

**INFORME DE LA ASESORÍA JURÍDICA DEL DEPARTAMENTO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS.**

El presente informe se emite en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4. a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en los artículos 10 y 42.1 a) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 5.1 c) del Decreto 81/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo.

El mismo tiene por objeto analizar el fundamento objetivo del anteproyecto de ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, la adecuación de su contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa vigentes en esta administración.

## **1.- ANTECEDENTES**

Por Orden de 23 de julio de 2019, de la Consejera de Turismo, Comercio y Consumo, se procedió a la iniciación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General se ha remitido a esta Asesoría Jurídica el borrador del anteproyecto de ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias para realizar su análisis jurídico.

Por lo que respecta al ámbito normativo de la iniciativa legal objeto de informe, hay que señalar que su antecedente inmediato es la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, normativa que quedará derogada con la entrada en vigor del texto legal sometido a informe. Desde el año 2003, en que entró en vigor, se ha incrementado la producción normativa en materia de consumo, tanto en el entorno de la Unión Europea como a nivel estatal, destacando el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y otras leyes complementarias, que refundió la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que incidían en los aspectos regulados en ella. Por otro lado, en el ámbito organizativo interno, se creó el organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, mediante la Ley



9/2007, de 29 de junio, cuyos objetivos son definir, planificar, impulsar y ejecutar las políticas del Gobierno Vasco en materia de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias.

## **2.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.**

El anteproyecto de ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias se está tramitando a través de la aplicación informática “Tramitagune” desarrollada para la tramitación electrónica, conforme a las **instrucciones de tramitación** de disposiciones de carácter general, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010.

Previamente a la emisión del presente informe, se ha realizado una **consulta pública previa**, de conformidad con el contenido del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre la aplicación del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, publicado por Resolución 132/2017, de 12 de diciembre, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento.

Igualmente, siguiendo lo establecido en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, la Consejera de Turismo, Comercio y Consumo ha dictado la **Orden de 23 de julio de 2019, de inicio del procedimiento**, expresando el objeto y finalidad de la norma, su viabilidad jurídica y material, las repercusiones en el ordenamiento jurídico, su incidencia económica así como los trámites e informes procedentes; así como la **Orden 17 de septiembre de 2019, de aprobación previa** del anteproyecto.

De conformidad con la Ley 8/2016, de modificación de la Ley 7/1981, de Gobierno, la Orden de aprobación previa **se ha remitido al Parlamento**, con los textos en euskera y castellano del anteproyecto.

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, el anteproyecto se someterá a los **siguientes informes, trámites y actuaciones** necesarios para su aprobación, previstos por la citada Orden de 23 de julio de 2019:

- Elaboración de Informe de evaluación de impacto en función del género, antes de la aprobación previa del anteproyecto por la Consejera del Departamento y de la fase de audiencia y la emisión de informes y dictámenes preceptivos, por venir así establecido en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres y en el punto 5 de las denominadas “*Directrices sobre la realización de la evaluación previa del impacto en función del género*”, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 21.08.2102.
- Emisión de Informe jurídico del Departamento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley 8/2003.

- Emisión de Informe de impacto en la empresa, llevando a cabo una evaluación del impacto de la disposición en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas, conforme dispone el artículo 6 de la ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores del País Vasco.
- Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, conforme con lo dispuesto en la Ley 2/1988, de 5 de febrero, sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer para la igualdad de Mujeres y Hombres, previa realización del informe de evaluación de impacto en función del género.
- Informe del Departamento competente en Política Lingüística, según lo establecido en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.
- Informe del organismo autónomo de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.
- Consulta a la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi.
- Informe del Consejo Superior de Cooperativas
- Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- Traslado del anteproyecto a los departamentos del Gobierno Vasco y otras administraciones afectadas:
  - Departamentos del Gobierno Vasco.
  - Diputaciones Forales.
  - Ayuntamientos de Bilbao, San Sebastián y Vitoria-Gasteiz y Asociación de Municipios Vascos-EUDEL.
- Trámite de audiencia a los interesados.
- Periodo de información pública.
- Informes finales:
  - Informe de la Comisión de Gobiernos Locales
  - Informe del Consejo Económico y Social vasco.
  - Informe de control económico-normativo.
  - Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, de conformidad con el artículo 3.1 a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
- Remisión de documentación al Parlamento Vasco, de acuerdo con el artículo 56.2 de la Ley de Gobierno, en la redacción de la Ley 8/2016, de 2 de junio.

- No es necesario realizar ningún trámite ante la Unión Europea.

En consecuencia, el procedimiento diseñado se ajusta a las prescripciones de la **Ley 8/2003, de 22 de diciembre**, antes citada, y a las demás disposiciones complementarias.

### **3.- TITULO COMPETENCIAL**

#### **3.1.- Delimitación competencial Comunidad Autónoma-Estado.**

El anteproyecto informado tiene por objeto la protección, defensa y promoción de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El **artículo 10.28 del Estatuto de Autonomía** atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia.

A pesar de que el **artículo 149.1 de la Constitución Española** no hace mención alguna a la defensa del consumidor y el usuario como materia competencial del Estado, es innegable que estamos ante una materia de carácter pluridisciplinar, en la que confluyen otros títulos competenciales. Como ya señaló la **Comisión Jurídica Asesora de Euskadi** en su **dictamen 80/2002**, sobre el anteproyecto que daría lugar a la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias:

*20. Ahora bien, la falta de correspondencia exacta entre los enunciados de los textos estatutario y constitucional, **no significa que el Estado no tenga atribuciones al respecto en virtud de otros títulos competenciales**. No sólo por la salvedad que contiene el inciso final del artículo 10.28 EAPV sino, fundamentalmente, porque **el carácter pluridisciplinar de la defensa del consumidor y del usuario incide en grado diverso en títulos de competencia estatal**. Así, ocurre, por ejemplo, con una parte del contenido del Título II del Anteproyecto donde se regulan los derechos sobre la salud y la seguridad; la protección de los intereses económicos y sociales; la protección jurídica y la reparación de daños; la información; la educación y la formación en materia de consumo; la representación, consulta y participación; y los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, que encuentran todos ellos a su vez un tratamiento particularizado en torno a títulos competenciales específicos para cada uno de los supuestos contemplados. Así, los artículos 149.1.6ª y 8ª –**legislación mercantil y civil**–; 149.1.11ª –**bases de la ordenación del crédito, banca y seguros**–; 149.1.12ª –**legislación sobre pesas y medidas**–; 149.1.13ª –**bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica**–; 149.1.16ª –**sanidad exterior; bases y coordinación general de la sanidad; legislación sobre productos farmacéuticos**–; todos ellos de la Constitución.*

*21. El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la materia objeto del Anteproyecto, ha sido perfilado principalmente por la jurisprudencia constitucional al examinar la constitucionalidad de las normas dictadas por el Estado y las Comunidades Autónomas.*

En este sentido, la reciente **sentencia del Tribunal Constitucional 54/2018**, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra algunos preceptos de la Ley 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, reitera la óptica pluridisciplinar de esta materia y sus repercusiones en el análisis competencial:

*“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, la defensa del consumidor es un ‘concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificador 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 C.E. 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, 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)*

En definitiva, como ya se afirma en el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi citado, junto al **título prevalente** que fundamenta la iniciativa (la defensa de consumidores y usuarios), habrá que considerar **los demás títulos que confluyen con él** y que, como se alude en la parte expositiva del anteproyecto, son los referidos a legislación civil y mercantil y legislación procesal, régimen sobre determinados productos, comercio interior, bases y coordinación de la planificación general de la economía, bases y coordinación general de la sanidad y condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes.

La **exposición de motivos** del anteproyecto se refiere a las **reglas elaboradas por la jurisprudencia constitucional** en relación con tal distribución competencial: *“de un lado, la reserva al Estado de las determinaciones legales que afecten al contenido de los contratos, así como el régimen de responsabilidad civil, el régimen de garantías, mediante el establecimiento de un servicio de posventa obligatorio, el régimen de la tutela judicial y las reglas de legitimación en orden al acceso de las personas consumidoras y usuarias a los Tribunales y la regulación del arbitraje y las cláusulas abusivas; de otro lado, la atribución al ámbito legislativo autonómico de los aspectos jurídico-administrativos de las relaciones de consumo, en especial, de determinados tipos de ventas, de las normas preventivas contra las cláusulas abusivas y de aquellas que abordan aspectos administrativos sobre la condición y capacidad jurídica del comerciante, así*

*como el derecho de información de las personas consumidoras y usuarias, a lo que hay que añadir el desarrollo de las bases estatales, en las materias citadas.”*

En efecto, puede afirmarse que el Tribunal Constitucional ha ido perfilando su doctrina en tales términos, en las numerosas sentencias que ha ido dictando (entre otras, SS TC 71/1982, 15/1989, 71/1982, 88/1986, 62/1991, 37/1997, 124/2003, 18/2016, 62/2016, 54/2018). Al analizar el contenido del anteproyecto, realizaremos alguna consideración al respecto.

De otro lado, el mismo dictamen sobre el anteproyecto de Estatuto de 2002 se refiere igualmente a la **regulación de los derechos lingüísticos**, con respecto a la cual señala:

*25. El Capítulo VII, del Título II, “Derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias”, merece una mención especial por cuanto instaura un **régimen específico de normalización del uso del euskera** que se traduce en el consiguiente catálogo de derechos de las personas consumidoras y usuarias y las correlativas obligaciones de los suministradores de bienes, productos o servicios. Regulación que debe ser analizada a la vista de los principios y previsiones contenidos en los **artículos 3.2 CE y 6.2 y 3 EAPV**, teniendo en cuenta, también, la **Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera**, a la luz de la **doctrina constitucional** plasmada en la STC 82/1986, en relación con el recurso de inconstitucionalidad promovido contra determinados artículos de la mencionada ley. Así mismo, es preciso atender a las SSTC 2/1987 (que resuelve un recurso de amparo) y, en particular, a la 337/1994, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, sobre Normalización Lingüística, sentencias que analizan en su mayor parte la constitucionalidad de las disposiciones autonómicas aprobadas para la implantación del uso progresivo de una lengua en las relaciones de los ciudadanos con las diversas Administraciones Públicas radicadas en la Comunidad Autónoma, o en relación con la prestación de servicios básicos como la enseñanza y medios de comunicación.*

*26. Finalmente, la implantación de las lenguas cooficiales en las relaciones privadas entre consumidores y usuarios y suministradores de productos y servicios, fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en su STC 69/1988, de 19 de abril, en la que precisamente se impugnó el Decreto 389/1983, del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya, sobre etiquetaje de los productos que se comercializan en Cataluña.*

Por tanto, en el análisis del tratamiento lingüístico que realiza el anteproyecto habrá que tener en cuenta la interpretación que hace la jurisprudencia constitucional sobre este ámbito (entre otras, en las SS TC 7/2018, 31/2010 y 88/2017), a la que nos referiremos al analizar el capítulo relativo a los derechos lingüísticos.

Partiendo de estas consideraciones, puede afirmarse que el texto **se inserta en la competencia exclusiva** que ostenta la Comunidad Autónoma del País Vasco para la defensa del consumidor y del usuario, recogida en el artículo 10.28 del Estatuto de Autonomía (EAPV), **en confluencia con los títulos de competencia estatal** que han quedado señalados. Al analizar el contenido del proyecto, haremos una referencia a esta confluencia competencial, cuando ello sea oportuno.

### 3.2.- Delimitación competencial Instituciones comunes-fores.

Dentro de la CAPV, la delimitación de las competencias de los distintos entes territoriales que conforman, viene establecida en la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos (LTH).

Además de la delimitación de competencias contenida en la LTH, el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco, contiene una atribución específica de competencias a los órganos forales. En el artículo 37 del mismo se contienen competencias exclusivas que “en todo caso” ostentan los órganos forales, dándoles así, una especial protección, dado el rango de ley orgánica que tiene el Estatuto. Hay que resaltar que, por lo que aquí nos ocupa, la materia de defensa del consumidor y del usuario no se encuentra en el repertorio de competencias exclusivas atribuidas estatutariamente a los órganos forales.

Por lo que respecta a LTH, hay que tener en cuenta lo siguiente:

- 1º No hay en la LTH una referencia expresa al título competencial de defensa de los consumidores y usuarios.

No hay una atribución directa de la misma a los órganos forales; ni entre las que atribuye a dichos órganos competencia exclusiva, ni de desarrollo normativo y ejecución, ni de mera ejecución.

- 2º Competencia residual de las instituciones comunes de la CAPV en todo lo que, correspondiendo a la CAPV, no venga atribuido a los órganos forales:

El artículo 6º de la LTH, atribuye a la competencia de las instituciones comunes de la CAPV, la legislación y ejecución en todas aquellas materias que, correspondiendo a la CAPV según el Estatuto de Autonomía, no se reconozcan o atribuyan bien en dicho Estatuto, bien en la LTH o bien en otras leyes posteriores a los órganos forales de los Territorios Históricos.

En conclusión, en orden al examen de distribución interna de competencias dentro de la CAPV, ni el artículo 37 del EAPV ni la LTH mencionan la materia de defensa de los consumidores y usuarios, por lo que **las instituciones comunes son competentes** para abordar la regulación proyectada.

### 3.3.- Competencias de la administración local.

Por último, respecto a la competencia de las entidades locales, hay que señalar que la **Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local**, atribuía a los municipios, en su artículo 25.2 g), competencias en materia de “*Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores*”. Tal competencia se suprimió con la modificación operada en la legislación básica por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En nuestro ámbito, la **Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)**, sí recoge como competencia propia de los municipios, que podrán ejercer “*en el marco de lo dispuesto en la presente ley y en la legislación que sea de aplicación*”, la materia de “*Ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras*” (art. 17. 1.11) LILE).

Entendemos que el anteproyecto **respeto las competencias de las entidades locales** en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias, reservándoles las atribuciones que les son propias, al referirse a los distintos ámbitos de actuación de las administraciones públicas (en el artículo 5 y a lo largo de numerosos artículos del anteproyecto).

#### 3.4.- Competencia del Departamento proponente.

La habilitación para la adopción de la iniciativa se encuentra, como se ha señalado, en la competencia reconocida por el artículo 10.28 del Estatuto de Autonomía en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias.

Por ello, la elaboración del anteproyecto es competencia del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, de acuerdo con los artículos 2.h) y 13 del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

### 4.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

#### 4.1.- Contenido material.

Como señala la exposición de motivos del anteproyecto, la iniciativa tiene por objeto regular de forma pormenorizada, **adaptándose a la realidad social y económica**, y a los nuevos hábitos de consumo, la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Ello ha supuesto una labor de **actualización normativa**, tanto en relación con la normativa estatal -Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, RDL 1/2007)-, como en el ámbito de la Unión Europea, en el que se han dictado gran número de normas en materia de consumo, regulando numerosos sectores y estableciendo mecanismos de protección tendentes a facilitar la ejecución real y efectiva de los derechos afectados.

De otro lado, en el **ámbito organizativo interno**, la iniciativa ha considerado también la creación del organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, por la Ley 9/2007, de 29 de julio, asumiendo con carácter general todas las competencias y funciones que con anterioridad correspondían al órgano del Gobierno Vasco competente en materia de consumo.

Finalmente, la parte expositiva de la iniciativa recoge una serie de **cuestiones que considera novedosas**, a las que nos referiremos al analizar el articulado.

El anteproyecto consta de 148 artículos, una disposición derogatoria y una disposición final; el texto se divide **VII títulos**, con el contenido que señalamos a continuación, siguiendo lo que se indica en la exposición de motivos.

Tal como afirma la parte expositiva del anteproyecto, el RDL 1/2007 especifica qué preceptos tienen carácter básico y los que se dictan al amparo de las competencias exclusivas del Estado, estableciendo el marco a partir del cual ha de desarrollarse el estatuto vasco de las personas consumidoras y usuarias. Con alguna matización que se hará al analizar el articulado, la iniciativa normativa se inserta sin problemas en este marco de distribución competencial.

- El **Título I** (artículos 1 a 3) establece el objeto y ámbito de aplicación y un principio general de protección de las personas consumidoras y usuarias, así como las definiciones más relevantes utilizadas en el texto normativo.
- El **Título II** (artículos 4 a 10), con dos capítulos:
  - **Capítulo I**, sobre las competencias de las Administraciones Públicas de Euskadi en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias, así como los principios aplicables a los supuestos de concurrencia de actuaciones administrativas y la cooperación administrativa.

Estos preceptos actualizan la actual regulación (contenida en el Título V de la Ley 6/2003), para adaptarla a las competencias que corresponde a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo a partir de la citada Ley 9/2007, de creación del organismo autónomo.

El **artículo 5** recoge las competencias de las entidades locales, respetando, como ya se ha dicho, la atribución que a su favor establece la LILE, antes citada.

- **Capítulo II**, que regula la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi: naturaleza, funciones, así como su composición y funcionamiento, remitiendo, con respecto a estas últimas cuestiones, a su desarrollo reglamentario.

En líneas generales, el contenido de estos preceptos sigue la normativa actualmente vigente, que se contiene en los artículos 35 y 36 de la Ley 6/2003 y el Decreto 231/85, de 9 de julio, sobre la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, modificado por Decreto 88/2001, de 22 de mayo, de modificación del Decreto por el que se regula la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi.

- El **Título III** (artículos 11 a 72), dividido en ocho capítulos, regula los derechos de las personas consumidoras y usuarias.
  - El **Capítulo I** -disposiciones generales-, enumera los derechos de las personas consumidoras y usuarias, que se desarrollan en los capítulos siguientes, estableciendo los ámbitos y situaciones a las que deberá orientarse con carácter preferente la actuación protectora, así como los principios de irrenunciabilidad de los derechos en materia de consumo, de interpretación favorable a las personas consumidoras y usuarias, de buena fe y equilibrio de las posiciones jurídicas, así como el principio del consumo responsable (representando éste una novedad respecto de la normativa anterior aplicable).

El anteproyecto sigue las previsiones que establece el RDL 1/2007, al regular los derechos básicos de los consumidores y usuarios (artículos 8 y ss. RDL 1/2007).

- El **artículo 11. 1 a)** del anteproyecto recoge el derecho *“A la protección frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad”*. El precepto omite la referencia a *“los riesgos que amenacen el medio ambiente”*, que sí se incluye en el vigente artículo 4.a) de la Ley 6/2003, cuya coherencia había sido cuestionada en el dictamen 80/2002 de la Comisión Jurídica Asesora (p. 43-45), antes citado. El cambio se justifica por el carácter específico de la legislación de protección medioambiental actualmente vigente.
- De otro lado, el **artículo 11. 1 b)** declara el derecho *“A la protección de sus intereses económicos y sociales, en particular frente a prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.”*

Tal disposición es coherente con el artículo 8. b) del RDL 1/2007, en la redacción dada por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios. Dicha ley, entre otras cuestiones, da nueva redacción a los artículos 47.3 y 49.1 del RDL 1/2007, atribuyendo a las autoridades competentes en materia de consumo la potestad sancionadora de las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios de los empresarios de los sectores que cuenten con regulación específica y las prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios.

- El **Capítulo II** -derecho a la protección frente a riesgos que afecten a la salud y la seguridad-, declara el deber general de seguridad, el deber de informar sobre riesgos y de neutralizar el riesgo.
  - El **artículo 20** incorpora como novedad, en el marco del desarrollo de la normativa básica, la obligación por parte de los servicios médicos, tanto de

Osakidetza/Servicio Vasco de Salud como de carácter privado, de comunicar a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo los riesgos derivados de un producto de uso o consumo de los que tengan conocimiento.

- El **Capítulo III**, integrado por trece artículos, aborda el derecho a la protección de los intereses económicos y sociales. A tal fin, regula: los códigos de buenas prácticas; el derecho de las personas consumidoras y usuarias a exigir que los bienes y servicios tengan la calidad, idoneidad y conformidad; los servicios de atención a la clientela en las empresas; la entrega de factura o documento acreditativo de la relación de consumo, el presupuesto previo, el pago por adelantado, el resguardo de depósito y la constancia de las condiciones de las ofertas realizadas verbalmente; la necesidad de actuar preventivamente contra los abusos contractuales y la obligación de las empresas de servicios de interés general de tracto sucesivo, de ofrecer un plazo a la persona interesada antes de interrumpir la prestación; finalmente, la ley establece la obligación de reprimir las prácticas comerciales ilícitas o agresivas; así como la comprobación de las comunicaciones, etiquetado y presentación de los bienes; y atribuye a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes para hacer cesar las actividades lesivas para los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias.

- El **artículo 21** introduce como novedad la posibilidad de que Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo promueva códigos de buenas prácticas, como instrumento para la protección de los derechos de las personas consumidoras y de mejora de la regulación de mercado, previendo expresamente que el organismo pueda participar en su elaboración.
- El **artículo 23** regula por primera vez en el ámbito autonómico los servicios de atención a la clientela en las empresas, en el marco de lo establecido por el artículo 21 del RDL 1/2007.

Concretamente, el artículo 23 del anteproyecto exige a las empresas poner a disposición de las personas consumidoras y usuarias una dirección postal y, así mismo, una dirección electrónica o un número de teléfono, que permita ponerse en contacto con ellas de forma rápida, con objeto de que puedan, si lo consideran necesario, solicitar asesoramiento o información o formular las quejas o reclamaciones; precisando que, en el caso de que se ponga a disposición un teléfono, será siempre gratuito. Tal disposición se ajusta a la última jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de la Sala Primera de 10 de julio de 2019, asunto C-649/17 Bundesgerichtshof/Amazon UE).

- El **artículo 23.4**, en relación con los servicios y suministros que se presten con carácter continuado, establece la obligación de las empresas de poner un

teléfono para la atención de averías y avisos de carácter urgente, que estará en funcionamiento 24 horas al día todos los días del año.

El supuesto se justifica por la finalidad de la atención (averías urgentes) y la especificidad de los servicios a que se refiere (agua, electricidad, etc).

- Los **artículos 24, 25, 27 y 28** regulan determinados aspectos de la documentación que se ha de poner a disposición de las personas consumidoras y usuarias (documento justificativo de la relación de consumo, presupuesto previo, resguardo de depósito y constancia de las condiciones ofertadas verbalmente).

Tales prescripciones pueden no ser conformes con lo dispuesto en los artículos 60 a 64 del RDL 1/2007, que se dictan en ejercicio de competencias exclusivas del Estado, por afectar al contenido contractual, esto es, al régimen de derechos y obligaciones entre las partes de una relación de consumo.

- El **artículo 26.3**, relativo al pago por adelantado, recoge la obligación de la empresa de garantizar la devolución de los adelantos cuando el importe sea superior a 3000 euros, siempre que tal cantidad supere el 25% del importe del contrato.

Siguiendo la doctrina constitucional de delimitación de competencias, el precepto se enmarca en la regulación de aspectos no propiamente contractuales, sino de intervención de los poderes públicos en las relaciones de tal carácter, a través de medidas de carácter administrativo tendentes a proteger a los consumidores, que no producen un *“novum”* en el contenido contractual *inter privatos*. Por todo ello, tal regulación puede incluirse en las materias de comercio o defensa de los consumidores (SSTC 37/1997, FJ 7; 62/1991, FJ 2b), 225/1993, FJ 6b).

- El **artículo 30** establece la obligación de las empresas de servicios de interés general de tracto sucesivo (agua, electricidad, gas, teléfono e internet), de que antes de interrumpir la prestación por incumplimiento de las obligaciones de la persona usuaria, le den un plazo de 15 días hábiles para que pueda proceder a su subsanación.

El precepto, de alcance más limitado que el vigente artículo 9 g) de la Ley 6/2003, puede entenderse conforme con la doctrina constitucional, en el sentido de que se limita a regular la información que han de suministrar las empresas, y no afecta al contenido propiamente contractual, esto es, a los derechos y deberes de las partes, cuya regulación corresponde al Estado con carácter exclusivo (STC 54/2018).

En todo caso, teniendo en cuenta que estamos ante una materia que habrá de regularse de conformidad con el derecho de la Unión Europea, se recomienda incluir la salvedad de que la disposición del anteproyecto será aplicable “en defecto de norma específica” u otra fórmula similar.

- El **Capítulo IV** -derecho a la reparación del daño derivado de bienes y servicios-, contiene otra novedad al permitir contemplar en la propia resolución sancionadora el importe de la indemnización de daños y perjuicios, en el **artículo 34.3**, que se remite al artículo 142, al que nos remitimos.
- El **Capítulo V** -derecho a la información de las personas consumidoras y usuarias-, se divide en tres secciones: la Sección 1ª regula los principios generales de información en relación con los bienes y servicios, publicidad de ofertas, información sobre precios y otras informaciones; la Sección 2ª establece las actuaciones administrativas de información; y la Sección 3ª regula las oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias.
  - El **artículo 37** regula la publicidad de las ofertas promocionales.

El precepto se encuentra en el ámbito de la competencia autonómica, pues no incide en el contenido contractual de las relaciones de consumo, ni en la capacidad para el ejercicio del comercio o la creación y el régimen jurídico de los establecimientos mercantiles; ni en la defensa de la competencia (que atañe a las relaciones de las empresas entre sí), sino en la regulación administrativa de las ventas con la finalidad de proteger al consumidor (SSTC 18/2016, 124/2003 y 225/1993). Se trata de previsiones jurídico-públicas que atienden fundamentalmente a la situación del consumidor como destinatario de los productos.

Por otro lado, el precepto del anteproyecto afecta a una cuestión ya contemplada en la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la actividad comercial del País Vasco, cuyo artículo 28 define la venta en promoción y prevé la información que debe suministrarse. En aras de la seguridad jurídica, recomendamos hacer un esfuerzo por deslindar los aspectos objeto de regulación en cada una de las leyes afectadas o, en su caso, proceder a la derogación formal de los preceptos de la ley anterior que quedarán sustituidos por la nueva regulación.

- El **artículo 38** del anteproyecto regula la información sobre precios, en términos no idénticos a los contenidos en el artículo 9 de la citada Ley 7/1994, de actividad comercial. Por las mismas razones de seguridad jurídica que hemos señalado con respecto al artículo 38, efectuamos aquí idéntica recomendación.



- El **artículo 39.2** introduce una novedad, al prever que las empresas faciliten a sus posibles clientes, antes de la contratación, información sobre obras de mantenimiento, elevado número de personas o causas meteorológicas, técnicas o de otra índole que pueden afectar al uso o disfrute del servicio en condiciones óptimas. Tal disposición (que puede aplicarse a autopistas, parques de atracciones y servicios análogos) se enmarca sin problema en la competencia autonómica que ha quedado señalada más arriba.
- El **Capítulo VI** -derecho a la educación y a la formación en materia de consumo-, establece una serie de actuaciones y responsabilidades tanto de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, como de las entidades locales en orden a su promoción.
- El **Capítulo VII** -derecho de representación, participación y consulta-, dividido en cuatro secciones, establece una regulación completa de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias. La Sección 1ª establece el reconocimiento y fomento del asociacionismo, define el concepto de asociaciones de personas consumidoras y usuarias, sus principios de actuación y los requisitos de las asociaciones representativas en el ámbito de Euskadi, que se vincula a su inscripción en el registro específico. La Sección 2ª establece los requisitos de independencia y transparencia y los principios de actuación que deben cumplir todas las asociaciones de personas consumidoras y usuarias para poder utilizar esa denominación. La Sección 3ª regula las funciones y derechos de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y su colaboración con la administración. Finalmente, la Sección 4ª ordena el Registro de asociaciones de personas consumidoras y usuarias de Euskadi.

El capítulo amplía la regulación que se contiene en la vigente Ley 6/2003, respetando la normativa básica e inspirándose en los principios y requisitos que, con aplicación limitada al ámbito estatal, contiene el Título II del Libro I del RDL 1/2007 (artículos 22 y ss).

- El **Capítulo VIII** regula los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, partiendo -según expresa su exposición de motivos- de que, en el ámbito de las relaciones entre privados, *“no cabe imponer obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo”* (STC 7/218) y sí promover medidas de fomento. Por ello, el texto distingue entre entidades públicas y sector privado.
  - Respecto a las primeras, el **artículo 69** del anteproyecto aborda su posición en términos análogos a los vigentes actualmente, reconociendo el derecho a la disponibilidad lingüística, en línea con lo establecido por la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera
  - Por lo que hace al sector privado, el **artículo 70** establece ciertas obligaciones en relación con los documentos y otros elementos que han de facilitarse en los idiomas oficiales por parte de las empresas de sectores de interés general, así

como por los grandes establecimientos comerciales; finalmente, hay que señalar que el incumplimiento de estas obligaciones puede ser sancionado administrativamente, por preverlo así el **artículo 128.10**.

El contenido del anteproyecto, en tanto excluye del derecho a la disponibilidad lingüística las relaciones *inter privados*, se adecúa a lo dispuesto por la doctrina constitucional. En tal sentido, la STC 7/2018 declara:

*No obstante lo anterior, debemos recordar nuevamente —como ya hicimos en las SSTC 31/2010, FJ 22 y 88/2017, de 4 de julio, FJ 4— que ni el reconocimiento de un derecho ni el establecimiento de un deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público “puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos”.*

*De tal recordatorio extrajimos la consecuencia de que “puesto que en el ámbito de las relaciones entre privados no cabe imponer obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo, menos aún cabrá establecer régimen sancionador alguno frente a un eventual incumplimiento de unas obligaciones individuales que nunca podrán ser tales” (STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 4).*

- El **artículo 71.1** regula la presentación y etiquetado de bienes y servicios, dejando libertad al empresario para utilizar cualquiera de los dos idiomas oficiales o ambos, sin perjuicio de la exigencia de que determinados contenidos deban presentarse en castellano, como dispone el artículo 18.3 del RDL 1/2007, a cuyo tenor, las indicaciones obligatorias del etiquetado y presentación de los bienes o servicios comercializados en España deberán figurar, al menos, en castellano, sin perjuicio de las excepciones previstas legal o reglamentariamente.

En relación con la utilización del idioma en la presentación y etiquetado de bienes y servicios y el derecho a recibir información en los dos idiomas oficiales, las citadas SSTC 88/2017 y 7/2018 reconocen el derecho de las personas consumidoras a recibir en el idioma propio de la Comunidad Autónoma determinados documentos e informaciones, pero lo hace “sin

*perjuicio del respeto pleno al deber de disponibilidad lingüística. Deber de disponibilidad lingüística que supone, por tanto, la garantía del derecho de los consumidores y usuarios a recibir la documentación e información referida también en castellano”.*

- El **Título IV** (artículos 73 a 87), dividido en cuatro capítulos, regula las actuaciones administrativas de protección jurídica de las personas consumidoras y usuarias.
  - El **Capítulo I** -disposiciones generales-, establece la obligación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y de las entidades locales, de ejercer funciones de fomento, gestión y desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos.
  - El **Capítulo II** establece una regulación de la mediación, lo cual constituye otra de las novedades de esta ley; con una previsión específica en el supuesto de ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual, y la consideración de Kontsumobide- Instituto Vasco de Consumo como autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa de conflictos.

Tales previsiones son conformes con lo dispuesto por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, que 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; a estos efectos, la Ley establece una serie de requisitos con la finalidad de armonizar la calidad de las entidades de resolución alternativa a las que pueden recurrir los consumidores y los empresarios para solucionar sus litigios de consumo.

- El **artículo 80** del anteproyecto otorga a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo la consideración de autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa de conflictos en materia de consumo, en el ámbito territorial de Euskadi, en relación con los procedimientos de mediación que el propio capítulo regula.

En relación con dicha previsión, la citada Ley 7/2017 determina los requisitos que deben reunir las entidades de resolución alternativa de litigios, públicas o privadas y los procedimientos gestionados por estas para poder ser incluidas en los listados de entidades acreditadas. Su artículo 26 regula las autoridades competentes para la acreditación de entidades de resolución alternativa, entre quienes contempla a las Comunidades Autónomas, que podrán designar una autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa establecidas en su ámbito territorial, siempre que en su legislación hayan desarrollado la competencia de mediación en materia de consumo, como hace el precepto citado del anteproyecto.



- Por su parte, el **artículo 79** del anteproyecto en relación con las ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual, ordena que tanto Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo como las entidades locales, en sus respectivos ámbitos, lleven a cabo las actuaciones necesarias para que se intente un procedimiento de mediación previo a la intervención de otras instancias.

El precepto, en cuanto atribuye a las administraciones públicas una función de promoción de la mediación, es conforme con el ordenamiento jurídico aplicable. En todo caso, dada la eventual normativa concurrente que puede recaer sobre este tipo de situaciones, en aras de la seguridad jurídica, recomendamos que el precepto del anteproyecto incluya una salvedad del tipo *“En defecto de normativa específica aplicable”* u otra fórmula análoga.

- El **Capítulo III** -tramitación de quejas, reclamaciones y denuncias-, las regula y da cabida, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, respecto a la tramitación de las mismas por medios electrónicos.
- El **Capítulo IV** -arbitraje-, regula el sistema arbitral de consumo en Euskadi y prevé la Junta Arbitral de Consumo de Euskadi, y, como novedad, introduce la adhesión al arbitraje como regla general en el sector público y en el ámbito de la contratación pública, así como su consideración como mérito en premios de calidad, ayudas y subvenciones.
- El **Título V** (artículos 88 a 106), dividido en tres capítulos, regula las actuaciones administrativas de vigilancia y control.
  - El **Capítulo I** -medidas de carácter general-, establece los principios de actuación, y atribuye a Kontsumobide- Instituto Vasco de Consumo y a las entidades locales facultades de control y vigilancia de bienes y servicios, así como la posibilidad de realizar advertencias y requerimientos.
  - El **Capítulo II** -medidas provisionales en caso de riesgo-, regula expresamente, por primera vez con carácter general, y no sólo en el ámbito del procedimiento sancionador, las medidas provisionales a adoptar en caso de riesgo.
    - El **artículo 95. g)** prevé, entre dichas medidas, la *“Obligación de informar, incluso mediante la publicación de avisos especiales, a las personas que puedan verse afectadas, sobre la existencia del riesgo, de forma inmediata y por los medios más adecuados para asegurar su conocimiento”*, de conformidad con lo que establece el artículo 9.4 d) del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de

la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2006/2004.

- El **Capítulo III** -toma de muestras y práctica de análisis-, contempla igualmente con carácter general, por primera vez en nuestro ámbito normativo, la toma de muestras y la práctica de análisis. A falta de regulación propia, hasta el momento, viene siendo aplicado el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y la producción agroalimentaria (cuyos artículos 15 y siguientes establecen la regulación para la toma de muestras y la práctica de análisis).

La regulación es conforme con el contenido de la normativa europea, concretamente con lo dispuesto sobre *“Muestreo, análisis, ensayos y diagnósticos”* (artículo 34 y ss.) por el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios (...).

- El **artículo 98.2** del anteproyecto contempla, como un supuesto específico de la toma de muestras, la adquisición de bienes o servicios como compras de prueba, siguiendo las previsiones de la normativa europea de protección al consumidor y, en concreto, del artículo 9.3 d) del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, antes citado, que establece que las autoridades competentes dispondrán, entre otras, de la facultad de investigación consistente en *“adquirir bienes o servicios como compras de prueba, cuando sea necesario, bajo una identidad encubierta, con el fin de detectar infracciones reguladas en el presente Reglamento y obtener pruebas, incluida la facultad de inspeccionarlos, examinarlos, analizarlos, desmontarlos o probarlos.”*
- El **Título VI** (artículos 107 a 117) regula la inspección de consumo. Hay que destacar, por su novedad, la previsión expresa de que el inspector pueda no identificarse, cuando por tal motivo pueda frustrarse la finalidad de su actuación. Así mismo se regula el ámbito, los criterios y principios de actuación, y los deberes, condición de autoridad, funciones y facultades; la documentación de las labores inspectoras, las citaciones a las personas objeto de inspección y sus obligaciones, y el deber de colaboración con la inspección de consumo.
  - El **artículo 109** del anteproyecto prevé que, cuando la finalidad de la inspección pudiera frustrarse por motivo de la identificación de la persona inspectora, esta no tendrá obligación de identificarse y en el acta o informe que elabore dejará constancia de las causas y circunstancias que justifican su modo de actuación.



En coherencia con ello, el **artículo 113 h)** atribuye al personal de la inspección de consumo la facultad de *“Realizar tomas de muestras y compras de prueba bajo una identidad encubierta, cuando ello sea necesario para comprobar el cumplimiento de la normativa en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias.”*

Así mismo, el **artículo 114.4** establece que no es necesaria la participación de la persona objeto de la inspección en la elaboración del acta cuando las inspecciones se realicen en el entorno del comercio a distancia, telefónico o no presencial, o mediante el método de pedido anónimo, compras de prueba u otro que no sea compatible con la identificación como tal de la persona inspectora.

Tales previsiones, de términos análogos a los del artículo 98.2 del anteproyecto, antes citado, se alinea igualmente con lo dispuesto en el reciente Reglamento (UE) del Parlamento y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) nº 765/2008 y (UE) nº 305/2011.

En efecto, el considerando (40) del Reglamento establece que *“Las autoridades de vigilancia del mercado deben (...) tener el poder de adquirir productos y, cuando las pruebas no puedan obtenerse por otros medios, adquirirlos bajo una identidad encubierta”*. En consecuencia, el artículo 14.4 j) del mismo otorga a las autoridades de vigilancia del mercado, entre otros, *“el poder para adquirir muestras de productos, también bajo una identidad encubierta, para inspeccionar esas muestras y para someterlas a ingeniería inversa a fin de detectara incumplimientos y obtener pruebas”*.

- El **Título VII** (artículos 118 a 148), dividido en seis capítulos, regula la potestad sancionadora.

El contenido de este título se ajusta a las determinaciones que, con carácter básico, establece el RDL 1/2007, concretamente, su Título IV (artículos 46 a 52).

- El **Capítulo I** -disposiciones generales-, establece su ámbito de ejercicio y determina los órganos competentes para sancionar.
- El **Capítulo II** contiene una amplia tipificación de las infracciones, ajustado al panorama normativo actual, distinguiendo entre infracciones en materia de protección de la salud y seguridad de las personas consumidoras y usuarias; infracciones por alteración, adulteración, fraude o engaño; infracciones en materia de normalización técnica, documentación y condiciones o técnicas de venta y suministro de productos y servicios; infracciones en materia de información precontractual; infracciones en

materia de contratos con personas consumidoras y usuarias; infracciones en materia de garantía y servicio posventa; infracciones en relación con las actuaciones de vigilancia, control e inspección, y otras infracciones.

- El **Capítulo III** establece los criterios para la calificación de las infracciones, partiendo de considerarlas como leves, salvo que concurra uno, o dos o más de dichos criterios, en cuyo caso se calificarán como graves o muy graves, respectivamente.
  - El contenido del **artículo 130** respeta la doctrina contenida en el la STC 10/2015, que declaró inconstitucional el artículo 50.1 del RDL 1/2007, por entender que el precepto dejaba los criterios de calificación de la infracción como leve, grave o muy grave en manos de la administración, cuando tal aspecto debía estar prefijado en la ley.
  
- El **Capítulo IV** regula las sanciones, estableciendo su graduación, en función de la concurrencia de circunstancias agravantes, atenuantes o mixtas; la reducción de sanciones pecuniarias; las sanciones accesorias de decomiso de mercancías y de publicidad; así como la publicación de infracciones, sin carácter de sanción y la posibilidad de incluir en la resolución sancionadora el importe de la indemnización por daños y perjuicios.
  - El **artículo 137** prevé la reducción de sanciones pecuniarias, de conformidad con el contenido del artículo 85 de la Ley 39/2015.
  - Los **artículos 138 y 139** regulan las sanciones accesorias de decomiso de mercancías y de publicidad, respectivamente, respetando las previsiones de la legislación básica que contiene el artículo 52 del RDL 1/2007.
  - El **artículo 140** prevé que, con la finalidad de que las personas consumidoras y usuarias conozcan las infracciones y puedan prevenir su continuidad, Kontsumobide- Instituto Vasco de Consumo pueda publicar una relación sucinta de las infracciones que hayan sido objeto de resolución firme en vía administrativa durante los dos años anteriores, incluyendo la identificación de las personas infractoras, los hechos y el tipo de la infracción.

La medida tiene conexión con las previsiones del derecho europeo. Concretamente, el artículo 9.7 del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, antes citado, establece que *“Las autoridades competentes podrán publicar las resoluciones finales, los compromisos de comerciantes o las órdenes que se adopten con arreglo al presente Reglamento, incluida la identidad del comerciante responsable de la infracción regulada en el presente Reglamento.”*

La medida que prevé el artículo 140 del anteproyecto no tiene carácter de sanción, se justifica por la finalidad de prevenir la comisión de nuevas infracciones, con el rango legal exigible y en términos de proporcionalidad, por lo que puede estimarse conforme a derecho.

- El **artículo 142** contiene una disposición innovadora en el ámbito de las resoluciones administrativas. El precepto permite que la propia resolución sancionadora incorpore la obligación de la persona infractora de reponer la situación alterada por la infracción y, en el caso de que se haya probado la existencia de daños y perjuicios, fije el importe de la indemnización; añadiendo que (1) cuando la persona consumidora o usuaria perjudicada no tenga la condición de parte interesada en el procedimiento sancionador, se le dé audiencia para acreditar los daños y perjuicios y formular alegaciones; (2) procederá el cobro por la vía de apremio; y (3) el importe de la indemnización, una vez que sea cobrado por la administración, se reintegrará a la persona consumidora o usuaria perjudicada.

Se trata de una posibilidad conforme con lo dispuesto por el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, justificada por el interés público inmanente a garantizar el derecho del perjudicado por una actuación ilícita a obtener la reparación por un procedimiento rápido y gratuito.

Entendemos que el precepto es conforme con lo dispuesto por el artículo 48 del RDL 1/2007, el cual, bajo el título “*Reposición de la situación alterada por la infracción e indemnización de daños y perjuicios*”, dispone lo siguiente:

*“Conforme a lo previsto en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la **indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor que serán determinados por el órgano competente para imponer la sanción**, debiendo notificarse al infractor para que en el plazo de un mes proceda a su satisfacción, quedando, de no hacerse así, **expedita la vía judicial**”.*

El citado artículo 130.2 de la Ley 30/1992 establecía, en términos similares al RDL 1/2007, que:

*“Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario,*



*así como con la **indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente**, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la **vía judicial correspondiente**.*

Con la vigente Ley 40/2015, la referencia normativa ha de trasladarse al artículo 28.2 de aquella, que establece:

*“Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la **indemnización por los daños y perjuicios causados**, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, **se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**”.*

Esto es, el nuevo precepto de la Ley 40/2015, para el caso de que el obligado al pago no haga efectiva la indemnización, ya no se remite, como lo hacía el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, a la vía judicial, sino al artículo 101 de la Ley 39/2015 -que regula el procedimiento de apremio-. Por tanto, puede entenderse que la nueva ley de procedimiento autoriza a la administración a exigir al infractor la indemnización por los daños y perjuicios causados a consecuencia de la infracción y a proceder a su ejecución por la vía de apremio.

La potestad de autotutela de la que dispone la administración en tales casos encuentra su justificación en el interés público ínsito en la defensa de las personas consumidoras y usuarias, que reclama una solución rápida y gratuita a los conflictos derivados de las relaciones de consumo. Piénsese que estamos ante supuestos tales como la causación de daños a consecuencia de prácticas comerciales desleales, la entrega de bienes defectuosos o la prestación incorrecta de un servicio técnico de reparación de electrodomésticos o vehículos. Es fácil comprender que, en tales casos, la imposición de una sanción no basta para tutelar los derechos de la persona consumidora o usuaria, pues normalmente su interés exigirá que se satisfaga la pretensión indemnizatoria.

De conformidad con las anteriores consideraciones, el artículo 142 del anteproyecto prevé, como hemos visto, que si no se satisfacerse la indemnización, se proceda a su cobro por la vía de apremio. Hay que matizar

que tal disposición no excluye el control judicial, que podrá hacerse efectivo a través de la interposición de los correspondientes recursos jurisdiccionales - entendemos que en vía contencioso-administrativa- contra las resoluciones administrativas que recaigan.

Como cierre del sistema, el artículo 142 del anteproyecto establece que habrá que llamar a la persona perjudicada al procedimiento, para que comparezca como interesada y aporte las pruebas y alegaciones que estime procedente. La consideración del perjudicado como parte en el procedimiento sancionador de consumo viene siendo estimado por el TS (ya desde la STS de 12 de febrero de 1992), entendiendo que el cliente es titular de un *“interés legítimo personal y directo que le legitima a efectos procedimentales”*.

Por lo que respecta a los aspectos competenciales, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18ª CE). Tal atribución no impide que puedan establecer regulaciones especiales sobre el procedimiento administrativo, de conformidad con el artículo 149.1.18ª CE. En tal sentido, el artículo 10. 6 del EAPV atribuye a Euskadi competencia exclusiva en materia de *“Normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco”*.

El TC ha interpretado la excepción relativa a las especialidades propias con cierta amplitud, siempre que se respeten las normas estatales sobre procedimiento administrativo común, entendiendo que *“por razón de la materia pueden regularse y, por tanto, añadirse reglas especiales de procedimiento aplicables al desarrollo de cada tipo de actividad administrativa, lo cual no está constitucionalmente reservado al Estado, sino que, como ya se dijera también en la STC 227/1988...”* (STC 17/1990). En sentido análogo ha establecido también que: *“cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias”* (SSTC 227/1988 y 98/2001).

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que el artículo 142 del anteproyecto es conforme a derecho.

- El **Capítulo V** -responsabilidad por infracciones-, establece cuáles son los sujetos responsables.

- El **Capítulo VI** regula la prescripción de las infracciones y sanciones.
  - El **artículo 146** regula la prescripción de las infracciones, de conformidad con la remisión que el artículo 30.1 de la Ley 40/2015 hace a la normativa sectorial, sin que el RDL 1/2007 señale plazos al respecto. El anteproyecto aumenta en un año cada uno de los plazos de prescripción de las infracciones leves, graves y muy graves, con respecto a la ley vigente actualmente (que respectivamente pasan de uno, dos y tres años, a dos, tres y cuatro años).
  - El **artículo 147** se refiere a la caducidad del procedimiento, de conformidad con el contenido de los artículos 95 y 25.1 b) de la Ley 40/2015.
  - Finalmente, el **artículo 148** regula la prescripción de las sanciones, en el marco de lo dispuesto por el citado artículo 30.1 de la Ley 40/2015, ampliando el plazo y unificándolo (en cuatro años) para todas las sanciones principales, con independencia de su clasificación. Como novedad, se establece un plazo de prescripción específico (de un año) para las sanciones accesorias de decomiso y publicidad.
- Por último, el anteproyecto contiene una **disposición derogatoria** en cuya virtud, a la entrada en vigor de la norma, quedarán derogadas la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, el Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, y cualquier otra disposición que se oponga a aquella; así como una **disposición final**, sobre entrada en vigor.

#### 4.2.- Técnica normativa.

El texto que se informa se ajusta a las directrices (de técnica jurídica) para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, publicadas mediante Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de la Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico.

### 5.- CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia para dictar la ley cuyo anteproyecto se somete a informe, de acuerdo con el análisis competencial que se contiene en el cuerpo de este informe.

**SEGUNDA.-** El contenido del anteproyecto de ley se adecúa a la ley y al derecho, de conformidad con las consideraciones que se hacen en el cuerpo de este escrito.

**TERCERA.-** El anteproyecto de ley se adecúa a las directrices para la elaboración de Proyectos de Ley, Decretos, Órdenes y Resoluciones aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, y publicadas mediante Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico

**CUARTA.-** En la tramitación del anteproyecto se prevé la observación de lo establecido por la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, así como de instrucciones para la tramitación electrónica de disposiciones de determinados procedimientos de la Administración Pública de la CAE, aprobadas por los Acuerdos de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2010 y de 27 de noviembre de 2012.

El presente informe se emite, sin perjuicio de otro mejor fundado en Derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a 16 de septiembre de 2019.

María Aniel-Quiroga Ortíz de Zúñiga (firma electrónica)  
ASESORIA JURIDICA