

IP 5/14

Informe Previo sobre el *Anteproyecto de Ley por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León*

Fecha de aprobación:
Pleno 27 de junio de 2014



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regula el Estatuto del Consumidor de Castilla y León

Con fecha 6 de junio de 2014 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el *Anteproyecto de Ley por la que se regula el Estatuto del Consumidor de Castilla y León*.

A la solicitud realizada por la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León se acompaña el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe así como la documentación utilizada para su elaboración.

Se solicita la tramitación ordinaria prevista en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, aprobado por Resolución de 20 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Calidad de Vida y Protección Social, que lo analizó en su sesión del día 13 de junio de 2014 siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, después de su deliberación en la reunión del 19 de junio de 2014, acordó elevarlo al Pleno del CES que aprobó por unanimidad el informe en su sesión de 27 de junio.

I Antecedentes

a) Europeos:

- Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, y en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, en su artículo 169 establece que la Unión contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses.
- Directiva 2000/31/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 8 de junio, relativa a determinados aspectos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico, en el mercado interior.



- Libro Verde sobre la protección de los consumidores en la Unión Europea, Documento COM(2001) 531, octubre de 2001.
- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.
- Directiva 2009/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2009, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.
- Directiva 2011/83 UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Directiva 2011, traspuesta al Ordenamiento jurídico español por la Ley 3/2014 de 27 marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.
- Reglamento (UE) nº 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de Consumidores para el período 2014-2020 y por el que se deroga la Decisión no 1926/2006/CE.
- Reglamento (UE) nº 954/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores.
- Reglamento (CE) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores (Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores).
- Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y de Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.



b) Estatales:

- La Constitución española en su *artículo 51* ordena a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos. Asimismo, prescribe que los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, y fomentarán sus organizaciones, que serán oídas en las cuestiones que les puedan afectar. Además, en su *artículo 53* establece que los principios contenidos en el Capítulo en que se encuentra este artículo 51 informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.
- 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 Texto Refundido Estatal).
- Ley 3/2014 de 27 marzo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, por la que se traspone al Ordenamiento jurídico español la Directiva 2011/83 UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011.
- Ley 34/2002, de 11 julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.
- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
- Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
- Ley 22/2007 de 11 Julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.
- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Ley 25/2009, de 22 diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.



- 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.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones.
- Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos
- Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, por el que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios.
- Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo.

c) Castilla y León:

- El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su *artículo 16.16* establece, como principio rector de la política pública de Castilla y León, la protección de los consumidores y usuarios, incluyendo el derecho a la protección de la salud y la seguridad así como la protección de sus legítimos intereses económicos. Además, en su *artículo 71.1.5º*, atribuye a la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de defensa de los consumidores y usuarios.
- Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León (que quedará derogada por la aprobación como Ley del Anteproyecto que ahora se informa).
- Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, que modifica un gran número de normas autonómicas, entre ellas la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.
- Decreto 87/1987, de 9 de abril, por el que se crea el Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios.
- Decreto 78/1995, de 27 de abril, Estaciones de Servicio, Derechos de los consumidores y usuarios en el suministro de gasolinas y gasóleos de automoción en establecimientos de venta al público.



- Decreto 124/1997, de 5 de junio por el que se regula la prestación de Servicios a Domicilio.
- Decreto 79/1999, de 16 de abril, por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de Servicios Funerarios.
- Decreto 26/2001, de 25 de enero, por el que se regulan los Resguardos de Depósito en la prestación de servicios a los consumidores.
- Decreto 180/2001, de 28 de junio, por el que se regula el Derecho de los consumidores y usuarios al Presupuesto Previo.
- Decreto 39/2002 de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo.
- Decreto 91/2002, de 25 de julio, de Gramaje del material utilizado en las ventas a granel de productos alimenticios.
- Decreto 104/2002, de 22 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León y se regula su funcionamiento, modificado por Decreto 37/2013, de 25 de julio.
- Decreto 36/2003, de 27 de marzo, por el que se regula el derecho a la información y a la protección de los intereses económicos de los consumidores en la prestación de servicio de Grúas de vehículos automóviles.
- Decreto 132/2003, de 20 de noviembre por el que se regula el derecho a la información y a la protección de los intereses económicos de los consumidores en la Compraventa de Turismos, motocicletas y ciclomotores.
- Decreto 20/2004, de 22 de enero, por el que se regula la estructura y funcionamientos de la Comisión de Cooperación de Consumo.
- Decreto 109/2004, de 14 de octubre por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones.
- Decreto 13/2005, de 3 de febrero por el que se regula el derecho a la información y los derechos económicos de los usuarios de centros privados en los que se imparten enseñanzas no regladas
- Orden EYE/30/2014, de 13 de enero, por la que se determina la forma de compensación económica de los árbitros de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León.
- Decreto 109/2004, de 14 de octubre, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios.



d) De otras Comunidades Autónomas:

Andalucía:

- Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de Consumidores y Usuarios en Andalucía.

Aragón:

- Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Ley 2/2014, de 23 enero de Medidas Fiscales y Administrativas (modifica Ley 16/2006).
- Decreto Ley 1/2010, de 27 de abril, de modificación de diversas leyes de la Comunidad de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE.

Asturias:

- Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios.
- Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias (modifica Ley 11/2006).

Baleares:

- Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad de las Islas Baleares.

Canarias:

- Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales (modifica Ley 3/2003).



Cantabria:

- Ley de Cantabria 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Ley de Cantabria 2/2010, de 4 de mayo, para la modificación de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE).
- Ley 5/2011, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (modifica la Ley 1/2006).

Castilla-La Mancha:

- Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor.

Cataluña:

- Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre la disciplina del mercado y de defensa de los consumidores y usuarios.
- Ley 22/2010, de 20 de julio, por la que se aprueba el Código de Consumo de Cataluña.
- Ley 9/2011 de 29 de diciembre de promoción de la actividad económica (por la que se modifica la Ley 22/2010).

Extremadura:

- Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura.
- Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de Extremadura (modifica Ley 6/2001).
- Ley 18/2010, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de Extremadura para 2011.

Galicia:

- Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección general de los consumidores y usuarios.

La Rioja:

- Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores y usuarios de La Rioja.



Madrid:

- Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.
- Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (modifica la Ley 11/1998).
- Ley 5/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (modifica la Ley 11/1998).
- Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña (modifica la Ley 11/1998).

Murcia:

- Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.
- Ley 1/2008, de 21 de abril, que modifica la Ley 4/1996.

Navarra:

- Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

País Vasco:

- Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
- Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (modifica la Ley 6/2003).
- Ley 7/2008, de 25 de junio, de segunda modificación de la Ley de Actividad Comercial (modifica la Ley 6/2003).
- Ley 2/2012, de 9 de febrero de modificación de la Ley 6/2003.

Comunidad Valenciana:

- Ley 1/2011, de 22 de marzo, Estatuto Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana

e) Otros antecedentes:



- Informe Previo 18/1997 del CES de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

f) Trámite de audiencia:

La Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo abrió un período de información pública para que en el plazo de 20 días cualquier persona interesada pudiera formular cuantas alegaciones consideraran oportunas (BOCyL núm. 32 de 15 de febrero de 2013).

Además el Anteproyecto de Ley fue sometido a un foro de participación y opinión pública a través del espacio específico habilitado en la página de la Junta de Castilla y León, denominado “Gobierno Abierto”. El plazo para realizar aportaciones a este espacio de participación finalizó el 7 de marzo de 2013.

Asimismo, el Comité Permanente del Consejo de Cooperación Local informó el Anteproyecto de Ley en la reunión de 13 de diciembre de 2013.

Finalmente, resulta necesario destacar la audiencia realizada a la Administración del Estado a través de la Delegación del Gobierno en Castilla y León, mediante la remisión del texto del Anteproyecto de Ley con fecha 5 de febrero de 2014.

El Consejo Castellano y Leonés de Consumidores y Usuarios informó el Anteproyecto de Ley que ahora se informa, en la reunión celebrada el 6 de febrero de 2014.

II.- Estructura del Anteproyecto de Ley

El Anteproyecto de Ley presentado a informe cuenta con una Exposición de Motivos, setenta y un artículos distribuidos en cinco Títulos, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria, y tres Disposiciones Finales.

En la **Exposición de Motivos** se presenta el marco normativo, así como los motivos que justifican la aprobación de esta norma.



El **Título I, Disposiciones Generales**, consta de tres artículos en los que se establecen el objeto y ámbito de aplicación, el concepto de consumidor y usuario y supuestos especiales.

El **Título II, Derechos de los consumidores y usuarios**, consta de trece artículos, agrupados en cinco Capítulos, en los que se abordan respectivamente los derechos básicos y principios generales (Capítulo I), los derechos a la protección de la salud y seguridad (Capítulo II), el derecho a la protección de los intereses económicos, sociales y de la calidad de los bienes y servicios (Capítulo III), el derecho a la información en materia de consumo (Capítulo IV), y el derecho a la educación y formación en materia de consumo (Capítulo V).

El **Título III, Contratación a distancia**, consta a su vez de quince artículos, agrupados en cuatro Capítulos, dedicados a establecer un marco básico para la contratación a distancia (Capítulo I) y a regular la información precontractual (Capítulo II), el derecho de desistimiento (Capítulo III) y la ejecución de contrato a distancia (Capítulo IV).

El **Título IV, Mecanismo de protección de los derechos de los consumidores y usuarios**, consta de veintisiete artículos, repartidos en cuatro Capítulos, en los que se regula el derecho a la representación, consulta y participación de los consumidores (Capítulo I), el derecho a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación de los daños y perjuicios (Capítulo II), la inspección de consumo (Capítulo III) y las medidas cautelares (Capítulo IV).

El **Título V, Potestad sancionadora**, consta de trece artículos, repartidos en cuatro Capítulos, en los que se regulan las infracciones (Capítulo I), la responsabilidad (Capítulo II), las sanciones (Capítulo III) y el procedimiento sancionador (Capítulo IV)

La **Disposición Transitoria Única** establece que la norma no será de aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores iniciados antes de la entrada en vigor de la misma, excepto en aquello que favorezca al presunto infractor.



La **Disposición Derogatoria Única**, deroga la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, así como todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o contradigan lo establecido en la presente Ley.

En la **Disposición Final Primera** se establece que, además de lo previsto en la presente Ley, será de aplicación el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, así como aquella normativa que la sustituya, complemente o desarrolle. En la Disposición Final Segunda se habilita a la Junta de Castilla y León a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la norma que se informa. En la **Disposición Final Tercera** se establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el BOCyL.

III.- Observaciones Generales

Primera.- El *Anteproyecto de Ley* viene a regular la protección, defensa y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de Castilla y León, en cumplimiento de los mandatos de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Para la elaboración de este Anteproyecto de Ley se tiene en cuenta la experiencia acumulada en la aplicación de la *Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León* (que resultará derogada por la aprobación como Ley del Anteproyecto que ahora se informa), así como la evolución social habida desde entonces, así como las necesidades de la protección del consumidor.

Según se establece en la Exposición de Motivos, este Anteproyecto de Ley incorpora al ordenamiento jurídico castellano y leonés la legislación originada en los últimos años por el Estado, así como por las Instituciones Comunitarias Europeas. Consideramos necesario recordar que la actuación autonómica en la elaboración de esta norma no puede venir motivado por la trasposición de normas europeas puesto



que ya está recogida adecuadamente por una norma estatal y a través de normas básicas de aplicación directa.

Segunda.- Algunas de las novedades de la norma que se informa respecto a la regulación anterior (*Ley 11/1998*) son las siguientes: se adapta el concepto de consumidor al recogido en el *Real Decreto Legislativo 1/2007*, en sintonía con la regulación europea; se amplían los supuestos de especial protección; se actualiza el régimen de garantías; se incluyen mecanismos de protección relativos ciertos productos y servicios (vivienda, productos financieros, contratación electrónica, suministros básicos, venta a distancia, operaciones de crédito y servicios de atención al cliente); se introduce el régimen del “incumplimiento por omisión” en la publicidad; se incorporan medios telemáticos de información al consumidor; se regula la acción de cesación, así como la adopción, como principios rectores, de valores éticos, y sociales.

Tercera.- El Anteproyecto de Ley que se informa se encuentra en un marco normativo en el que, por una parte la Administración Autonómica dispone de la competencia correspondiente al desarrollo normativo y ejecución en base a la legislación básica del Estado, y por otra parte, la Administración Estatal ejerce competencias para el dictado de normas básicas, así como competencias exclusivas en materia de legislación mercantil, procesal y civil, todo ello conforme al artículo 149.1 de la Constitución Española.

El CES considera acertado que se haya optado por elaborar un nuevo texto normativo, derogando plenamente el anterior, y no por modificación del mismo, ya que las modificaciones alcanzarían a una parte tan importante de su contenido que la derogación parcial y el mantenimiento de parte del articulado no afectado, hubiera dificultado la consulta e interpretación de la norma, perdiendo en eficacia.

Cabe recordar que la norma que ahora se informa debe limitarse a regular, únicamente, aquellos extremos en los que la Comunidad Autónoma tiene competencia, de forma que todos aquellos extremos que en el Anteproyecto de Ley son copia literal de la normativa estatal básica deberían limitarse, en la medida de lo posible, y sólo realizarse en lo estrictamente necesario para interpretar mejor la norma.



Cuarta.- El CES considera que sería más apropiado que el Título IV “Mecanismos de protección de los derechos de los consumidores y usuarios” estuviera situado en el Anteproyecto de Ley después del Título II “Derechos de los consumidores y usuarios” ya que están relacionados, y supondría poder hacer una mejor interpretación de la norma.

IV.- Observaciones Particulares

Primera.- El **Título I** del Anteproyecto de Ley recoge las Disposiciones Generales, estableciendo el objeto y ámbito de aplicación de la norma (artículo 1), definiendo el concepto de consumidor y usuario (artículo 2) y fijando supuestos de especial protección (artículo 3).

En el **artículo 2** del Anteproyecto de Ley se establece que, a los efectos de la norma, tendrán la consideración de consumidores y usuarios las personas físicas y jurídicas que como tales estén reconocidas en la legislación básica del Estado, lo que implica una remisión al concepto que, en cada momento, resulte aplicable en dicha normativa, lo que ya fue solicitado por el CES en su Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Defensa de los Consumidores.

El Anteproyecto de Ley que se informa, en su **artículo 3**, regula como novedad supuestos de especial protección, en el caso de situaciones de inferioridad y subordinación e indefensión y aquellas situaciones relacionadas con bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado. Este Consejo realiza una valoración positiva esta mención, pues los casos a los que se refiere la norma exigen esa atención especial y preferente protección de las Administraciones Públicas, sin embargo, no dice el Anteproyecto cómo se prevé la misma, ni establece mecanismos o actuaciones para ello, más allá de los especificados con carácter general a lo largo de la norma que ahora se informa.

Este Consejo considera necesario que se preste especial protección a ciertos colectivos como las personas con discapacidad, las personas mayores, el público



infantil y adolescente, a través de la vigilancia y control prioritarios de la seguridad, publicidad y etiquetado de los productos a ellos destinados.

Segunda.- El **Título II** está dedicado a los derechos de los consumidores y usuarios, comprendiendo cinco Capítulos.

El **Capítulo I** de este Título II desarrolla los *Derechos básicos y los principios generales (artículos 4 y 5)*, y en concreto, en el **artículo 4** del Anteproyecto de Ley se enuncian los derechos básicos reconocidos a los consumidores y usuarios. Tales derechos son los que aparecen recogidos en la legislación estatal, si bien se formulan con algunas novedades (con referencia a las cláusulas abusivas en los contratos, a las prácticas desleales y a la necesidad de una información completa al consumidor). En la estructura del artículo se separan los derechos básicos de los mecanismos de protección. Este Consejo cree que ha de entenderse que en ambos casos se trata de derechos básicos ya que, como tales, y en una sola Carta de Derechos se contemplan en el Texto Refundido y debería dejarse más claro en el Anteproyecto que el carácter instrumental de los mecanismos de protección no desnaturaliza la condición de derecho básico que deben tener los mismos.

La regulación, en el **artículo 5** del Anteproyecto de Ley, de la irrenunciabilidad de los derechos reconocidos al consumidor y usuario es una importante novedad del Anteproyecto de Ley, aunque irrenunciabilidad del derecho ya figuraba en el artículo 10 del Texto Refundido del Estado.

Tercera.- En el **Capítulo II** del Título II (*artículos 6 a 9*), dedicado al derecho a la protección de la salud y la seguridad, se declara, como requisito de los productos, bienes y servicios que se pongan a disposición de consumidores y usuarios, que éstos deben ser seguros, estableciendo la definición de bienes y servicios seguros. Asimismo, define las obligaciones específicas para la protección de la salud y la seguridad y las obligaciones en materia de documentación. Finalmente, indica las actuaciones que deben realizar, al respecto, las Administraciones Públicas.

En el **artículo 9** del Anteproyecto de Ley se establece que las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán adoptar las medidas



que resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición del riesgo. A esta Institución le parece de especial importancia el papel que deben desempeñar las Administraciones Públicas generando instrumentos que aseguren y desarrollen el principio de tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos y desarrolle actuaciones tendentes a la eficaz complementariedad entre los distintos agentes intervinientes en el mercado, asegurando vías de colaboración y cooperación entre Administraciones competentes, organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales.

La colaboración entre todas las Administraciones Públicas de la Comunidad y de ámbito superior, es esencial para el intercambio de información sobre posibles riesgos, de forma que se detecten a tiempo de evitarlos. Este intercambio de información a criterio del Consejo ha de contar con un protocolo de actuaciones y unos cauces de comunicación para evitar que los riesgos se propaguen.

Cuarta.- En el **Capítulo III** del Título II (*artículos 10 y 11*), se hace referencia al derecho a la protección de los intereses económicos y sociales y a la calidad de los bienes y servicios, regulando los principios generales y las actuaciones de protección por parte de las Administraciones públicas.

En el **artículo 10** del Anteproyecto de Ley se fija un plazo mínimo de 5 años para disponer de repuestos en los productos duraderos, en consonancia con el *artículo 127* del Texto Refundido y con la *Directiva 1999/44/CE*; establece un plazo de prescripción para recuperar los productos entregados para la reparación, declara exigible por los consumidores conocer el contenido de la oferta, promoción o publicidad de forma más contundente, pues dice “*serán exigibles*”, frente a la actual redacción “*podrán ser exigibles*”, detalla más el derecho a contar con un presupuesto previo, añadiendo, “*previo y gratuito*” y concreta la obligación de entregar un resguardo de depósito, incluso cuando exista presupuesto o contrato previo.

Para el Consejo, todas estas modificaciones han de servir para dar mayores garantías a los consumidores y, para homologar normas que se pronuncien sobre estos extremos, al objeto de facilitar la interpretación de la nueva Ley.



Entre las actuaciones de las Administraciones Públicas referidas a *la protección de los intereses económicos y sociales*, del **artículo 11 del Anteproyecto**, cabe destacar de un lado las letras d) f) y g), todas ellas nuevas o con nueva redacción. En la primera de ellas d) se refuerza el objetivo de conseguir transparencia en la información y en la correcta aplicación de los precios y servicios ofertados, con la exigencia de exponer públicamente, de forma visible e inequívoca esta información, de forma que el consumidor pueda conocer el precio de los bienes y servicios expuestos; en la letra f) se incorpora la prohibición de suspender el suministro de servicios básicos de prestación continuada o al menos acreditar el intento de notificación fehaciente al consumidor, concediéndole plazo suficiente, y en la letra g) se establece el objetivo de *“la estricta adecuación a la normativa vigente del régimen de reclamaciones.... que se ofrezca, prometa o estipule con los consumidores”*.

En relación a la redacción dada a la letra f) del artículo 11.1, esta Institución considera necesario que se aclare el término *“plazo suficiente para subsanar el motivo”* ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado, tal y como figura en el Anteproyecto.

Respecto al artículo 11.2 el CES considera necesario que se añada en el mismo que se fomente la adhesión de las empresas al sistema arbitral de consumo

De otro lado, en las letras k) l) y m) se recogen como nuevos objetivos situaciones que, con posterioridad a la norma vigente, se han manifestado necesitadas de ser atendidas por la regulación de protección a los consumidores, debido a la cantidad de perjuicios que se han derivado para consumidores y usuarios de determinadas prácticas o productos en ámbitos de la edificación y adquisición de viviendas, de operaciones comerciales a través de contratación electrónica y de determinados servicios financieros.

El CES entiende que de esa forma, la protección a los consumidores y usuarios se actualiza y centra su atención en las cuestiones que más reclamaciones suscitan y han afectado a un mayor número de personas.



Quinta.- El **Capítulo IV** del Título II “*Derecho a la información en materia de consumo*” (*artículos 12 al 14*), recoge los principios generales, así como las actuaciones administrativas necesarias para asegurar el cumplimiento de este derecho. El CES considera que se trata de un derecho básico y requiere que la información sea “*veraz, completa y comprensible*”.

En el **artículo 13.1** letra *a)* se faculta al órgano administrativo competente para requerir, de oficio, al anunciante en los casos de oferta, promoción y publicidad para la adquisición de bienes o contratación de servicios, que aporte las pruebas sobre los datos materiales contenidos en la publicidad, a efectos de su prueba pudiéndose en otro caso, considerarse insuficientemente acreditados o inexactos. Para este Consejo, este nuevo párrafo incorporado en el Anteproyecto, resulta una garantía de veracidad de los productos ofertados en promociones y publicidad, al intervenir la Administración en la comprobación de la exactitud de los datos.

El Anteproyecto refuerza la *información al consumidor*, con la plena armonización de las Directivas europeas sobre contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil y contratos a distancia; incluyendo nuevos principios como el del **artículo 13.1 b)** sobre la ayuda que las oficinas y servicios de información y atención al cliente deben dar a los consumidores y usuarios.

En el **artículo 13.3** letra *d)* se recoge quienes son los sujetos responsables de la elaboración de producción, comercialización, distribución y venta de bienes o prestación de servicios. Dada su ubicación como párrafo segundo de esta letra *d)* sobre etiquetado y presentación de bienes y servicios, parece que se refiere a los responsables del etiquetado y presentación reseñados en esa letra. Por ello el CES cree conveniente colocar la designación de responsables separadamente de los fines que se enuncian en las letras, de tal modo que se entienda que se trata de los responsables de todos los supuestos, refiriéndose a la obligación de informar a los consumidores y usuarios en general.

El **artículo 14** del Anteproyecto de Ley que se informa, incorpora como novedad, a propósito de la promoción de campañas informativas por las Administraciones Públicas, una explicación sobre la finalidad de las mismas, al objeto de propiciar una



elección racional del consumidor en el mercado y una utilización segura y satisfactoria de los bienes y servicios y añade “*prestando especial atención a los colectivos que en determinadas circunstancias se encuentren en situaciones de inferioridad, indefensión o desprotección*”. Esta Institución valora positivamente este último párrafo por su coherencia como lo preceptuado en el *artículo 3* del Anteproyecto ya que efectivamente una misma información dirigida a colectivos diferentes no alcanza la misma eficacia y cuando se dirige a “*supuestos especiales*” de personas que se encuentren en situación de inferioridad, subordinación, indefensión o desprotección (individual o colectivamente consideradas) ha de ser específica y personalizada, asegurándose de transmitir la información de forma *comprensible y suficiente*, en función de sus destinatarios.

Sexta.- En el **Capítulo V** del Título II “*Derecho a la educación y formación en materia de consumo*” (*artículos 15 y 16*), se establece entre sus principios generales, el derecho del consumidor a recibir una educación y formación adecuada, de forma que le permita conocer sus derechos y la forma de ejercerlos.

Dentro de las actuaciones de protección, recogidas en el **artículo 16** del Anteproyecto de Ley, se establecen medidas destacadas para el ejercicio eficaz del derecho de educación y formación, siendo algunas de ellas desarrolladas en colaboración con las asociaciones de consumidores y usuarios y con las organizaciones y asociaciones empresariales de la Comunidad.

El CES considera que en el artículo 16 letra b) se debería aclarar que, el caso de la participación de las asociaciones de consumidores es fundamental en las tareas de educación y formación destinada a los consumidores, mientras que, entendemos que las campañas formativas en colaboración con las organizaciones y asociaciones empresariales deben ir encaminadas a fomentar los conocimientos en materia de consumo en el ámbito de su actividad.

Además, en las medidas para el ejercicio eficaz del derecho de educación y formación, recogidas en el artículo 16, se incorporan algunas novedades que para el CES revisten especial interés, como son prestar atención al medio rural a la hora de trasladar el conocimiento de los derechos de los consumidores y su ejercicio,



confiando para ello en las nuevas tecnologías o fomentar el etiquetado en “*braille*”, pues estas medias atienden a colectivos que requieren especial protección por sus circunstancias, consecuentemente con el compromiso que la Administración de la Comunidad asume en el *artículo 3* del Anteproyecto.

Séptima.- El **Título III** del Anteproyecto “*Contratación a distancia*” (*artículos 17 a 31*) regula esta materia en consonancia con el **Título III** (“*Contratos celebrados a distancia y contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil*”) del **Libro II** del **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** que traspuso al ordenamiento jurídico español el nuevo marco legal en esta materia instaurado por la **Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre**.

En primer lugar, el **artículo 17** del Anteproyecto regula el ámbito de aplicación de la contratación a distancia de manera esencialmente coincidente a lo que se contiene al respecto en el artículo 92 del Texto Refundido estatal, remitiéndose a las excepciones que al respecto contiene el artículo 93 y aclarando además que en las comunicaciones comerciales por medios electrónicos se estará a la normativa específica sobre servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico.

Por otra parte, a juicio del CES, el artículo 92.2 del Texto Refundido estatal aclara suficientemente cualquier supuesto que pudiera producirse en la realidad en los que se pudieran producir dudas sobre su inclusión dentro del ámbito de aplicación de la contratación a distancia.

Octava.- Ahora bien, según el parecer de esta Institución, en relación a este ámbito de aplicación de la contratación a distancia del artículo 17, debido a la existencia de una regulación estatal en la materia (y al margen de las cuestiones que con carácter general sobre la totalidad del Título III del Anteproyecto planteamos en nuestras Recomendaciones), se plantea la duda de cuál sería este ámbito de aplicación desde una perspectiva territorial; es decir, surgen dudas relativas a que si para que resulte de aplicación la regulación de la contratación a distancia de nuestro Anteproyecto de Ley



tanto el empresario como el consumidor deberían tener domicilio en el territorio de Castilla y León, si bastaría con que lo tuviera el consumidor, etc.

Novena.- El Capítulo II “*Información precontractual*” de este *Título III (artículos 18 a 22)* regula estos aspectos de forma análoga a la regulación que se contiene a nivel estatal en el Capítulo II del Título III del Libro II del Texto Refundido Estatal, artículos 97 a 101.

Así, el **artículo 18** del Anteproyecto (“*Información precontractual de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil*”) es una transcripción literal de los *apartados 1, 2, 5, 6 y 8* del *artículo 97* del Texto Refundido estatal, incluso en las remisiones que a artículos del Texto Refundido estatal (sin especificarlo) se realizan en las letras k) y l) de este artículo 18 de nuestro Anteproyecto. En concreto, la remisión que se realiza al artículo 98.8 entendemos quiere hacerse en realidad al artículo 19.8 del Anteproyecto mientras que la remisión al artículo 99.3 quiere hacerse en realidad al artículo 20.3 del Anteproyecto (en ambos casos referentes al supuesto de que el consumidor y usuario desee que la prestación de servicios o el suministro de agua, gas, electricidad o calefacción mediante sistemas urbanos dé comienzo durante el plazo de desistimiento que en nuestro Anteproyecto se regula en el artículo 23). Por el contrario, los artículos 103 y 108.3 a los que también se remite el artículo 18 de nuestro Anteproyecto carecen de equivalente en nuestro texto, por lo que parece que tales remisiones deben entenderse efectivamente realizadas a los artículos del texto refundido estatal.

El **artículo 19** del Anteproyecto regula los “*Requisitos formales de los contratos a distancia*” de forma análoga a la regulación contenida a nivel estatal en los apartados 1 a 9 del artículo 98 del Texto Refundido estatal.

El **artículo 20** del Anteproyecto regula los “*Requisitos formales de los contratos celebrados fuera del establecimiento*” de forma análoga a la regulación contenida a nivel estatal en el artículo 99 del Texto Refundido estatal. La remisión al artículo 20.1 contenida en el propio artículo 20.1 obviamente es errónea y consideramos debe entenderse realizada al artículo 18.1 al ser éste el que especifica la información que el empresario debe aportar al consumidor y usuario en papel o en soporte duradero.



El **artículo 21** del Anteproyecto regula las “*Consecuencias del incumplimiento*” de forma análoga a la regulación contenida a nivel estatal en el artículo 100 del Texto Refundido estatal. A juicio del CES, las remisiones que este artículo 21 hace a los artículos 21.7 y 22.2 del Anteproyecto deben entenderse realizadas a los artículos 19.7 y 20.2 que recogen expresamente para contratos a distancia y contratos celebrados fuera del establecimiento, respectivamente la obligación para el empresario de facilitar al consumidor y usuario de copia del contrato o confirmación del mismo que es, precisamente, a lo que se refiere el apartado 1 del artículo 21 del Anteproyecto señalando que en caso de incumplimiento por el empresario el consumidor y usuario podrá anular el contrato por vía de acción o excepción.

El **artículo 22** del Anteproyecto regula la “*Necesidad de consentimiento expreso*” de forma análoga al artículo 100 y 66 quáter del Texto Refundido estatal.

Décima.- El Capítulo III “Derecho de desistimiento” de este Título III (artículos 23 a 28) regula estos aspectos de forma análoga a la regulación que se contiene a nivel estatal en el Capítulo III del Título III del Libro II del Texto Refundido Estatal, artículos 102 a 107.

El **artículo 23** del Anteproyecto (“*Derecho de desistimiento*”) establece el plazo de 14 días naturales a favor del consumidor y usuario para desistir del contrato sin indicar el motivo. Este artículo se remite a la legislación estatal en cuanto a los únicos costes en que puede incurrir el consumidor al ejercer este derecho y en cuanto a las excepciones al derecho de desistimiento.

El **artículo 24** del Anteproyecto regula el “*Plazo para el ejercicio del derecho de desistimiento*” de forma análoga al artículo 104 del Texto refundido estatal si bien a nuestro juicio, la remisión que nuestro artículo 24 realiza al artículo 27, debe entenderse realizada al artículo 25 (por analogía con la regulación estatal), puesto que establece que en caso de que el empresario no haya facilitado al consumidor y usuario la información sobre el derecho de desistimiento, el período de desistimiento finalizará doce meses después de la fecha de expiración del período de desistimiento inicial.



El **artículo 25** del Anteproyecto regula la “*Omisión de información sobre el derecho de desistimiento*” de forma análoga al artículo 105 del Texto refundido estatal, si bien la remisión que se realiza al artículo 20.1i) entendemos debe entenderse realizada al artículo 18.1 i), mientras que la remisión al artículo 26 debe entenderse realizada al artículo 24 (y ello tanto por analogía con el texto estatal como de acuerdo a una interpretación lógica, teniendo en cuenta el contenido de los distintos artículos de nuestro Anteproyecto).

El **artículo 26** del Anteproyecto regula el “*Ejercicio y efectos del derecho de desistimiento*” de forma análoga al artículo 106 del texto refundido estatal si bien remitiéndose en casi su totalidad a lo que al respecto contenga la legislación estatal.

El **artículo 27** del Anteproyecto regula las “*Obligaciones y derechos del empresario en caso de desistimiento*” de forma análoga al artículo 107 del texto refundido estatal.

El **artículo 28** del Anteproyecto regula las “*Obligaciones y responsabilidad del consumidor y usuario en caso de desistimiento*” de forma análoga al artículo 108 del texto refundido estatal. En concreto, observa el Consejo que nuestro artículo 28 recoge el contenido del apartado 1 del mencionado artículo 108, remitiéndose, en cuanto, al resto de cuestiones relacionadas con las obligaciones del consumidor en caso de desistimiento, a lo contenido en la normativa estatal. Estima el CES que la remisión al artículo 28 es errónea y debe entenderse realizada al artículo 26 del Anteproyecto, tanto por analogía con la normativa estatal como con arreglo a una interpretación lógica de acuerdo al contenido de cada uno de los artículos.

Undécima.- El Capítulo IV “Ejecución del contrato a distancia” de este Título III, (artículos 29 a 31) regula estos aspectos de forma coincidente con el Capítulo IV del Título III del Libro II del Texto Refundido Estatal, en concreto los artículos 109 a 111 de este Capítulo.

En concreto, el **artículo 29** del Anteproyecto (“Ejecución del contrato”) es una transcripción literal del artículo 109 del texto refundido estatal; el artículo 30 (“falta de ejecución del contrato”) lo es del artículo 110 y el artículo 31 transcribe literalmente el artículo 111.



Dejando de lado la problemática que consideramos puede plantear la reproducción de normativa estatal con carácter general (y más aún en el caso concreto de la reproducción de esta normativa que efectúa el Título III del Anteproyecto, tal y como planteamos en las Conclusiones y Recomendaciones de este Informe), estima el CES que el Capítulo IV del Anteproyecto debería contener una remisión a la legislación estatal para que no se planteen dudas sobre la aplicabilidad en nuestro ámbito territorial del resto de artículos del Capítulo IV del Título III del Libro II del Texto Refundido Estatal (esto es, los artículos 112 y 113) que no son mencionados en la norma que se informa.

Duodécima.- El Título IV "Mecanismos de protección de los derechos de los consumidores y usuarios", establece unos principios generales de manera que se desarrollen por parte de la Administración las actuaciones jurídicas, administrativas y técnicas precisas para que la protección de los consumidores sea efectiva en su respectivo territorio. Se divide a su vez en cuatro Capítulos.

Respecto al artículo 32 que abre este Título, el Consejo considera que debería contenerse una mínima definición de qué se entiende por centros y entidades colaboradoras.

En el **Capítulo I** de este *Título IV (artículos 33 a 37)*, se establecen los mecanismos a través de los cuales se ejercerá el derecho a la representación, consulta y participación de los consumidores.

En el **artículo 33** del Anteproyecto de Ley se establece quiénes ejercerán el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios en los asuntos que puedan afectarles, mencionándose las organizaciones de consumidores y usuarios y el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

En el **artículo 34** del Anteproyecto de Ley se recoge como novedad la consideración como asociaciones de consumidores y usuarios a las entidades constituidas con arreglo a la legislación de cooperativas que respeten los requisitos básicos exigidos en la legislación estatal y entre sus fines figure, necesariamente, la



educación y formación de sus socios en materia de consumo y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica. Cabe destacar que este precepto ya figuraba en el artículo 23 del Texto Refundido del Estado.

En el **artículo 35** del Anteproyecto de Ley se establece que la Administración de la Comunidad de Castilla y León fomentará la creación y funcionamiento de las organizaciones de consumidores y usuarios, teniendo especial incidencia esta actuación entre los colectivos jóvenes. El CES considera que las medidas de fomento de creación y funcionamiento de las organizaciones y asociaciones, deberán ser para toda la ciudadanía. Entendemos que además ha de fomentarse la participación de las personas jóvenes en asociaciones y organizaciones, lo que debería quedar suficientemente claro en el apartado 1 de artículo 35.

Decimotercera.- También en el **Capítulo I** del *Título IV* del Anteproyecto de Ley, concretamente en el **artículo 37**, se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla y León, como órgano de consulta y participación de los consumidores y usuarios para la defensa de los derechos reconocidos en esta ley.

Las modificaciones más destacable para el CES son la sustitución de “las asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios de Castilla y León *serán oídas en consulta* en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general...”; por “las organizaciones de Consumidores y Usuarios *deberán ser consultadas* durante el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general....”, porque con la nueva redacción se fortalece la obligación de consulta, al constituirse expresamente como un deber, y que se establece que formarán parte del Consejo únicamente representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las administraciones públicas de Castilla y León.

En cuanto a la consulta al Consejo sobre la elaboración de disposiciones de carácter general, el CES no considera que pueda entenderse cumplido dicho trámite cuando las asociaciones de consumidores y usuarios formen parte de órganos colegiados que ya hayan sido consultados.



El CES entiende que, en todo caso, como así sucede en la actualidad, también deben formar parte de este Consejo, de forma paritaria, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad, por mandato del *Título II de la Ley 8/2008 para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación Institucional*.

Esta Institución considera necesario que a lo largo de Anteproyecto de Ley se especifique que, en tanto no se desarrolle reglamentariamente la norma que ahora se informa, continuara en funcionamiento el Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios. Es necesario tener en cuenta que la Ley 11/1998 establecía que en tanto no se procediera al desarrollo reglamentario de lo dispuesto respecto al Consejo Castellano-Leonés de Consumidores y Usuarios, sería de aplicación el Decreto 87/1987, de 9 de abril, y la Orden de 25 de febrero de 1988, que regulaban dicho órgano. La norma que ahora se informa viene a derogar la Ley 11/1998, por lo que las normas que desarrollan este órgano consultivo quedarían a su vez sin efecto en el momento que entre en vigor el Anteproyecto de Ley que ahora informamos.

Decimocuarta.- En el **Capítulo II** del *Título IV “Derecho a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación de los daños y perjuicios” (artículos 38 a 43)* se regulan una serie de principios generales, abordando las funciones de las oficinas públicas de información y protección al consumidor, estableciendo el derecho a la indemnización y reparación de daños y perjuicios, la acción de cesación, la mediación y el arbitraje y las fórmulas de reclamaciones.

En el **artículo 39** se refuerzan las funciones que se vienen reconociendo a las Oficinas Públicas de Información y Protección al Consumidor, recogiendo nuevas funciones (letras b), c) y e) del citado artículo) y haciendo una mención a la coordinación y cooperación entre todas las oficinas de esta naturaleza. El CES considera fundamental la información a los consumidores, por lo que además de la coordinación y cooperación entre las oficinas, estima necesario que se continúe reforzando la educación y la formación en este ámbito, para lograr un consumo más responsable.



El CES considera necesario que en el apartado 1 del artículo 39 se distinga, por una parte, que la Administración Autónoma promoverá la creación de Oficinas Públicas de Información y protección al Consumidor, y por otra, que promoverá la creación de oficinas de titularidad privada, siempre que dependan de una asociación o de un conjunto de asociaciones de consumidores que se encuentren inscritas en el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma.

Se incluyen como novedad en el Anteproyecto de Ley, respecto al texto actualmente vigente, el **artículo 41** en el que se recoge la regulación de la *acción de cesación* dirigida a obtener una sentencia que condene al demandado a cesar en la conducta y a prohibir su reiteración futura. Este precepto viene a recoger, de forma literal, el contenido del artículo 53 del Texto Refundido, en su redacción dada por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por lo que, a juicio del CES, una remisión al mismo hubiera sido suficiente.

En el **artículo 42** del Anteproyecto de Ley se establece que la Administración Autónoma fomentará y desarrollará la mediación como sistema para la resolución amistosa de conflictos en materia de consumo.

Los sistemas de mediación y arbitraje permiten resolver fácil y equitativamente, las controversias que pueden surgir entre los protagonistas del consumo (empresarios y consumidores) sin necesidad de acudir a los tribunales ordinarios de justicia, por lo que consideramos necesario que se fomente este tipo de sistemas.

Decimoquinta.- En el **Capítulo III** del *Título IV (artículos 44 a 51)*, se regula la inspección de consumo, como instrumento al servicio de las Administraciones Públicas dirigido a garantizar los derechos de los consumidores y usuarios.

La norma que se informa desarrolla, a nuestro entender, términos y aspectos de la inspección de consumo que sería más adecuado que se remitieran a un posterior desarrollo reglamentario, por la mayor flexibilidad que se podría dar a los mismos. De hecho, con la legislación vigente hasta ahora, aspectos regulados en el Anteproyecto que informamos como los requerimientos (artículo 48), tomas de muestras (artículo 49), prácticas de pruebas (artículo 50), etc. están reguladas por el *Decreto 39/2002 de*



7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo, normativa que entendemos quedaría derogada una vez aprobada la norma que se informa, aunque en el Anteproyecto no queda suficientemente claro.

En relación con la actividad administrativa de inspección y control, el CES considera que han de incrementarse las dotaciones inspectoras, preparando a este servicio para una tarea que se ha complicado con la globalización de los mercados, para seguir garantizando a los consumidores y usuarios la seguridad respecto a los productos alimenticios e industriales, evitando, en todo lo posible, una mayor carga administrativa para los inspeccionados.

Decimosexta.- En el **Capítulo IV** del *Título IV (artículos 52 a 58)* se regula la adopción de medidas provisionales, antes de la iniciación de procedimientos administrativos no sancionadores, en los casos de urgencia y para la protección de los intereses de los consumidores y usuarios. Además, se establece el procedimiento que se seguirá, la duración y carácter de las medidas provisionales, la información al resto de Administraciones Públicas y a los consumidores, así como las actuaciones posteriores a las medidas.

Cabe recordar que el *artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, establece que antes de la iniciación de un procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley, supuestos que, en el caso que nos ocupa, se recogen expresamente en el **artículo 52** del Anteproyecto de Ley que se informa, cumpliendo así la legislación estatal al respecto.

El CES entiende que las medidas provisionales podrán adoptarse únicamente cuando resulten necesarias y proporcionadas para la desaparición del riesgo, tal y como exige el artículo 15 del Texto Refundido Estatal.

Además, en el **artículo 53.2** del Anteproyecto de Ley se fija que las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de



iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda, lo que viene a ser copia literal del artículo 72.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que no sería necesaria su inclusión, ya que el procedimiento de adopción de medidas se desarrollará conforme a la normativa estatal de procedimiento administrativo común, conforme se establece en el artículo 53.1 del Anteproyecto de Ley que se informa.

El **artículo 55** del Anteproyecto de Ley establece que las medidas incluidas en este capítulo no tienen carácter sancionador, lo que, a nuestro juicio, se deduce claramente del artículo 52 ya que las medidas a las que se hace referencia en este Capítulo IV parten de la existencia de un *procedimiento no sancionador*. Se establece además que, si se detectaran hechos constitutivos de infracción administrativa se iniciará el procedimiento sancionador correspondiente, lo que parece evidente, regulándose el procedimiento sancionador correspondiente en el Título V de la norma que ahora se informa.

Los **artículos 56 y 57** del Anteproyecto de Ley hacen referencia a la información que ha de darse al resto de Administraciones, así como a los consumidores, sobre el efecto final de las medidas provisionales adoptadas. Aún entendiendo que los receptores de la información son distintos, se podría unir ambos artículos en un único artículo en el que se regulara la información.

Decimoséptima.- El **Título V** del Anteproyecto de Ley regula la *“Potestad sancionadora”* en esta materia, a través de un artículo 59 sobre *“Régimen”* y un *Capítulo I (“Infracciones”, artículos 60 a 62)*, un *Capítulo II (“Responsabilidad”, artículo 63)*, un *Capítulo III (“Sanciones”, artículos 64 a 69)* y un *Capítulo IV (“Procedimiento sancionador”, artículos 70 y 71)*.

El **artículo 60** del Anteproyecto dispone que *“constituyen infracciones administrativas en materia de defensa de los consumidores y usuarios, las acciones u omisiones contra lo dispuesto en la presente ley y en el resto de la normativa en materia de consumo que resulte de aplicación, alcanzando la potestad sancionadora*



de la Comunidad en esta materia a todas las infracciones que se cometan en su territorio.”

Al respecto, según el parecer del Consejo, se plantean dudas sobre cómo se aplicará la potestad sancionadora en los casos en que una misma conducta aparezca prevista en una ley sectorial (por ejemplo, materia relativa a seguridad en el producto, a competencia desleal, entre muchas otras normas sectoriales) y en este Anteproyecto, para evitar la doble sanción por los mismos hechos a que se refiere el artículo 46.2 párrafo segundo del Texto Refundido del Estado. Para el CES deberá procurarse una mayor claridad sobre cómo afecta el régimen sancionador de esta ley a las disposiciones sectoriales específicas.

Decimoctava.- En el **artículo 61** del Anteproyecto, a juicio del Consejo, debería señalarse expresamente que en el supuesto de que la infracción pudiera ser constitutiva de delito o falta (caso en el que se dará traslado al Ministerio Fiscal) la Administración “*suspenderá el procedimiento administrativo*” (que es la figura jurídica aludida en el Texto refundido estatal en su artículo 46) más que la expresión que ahora figura de que se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador.

Además, según el parecer del CES, parece que en el caso de que tenga lugar esta suspensión no todas las medidas administrativas precautorias o cautelares que se hayan adoptado se mantendrán por la autoridad judicial hasta en tanto ésta se pronuncie sobre las mismas, sino que creemos que sólo podrán mantenerse tales medidas cuando “*hubieran sido adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas*” (tal y como recoge el Texto Refundido estatal también en su artículo 46).

A nuestro parecer, resulta novedosa la incorporación en el **artículo 61.5** del Anteproyecto de la “infracción administrativa continuada” (que viene del ámbito penal jurisdiccional para el ámbito de los delitos y faltas). En este ámbito administrativo puede resultar provechosa para luchar contra infracciones homogéneas que se realizan en distintos momentos, pero obedecen a una única resolución infractora y permite que sean calificadas como una sola acción.



Decimonovena.- El Anteproyecto, como ya adelanta su Exposición de Motivos, utiliza en su **artículo 62** un sistema de enumeración de infracciones administrativas en materia de consumo que encuadra en la clasificación de leves, graves y muy graves.

Estima esta Institución que el hecho de que el Texto Refundido estatal atribuya potestad sancionadora a las Administraciones Públicas competentes no significa que esta potestad sancionadora pueda ejercerse en cualquier supuesto, sino únicamente en aquellos casos en que exista competencia y por ello nos parece dudoso que el Anteproyecto tipifique como infracciones administrativas supuestos relativos a contratación a distancia o contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil (artículo 62.2 del Anteproyecto) por razones expuestas en mayor profundidad en las Recomendaciones de este Informe Previo.

Igualmente, consideramos que la calificación de una infracción administrativa como muy grave que se realiza en el artículo 62.3 del Anteproyecto sólo debería hacerse con arreglo a los criterios que aparecen en el artículo 50 del texto refundido estatal, lo que no sucede en la actual redacción.

Vigésima.- Por lo que se refiere al **artículo 63.5 párrafo primero** del Anteproyecto, el CES previene sobre el riesgo de extender la responsabilidad más allá de los órganos rectores o de la dirección de las personas jurídicas, y en concreto “*a los técnicos responsables de la elaboración y control*”, pues ha de contemplarse con mucha cautela para evitar que se produzcan desvíos de responsabilidad hacia técnicos que tienen una dependencia directa de la dirección empresarial. Por ello, el Consejo cree que es preferible mantener el texto del artículo 26.5 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

Al CES le parece adecuado el supuesto de exoneración incorporado en el **párrafo segundo del artículo 63.5**, pues permite individualizar la responsabilidad en función de las actuaciones que cada cual decida o apoye.

Vigesimoprimera.- Sobre las cuantías pecuniarias de las sanciones por la comisión de las infracciones administrativas (**artículo 64** del Anteproyecto) tanto para



las infracciones leves, como para las graves y muy graves, el Anteproyecto actualiza las hasta ahora vigentes, lo que parece apropiado dada la fecha de la norma vigente en la Comunidad Ley 11/1998 y a que tales cuantías son las mismas cuantías que aparecen en el artículo 51 del Texto Refundido estatal.

Además el Anteproyecto recoge como novedad, la posibilidad de resolver directamente el expediente sancionador, cuando el infractor reconozca su responsabilidad, rectifique las circunstancias de la infracción y compense a los perjudicados antes de dictar la resolución del expediente, y de esta forma imponer una sanción mínima o incluso una amonestación.

El CES entiende que esta posibilidad puede servir para dar respuesta en casos de arrepentimiento, pero debería limitarse a las sanciones leves y graves.

V.- Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- Las políticas de protección a los consumidores han de estar diseñadas para que se puedan tomar las decisiones adecuadas de consumo y que ayuden a conseguir el objetivo de crecimiento sostenible y eficiente en el uso de los recursos, al tiempo que deben tener en cuenta las necesidades de todos los consumidores.

El Anteproyecto que se informa debe proporcionar a los consumidores un marco sólido de principios y herramientas que les permita tener la información necesaria para manejar una economía inteligente, sostenible e integradora. Además, este marco normativo debe garantizarles la seguridad, la información, la formación, los derechos, las vías de reparación y la participación de manera activa en el mercado. De esta forma los consumidores podrán ejercer su poder de elección y lograr que sus derechos se respeten adecuadamente.

Segunda.- El fomento de los derechos de los consumidores, así como su bienestar, constituyen valores fundamentales para el desarrollo de las políticas en materia de consumo, por lo que es primordial que exista una legislación que se adecúe a las nuevas formas de consumo, así como disponer de unas vías de recurso que sean eficaces.



Tercera.- Con carácter general para los aspectos que regula el Anteproyecto de Ley, nuestra Comunidad ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en la materia de *“Defensa de los consumidores y usuarios”* (artículo 71.15º de nuestro *Estatuto de Autonomía*, en redacción dada por LO 14/2007, de 3 de noviembre). Ahora bien, no existe una atribución competencial expresa al Estado sobre esta misma materia en la Constitución española, que sí se refiere a la defensa de los consumidores y usuarios como uno de los principios rectores de la política social y económica que deben garantizar los poderes públicos (artículo 51.1).

Al respecto, resulta relevante que *“La defensa del consumidor aparece así como un principio rector de la política social y económica cuya garantía la Constitución impone a los poderes públicos. La misma naturaleza de este objetivo, por la variedad de los ámbitos en que incide, hace que, en un Estado descentralizado como el nuestro, esta garantía no pueda estar concentrada en una sola instancia, ya sea ésta central o autonómica. En este sentido, el «derecho del consumidor», entendido como el «conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor» (STC 71/1982), difícilmente podrá encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola de estas instancias, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas, enderezadas a este objetivo, de los distintos poderes públicos que integran el Estado, con base en su respectivo acervo competencial.”* (Sentencia del Tribunal Constitucional 88/1986 de 1 de julio, Fundamento Jurídico Cuarto).

Cuarta.- En base a esta consideración de la defensa del consumidor como principio rector, el Estado obviamente ha dictado normas en base a diversos títulos competenciales. Así, 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* se dicta con arreglo a una variada serie de títulos competenciales (Tal y como recoge su *Disposición Final Primera*), dependiendo de la materia que se regule con objeto de la protección del consumidor y usuario, como son los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 de la Constitución española, ordinales 1ª, 6ª, 8ª, 13ª y 16ª.



En este sentido, entiende el CES que la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado de nuestra Comunidad, debe entenderse sólo cuando tal legislación estatal se refiera a materias sobre las que nuestra Comunidad goce de competencias.

Quinta.- Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005 de 21 de diciembre señala que “... *cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. 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.*”

Sexta.- Con arreglo a todo lo dicho, este Consejo considera dudosa la inclusión en el Anteproyecto de Ley del *Título III “Contratación a distancia”*, en cuanto que los artículos de dicho Título (17 a 31) vienen a ser traslación y/o reproducción de los artículos 92 a 113 del *Título III (“Contratos celebrados a distancia y contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil”)* del *Libro II* del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, dictados en base a las competencias exclusivas que el Estado goza en las materias de legislación mercantil, procesal y civil de los *artículos 149.1.6ª y 149.1.8ª* (tal y como recoge la Disposición Final Primera del texto Refundido), materias sobre las que consideramos nuestra Comunidad no goza de competencia alguna y que, por tanto, no podrían entrar a ser reguladas por nuestra Comunidad que, a nuestro juicio, sólo puede desarrollar la legislación del Estado sobre consumidores y usuarios en aquellos aspectos sobre los que tiene competencia, como así sí sucede con el resto de artículos del Anteproyecto que informamos, por más que no



consideremos una buena técnica legislativa la reproducción de normativa estatal, aunque sea en relación a aspectos sobre los que sí ostentemos competencias.

Séptima.- La protección contra los riesgos para la seguridad es un derecho básico de los consumidores, ampliamente desarrollado en normativa diversa, en la que se concretan las medidas a adoptar en caso de detección de productos inseguros, se desarrollan las obligaciones de los productores y distribuidores con relación a la seguridad de los productos que comercializan, y se crea un sistema de notificación e intercambio de información de productos que puedan entrañar riesgo (Red de Alerta).

El CES considera necesario seguir garantizando la seguridad y la calidad de los productos y servicios que están puestos a disposición de las personas, por lo que se recomienda, a partir de la información que se detecta en la Red de Alertas, coordinar eficazmente la actividad de inspección y control de los productos y servicios.

Octava.- Este Consejo considera necesario que desde la Administración Regional se refuercen e incrementen los controles de calidad de productos alimenticios, industriales y de servicios, dentro de las medidas de inspección, protegiendo cada vez más los intereses de los consumidores y usuarios, coordinándose con los controles nacionales e internacionales.

El CES recomienda que se incremente la transparencia de las actividades de control, para lo que sería necesario informar periódicamente a la opinión pública de las actividades de control realizadas y de sus resultados, cumpliendo en todo caso la legislación de protección de datos al respecto.

Novena.- La información y la educación en el consumo responsable, son factores determinantes para que las personas puedan elegir adecuadamente a la hora de consumir, y afecta tanto a los intereses de los propios consumidores, como a la confianza que éstos tienen en los productos y servicios que circulan por el mercado único, por lo que esta Institución considera que es necesario disponer de un conjunto de instrumentos y redes que permita a todos los consumidores contar con una información amplia y fiable y que, además, contribuya a resolver las dudas y dificultades que pudieran surgirles.



El CES considera necesario garantizar una publicidad veraz y no sexista, que permita al consumidor tener una información real de los productos a los que puede tener acceso.

Décima.- Los sistemas de mediación y arbitraje en consumo permiten resolver fácil y equitativamente las controversias. Teniendo en cuenta que la resolución de conflictos de consumo a través de la mediación es de carácter voluntario para las partes, el CES considera necesario que se desarrollen medidas que animen a las empresas o profesionales a adherirse, de forma unilateral al mismo, ya que, además es un mecanismo gratuito, caracterizado por la eficacia, firmeza e igualdad de las partes.

Undécima.- En materia de protección de los consumidores y usuarios consideramos fundamental la colaboración entre todos los agentes del sistema, como son la Administración Autonómica, los órganos consultivos de consumo, las juntas arbitrales de consumo, las Entidades Locales a través de las oficinas de información al consumidor, las asociaciones de consumidores y usuarios y finalmente, todos aquellos que legalmente tengan asignadas, o se les asignen expresamente, funciones de defensa de los consumidores y usuarios.

Decimosegunda.- Las asociaciones de consumidores y usuarios cumplen un papel de representación y defensa de los intereses de los consumidores. Además, la información que recogen a través de las consultas y reclamaciones supone una importante fuente de datos que puede utilizarse por la Administración para diseñar actuaciones. Por ello, es importante fortalecer la colaboración entre estas asociaciones y la Administración Regional, y que ésta pudiera disponer de unos resultados estadísticos de todas las consultas y reclamaciones que a través de las OMICs y de las asociaciones de consumidores se hacen en Castilla y León, siempre respetando la confidencialidad de las partes que intervengan.

Este Consejo considera necesario que las Administraciones Públicas, en colaboración con las asociaciones de consumidores y usuarios, desarrollen actuaciones que permitan la participación plena y efectiva de las personas



consumidoras, de forma que puedan plantear sus dudas, aclaraciones, reclamaciones y denuncias respecto a los productos y servicios, además de desarrollar acciones de formación y asesoramiento para que las personas dispongan de toda la información necesaria en relación al consumo.

Este Consejo considera necesario que las Administraciones Públicas prevean presupuesto económico suficiente para alcanzar los objetivos propuestos en la norma que ahora se informa.

Decimotercera.- La defensa de los consumidores y usuarios constituye uno de los pilares básicos de las políticas de las Administraciones Públicas, poniendo a disposición de las personas consumidoras instrumentos con los que proteger sus derechos e intereses en sus actuaciones como consumidores, dando mayor agilidad en las respuestas, así como soluciones eficaces. Por ello, esta Institución considera necesario promover la generación de espacios de comunicación y debate que fomenten una mayor participación social, ya que pueden ser instrumentos fundamentales para un mayor desarrollo económico, más equilibrado con los intereses de los consumidores.

Decimocuarta.- En relación a lo planteado en la Observación Particular Decimotercera de este Informe, esta Institución considera necesario que la redacción del Anteproyecto (artículo 37) recoja expresamente la presencia paritaria y equilibrada de representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Castilla y León en el Consejo de Consumidores y Usuarios, lo que viene exigido además, con carácter general para todos los órganos de participación institucional de la Administración Regional, en el Título II de la Ley 8/2008 para la creación del consejo del dialogo social y regulación de la participación institucional.

Decimoquinta.- Desde esta Institución estimamos que es necesario construir un clima de confianza en torno al uso de las TICs tanto para las empresas como para los consumidores, por lo que esta Institución recomienda que las Administraciones sigan trabajando con las empresas y con las asociaciones de consumidores y usuarios regulando la seguridad y privacidad, y protegiendo al consumidor, de modo que las aplicaciones TICs sean más seguras para sus usuarios.



El desarrollo del comercio electrónico en la sociedad de la información, ofrece importantes oportunidades especialmente, para las pequeñas y medianas empresas, por lo que este Consejo considera fundamental apoyar las inversiones en innovación, para lograr llegar cada vez a más personas, incrementando de esta forma la competitividad de las empresas.

El CES considera oportuno que la legislación del Estado que regula el comercio electrónico (en cuanto es el Estado el único que tiene competencias en esta materia) sea innovadora y coherente y esté coordinada lo más posible con las actuaciones que desarrollen las Comunidades Autónomas y que puedan incidir en este ámbito (en lo que puede resultar de importancia lo que al respecto pueda plantear Castilla y León en las correspondientes Conferencias Sectoriales o en el resto instrumentos de cooperación interadministrativa existentes), así como con las legislaciones de los países de nuestro entorno económico. Por ello, estimamos conveniente además que las organizaciones de defensa de los consumidores asuman, si cabe, la mayor importancia en el comercio electrónico, por la cantidad de incertidumbres y lagunas que las TIC pueden provocar en los ciudadanos.

El Secretario

Fdo. Mariano Veganzones Díez

Vº Bº

El Presidente

Fdo. Germán Barrios García