

**CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE  
CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) A  
LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA  
SOBRE EL REAL DECRETO POR EL  
QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO  
DEL PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR EN MATERIA DE  
CONSUMO**

**Aprobado el 29 de mayo de 2023**

## **CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) A LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE EL REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE CONSUMO**

### **JUSTIFICACIÓN:**

Las aportaciones que presenta el CCU a la consulta pública sobre regulación del procedimiento sancionador en materia de consumo se formulan por un lado, como referencia el dictamen emitido por el Consejo en julio de 2021, en relación con el Anteproyecto de Ley por el que modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007 de 16 de noviembre para la mejora y modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión Europea y del régimen sancionador en materia de consumo, que sigue estado vigente, y por el otro, las surgidas tras la reflexión propia de CCU sobre la realidad actual del mercado y las necesidades de las personas consumidoras, especialmente las más vulnerables.

### **PRETENSIÓN DE LA INICIATIVA:**

- Desarrollo reglamentario pendiente. Tal y como se indica en la consulta pública, la promulgación de la norma dará cumplimiento a lo previsto en el artículo 52 bis, en vigor desde el 28 de mayo de 2022, en el que por primera vez se establece la competencia de la Administración General del Estado para sancionar determinadas infracciones de consumo de ámbito nacional cuando, por su magnitud, se pueda ver afectada la unidad del mercado nacional y la competencia en el mismo, así como las infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea, previstas en el 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, toda vez que el citado precepto no establece como será el procedimiento sancionador.

Asimismo, al seguir vigente Real Decreto 1945/1983 de 22 de junio de Régimen Sancionador en materia de defensa del consumidor y producción agroalimentaria es necesario ese desarrollo reglamentario para adaptarlo tanto a las nuevas modalidades de consumo, como a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen

Jurídico del Sector Público. Finalmente, se hace preciso coordinar la doble actuación inspectora coexistente, estatal y autonómica, vigente desde la entrada en vigor del citado artículo 52 bis.

- Establecer un mercado más justo tanto para empresas cumplidoras de la legalidad como para las personas consumidoras. La existencia de un sistema sancionador adecuado debe ser valorado positivamente por las empresas cumplidoras de la legalidad que no se encontrarán ante situaciones de competencia desleal con aquellas que no actúan de esta forma. Asimismo, las personas consumidoras actuarán en el tráfico mercantil con una mayor seguridad al saber que las autoridades vigilan, y de ser preciso, sancionan las prácticas comerciales lesivas para sus intereses.

#### **SE DEBERÍAN CUBRIR LAS SIGUIENTES NECESIDADES CON ESTE PROYECTO:**

##### **Derecho a la reparación del daño a las personas consumidoras:**

La competencia del Estado ha recibido esta legislatura un importante impulso con la reforma del procedimiento sancionador del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (TRLGDCU) por el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, complementada por el Real Decreto 612/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Ahora se va a proceder al desarrollo reglamento de este importante procedimiento que deseamos lo más eficaz y disuasorio posible.

Hasta ahora el procedimiento administrativo sancionador viene dejando frustración en los denunciados personas consumidoras, primero porque los denunciados no participan en el procedimiento, segundo, porque no afecta a su situación económica, ya que no se resarce, dentro de ese procedimiento, a los denunciados de los daños sufridos por la actividad infractora.

Es necesario mejorar los procedimientos y que en el mismo procedimiento sancionador se repare el daño causado a la persona consumidora. Para ello, conforme al art. 51.6 TRLGDCU (antiguo art. 48), hay que dotar de un título ejecutivo a las personas consumidoras para que puedan conseguir la restitución del daño que le haya causado la empresa con el abuso, como se aborda en el capítulo IV, dedicado al derecho a la reparación del daño derivado de bienes y servicios, de

la LEY 4/2023, de 27 de abril, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias del País Vasco.

Eso implica la participación del denunciante en el procedimiento y la posibilidad del profesional denunciado de defender sus intereses económicos al respecto. El título ejecutivo a favor del perjudicado ha de obtenerse dentro de un procedimiento con las máximas garantías para el profesional, de suerte que no pueda haber indefensión. Pero lo principal es que el consumidor obtenga reparación en el mismo procedimiento sancionador.

El desarrollo reglamentario del procedimiento sancionador es también un elemento de disuasión grande para las empresas, las cuales a la vista de una poderosa administración central y autonómica capaz de sancionar y de librar títulos ejecutivos resarcitorios, se verán inclinadas a una reparación espontánea y extrajudicial de abusos que se están cometiendo en la actualidad.

Los resultados de ese procedimiento sancionador y restitutorio, en cuanto a este segundo aspecto, han de poder ser aprovechados por personas consumidoras no denunciantes. A este respecto el Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores presenta, en el nuevo artículo 859 de la LEC una oportunidad muy valiosa, para hacer valer en el seno de la acción resarcitoria el resultado obtenido en el procedimiento sancionador para otra persona consumidora respecto del mismo u otro profesional, no sólo como prueba sino, acercando los efectos de la resolución firme sancionadora y reparadora, a los de la cosa juzgada que no es otra cosa que prueba “iuris et de iure” de la abusividad sancionada y remediada .

La transposición de la citada Directiva (UE) 2020/1828 de 25 noviembre 2020 es también una gran oportunidad para el ejercicio de la acción colectiva por las distintas administraciones.

La actuación como accionantes de la acción de representación de cesación por las Administraciones habilitadas para ello brindaría a las entidades habilitadas una importante ayuda en forma de sentencias firmes estimatorias de la acción de cesación, a la hora de poder iniciar acciones resarcitorias sobre la base del citado art. 859 LEC.

### **Mejorar la cooperación y coordinación entre CC. AA y la Administración General del Estado (AGE) en materia sancionadora:**

La concurrencia de infracción que produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios, de forma generalizada (en consideración con el número de consumidores afectados), y en el territorio de más de una Comunidad

Autónoma debiera justificar suficientemente la intervención de la Administración General del Estado para la adecuada protección de las personas consumidoras, en un contexto que viene además precedido por numerosos supuestos de conductas, prácticas y/o actividades empresariales abusivas y/o fraudulentas que afectan a consumidores radicados en el territorio de distintas comunidades autónomas, y en los que la atomización competencial en materia sancionadora y falta de coordinación interadministrativa viene poniendo en evidencia la eficacia del propio modelo, dando lugar a que, ciertamente, tales conductas no lleven aparejada la imposición de sanciones eficaces, proporcionadas y que verdaderamente prevengan y disuadan a los empresarios de llevarlas a cabo.

El artículo 52 bis TRLGDCU dispone respecto a la distribución de competencias lo que sigue:

- *Que corresponderá a los órganos administrativos de las CCAA la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores derivados de la aplicación de las infracciones previstas en la presente Ley cometidas, aunque parcialmente, en sus respectivos territorios, y*
- *Que cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de más de una comunidad autónoma, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo de acuerdo con lo establecido en este precepto, la competencia corresponderá a los órganos competentes en materia de consumo de la AGE.*

En este sentido, como ya se detalla en el informe del CCU del año 2021, son numerosas las leyes autonómicas que han abordado el desarrollo de un catálogo amplio de infracciones en muchas ocasiones más tuitivo que el de la Ley estatal. Por eso, el Real Decreto sometido a examen debe partir de la configuración del TRLGDCU como una norma marco que aglutine el régimen de infracciones que incorporan las distintas leyes autonómicas para la adecuada protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias. Dado que la práctica totalidad de las leyes autonómicas de protección de los consumidores contienen previsiones por las que tipifican el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones expresamente establecidos por la normativa en defensa de los consumidores (con remisiones expresas a la normativa estatal o a las infracciones tipificadas en el TRLGDCU o sus disposiciones complementarias), ello puede operar como instrumento que, desde el respeto a las competencias que ostentan las distintas comunidades autónomas, permita y contribuya al tratamiento armonizado de la evolución que presenta el mercado, dando soporte a las comunidades autónomas

para la investigación y sanción de los incumplimientos y prácticas ilícitas en que incurren los empresarios en detrimento de los derechos e intereses de los usuarios.

El artículo 52.bis (apartado quinto) del TRLGDCU articula mecanismos a fin de que el órgano competente en materia de consumo de la Administración General del Estado pueda promover la intervención de las autoridades autonómicas con competencias en esta materia en el caso de que, en base a lo dispuesto en el apartado tercero del mismo precepto, resultaren competentes para iniciar, tramitar y resolver procedimientos sancionadores por la comisión de infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios y las mismas omitiesen el cumplimiento de las obligaciones que les resultan impuestas absteniéndose de tramitar el expediente sancionador que pudiera corresponder, estableciendo la posibilidad de recurrir al mecanismo de resolución de conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas previsto en el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional o al que contempla el Título IV de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, señalar que la protección adecuada y efectiva de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios necesariamente requiere que la intervención del órgano competente en materia de consumo de la AEG pueda tener lugar en todos los casos en que alguna de las comunidades autónomas "afectadas" por el hecho infractor omita la obligación de tramitar el correspondiente expediente sancionador, en coherencia y con sustento además en las facultades de coordinación en materia de investigación y ejecución de las autoridades competentes que reserva el artículo 52 ter al órgano competente en materia de consumo de la Administración General del Estado, por lo que instamos a la modificación del referido apartado quinto a efectos de evitar las dudas interpretativas que la redacción dada pudiera suscitar en los términos expresados.

Se propone asimismo desde el CCU la creación de un órgano de coordinación entre las CC. AA y la AGE para coordinar las actuaciones y evitar la posibilidad de que el de tener disfunciones en el mercado de bienes y servicios y dos clases de consumidores. Hay que evitar que los operadores de mercado infractores queden indemnes.

#### **La consideración de parte interesada en el procedimiento sancionador a las asociaciones de consumidores:**

Dentro de las previsiones de la futura norma deberá tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 24 TRLGDCU y, en representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios o de los socios y socias, las asociaciones de consumidores y usuarios interponen denuncias ante las distintas administraciones con

competencias en materia de consumo u otras competencias sectoriales por conductas, prácticas y/o actividades empresariales abusivas y/o fraudulentas que atentan contra los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios.

No obstante, una vez interpuestas las denuncias administrativas, de forma generalizada las distintas administraciones con competencias en materia de consumo u otras competencias sectoriales niegan la condición de las asociaciones de consumidores y usuarios como parte interesada en los procedimientos de naturaleza sancionadora, impidiendo el acceso a toda información sobre el estado de la tramitación de las denuncias, la incoación de expedientes sancionadores, el estado de la tramitación de los procedimientos y, en su caso, las resoluciones que pudieran recaer, impidiendo además cualquier participación en las actuaciones de impulso, presentación de alegaciones o recursos.

Ello tiene lugar pese a que el tenor literal del artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone con claridad meridiana.

Las distintas administraciones con competencias en materia de consumo u otras con competencias sectoriales continúan negando la condición de parte interesada de asociaciones de consumidores y usuarios en los procedimientos de naturaleza sancionadora.

#### **Adecuación del procedimiento sancionador de consumo:**

Adecuación Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria a los tiempos actuales.

#### **Celeridad en la tramitación de los expedientes sancionadores a fin de evitar la permanencia de prácticas abusivas en el mercado:**

Como no puede ser de otra forma, dentro del respecto a los principios generales del procedimiento administrativo fijados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y de los establecidos concretamente para el procedimiento sancionador en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dadas peculiaridades de las relaciones de consumo que más adelante se narrarán, y al amparo del mandato impuesto a los poderes públicos para proteger a las personas consumidoras en el art. 51 CE, se hace preciso implementar medidas que hagan efectiva la celeridad del procedimiento dispuesto en el art. 52 bis TRLGDCU.

Como decíamos, están presentes en el ámbito del consumo una serie de peculiaridades, dado el desequilibrio existente en las relaciones de poder entre las personas consumidoras y las grandes empresas, que pueden hacer que el mantenimiento de prácticas fraudulentas ocasione unos perjuicios de difícil reparación a la generalidad de la población puesto que todos los ciudadanos son en mayor o menor medida receptores y usuarios de bienes y servicios.

#### **OBJETIVOS DE LA NORMA:**

- Derecho a la reparación del daño a las personas consumidoras en los procedimientos sancionadores.
- Regular el procedimiento sancionador aplicable por los órganos competentes en materia de consumo de la AGE con las características de celeridad y reparación.
- Clarificar preceptos confusos o susceptibles de interpretación del TRLGDCU en relación con el procedimiento sancionador en su relación con los procedimientos sancionadores aplicables en las CC.AA.
- Crear de un Registro General de Infracciones y Sanciones sea accesible al público.
- Establecer que las sanciones firmes deben ser publicitadas.
- Implantar criterios claros de distribución de competencias entre Administraciones.
- Actualizar la normativa actual sobre infracciones y sanciones en materia de consumo, especialmente, el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.
- La consideración de parte interesada en el procedimiento sancionador a las asociaciones de consumidores inscritas en los correspondientes registros.



[Escriba el título del documento]