50 -ventas en subasta pública-, y 52 -ventas ambulantes o no sedentarias-. Téngase en cuenta, además, que ninguna regulación, más allá de la simple mención a la expresión “*relaciones de consumo*”, aporta el artículo objeto de estudio que afecte a materia de consumo por lo que ha de estimarse que sobre la regulación proyectada prima el título competencial contenido en el artículo 31.1.11ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que atribuye a esta competencia exclusiva en materia de comercio, ferias y mercados interiores.

Todo ello conduce en definitiva a proponer la supresión del artículo objeto de estudio.

Artículo 82. Servicio sobre los bienes.- En el apartado 1 se hace referencia a los datos que ha de contener el resguardo de depósito cuando para la prestación del servicio haya de entregarse el bien, requisitos que según se expresa son adicionales a los ya previstos en el artículo 62, si bien los contemplados en las letras c) “*La identificación del bien*” y e) “*La fecha de recepción del bien [...]*”, son coincidentes con los recogidos en las letras b) y d), respectivamente, del citado artículo 62, apartado 1. Debe, en consecuencia, coordinarse el contenido de ambos artículos para no incurrir en repeticiones innecesarias.

Capítulo IV. Adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles y relaciones de consumo en materia de créditos o préstamos hipotecarios sobre viviendas.- Habida cuenta de la regulación que ofrecen los dos artículos que integran el Capítulo, referidos a la información en la oferta -artículo 88-, así como a la accesibilidad a dicha información y a los documentos preceptivos -artículo 89-, ha de proponerse otro título para el



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



mismo que se circunscriba al contenido que es objeto de regulación. A estos mismos efectos ha de proponerse en todo caso la eliminación del inciso “*Adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles*”, pues hace referencia a una regulación -aun carente de contenido alguno- que excede del ámbito de la competencia de la Comunidad Autónoma.

Artículo 90. Políticas europeas de consumo.- El **apartado 1** mandata a la Junta de Comunidades la adecuación de su normativa y planificación de sus políticas públicas de consumo con arreglo a los programas de la Unión Europea al respecto y, en especial, con el fin de alcanzar un elevado nivel de protección de los derechos de las personas consumidoras. Por su obviedad, se considera que podría excluirse del anteproyecto.

El **apartado 2** recoge el deber de la Administración regional de “*garantizar el acceso de las personas consumidoras a la información sobre consumo de los diferentes estados de la Unión Europea para que se puedan orientar y asesorar sobre los derechos y deberes que tienen como personas consumidoras*”. No resulta inteligible el sentido y alcance de dicha regulación, por lo que convendría la matización del apartado.

Artículo 92. Políticas estatales de consumo.- Al igual que se ha señalado en el precepto anterior, debería plantearse la posibilidad de eliminar del texto el **apartado 1** que se limita a constatar -lo que, por otra parte, resulta palmario- que la Junta adecuará su normativa y planificará sus políticas en la materia con arreglo a los programas establecidos por la Administración del Estado y en el marco de la Conferencia Sectorial de Consumo.

Artículo 93. Protección en régimen compartido.- Convendría revisar el título otorgado al precepto que regula únicamente la coordinación que han de mantener las diversas administraciones públicas con competencia en materia de consumo para hacer más efectiva la protección de los derechos de las personas consumidoras.



Asimismo, la coordinación de actuaciones que se prescribe a las administraciones públicas en materia de consumo deberá circunscribirse al ámbito territorial de Castilla-La Mancha.

Artículo 95. Políticas públicas de consumo en Castilla-La Mancha.- El **apartado 1** dispone que el Gobierno de la Junta de Comunidades *“diseñará, planificará y ejecutará las políticas públicas de consumo en la región con arreglo a los compromisos propuestos en el programa de gobierno”*. En similar sentido al manifestado en comentarios anteriores, dada la evidencia de tal regulación, se considera que debería eliminarse del texto del anteproyecto. En cualquier caso, tal mandato debería dirigirse al *“Consejo de Gobierno”*.

En el **apartado 2** convendría acotar el concepto jurídico indeterminado *“partes interesadas”*. Asimismo, la referencia al *“Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha”* resulta incorrecta, debiendo aludirse, en consonancia con lo previsto en el artículo 49, al *“Consejo de Personas Consumidoras y Usuarías de Castilla-La Mancha”*.

El **apartado 7** regula los recursos públicos en materia de consumo, concepto en el que incluye cualquier órgano u organismo de titularidad pública dependiente de una administración pública que lleve a cabo tareas de información, orientación y asesoramiento a las personas consumidoras en Castilla-La Mancha. En este apartado se enumeran las funciones de tales recursos públicos, la competencia para atender las quejas y reclamaciones y el deber de cooperación de la Administración regional y las locales en este ámbito. Tales previsiones deberían cohererse con lo previsto en el **artículo 152 y siguientes** relativos a Administración Local. En este sentido, en el **artículo 155** se regula la Red de Recursos, cuando los mismos han sido regulados en el artículo 95 que es objeto de comentario.

Atendiendo a la letra del apartado 7 debe significarse que la redacción del **epígrafe a).6º** no resulta clara, pues no es posible inferir con certeza si la alusión a *“los establecimientos comerciales y las empresas”* se vincula al fomento del arbitraje o a los conflictos de consumo. Si se pretendiera la primera opción, se considera que resultaría más precisa una redacción



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



semejante a la siguiente: “Fomentar el arbitraje, entre los establecimientos comerciales y las empresas, como medio de resolución de los conflictos de consumo”. Si se tratara de la segunda, debería incluirse a “las personas consumidoras”.

En el **epígrafe a).7º**, resultaría más adecuado aludir como objetivo de formación en la materia a los “colectivos especialmente vulnerables”.

El **epígrafe b)** pretende regular la competencia de los diferentes recursos públicos para recibir, gestionar y resolver quejas y reclamaciones de las personas consumidoras, si bien lo efectúa de modo confuso. Afirma inicialmente que los recursos públicos de consumo gestionarán “como mínimo” las reclamaciones de las personas consumidoras domiciliadas en su demarcación territorial, y que también “pueden” hacerlo respecto a las quejas y reclamaciones referentes a los establecimientos radicados en su ámbito territorial. Posteriormente, e invocando el principio de proximidad, declara competente en primer lugar al recurso público del municipio en que esté domiciliada la persona consumidora, y en caso de que no existiera, la oficina supramunicipal o la regional. Esta última regla de competencia puede resultar contradictoria con lo expuesto anteriormente, por ejemplo en el caso en que se interponga una reclamación contra un establecimiento radicado en diferente municipio al del domicilio de la persona consumidora. Conforme a la regulación prevista en el precepto cabría la posibilidad de que la citada reclamación fuera tramitada o por el municipio del domicilio del afectado, o por el de la ubicación del establecimiento.

Ante tales indeterminaciones se sugiere la revisión del epígrafe y la delimitación precisa de las reglas de competencia, eliminando a su vez los términos reseñados que solo contribuyen a generar incertidumbre.

La previsión de cooperación entre la Administración regional y las locales que contiene el **epígrafe c)** queda subsumida en la regulación del **artículo 154**, por lo que se sugiere su eliminación.

El **apartado 8** prevé la elaboración de un Directorio de recursos públicos de consumo con finalidades informativas. La parquedad con que está



redactado el apartado introduce dudas sobre su eventual identificación o relación con la Red de Recursos que se contempla en el artículo 155. Se propone, por ello, su revisión y clarificación, introduciendo aquellos aspectos que contribuyan a acotar conceptualmente dicho instrumento. También resulta dudoso la administración a la que corresponde la elaboración de tal Directorio, aspecto que debería ser concretado.

Sección 1ª. Prevención: Vigilancia de mercado.- Esta Sección se halla incluida en el Capítulo III relativo a “*Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”, si bien en parte del articulado que comprende regula aspectos que atañen a la Administración Local. Ante tal incoherencia, debería replantearse una nueva distribución de los preceptos.

Esta observación se hace extensiva a la Sección 2ª sobre “*Protección: Resolución extrajudicial*” y a la Sección 3ª “*Promoción: Información, formación y educación*”, en las que varios de sus artículos afectan a las diferentes administraciones con competencia en materia de consumo.

Artículo 96. Vigilancia del mercado.- En el **apartado 5** se recoge la posibilidad de que cuando una actuación de inspección haya de producir efectos fuera de la Comunidad Autónoma, la autoridad competente en materia de consumo pueda solicitar la colaboración de las autoridades de ese otro territorio e incluso “*acompañar*” al personal de otras administraciones en las actuaciones que tengan que llevar a cabo. De la letra del precepto se extrae que es la autoridad solicitante la que acompañará en la visita, cuando lo lógico es que sea el personal de la Administración de la Junta. Se sugiere, por ende, la revisión de tal extremo.

Para dotar de mayor claridad y precisión al **apartado 7** se propone que se aluda a la Administración de la Junta de Comunidades y que la referencia a los “*otros órganos de inspección*” de la misma Administración se vincule a los diversos ámbitos materiales de su competencia. Asimismo, se sugiere que se revise si esa acción de coordinación la realizará “*el órgano competente en materia de consumo*” o bien la Inspección de Consumo de la Administración autonómica.



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



Artículo 97. El personal de la inspección y el personal inspector.- El precepto comienza aludiendo en el **apartado 1** al personal de la Inspección de la Junta de Comunidades, si bien en el resto de los apartados del precepto **norma** aspectos relativos a la Inspección de Consumo tanto del ámbito local como autonómica. A fin de evitar la distorsión que tal extremo produce, se sugiere que se replantee la eliminación de dicho apartado 1, máxime cuando la regulación que comprende incide en lo dispuesto en el anterior artículo 96.3.

Una dicción más cuidada de la norma legal requeriría que el verbo “*serán*” que se incluye en el **apartado 2** se sustituya por otro más específico como “*se aplicarán*” u otro similar.

Artículo 99. Potestades del personal inspector.- En el **epígrafe 3** se ha obviado la posibilidad de examinar, incautar o aprehender “*productos*”, por lo que se propone su inclusión.

Artículo 101. Documentación de la actuación inspectora.- En el **apartado 1.j)** se contempla el supuesto de que la parte compareciente se niegue a firmar el acta de inspección, estimándose oportuno que para constancia de esta circunstancia se introdujera la cautela de que se materializara en la oportuna diligencia del personal inspector, actuación que se regula en el apartado 3 posterior.

Artículo 102. Actuaciones administrativas en materia de seguridad de las personas consumidoras.- Por su contenido, atinente a la seguridad de las personas consumidoras y la actuación administrativa dirigida a evitar tales riesgos, se entendería mejor ubicado el precepto en el Título II de la norma, al que se hace mera alusión en el apartado 1.

Artículo 103. Compras de prueba, tomas de muestras y pruebas analíticas.- El **apartado 2** prevé que en el supuesto de haberse realizado ensayos sobre productos o bienes y no haber detectado incumplimiento de la normativa vigente, la Administración indemnizará por el valor del coste del producto muestreado, afirmando que “*Esta obligación no será de aplicación en aquellos casos en que las tomas de muestras se lleven a cabo bien sobre*



productos que estén sujetos a medidas provisionales que limiten su fabricación, distribución o venta, o bien en instalaciones o sobre productos que sean propiedad del responsable del producto investigado". No se alcanza a entender el sentido de dicha excepción -pues en definitiva el supuesto regulado en el apartado es que no exista finalmente incumplimiento de la normativa reguladora del producto-, por lo que se hace necesario plantear la revisión de la misma.

En el **apartado 3** la alusión al "*responsable*" del producto resulta indeterminada e introduce un margen de inseguridad jurídica, haciendo preciso su concreción y matización. Idéntica sugerencia se realiza en relación a los **apartados 4 y 5** en los que también se hace mención al responsable del producto.

Artículo 106. Procedimiento de adopción de medidas definitivas.-

Una primera observación debe realizarse al título del precepto, pues, si bien en los artículos 104 y 105 previos se venía haciendo mención a las "*medidas administrativas para la corrección del mercado*", aludiendo a la provisionalidad de las mismas -así lo expresa el artículo 104.3 y se reitera en el propio artículo 106.4-, la denominación del precepto que se comenta, de modo inexplicable, califica las mismas como "*definitivas*".

Del contenido e interpretación conjunta de dichos preceptos parece inferirse que se pretende, en definitiva, la regulación de medidas cautelares o provisionales a adoptar para evitar riesgos en la seguridad de las personas consumidoras, lo que no impedirá la sustanciación de un eventual procedimiento sancionador.

El **apartado 1** del precepto dispone que "*La tramitación del procedimiento administrativo correspondiente se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación aplicable*". En tal sentido, es preciso constatar que este tipo de medidas se regulan con carácter básico en el artículo 56 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, precepto que prevé su adopción directa antes o una vez iniciado el procedimiento principal, pero sin someter dicha decisión a ninguna tramitación procedimental previa. Resulta, por ello, fuera de lugar



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



la remisión a la legislación aplicable al procedimiento, pues el mismo viene diseñado por la norma autonómica.

El **apartado 3** prevé que la resolución de este procedimiento administrativo de adopción de medidas *“no impedirá la iniciación de un procedimiento sancionador si se comprueba la concurrencia de infracciones administrativas”*. Parece vincular, de este modo, el inicio del procedimiento sancionador propiamente dicho con la resolución del procedimiento de imposición de medidas cautelares. Tal previsión resultaría contradictoria con la recogida en el artículo 104.6 que establece que *“La adopción de cualquiera de las medidas anteriores es compatible con la iniciación previa, simultánea o posterior de un procedimiento sancionador”*. Se considera, por tanto, más adecuado que el apartado que se comenta sea extraído del texto.

Artículo 107. Advertencias y requerimientos.- Contempla este artículo la posibilidad de que tanto el personal inspector, como el personal de la inspección o la autoridad competente en materia de consumo, puedan advertir a quienes incumplan las prescripciones de la ley o de cualquier otra norma que pueda afectar a los derechos de las personas consumidoras y requerirles su cumplimiento. Extender esta posibilidad al personal de la inspección resulta excesivo a juicio de este Consejo, pues la condición de autoridad solo se reconoce en el artículo 97.5 al personal inspector. Se sugiere, por tanto, el replanteamiento de la extensión de la regulación pretendida y, en su caso, la modificación del artículo en el sentido de excluir del mismo al personal de la inspección.

Artículo 108. Multas coercitivas.- No resulta coherente la remisión que se realiza en el **apartado 1** al *“artículo anterior”*, por lo que se sugiere la revisión de tales términos al considerar que el reenvío ha de referirse a las medidas provisionales o cautelares.

Artículo 109. Actuación de las administraciones públicas de Castilla-La Mancha en la protección de los derechos de las personas consumidoras.- No es posible inferir con precisión y seguridad el significado y alcance de los términos *“riesgos de exclusión de las personas consumidoras”*



en cualquiera de sus manifestaciones” que se incluye al final del **apartado 2**, por lo que se propone la revisión y aclaración de dichos términos.

Artículo 111. Reclamaciones de las personas consumidoras.- En el **apartado 1** se establece como requisito previo a la presentación de una hoja de reclamación la acreditación de que la persona reclamante *“se ha dirigido a la empresa o profesional reclamado para intentar resolver de forma amistosa el litigio en cuestión”*. El modo en que pueda entenderse debidamente cumplimentado este requisito debería ser objeto del desarrollo reglamentario al que se refiere el **apartado 2**, por lo que se sugiere que se consigne expresamente esta circunstancia en este último.

En el **apartado 3** resulta confusa la alusión al *“territorio dependiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*, considerándose más adecuado que se aluda sin más al territorio de la Comunidad Autónoma.

En el **apartado 6** convendría clarificar, aun mínimamente, el concepto de *“entidad adherida”* al sistema de hojas de reclamación electrónica, pues solo se mencionan como posibles canalizadoras de tales tipos de reclamaciones, pero sin indicar ni siquiera en términos genéricos el papel que desempeñan en dicho sistema.

El **apartado 7** del anteproyecto dispone que *“La Consejería competente en materia de consumo regulará el modelo de solicitud y procedimiento de tramitación de la hoja electrónica de reclamaciones”*. Recoge, de este modo, separándose de la regla general que encomienda el ejercicio de la potestad reglamentaria al órgano ejecutivo colegiado autonómico, una habilitación directa al departamento competente en la materia -en puridad, de la persona titular de ese departamento- para efectuar el desarrollo reglamentario de dicho aspecto.

Una primera observación debe realizarse en relación a la aparente contradicción de tal regulación con la recogida en el **apartado 2** del mismo precepto, conforme al cual se difiere al desarrollo reglamentario -se entiende que atribuido con carácter genérico al Consejo de Gobierno- las hojas de reclamaciones y los supuestos concretos de su entrega, los requisitos *“y los*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



procedimientos que se exijan para la presentación y tramitación de una reclamación de la persona consumidora frente a una empresa". La generalidad de esta redacción parece incluir en su ámbito al procedimiento de hojas de reclamación electrónicas cuya regulación procedimental encomienda el apartado 7 a la Consejería. De este modo, ambos mandatos de desarrollo deberán coordinarse a fin de evitar la inseguridad jurídica que conlleva su permanencia en el texto en dichos términos.

Un segundo aspecto a destacar concierne a la especificidad de la habilitación directa en materia procedimental para el departamento impulsor de la iniciativa, aun cuando el desarrollo reglamentario corresponde con carácter general al Consejo de Gobierno.

El Consejo ya tenido ocasión de pronunciarse en dictámenes anteriores acerca de la potestad reglamentaria de los Consejeros -valga citar por todos el dictamen 271/2017, de 11 de julio- señalando que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye en exclusiva la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno, y de acuerdo con la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, a éste le compete aprobar tanto las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, como aquellas otras de las que se deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos. En contraposición a esta competencia reglamentaria originaria del Consejo de Gobierno, la potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros, fuera de lo que se refiere a la regulación de las materias propias de su competencia, ha de considerarse derivada, fruto de específicas habilitaciones y conforme a ello han podido considerarse válidas las disposiciones dictadas por aquellos, con un alcance que excedía lo estrictamente organizativo de su departamento, pero siempre y cuando la ley le hubiera habilitado específicamente para ello.

Tales habilitaciones se han positivizado para el Estado en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -precepto que ha resultado afectado por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña-, el cual señala que *"Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general al Gobierno.*



La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”.

Considera este Consejo que la habilitación pretendida resulta válida al estar prevista en la ley. No obstante, dada la excepcionalidad de la medida que modifica el régimen general de habilitación para el desarrollo reglamentario encomendado al Consejo de Gobierno, se estima que deberían quedar justificados debidamente en la norma los fundamentos que la requieren y los límites en que ha de efectuarse, máxime en este caso en el que, como se ha visto, el procedimiento de hojas de reclamaciones no electrónicas se somete a dicho régimen genérico.

Artículo 116. Campañas informativas y actividades de difusión en materia de consumo.- Los epígrafes 6 y 7 deberían figurar como apartados independientes, pues por su contenido no son incluibles en el objeto que han de presentar las campañas informativas y actividades de difusión. De admitirse esta observación, debería distribuirse el precepto en apartados debidamente numerados.

Artículo 119. Formación en consumo.- Los términos “*En concreto*” con que se inicia la redacción del precepto deberían eliminarse del texto. Asimismo, se sugiere que sea acotada la referencia a “*estas áreas de conocimiento*” que resulta confusa en cuanto parece concernir al “*consumo*”.

Sección 4ª. Procedimiento sancionador.- Se sugiere que se modifique la denominación de esta sección, pues en los artículos que comprende no sólo se regula el procedimiento, sino también las competencias y la tipificación de infracciones y sanciones, así como otras circunstancias atinentes a tal ámbito como las que inciden en la graduación de sanciones, la prescripción y la responsabilidad. Se estima, por ello, que resultaría más preciso aludir al “*régimen sancionador*”.

Artículo 121. Competencias en materia sancionadora.- El apartado 1 encomienda al órgano autonómico competente en materia de consumo la potestad para sancionar las conductas tipificadas como



Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha



infracciones en materia de defensa de las personas consumidoras, *“incluso aquellas que afecten a sectores que cuenten con regulación específica”*. Este inciso que no figura en el artículo 46.1 del TRLDCU con carácter básico resulta impreciso y su aplicación podría llegar a implicar una eventual vulneración del principio *non bis in idem* que contempla el artículo 31.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, como principio rector de la potestad sancionadora. Se propone, por ende, la exclusión del inciso del texto de la norma.

Artículo 125. Infracciones leves.- El epígrafe 6 tipifica como infracción leve la negativa injustificada a satisfacer las demandas de las personas consumidoras, producidas de buena fe o conforme al uso establecido, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades de la empresa vendedora o prestadora de un servicio, *“así como cualquier forma de discriminación con respecto a las referidas demandas”*. La conducta señalada podría resultar, no obstante, incardinada en el **artículo 126.15** que contempla como infracción grave *“Las conductas discriminatorias en razón de género, raza, religión, lugar de nacimiento o discapacidad en el acceso a bienes y prestación de servicios”*.

Tal distorsión debería ser evitada introduciendo las matizaciones precisas en los tipos señalados, de modo que no queden dudas sobre la identificación de las conductas y la clasificación de la eventual infracción a la que pudieran dar lugar.

Artículo 126. Infracciones graves.- Se sugiere clarificar la conducta tipificada en el epígrafe 29 como *“La manifestación unilateral de la demora por la empresa, sin posibilidad de que la persona consumidora pueda defenderse”*, a fin de posibilitar su comprensión.

Artículo 130. Sanciones.- En el apartado 2.b) se establecen las sanciones que corresponde aplicar a infracciones graves, señalando el último inciso que las infracciones del artículo 126, puntos 11 y 12, irán acompañadas de la imposición del cierre temporal del establecimiento *“hasta que cumplan la normativa sectorial o de consumo correspondiente”*.



El artículo 51.2 de la TRLGDCU reserva con carácter básico la eventual imposición de dicha medida a las infracciones muy graves, si bien *“por un plazo máximo de cinco años”*, aspecto que se ha plasmado en el apartado 2.c) del precepto que se comenta.

Aun cuando nada ha de oponerse a que la Comunidad Autónoma vincule el cierre temporal del establecimiento para infracciones graves, debe señalarse que no resulta demasiado coherente que en las infracciones muy graves se limite con concreción la duración de la medida, mientras que en las graves, por la genérica dicción empleada, pudiera prolongarse la efectividad de la misma por un plazo mayor e incluso *sine die*. Para salvar tal disfunción se propone una revisión de la redacción otorgada a este apartado, precisando la misma en sentido más laxo al previsto para las infracciones muy graves.

Artículo 146. Especialidades en la iniciación del procedimiento.-

El **apartado 1** recoge la obligación de comunicar al denunciante la *“resolución”* del procedimiento, aspecto que no se relaciona con el título del precepto, por lo que debería ser eliminado del mismo y ubicado con posterioridad.

Artículo 147. Especialidades en la instrucción del procedimiento.-

La alusión a la disposición reglamentaria de desarrollo que se recoge en el **apartado 4** se halla revestida de incertidumbre, por lo que se sugiere su revisión, concreción y aclaración.

Artículo 148. Alegaciones a la propuesta de resolución.-

El **apartado 2** dispone que podrá prescindirse de notificar la propuesta de resolución *“cuando solo figuren en el procedimiento los documentos existentes en el momento de acordar el inicio del procedimiento y solo sean tenidos en cuenta los hechos, alegaciones y pruebas aducidas, en su caso, por la persona interesada”*.

El artículo 89.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no hace excepción a la notificación de la propuesta de resolución, afirmando en términos generales *“En el caso de procedimientos de carácter sancionador, una vez concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor formulará*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

una propuesta de resolución que deberá ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución deberá indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes”.

Aun cuando en el supuesto que se plantea en el anteproyecto la omisión de la notificación del trámite no parece que vaya a repercutir en modo alguno en la indefensión de la parte interesada, es lo cierto que su sustanciación favorecería la garantía del derecho del interesado, por lo que se sugiere que, asumiendo la norma básica, se elimine la excepción prevista en el apartado.

Artículo 151. Fondo para acciones de interés general.- Este precepto regula la obligación de destinar los ingresos derivados de la imposición de sanciones establecidas en la ley a la atención y protección de las personas consumidoras, determinando en el **apartado 2** que *“Reglamentariamente se desarrollará el mecanismo que garantice el cumplimiento de tal fin”*.

Tal llamada al desarrollo reglamentario se efectúa en términos tan genéricos que ni siquiera se introduce la denominación del mecanismo previsto, y ello pese a haberla citado en el título del precepto. Se estima así, que si tal fuera su denominación se cite en el propio precepto y, de no ser así, se modifique el título otorgado al mismo, determinando a su vez el contenido a que ha de extenderse el citado desarrollo reglamentario.

Artículo 152. Competencias propias de las Entidades Locales.- Incide el precepto en la delimitación de la competencia que corresponde en materia de consumo a las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma, recogiendo un listado de las que pueden ejercer en su ámbito territorial. Esta norma transcribe en su mayor parte el contenido del artículo 6 del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha aprobado por Ley 11/2005, de 15 de diciembre, precepto que, de acuerdo a lo previsto en la **disposición derogatoria** del anteproyecto, mantendrá su vigencia pese a derogarse el resto de la disposición.



Independientemente de la crítica que en su momento se realizará a dicha técnica por los motivos que se expresarán, corresponde en este punto señalar en relación al artículo que es objeto de comentario, que solo debería mantenerse en el texto si el citado artículo 6 del vigente Estatuto fuera también derogado, pues en caso contrario supondría una reiteración innecesaria de la regulación.

Debe significarse, asimismo, en lo que concierne al primer párrafo del precepto, que convendría obviar la alusión a la “*competencia propia*” de las entidades locales, pues la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en su artículo primero, ocho, al modificar el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ha omitido la referencia a la defensa de consumidores y usuarios que anteriormente recogía en su letra g). Parece, de este modo, más apropiado, que en similar sentido al que se expresa en el artículo 6 del actual Estatuto del Consumidor, se establezca en el anteproyecto que corresponde a las Corporaciones Locales de Castilla-La Mancha en su ámbito territorial promover y desarrollar la protección y defensa de las personas consumidoras “*con el alcance y contenido que le atribuye la presente ley y el resto de las normas jurídicas de aplicación*”.

Asimismo, ha de destacarse que en consonancia con lo previsto en el artículo 95 del anteproyecto debería incluirse en la relación de funciones la de asumir la gestión y tramitación de reclamaciones de las personas consumidoras.

Artículo 157. Catálogo y registro.- La mención al catálogo se circunscribe a la relación de competencias que desarrollarán las Oficinas Municipales de Información de Consumo, aspecto que el precepto se limita a remitir al desarrollo reglamentario. Se estimaría más adecuado que tal remisión se contuviera en el artículo 153 regulador de las citadas oficinas.

En cuanto a las diferentes categorías de oficinas que han de integrarse en el registro, se considera que ya deberían esbozarse en la ley aun mínimamente, derivando al desarrollo reglamentario las normas concretas de funcionamiento de tal instrumento.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Disposición derogatoria. Estatuto del Consumidor.- El título otorgado a esta disposición no se relaciona con su contenido, que no es sino la pérdida de vigencia de normas, por lo que debería replantearse su modificación.

Ya se ha apuntado en comentarios previos que la presente disposición viene a derogar expresamente la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor *“a excepción del artículo sexto”*. Esta pretensión supone una inadecuada y peligrosa técnica al afectar a la seguridad jurídica, pues permitirá la pervivencia de un precepto en una norma derogada, dificultando su conocimiento y aplicación.

Se estima, por ende, que debería procederse a la derogación de la totalidad de la ley del 2005 -incluido su artículo 6-, integrando su contenido en el actual anteproyecto.

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.- Al resultar innecesaria por su obviedad, se propone la eliminación de la referencia *“de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”* que se vincula al Consejo de Gobierno.

Disposición final tercera. Supletoriedad.- Establece la disposición que *“El ejercicio de las competencias de protección de las personas consumidoras será compatible y supletorio del que en su caso se establezca en el Ordenamiento estatal o autonómico para la protección de las personas consumidoras de servicios públicos o de interés general”*.

La dicción de esta disposición resulta enormemente oscura y genera gran incertidumbre en cuanto a la finalidad que pretende, corriendo el peligro, además, de poder ser tachada de inconstitucionalidad por contravención de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución en el que se expresa que *“El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*. Se considera necesario, por tanto, la eliminación de la misma en los términos en que está redactada.



Disposición final cuarta. Modificación del Decreto de Competencias.- Fija la disposición un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley para que el Consejo de Gobierno modifique el “*vigente Decreto de Competencias de la Consejería de Sanidad*”. Debería especificarse tanto en el título como en el texto de la disposición el concreto Decreto que se ha de modificar y su denominación exacta.

VI

Observaciones de técnica normativa.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

- **El empleo de un lenguaje carente de valor normativo.-** Son múltiples los artículos del anteproyecto que incorporan en su redacción términos o expresiones que carecen por completo de valor normativo y nada añaden al significado del precepto, complicando por el contrario su correcto entendimiento. En este sentido debe tenerse presente que el apartado I.f).26 de las Directrices de técnica normativa dispone respecto de la redacción de los artículos que “*no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”, a lo que cabe añadir, como ya ha puesto de manifiesto este Consejo en anteriores dictámenes (por ejemplo en el 8/2003, de 11 de febrero) que la utilización de resortes retóricos que únicamente pretenden convencer al destinatario de la norma sobre la oportunidad o rectitud de sus mandatos, pueden implicar una renuncia a los mismos cuando el destinatario no se deja convencer. En este sentido, entre otros, procede llamar la atención sobre los siguientes preceptos:

- En el **artículo 3.1** se alude a la “*buena gobernanza*” como uno de los principios informadores de la ley, y se expone a continuación los principios en los que se basa aquella de acuerdo con el Libro Blanco de la gobernanza europea, exposición esta que es meramente ilustrativa y por lo tanto prescindible respecto del resto de la regulación que ofrece el artículo. Y en el apartado 2 del mismo artículo, lejos de definirse de forma clara en qué consiste el principio de “*Sostenibilidad*”, se limita a aludir a la aplicación,



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



desarrollo e interpretación que se espera de la Ley que *“ha de ser realista, posible y viable no solo en el tiempo presente sino con garantías de futuro”*.

En el **artículo 4.4** se reconoce como uno de los derechos básicos de las personas consumidoras el de la información, educación y formación en materia de consumo, expresándose con un carácter meramente explicativo que la educación temprana en materia de consumo constituye *“una apuesta de futuro de carácter preventivo que permita desarrollar patrones de conducta consumidora de forma autónoma y responsable”*.

- En el **artículo 6.4**, segundo párrafo, el empleo de la expresión *“en la medida de lo posible”* para referirse al mandato que se hace a las administraciones públicas para que promuevan políticas y actuaciones destinadas a remover las situaciones que generan vulnerabilidad, le resta claramente valor normativo a tal mandato. Idéntica observación cabe efectuar respecto de la expresión *“en general”* que se utiliza en el artículo 26, segunda línea para referirse a la información que ha de trasladarse a la persona consumidora.

- En el **artículo 51.2**, el empleo de las expresiones *“se podrán fomentar”*, o *“se podrá impulsar”*, merma igualmente al carácter normativo del apartado proponiéndose su sustitución por las de *“fomentarán”* e *“impulsarán”*.

- En el **artículo 52.2** debiera eliminarse la expresión puramente explicativa *“orientada a una toma de decisiones activa y crítica, comprometida y no vinculada exclusivamente a criterios económicos”* que se emplea para referirse a la responsabilidad social de las personas consumidoras.

- En el **artículo 120**, los apartados 6.a), 6.b), y 6.f) referidos a cómo debe abordarse la emergencia de nuevos modelos económicos o a la aparición de nuevas tendencias en el ámbito del consumo, carecen por completo de valor normativo siendo más propios de un texto didáctico o expositivo.



Sin perjuicio de los anteriores ejemplos, procede asimismo incidir en que en muchos de los artículos del anteproyecto el empleo de tiempos verbales tales como “*promoverán*”, “*impulsarán*” o “*velarán*”, debilitan su valor normativo, debiendo proponerse por ello su sustitución por otros que impliquen un mandato directo, normalmente dirigido a las Administraciones públicas. Tal sería el caso del artículo 3.11 donde en lugar de “*Las administraciones promoverán las medidas adecuadas [...]*”, podría decirse “*Las administraciones públicas adoptarán las medidas adecuadas [...]*”; del artículo 22 donde en lugar de “*Las administraciones públicas [...] velarán por evitar la comercialización de productos [...]*”, podría decirse “*Las administraciones públicas [...] adoptarán medidas para evitar la comercialización de productos [...]*”; del artículo 40.3 donde en lugar de “*Las administraciones públicas [...] promoverán las acciones informativas, formativas y educativas necesarias [...]*”, podría decirse “*Las administraciones públicas [...] llevarán a cabo las acciones informativas, formativas y educativas necesarias [...]*”; o del artículo 116.6 que refiere que la Junta de Comunidades “*promoverá y fomentará la utilización de la huella ecológica de los productos*”.

- El empleo de un lenguaje falto de claridad y precisión.- En este aspecto considera necesario el Consejo traer a colación lo señalado en el apartado IV.101 de las Directrices de técnica normativa, conforme al cual: “*El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla. [] Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido. [...]. [] La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos (una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación); epítetos triviales («fiel» en fiel reflejo, «claro» en claro exponente); perífrasis superfluas (ser de aplicación por aplicarse). [...]*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



Ejemplo de redacciones profusas y faltas de precisión y claridad en el anteproyecto lo constituyen las siguientes:

- En la **Exposición de Motivos**, página 6 del anteproyecto, en el penúltimo párrafo la expresión “[...] *nuevos derechos de las personas consumidoras a las que pretenden amparar en los escenarios que presentan los nuevos entornos relacionales de consumo y que deben configurar su protección en un contexto verdaderamente multifactorial y pluridisciplinar*”.

- En el **artículo 34.11**, el primer párrafo “*De fomento de los acuerdos voluntarios de las empresas para alcanzar un alto nivel de protección de las personas consumidoras y velar por la existencia de códigos en sistemas de autorregulación y correulación en los distintos sectores económicos*”.

- En el **artículo 95.6**, el inciso “[...] *impulsará la concertación administrativa en el diseño de procedimientos de comunicación administrativa relacionados con actividades empresariales con regulación específica en materia de consumo*”.

- En el **artículo 116.7**, la expresión “[...] *promoverá las iniciativas y acciones precisas para incorporar la percepción y comunicación de riesgos al proceso de gestión establecido [...]*”.

- En el **artículo 144.2**, el inciso: “[...] *actúe en nombre de otra empresa o haga ostentación pública de esta condición o actuase como si la tuviera, serán responsables solidarios de las actividades de la empresa de la que aparece como representante tanto la empresa o persona representante como la representada, salvo que por parte de esta se acredite la ausencia de vinculación con ella y justifique la interposición de acciones frente a la misma*”.

- En el **artículo 157**, el inciso: “[...] *la creación de un registro que contemple la categorización de los distintos perfiles de configuración del servicio local que presenten en cada caso*”.

En todos los casos expuestos la redacción empleada se complica debido, sobre todo, al uso de reiteraciones y calificativos innecesarios, lo que



dificulta su intelección, es por ello que se recomienda una lectura general del anteproyecto a fin de, en la medida de lo posible, simplificar su redacción, lo que contribuirá de forma notable a facilitar su comprensión e interpretación.

- **El empleo de términos no incluidos en el Diccionario de la Real Academia Española.-** A lo largo del texto del anteproyecto se ha advertido también que en algunos casos se hace uso de términos que no están incluidos en el Diccionario de la Real Academia Española, como es el caso de “*prosumidor*” -artículo 2.b)-, “*suprarreciclaje*” -artículo 5.8-, “*interoperabilidad*” -artículo 37.1- o “*corregulación*” -artículo 120.1-. Debería valorarse su utilización en el texto y, en su caso, su sustitución por otros de significado análogo admitidos en nuestro idioma.

- **Repetición de preceptos.-** Examinado el texto del articulado se han detectado preceptos cuyo contenido es idéntico a otros insertos en el mismo, de modo que la regulación que contienen se encuentra repetida. Tales supuestos de repetición, que han de ser objeto de subsanación, son los siguientes:

- El **artículo 89.2** sobre accesibilidad a la información y a los documentos preceptivos es fiel reproducción del apartado primero.

- El **artículo 15.1** define el producto seguro, si bien el contenido del mismo ya se había puesto de relieve en el **artículo 9.1** relativo al deber general de seguridad.

- El **artículo 39** prevé la promoción de iniciativas y programas por las administraciones de modo que se favorezca el empoderamiento de las personas consumidoras, asegurando el acceso al microcrédito y potenciando el cooperativismo de consumo. Tal regulación se había contemplado en el **artículo 21** que instaba a las administraciones competentes a promover medidas para asegurar el empoderamiento financiero y digital de las personas consumidoras en relación con sus legítimos intereses económicos y sociales, fomentando la información y acceso a instrumentos financieros alternativos como los microcréditos.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



El **artículo 53.2** establece que la comunicación comercial y en especial la publicidad ha de efectuarse de acuerdo con principios de suficiencia, objetividad, veracidad y autenticidad y accesibilidad universal y no puede inducir a error o falsas expectativas en las personas destinatarias. Esta regulación reproduce en sus mismos términos la recogida en el artículo **41.1.b)** previo.

- El **artículo 101** recoge en sus **apartados 2 y 5** idéntica regulación sobre el supuesto de que la toma de muestras se haya realizado sin identificarse al tratarse de productos puestos a la venta por medios de comunicación a distancia, señalando que el acta se facilitará al operador inspeccionado una vez que las muestras estén en poder del personal inspector, informándole además de que la actuación se ha realizado en el marco de un control oficial y de que serán sometidas a análisis o ensayos a efectos de control.

- El **artículo 103.2** dispone que se podrán practicar tomas de muestras o cualquier tipo de control en cualquier fase de comercialización, reseñando que en el supuesto de que el método de comercialización de los productos sea a distancia, el personal inspector podrá obtener muestras mediante pedidos anónimos. Estas mismas circunstancias habían sido plasmadas en el **artículo 99.6** como potestad del personal inspector.

- El **artículo 114.5** determina que la ostentación del distintivo de adhesión al Sistema Arbitral de Consumo sin encontrarse adherido, será constitutivo de infracción administrativa en materia de defensa de las personas consumidoras. Dicha conducta se tipifica como infracción grave en el **artículo 126.30**. Debe mantenerse en este último dentro del listado de infracciones graves, eliminándose del primeramente citado.

- El **artículo 130.1** establece que cada hecho infractor, ya sea por acción o por omisión, será sancionado independientemente aplicando la sanción correspondiente, salvo en el supuesto de que un hecho constituya dos o más infracciones o cuando una sea el medio necesario para cometer otra, caso en el que se aplicará la sanción más grave en su mitad superior; en tal sentido, se considera que un hecho infractor es independiente de otro cuando



la comisión de uno pueda realizarse sin la realización del otro y viceversa, imponiéndose en este supuesto tantas sanciones como hechos realizados. Idéntica regulación constituye el contenido del **artículo 122** en los dos apartados que lo conforman.

- El **artículo 136** refiere que el incumplimiento de sus responsabilidades por parte de las personas consumidoras se considerará como infracción leve, si bien tal conducta había sido ya tipificada en esa categoría de infracciones en el **artículo 125.24**.

- El **artículo 149.2** prevé que la realización de análisis suspenderá el plazo de caducidad del procedimiento, aspecto que ya había sido recogido en el **artículo 137.2**.

- **Preceptos que incorporan contenido propio de reglamento.-** Se señalan a continuación, sin ánimo exhaustivo, varios preceptos del articulado cuyo contenido, por su detalle y concreción, resultan más propios de ser incluidos en norma reglamentaria, resultando más correcto, por ello, que fueran eliminados del anteproyecto de Ley e incorporados a normas de desarrollo posteriores.

Tal es el caso del **artículo 57** que regula los requisitos en materia de consumo para las ofertas o promociones, en el que se especifican los extremos que deberá indicar la comunicación comercial y la publicidad de condiciones especiales.

Esta circunstancia acontece, igualmente, en el **artículo 61** relativo al presupuesto, en el que se detallan los requisitos con que éste ha de contar.

Asimismo, el **artículo 101** recoge en el **apartado 1** los datos que habrán de constar en las actas expedidas por la Inspección de Consumo, relacionando en el apartado 3 los atinentes a las diligencias que pudieran redactarse.

- **Extensión de artículos.-** El apartado I.f).30 de las Directrices de técnica normativa tantas veces citadas dispone que *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato,*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. [] El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

Desde esta perspectiva se sugiere al órgano consultante la revisión del texto redactado evitando la configuración de preceptos excesivamente largos que dificulten la comprensión de la norma -ya extensa y prolija de por sí- y optando por la división de los mismos en varios artículos. Esta recomendación se hace necesaria, en los artículos que, a modo de ejemplo, se relacionan seguidamente:

- El **artículo 19** comprende ocho apartados -en algunos de ellos existen epígrafes- orientados a determinar las obligaciones que competen a productores y distribuidores de productos.

- El **artículo 80** sobre información previa de las empresas prestadoras de servicios presenta gran extensión, pues pese a integrar tres apartados éstos se hallan divididos en epígrafes.

- El **artículo 83** consta de nueve apartados en los que se regulan los servicios básicos.

- El **artículo 95** relativo a políticas públicas de consumo en Castilla-La Mancha cuenta con ocho apartados -algunos de ellos distribuidos en subapartados y epígrafes- si bien presenta dos contenidos diferenciados afectantes, respectivamente, a las líneas y programas de actuación y a los recursos públicos en la materia, que aconsejarían su división en dos preceptos distintos.

- El **artículo 99** está conformado por quince apartados en los que se regulan las potestades del personal inspector.

- El **artículo 101** sobre documentación de la actuación inspectora, norma con amplia extensión a lo largo de cinco apartados -algunos divididos en epígrafes- las actas y diligencias.



- El **artículo 120** se distribuye en diez apartados -varios de ellos con diversos epígrafes- en los que se atiende a distintas actuaciones de promoción en la materia.

- **División en Secciones.**- El Capítulo I del Título II y el Capítulo III del Título IV se hallan divididos en Secciones, si bien presentan varios preceptos -artículos 4 a 8 y 95, respectivamente-, que no se encuentran integrados en ninguna de ellas, al igual que el resto de los artículos que los conforman. Se considera, de este modo, que para dotar de coherencia a la estructura de la norma, tales artículos deberían ser integrados en una sección.

- **Otros extremos gramaticales y de redacción.**- De acuerdo con el apartado I.k) 69 de las mismas Directrices de técnica normativa, *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente Ley», «de este Real Decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y otra diferente”*. Tal pauta habría de seguirse en las constantes alusiones a la *“presente Ley”* o la *“presente disposición”* que se contienen a lo largo del articulado.

- Sin perjuicio de la anterior observación la expresión *“presente Ley”* o *“esta Ley”* que se emplea en artículos tales como el 1.1, 50.3, 96.4, 98.7, o 107, entre otros muchos, habrían de sustituirse por *“presente ley”* o *“esta ley”*, a fin de seguir el criterio recogido en el apartado V.a) 2º de la Directrices de técnica normativa según el cual *“No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”*.

- Ha de sugerirse un repaso de toda la puntuación empleada en el texto y en especial de los puntos y finales pues estos han sido omitidos en la mayor parte de los títulos de los artículos.

En último término y a título particular, se sugiere efectuar un repaso general del texto elaborado con el fin de corregir o mejorar determinados extremos de redacción de los que, sin ánimo de exhaustividad, se ofrecen algunas muestras:



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



- En la Exposición de Motivos, se deberían eliminar los guiones que utilizan para enumerar las aportaciones de la ley en la página 4 y sus objetivos en la página 5. Asimismo en la página 4, primer párrafo, segunda línea, el término “*otras*” debería expresarse en singular; en la página 5, segundo guion, sobra la expresión “*o bien*” que se emplea en su primera línea, y en su lugar debiera utilizarse únicamente la disyuntiva “*o*”; en la página 6, segundo párrafo, penúltima línea, “*consumidor*” ha de escribirse con inicial mayúscula por referirse al título de una ley; y en la misma página 6, penúltimo párrafo, segunda línea, el término “*aquellas*” habría de sustituirse por “*estas*”.

- En el artículo 1.2, primera línea, debiera eliminarse por innecesaria la expresión “*En todo caso*”.

- En el artículo 2, letra g), primera línea, se propone sustituir la expresión “*a cualquier relación*” por “*cualquiera*”; en la letra n), el enunciado “*Pobreza energética y vulnerabilidad*”, debería sustituirse por “*Pobreza y vulnerabilidad energética*”; y en la letra p), el término “*vigilancia*” debería figurar con inicial mayúscula.

- En el artículo 3.12, cuarta línea, debería introducirse la conjunción “*o*” precediendo a “*robótica*”.

- En el artículo 9.4, segundo párrafo, sobra de nuevo la expresión “*En todo caso*”.

- En el artículo 14.3, la expresión “*La Consejería competente en materia de protección a las personas consumidoras*”, habría de sustituirse por “*La Consejería competente en materia de consumo*”, pues esta última es la utilizada a la largo de todo el articulado.

- En el artículo 19.2, última línea, la expresión “*deberes establecidos en la presente disposición*” habría de sustituirse por “*deberes establecidos en el siguiente apartado*”. Y en el apartado 3, primera línea “*informados*” habría de sustituirse por “*informadas*” por referirse a “*empresas*”.



En el artículo 33.3, tercera línea, sobra la coma en la expresión “hábitos, derivados del consumo”.

- En el artículo 36.4, falta un punto y final.
- En el artículo 57.2, novena línea, se debe introducir el término “la” entre “en” y “que”.
- En el artículo 82.1, segunda línea, debe introducirse el término “el” entre “en” y “que”.
- En el artículo 92.1 el verbo “adecuará” deberá llevar tilde. El artículo “las” que precede a “programas” debe expresarse en plural.
- En el segundo punto del artículo 95.5 falta verbo. En el apartado 7 de este precepto los ordinales incluidos en el epígrafe a) deben consignarse en femenino al estar vinculados a “funciones”.
- Las referencias a la Inspección de Consumo deberían homogeneizarse en el texto plasmándolas en mayúscula.
- En el artículo 96.3 el término “compuesto” debe figurar en femenino al aludir a la “Inspección”. En el apartado 7 sobra el término “se” que precede a “existan”.
- En el artículo 97.3 falta punto y seguido antes de “Esta acreditación”.
- En el artículo 99 el comienzo de todos los epígrafes del precepto deberá homogeneizarse, de modo que, o bien todos comiencen por infinitivo, o bien por otra forma verbal.
- En el artículo 100.1.b) el término “lo” que precede a “de carácter personal” debe expresarse en plural. En el apartado 1.g) “para el” debe sustituirse por “del”.
- En el artículo 114.4 falta punto y final en el apartado.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*



En el artículo 115.3 el sustantivo “*arbitral*” debe figurar en mayúscula.

- En el artículo 118.2.b) falta el artículo “*los*” precediendo a “*demás miembros de la comunidad educativa*”. Los epígrafes de este apartado se encuentran erróneamente numerados al repetirse la letra d), por lo que deberían reenumerarse de manera correcta.

- En el artículo 120.5.d) el verbo “*producirla*” debe expresarse en plural al encontrarse vinculado a “*piezas*”.

- En el artículo 126.14 falta el artículo “*la*” antes de “*persona consumidora*”. En el número 22 se habla de cargo exigido “*por*” la persona consumidora, cuando parece que debería expresarse “*a*” dicha persona.

- En el artículo 128.8 falta punto y final en el apartado.

- En el artículo 135 debería sustituirse “*su*” por “*la*” previamente a “*ejecución de la resolución*”.

- En el artículo 136 después de “*150 euros*” debe figurar punto y coma.

- En el artículo 155 debe consignarse en mayúsculas “*Red de Recursos*”.

- En la disposición transitoria tercera el término “*lo*” que precede a “*que la presente Ley*” debe figurar en plural al referirse a “*procedimientos sancionadores*”.

- En la disposición final quinta deben eliminarse las comillas latinas que aparecen junto a “*Diario Oficial de Castilla-La Mancha*”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el presente dictamen puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto de Ley, el anteproyecto de Ley sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las efectuadas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 3 de octubre de 2018



LA SECRETARIA GENERAL

EL PRESIDENTE ACCTAL

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD