



## SR. CONSEJERO DE TURISMO, COMERCIO Y CONSUMO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 2 de febrero de 2022, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 205/2021, relativa al **anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias (Ref.: DNCG\_LEY\_1952/19\_52)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión la vocal Sra. Astigarraga Goenaga.

### **PRESIDENTE:**

D. Sabino Torre Díez.

### **VICEPRESIDENTE:**

D. Xabier Unanue Ortega.

### **VOCALES:**

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D.<sup>a</sup> Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Iñaki Calonge Crespo.

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Jesús Urkiola Mendibil.

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Lourdes Pérez Ovejero.

D.<sup>a</sup> Mirari Erdaide Gabiola.

D.<sup>a</sup> Jaione Juaristi Sánchez.

### **SECRETARIO:**

D. Jesús M.<sup>a</sup> Alonso Quilchano.

## DICTAMEN N.º 17/2022

ANTECEDENTES .....	3
DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO .....	5
INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN .....	17
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN .....	18
MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LA INICIATIVA .....	30
MARCO NORMATIVO ESTATAL Y COMUNITARIO .....	34
I 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 consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (TRLGDCU) .....	35
II El Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril .....	40
III El Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre .....	43
IV Las leyes que regulan los sistemas de resolución de conflictos en materia de consumo	
44	





V	Las normas administrativas generales .....	46
	LAS COMPETENCIAS LOCALES.....	46
	LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS .....	51
	ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY .....	51
I	Consideraciones generales .....	51
II	El anteproyecto.....	53
A)	La potestad sancionadora.....	53
B)	Los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias (artículos 78 a 82) 57	
C)	El articulado .....	69
	Artículo 3:.....	69
	Artículos 9 a 11 (La Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi): .....	70
	Artículo 12:.....	71
	Artículos 17 y 18:.....	71
	Artículo 19.....	72
	Artículo 20:.....	72
	Artículo 25:.....	73
	Artículo 28:.....	73
	Artículo 30:.....	74
	Artículo 34:.....	74
	Artículo 37:.....	74
	Artículo 40:.....	75
	Artículo 41:.....	75
	Artículo 57:.....	75
	Capítulo VII (las asociaciones de personas consumidoras y usuarias):.....	76
	Artículo 61:.....	77
	Artículo 62:.....	78
	Artículo 63:.....	79
	Artículo 72:.....	79
	Artículo 93:.....	80
	Artículo 94:.....	83
	Artículo 96:.....	83
	Artículo 99:.....	83
	Artículo 101:.....	83
	Artículo 102:.....	83
III	Técnica normativa.....	84



## **ANTECEDENTES**

1. Por Orden de 26 de noviembre de 2021 (con fecha de entrada del mismo día), el Consejero de Turismo, Comercio y Consumo somete a consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi el anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
2. Junto con la citada orden de remisión y el texto del anteproyecto sometido a consulta, en el expediente remitido figuran los documentos relevantes que se enumeran a continuación.
3. Los documentos que integran el expediente son los siguientes:
  - a) Resolución de 29 de mayo de 2019 de la Directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, por la que se acuerda una consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
  - b) Orden de 23 de julio de 2019 de la Consejera de Turismo, Comercio y Consumo por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.
  - c) Orden de 17 de septiembre de 2029 de la Consejera de Turismo, Comercio y Consumo, por la que se aprueba con carácter previo el texto del anteproyecto de ley.
  - d) Informe de impacto en función del género del anteproyecto de ley de 13 de septiembre de 2019.
  - e) Observaciones al anteproyecto de ley presentadas por la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción de Euskadi-FACUA el 9 de octubre de 2019.
  - f) Alegaciones formuladas por la Dirección de Régimen Jurídico, Económico y Servicios Generales del Departamento de Salud, de 9 de septiembre de 2019.
  - g) Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo sobre el anteproyecto de ley, de 16 de septiembre de 2019.
  - h) Alegaciones de la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial de 28 de octubre de 2019.



- i) Alegaciones de la Unión de Consumidores de Euskadi-EHKB.
- j) Alegaciones de la Asociación Nacional de Grandes Empresas Distribuidoras de 31 de octubre de 2019.
- k) Informe del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social de 31 de octubre de 2019.
- l) Escrito de EUDEL de 12 de noviembre de 2019 en el que solicita la ampliación del plazo para emitir su parecer.
- m) Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de EUDEL del 14 de noviembre de 2019 sobre las alegaciones sobre el anteproyecto de ley.
- n) Informe de impacto en la empresa del anteproyecto de ley, elaborado por la Asesoría Jurídica del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, de 18 de noviembre de 2019.
- o) Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia-Lehiaren Euskal Agintaritza de 12 de noviembre de 2019, que analiza el anteproyecto de ley.
- p) Informe del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde de 20 de noviembre de 2019.
- q) Certificación de la Secretaria de la Comisión Consultiva de Consumo de 4 de diciembre de 2019 en la que se recogen las alegaciones realizadas al examinar el anteproyecto de ley.
- r) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 4 de febrero de 2020.
- s) Nueva redacción de los artículos 3.a), b) y h), 25, 35.2 y 113 del anteproyecto de ley.
- t) Informe de la Comisión de Gobiernos Locales de 21 de enero 2020.
- u) Memoria económica del anteproyecto.
- v) Informe de la Dirección de Presupuestos sobre el anteproyecto de ley, de 27 de septiembre de 2021.



- w) Dictamen 9/21 del Consejo Económico y Social sobre el anteproyecto de ley, de 1 de octubre de 2021.
  - x) Escrito de 13 de octubre de 2021 de Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.
  - y) Informe 44/2021 de 16 de noviembre de la Dirección de Función Pública.
  - z) Respuesta de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo al Dictamen del Consejo Económico y Social Vasco nº 9/21 sobre anteproyecto de ley, de 19 de noviembre de 2021.
  - aa) Informe de control económico-normativo que emite la Oficina de Control Económico (OCE) en relación con el anteproyecto de ley, de 22 de noviembre de 2021.
  - bb) Memoria del procedimiento de elaboración de anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de 23 de noviembre de 2021, a la que se adjuntan los documentos en los que figuran las respuestas a las alegaciones y observaciones formuladas por quienes han participado en el procedimiento y en los informes emitidos.
- 4. El 29 de noviembre se completa la documentación remitida con el informe emitido el 21 de enero de 2020 por la Comisión de Gobiernos Locales en relación con el anteproyecto de ley.
  - 5. El 30 de noviembre se completa la documentación inicialmente remitida con el escrito de alegaciones —sin fechar— de la Asociación Nacional de Grandes Empresas Distribuidoras y el informe de 31 de octubre de 2019 elaborado por la Dirección General de Consumo del entonces Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

## **DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO**

- 6. El anteproyecto consta de exposición de motivos, 159 artículos sistematizados en siete títulos, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.
- 7. La parte expositiva se estructura en cinco epígrafes.
- 8. El primero explica las razones fácticas de la norma y comienza constatando el tiempo transcurrido —15 años— desde la entrada en vigor del Estatuto de las



personas consumidoras y usuarias aprobado por la Ley 6/2003, de 22 de diciembre; periodo durante el que la perspectiva de la protección de los derechos en materia de consumo ha cambiado sustancialmente en la sociedad, con el consiguiente reflejo en la producción normativa, sobre todo en el entorno de la Unión Europea.

9. Cita a continuación el objetivo nº 12 “Producción y Consumo Responsable” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pues el anteproyecto persigue “potenciar nuevos hábitos y actitudes que faciliten relaciones de consumo ajustadas a criterios de racionalidad y sostenibilidad, propiciando un consumo moderado, informado, reflexivo y consciente, con especial atención a la preservación del medio ambiente, la calidad de vida, la especificidad cultural, el endeudamiento familiar, la igualdad de mujeres y hombres, los riesgos admisibles y los demás factores que determinan un desarrollo socioeconómico individual y colectivo responsable”.
10. Seguidamente alude a la crisis económica de los últimos años, que ha evidenciado “la necesidad de prestar especial protección a las personas consumidoras o usuarias vulnerables y a los colectivos o grupos de personas que se encuentren en situación de inferioridad, subordinación, indefensión o discriminación, en su condición de consumidoras o usuarias”.
11. A tales circunstancias —se afirma— se añade el cambio sustancial de los hábitos de consumo producido en los últimos tiempos. Así, han aparecido productos y formas de uso novedosas —de carácter tecnológico, ofrecidos en páginas web, a través de empresas diferentes—, se ha operado un “..incremento de las contrataciones a distancia o fuera de establecimiento mercantil, la relajación documental en las contrataciones, el aumento tanto de contratos verbales o sin formalización escrita como de contratos de adhesión, así como la aparición de nuevas formas de publicitar y comercializar los productos a distancia, sobre todo en el ámbito de la prestación de servicios, lo que conlleva una sucesión de distintas empresas prestadoras que concurren en la misma relación de consumo”.
12. A lo señalado, se suma el cambio del marco normativo: la Unión Europea ha dictado gran número de normas de protección en materia de consumo y en el ámbito estatal se dictó el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el Texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, refundió la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios que ha sido objeto de varias modificaciones posteriores, sobre todo como consecuencia de la necesidad de trasponer diversas directivas.



13. En el ámbito organizativo interno, se ha creado el organismo autónomo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo mediante la Ley 9/2007, de 29 de junio, cuyos objetivos son “definir, planificar, impulsar y ejecutar las políticas del Gobierno Vasco en materia de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias”.
14. En el segundo epígrafe, la exposición de motivos recuerda el artículo 51 de la Constitución (CE), que recoge la protección de los intereses de las personas consumidoras y usuarias como uno de los principios rectores de la política social y económica. Asimismo, con base en la doctrina constitucional, recuerda que “la materia ‘consumo’, entendida como el conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger a las personas consumidoras y usuarias, tiene carácter pluridisciplinar o transversal y se articula a través de distintos sectores de la actividad administrativa, como la ordenación sanitaria, la industria, el comercio o los transportes”.
15. A renglón seguido se hace eco de la dificultad para el encuadre competencial — puesto de manifiesto por la jurisprudencia constitucional—, así como de una serie de reglas competenciales fijadas para tal fin —“de un lado, la reserva al Estado de las determinaciones legales que afecten al contenido de los contratos, así como el régimen de responsabilidad civil, el régimen de garantías, mediante el establecimiento de un servicio de postventa obligatorio, el régimen de la tutela judicial y las reglas de legitimación en orden al acceso de las personas consumidoras y usuarias a los Tribunales y la regulación del arbitraje y las cláusulas abusivas; de otro lado, la atribución al ámbito legislativo autonómico de los aspectos jurídico-administrativos de las relaciones de consumo, en especial, de determinados tipos de ventas, de las normas preventivas contra las cláusulas abusivas y de aquellas que abordan aspectos administrativos sobre la condición y capacidad jurídica del comerciante, así como el derecho de información de las personas consumidoras y usuarias, a lo que hay que añadir el desarrollo de las bases estatales, en las materias citadas”—.
16. El epígrafe tercero enumera lo que se consideran las aportaciones más novedosas de la futura norma: la declaración del principio de consumo responsable (artículo 17); las medidas para evitar el despilfarro alimentario (artículo 18); la obligación de que todos los servicios médicos “comuniquen los riesgos derivados del uso o consumo de un producto, que conozcan por razón de la atención prestada” (artículo 21) ; la prohibición de vender bienes y servicios a domicilio, salvo aceptación previa y expresa ( artículo 30); la protección contra abusos contractuales a través de la difusión de cláusulas y prácticas empresariales abusivas (artículo 34.2); un régimen específico para la subsanación antes de interrumpir la prestación en determinados suministros a las viviendas habituales (artículo 35); la nueva regulación de los servicios de atención a la clientela (artículo 36); el impulso de códigos de buenas prácticas empresariales (artículo



39); la posibilidad de que la resolución sancionadora pueda determinar el importe de una indemnización ejecutiva por la vía de apremio (artículos 41.3 y 152); la obligación de informar sobre las condiciones de desarrollo de la actividad contratada, cuando sean diferentes de las habituales (artículo 48); la exigencia de informar con claridad sobre la empresa responsable de los servicios técnicos, de asistencia al hogar, reparación u otros similares (artículo 49); la facultad de que Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo pueda, en determinadas circunstancias, difundir las reclamaciones planteadas, sus motivos, las empresas y los sectores afectados (artículo 51); la regulación completa y sistemática, en el capítulo VII del título III, de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias; la apuesta clara, en el título IV, por la promoción de los sistemas alternativos de resolución de conflictos y la consideración de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo como autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa de conflictos en materia de consumo en el ámbito de Euskadi; y la introducción de la adhesión al arbitraje como regla general en el sector público y en el ámbito de la contratación pública, así como su valoración en los premios de calidad y en el otorgamiento de ayudas y subvenciones; la regulación completa en el título VI de las actuaciones administrativas de vigilancia y control de bienes y servicios y, entre ellas, las medidas provisionales a adoptar en caso de riesgo, la toma de muestras, incluidas las compras de prueba, y la práctica de análisis; la regulación de los supuestos en los que el personal inspector puede no identificarse (artículo 118.h) o realizar inspecciones sin presencia de la persona objeto de las actuaciones (artículo 122.2); la inclusión de un extenso catálogo de infracciones (artículos 130 a 137) y la posibilidad de publicar una relación sucinta de las infracciones cometidas en los últimos tres años (artículo 150).

17. El epígrafe cuarto aborda la cuestión de las competencias municipales. Se afirma allí que "... la nueva regulación no se propone innovar el diseño que ha venido funcionando con plena satisfacción hasta la fecha, al amparo de la normativa vigente. Así, se parte de lo establecido por el artículo 17.1.11 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, a cuyo tenor los municipios podrán ejercer competencias propias en el ámbito material de ordenación y gestión de la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias. En tal marco, la presente ley, tras atribuir a los ayuntamientos la función de velar por la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de su territorio, concretamente establece que, cuando dispongan de personal inspector, podrán ejercer funciones de vigilancia y control de bienes y servicios, así como la potestad sancionadora, en los términos señalados por el artículo 129.d), siempre que se trate de empresas y establecimientos domiciliados en su término municipal y la infracción se haya



cometido en tal ámbito. El precepto citado delimita la competencia municipal a la imposición de sanciones de multa de hasta 50.000 euros por la comisión de infracciones leves y graves”.

18. Junto a ello, señala también que se atribuye a los ayuntamientos “funciones de fomento de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, actuaciones de información y formación y de tramitación de quejas, reclamaciones y denuncias. Y dispone que dichos cometidos se desarrollarán a través de las oficinas municipales de información a las personas consumidoras y usuarias, cuando los ayuntamientos, en ejercicio de su potestad de auto organización, se doten de ellas. En tales casos, las oficinas de información podrán tramitar quejas, reclamaciones y denuncias, así como realizar las funciones de mediación que se regulan en el Título IV”.
19. Como valoración final la exposición destaca que “... la opción del legislador permite complementar la actuación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, de carácter más especializado y con una visión más global de las políticas públicas en materia de consumo, con la de los distintos municipios, que cuentan con una mayor cercanía a las personas consumidoras y usuarias, así como la aplicación, en el caso de concurrencia de actuaciones administrativas, de los principios de especialidad, subsidiariedad, cooperación, coordinación y unidad de acción, tal y como establece el artículo 7 de la ley, con el objetivo de ofrecer una mejor y más eficaz protección a las personas consumidoras y usuarias”.
20. El epígrafe V afronta la descripción de la parte dispositiva cuyo contenido es el siguiente.
21. El título I, “Disposiciones generales” —artículos 1 a 3—, aborda su objeto y ámbito de aplicación, enuncia el principio general de protección de las personas consumidoras y usuarias que deberá informar la actividad de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) y enumera las definiciones de los conceptos más relevantes utilizados en el texto normativo.
22. El título II, “Competencias de las administraciones públicas de Euskadi”, agrupa los artículos 4 a 11 y se estructura en dos capítulos.
23. El capítulo I —artículos 4 a 8— deslinda las competencias que corresponden a (I) la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 4), diferenciando las que se atribuyen al Gobierno Vasco y al departamento competente en materia de consumo; (II) a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (artículo 5) y a las entidades locales (artículo 6). Se contempla el supuesto de concurrencia de actuaciones administrativas (artículo 7) y la cooperación administrativa (artículo 8).



24. El capítulo II —artículos 9 a 11— se dedica a la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi y establece su naturaleza, funciones, composición y funcionamiento.
25. El título III, “Derechos de las personas consumidoras y usuarias” —artículos 12 a 82—, se divide en ocho capítulos.
26. El capítulo I, “Disposiciones generales”, tras enumerar en el artículo 12 los derechos de las personas consumidoras y usuarias —que son objeto de desarrollo en los capítulos siguientes—, establece en el artículo 13 los ámbitos o situaciones a cuya protección deberá orientarse con carácter preferente la actuación de los poderes públicos.
27. A continuación, enuncia los principios generales de aplicación al sector del consumo. Así, el principio de irrenunciabilidad de los derechos en materia de consumo (artículo 14); de interpretación favorable a las personas consumidoras y usuaria (artículo 15); de buena fe y equilibrio de las posiciones jurídicas (artículo 16); el principio de consumo responsable (artículo 17); el de evitar el despilfarro alimentario (artículo 18) y el de promover la asunción por las personas consumidoras y usuarias de las responsabilidades que les corresponden, como finalidad a la que deben encaminarse las distintas actuaciones en el ámbito del consumo (artículo 19).
28. El capítulo II —artículos 20 a 23— regula el derecho a la protección frente a riesgos que afecten a la salud y la seguridad. El artículo 20 declara el deber general de seguridad, a cuyo tenor, los bienes y servicios puestos a disposición de las personas consumidoras o usuarias han de ser productos seguros, por remisión al Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos, y el resto de normativa que sea de aplicación.
29. Seguidamente, establece los deberes de informar sobre los riesgos y de neutralizar el riesgo (artículo 21), así como la obligación de comunicación a Kontsumobide-Instituto Vasco de Salud de riesgos graves para la salud o seguridad de las personas por parte de los servicios médicos y la posibilidad que para comunicar a dicho organismo cualquier hecho referido al riesgo en un producto de consumo tienen las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las propias personas consumidoras. La obligación no se extiende a aquellos supuestos que cuentan con sistemas específicos de vigilancia —red de alerta alimentaria o sistema de vigilancia de medicamentos y productos sanitarios—.



30. El capítulo III aborda el derecho a la protección de los intereses económicos y sociales, se estructura en tres secciones y agrupa los artículos 24 a 40.
31. La sección primera comienza por el artículo 24, que contempla el derecho de las personas a exigir la conformidad de los bienes y servicios con la calidad e idoneidad que deriven de la oferta, la promoción y la publicidad realizadas, así como del contrato y la normativa aplicable en cada caso.
32. El artículo 25 establece el derecho a obtener siempre un documento acreditativo de la relación de consumo y determina la información que debe contener como mínimo dicho documento. El artículo 26 contempla el resguardo de depósito y el artículo 27, un mandato a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo para que adopte las medidas que permitan que se cumplan la correlación de las prácticas comerciales con los derechos señalados en los anteriores preceptos.
33. Los artículos 28 a 31 disciplinan el contenido mínimo de las ofertas comerciales, la delimitación de las prácticas comerciales ilícitas, las condiciones de la venta a domicilio y la obligación de constancia de las condiciones de las ofertas realizadas verbalmente.
34. La sección segunda —artículo 32 a 35— se inicia con la proclamación del principio general de no discriminación en el acceso a los bienes y servicios (artículo 32), que concreta el artículo 33 para la prohibición de la discriminación en los precios en función del género. El artículo 34 se refiere a la labor que ha de desplegar Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo para la protección de las personas consumidoras contra los abusos contractuales, y el artículo 35 contempla una previsión específica para los servicios de carácter básico e interés general en vivienda habitual.
35. La sección tercera —artículos 36 a 38— regula los servicios de atención a la clientela en las empresas (artículo 36), estableciendo la obligación de poner a disposición de las personas consumidoras y usuarias una dirección postal y, así mismo, una dirección electrónica o un número de teléfono, de carácter gratuito.
36. El artículo 37 contempla la obligación de las empresas de resolver diligentemente las quejas y reclamaciones que formulen las personas consumidoras, estableciendo legalmente el contenido mínimo de dicha obligación.
37. El artículo 39 se refiere al teléfono de atención urgente en servicios de carácter básico de interés general en las viviendas.



38. La sección cuarta —artículos 39 y 40— aborda la obligación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo de promover códigos de buenas prácticas (artículo 39) y la posibilidad de ejercer acciones —que también tienen los ayuntamientos— en los términos que se reconozca por la legislación procesal vigente (artículo 40).
39. El capítulo IV, “Derecho a la reparación del daño”, agrupa los artículos 41 a 43 y recoge el derecho a la indemnización por daños y perjuicios que asiste a las personas consumidoras que hayan sufrido un daño como consecuencia de la adquisición o el uso de bienes o servicios puestos a su disposición en el mercado. El artículo 42 recoge el apoyo que Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y los ayuntamientos podrán poner a disposición de quienes hayan sufrido un daño para su valoración técnica. Y el artículo 43 remite al instituto de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas la reparación de los daños sufridos con ocasión de la prestación de un servicio público.
40. El capítulo V, “Derecho a información de las personas consumidoras y usuarias” se estructura en tres secciones y agrupa los artículos 44 a 54.
41. La sección primera se ocupa de la determinación del contenido del derecho a la información sobre bienes y servicios. Los artículos 44 a 49 establecen el contenido mínimo que deben cumplir las empresas en el etiquetado y presentación de los bienes y servicios que ofrezcan —sin perjuicio de la normativa específica que les resulte de aplicación—. De igual modo, se determina el contenido mínimo de la publicidad de las ofertas promocionales, la información sobre los precios y otras informaciones relevantes —tales como el horario de atención al público y si están adheridos o no a los códigos de buenas conductas o a sistemas alternativos de resolución de conflictos—, la información sobre las condiciones de desarrollo de las actividades o servicios y sobre la identidad de las personas empresarias en las ofertas en líneas de servicio.
42. La sección segunda —artículos 50 a 52— aborda las actuaciones administrativas de información. En el artículo 50 enumera los distintos tipos de actuaciones de esta naturaleza. La posibilidad de difundir determinadas reclamaciones en supuestos de repercusiones importantes para los intereses de las personas consumidoras (artículo 51) y las campañas específicas de información, el acceso a la información normativa y la utilización de las nuevas tecnologías de la información (artículo 52).



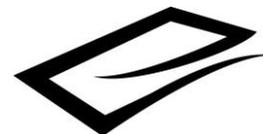
43. La sección tercera se ocupa de las oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias, previendo su creación y coordinación (artículo 53), así como sus funciones (artículo 54).
44. El capítulo VI, “Derecho a la Educación y a la Formación en materia de Consumo” — artículos 55 a 59—, establece una serie de actuaciones y responsabilidades tanto de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo como de las entidades locales en orden a la promoción de la educación y formación en materia de consumo. A tal fin, precisa la finalidad de la formación y la implicación de los medios de comunicación de titularidad pública (artículo 55), la necesidad de la colaboración entre las administraciones de todos los niveles (artículo 56), los objetivos a cuya consecución deben orientarse las actividades de educación y formación (artículo 57), los objetivos de los programas de educación y formación que organice Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (artículo 58) y otros tipos de acciones formativas (artículo 59).
45. El capítulo VII, “Derecho de representación, participación y consulta”, se estructura en cuatro secciones que agrupan los artículos 60 a 77 y ofrecen una regulación completa de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.
46. La sección primera, en las disposiciones generales, establece el reconocimiento y fomento del asociacionismo (artículo 60), define el concepto “asociación de personas consumidoras y usuarias” mediante la delimitación de sus principios de actuación (artículo 61) y los requisitos de las asociaciones representativas en el ámbito de Euskadi (artículo 62), que se vincula a su inscripción en el registro específico, y les otorga legitimación para representar los intereses generales o difusos de las personas consumidoras y usuarias en este ámbito (artículo 63).
47. La sección segunda determina los principios de actuación (artículo 64), los requisitos de independencia (artículo 65), los requisitos para poder participar en sociedades mercantiles (artículo 66), la delimitación del marco de colaboración que pueden establecer las asociaciones con los operadores del mercado (artículo 67), los convenios o acuerdos de colaboración (artículo 68), la obligación del depósito de cuentas (artículo 69) y la publicidad de esa información (artículo 70).
48. La sección tercera regula las funciones (artículo 71) y derechos de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias (artículo 72) y su colaboración con las organizaciones empresariales (artículo 73).
49. La sección cuarta ordena el registro de asociaciones de personas consumidoras y usuarias de Euskadi y el control del cumplimiento de requisitos (artículos 74 y



- 75). y prevé la baja de la inscripción (artículo 76) y la colaboración con otros registros (artículo 77).
50. El capítulo VIII aborda los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, partiendo de los principios que inspiraron la Ley 2/2012, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 6/2003, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias. Diferencia las entidades públicas (artículo 79), en los servicios de carácter básico de interés general y grandes establecimientos comerciales (artículo 80), la presentación y etiquetado de bienes y servicios (artículo 80) y la actuación pública de fomento (artículo 82).
  51. El título IV, “Actuaciones administrativas en el ámbito de la resolución de conflictos de consumo”, tiene cuatro capítulos y agrupa los artículos 83 a 94.
  52. El capítulo I, “Disposiciones Generales” —artículos 83 y 85—, aborda la promoción y desarrollo de sistemas alternativos de resolución conflictos por las administraciones competentes (artículo 83), la procedencia de los sistemas que regulan las actuaciones administrativas de protección jurídica de las personas consumidoras y usuarias, que se canalizará a través de la mediación y el arbitraje (artículo 84), y la utilización de medios electrónicos y telemáticos para encauzar las quejas, reclamaciones y los procedimientos de mediación (artículo 85).
  53. El capítulo II se destina a la las quejas, reclamaciones y denuncias. El artículo 86 se ocupa de estas y el artículo 87, de las hojas de reclamaciones con las que deben contar todas las personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos comerciales o prestadoras de servicios, públicos o privados, situados en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
  54. El capítulo III se dedica a la mediación —artículos 88 a 91— y establece los principios de actuación (artículo 88), el procedimiento de mediación (artículo 89), la naturaleza de los acuerdos (artículo 90) y la acreditación de las entidades de resolución de conflictos por Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (artículo 91).
  55. El capítulo IV contempla el arbitraje (artículos 92 a 94). Encomienda a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo el articular el sistema arbitral de consumo en Euskadi a través de la Junta Arbitral de Consumo de Euskadi y su funcionamiento con las entidades locales (artículo 92). Contempla (artículo 93) la adhesión al arbitraje en el sector público y la contratación pública. El artículo 94 prevé la posible valoración de la adhesión al sistema arbitral de consumo en el campo de los premios a la calidad y en ámbito de las ayudas y subvenciones.



56. El título V, “Actuaciones administrativas de vigilancia y control”, cuenta con tres capítulos y agrupa los artículos 95 a 111.
57. El capítulo I determina las medidas de carácter general, establece los principios de actuación generales (artículo 95) atribuye a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo las facultades de vigilancia y control de bienes y servicios (artículo 96), así como la posibilidad de realizar advertencias y requerimientos (artículo 97). Se contempla asimismo el Plan anual de campañas de mercado para garantizar una protección homogénea de las personas consumidoras y usuarias (artículo 98).
58. El capítulo II regula con carácter general las medidas provisionales que pueden adoptarse en caso de riesgo. El artículo 99 perfila el ámbito y los supuestos. El artículo 100 concreta la aplicación del principio de proporcionalidad en la adopción de dichas medidas. El artículo 101 enumera los tipos de medidas que podrán ser adoptadas y el artículo 102, el procedimiento a seguir tras su adopción. El artículo 103 se refiere al Servicio de alerta e información de riesgos.
59. El capítulo III aborda la regulación general de la toma de muestras y prácticas de análisis. Los supuestos para la toma de muestras se enuncian en el artículo 104 y en el artículo 105 se determinan las reglas para imputar su coste. Los efectos de los análisis practicados se delimitan en el artículo 106. Los requisitos para la realización de las tomas de muestras y la práctica de análisis —con el supuesto especial del análisis en un solo acto— se contemplan en los artículos 107, 108 y 109, respectivamente. Al análisis de una sola muestra se refiere el artículo 110. Y el artículo 111 determina la imputación del coste de la realización de análisis.
60. El título VI, “La inspección de consumo”, comprende los artículos 112 a 124 y aborda todos los aspectos sobre dicha inspección: ámbito (artículo 112); principios de actuación (artículo 113); las reglas para la identificación de las personas inspectoras (artículo 114); los deberes de las personas inspectoras (artículo 115); la condición de autoridad de estas (artículo 116); las funciones de la inspección de consumo (artículo 117); las facultades de la inspección (artículo 118); las obligaciones de las personas objeto de inspección (artículo 119); la colaboración de las administraciones públicas con la inspección (artículo 120); las modalidades de actuación de la inspección y la forma en que deben documentarse (artículo 121); las actas de inspección y su contenido mínimo (artículo 122); las diligencias para constatar hechos y circunstancias (artículo 123) y la puesta a disposición de los documentos elaborados por la inspección (artículo 124).



61. El título VII, “Potestad Sancionadora”, se estructura en seis capítulos y agrupa los artículos 125 a 159.
62. El capítulo I se ocupa de las disposiciones generales: administración competente para sancionar (artículo 125), ámbito objetivo (artículo 126); ámbito territorial (artículo 127); validez en los procedimientos sancionadores de documentos emitidos por otras administraciones (artículo 128); y órganos competentes para sancionar (artículo 129).
63. El capítulo II aborda la tipificación de las infracciones. En el artículo 130, las infracciones en materia de protección de la salud y seguridad de las personas. En el artículo 131, las infracciones por alteración, adulteración, fraude o engaño. En el artículo 132, las infracciones en materia de información, comercialización y condiciones de venta y suministro de bienes y servicios. En el artículo 133, las infracciones en materia de información precontractual. En el artículo 134, las infracciones en materia de contratos con personas consumidoras y usuarias. En el artículo 135, las infracciones en materia de garantía y servicio posventa. En el artículo 136, las infracciones en relación con las actuaciones de vigilancia, control e inspección. En el artículo 137, las demás infracciones no reconducibles a los sectores enunciados en los anteriores preceptos.
64. El capítulo III realiza la calificación de las infracciones en leves, graves y muy graves (artículo 138). El artículo 139 establece los criterios para operar la calificación de las acciones u omisiones tipificadas en la ley como leves, graves o muy graves.
65. El capítulo IV se ocupa de las sanciones, se estructura en tres secciones y agrupa los artículos 140 a 153.
66. En la sección primera, el artículo 140 establece los tipos de sanciones principales y accesorias: el artículo 141 precisa las sanciones de multa; el artículo 142, la sanción de cierre del establecimiento, instalación o servicio; el artículo 143, la sanción de decomiso de mercancías; y el artículo 144, la de publicidad de la sanción.
67. En la sección segunda se determina la forma en que deben graduarse las sanciones: el artículo 145 enumera los criterios de graduación, el artículo 146, las circunstancias agravantes; el artículo 147, las circunstancias atenuantes; y el artículo 148, las circunstancias mixtas. En el artículo 149 se contempla el régimen de reducción de sanciones pecuniarias.



68. En la sección tercera se contempla el régimen de publicación de las infracciones cometidas (artículo 150), de las rectificaciones públicas (artículo 151), de la indemnización de daños y perjuicios (artículo 152) y de los efectos de las sanciones sobre la concesión de subvenciones (artículo 153).
69. El capítulo V trata de las responsabilidades por infracciones. El artículo 154 contempla los sujetos responsables. La responsabilidad por representación se aborda en el artículo 155 y la del receptor de la contraprestación, en el artículo 156.
70. El capítulo VI establece el régimen de prescripción de las infracciones (artículo 157), la caducidad del procedimiento (artículo 158) y la prescripción de las sanciones (artículo 159).
71. La disposición transitoria primera establece el régimen para que las asociaciones de personas consumidoras y usuarias se adapten a la nueva regulación.
72. La disposición transitoria segunda deja vigente el régimen de las hojas de reclamaciones hasta que se desarrolle reglamentariamente la ley.
73. La disposición transitoria tercera se refiere a la adaptación de las máquinas automáticas, en el plazo de dos años, para que puedan emitir el documento justificativo de consumo.
74. La disposición derogatoria deroga la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, y el Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias.
75. La disposición final determina la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco (BOPV).

## **INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN**

76. El presente dictamen tiene carácter preceptivo y se emite de conformidad con el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye en su apartado a), dentro del ámbito de la función consultiva de la Comisión, los “anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos”, sin que el que se somete a consulta se encuentre incluido entre las excepciones de dicho apartado.



## PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

77. Como es doctrina reiterada de esta Comisión, toda exigencia procedimental responde a un requisito material, de ahí que cuando de su examen se trate haya de comprobarse su cumplimiento sustantivo y no el meramente formal. Si siempre este es el criterio para enjuiciar la forma de producción de los actos o las normas, cuando se trata de los anteproyectos de ley se intensifica por la radical diferencia entre la potestad legislativa y la reglamentaria —“el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que esta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera ‘de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97 CE)’ (entre otras, SSTC 209/1987, 55/2018)”—.
78. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquel pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—, el dictamen de este órgano consultivo y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
79. Cuando el producto va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración se estudia, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino para comprobar que se traslada al Parlamento una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—.
80. Esa es la razón para aplicar a los anteproyectos de ley la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), establece para elaborar disposiciones de carácter general. Así lo expresa su exposición de motivos: “... [de esta forma] se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
81. Ese es también el sentido último del examen de la Comisión, que observa el proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo para comprobar si contiene los datos imprescindibles para conformar el juicio jurídico



sobre la iniciativa —que integra el de adecuación o idoneidad entre los objetivos perseguidos y el contenido regulador proyectado—.

82. Con la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas tomadas en consideración, la reflexión que ha precedido al texto normativo inicial—; la apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados —cuál ha sido su valoración, cuáles las propuestas formuladas y cuáles los motivos que han guiado su aceptación o rechazo—; la participación de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la regulación —cuál ha sido su valoración—; y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo.
83. Se comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, dependa la factibilidad de la regulación proyectada — si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos— y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado, si la naturaleza de la regulación lo requiriese. En palabras del artículo 10.3 *in fine* de la LPEDG, se evaluará “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la económica en general”.
84. Con los señalados parámetros se analiza a continuación el procedimiento que ha desembocado en el texto del anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de Euskadi sometido a consulta.
85. El primer trámite realizado es la **consulta previa**. La **Resolución de 29 de mayo de 2019** de la Directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo acuerda realizar una consulta previa a la elaboración del anteproyecto para recabar la opinión de las personas y las organizaciones potencialmente afectadas.
86. Dicha resolución se publica en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y en *Legegunea* con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (artículo 7.c).
87. La **Orden de 23 de julio de 2019** de la Consejera de Turismo, Comercio y Consumo acuerda iniciar la elaboración del anteproyecto de ley.



88. Cumple la orden su finalidad (artículo 5.1 LPEDG) porque identifica las pautas principales que deben guiar el proceso de elaboración y las razones que mueven la iniciativa —el tiempo transcurrido desde la aprobación del anterior Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, año 2003, junto a los intensos cambios en las prácticas de consumo y la aprobación de nuevas normas—.
89. Se acotan los objetivos que quieren alcanzar: articular las relaciones entre las diversas administraciones públicas en el área de consumo; regular nuevas prácticas de consumo, introduciendo nuevos conceptos normativos —persona vulnerable, códigos de buenas prácticas, consumo responsable, información accesible a las personas discapacitadas o violencia económica—; hacer de los derechos de las personas consumidoras y usuarias el eje vertebrador de la norma; actualizar los procedimientos de protección administrativa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias; desarrollar el catálogo de infracciones, en consonancia con las recomendaciones, en cuanto a seguridad jurídica, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público; incorporar contenidos de la normativa de la Unión Europea en aspectos como la seguridad general de los productos, la responsabilidad por productos defectuosos, la seguridad y responsabilidad de los proveedores de servicios, el comercio electrónico o las cláusulas abusivas.
90. La **Orden de 17 de septiembre de 2019 de la Consejera de Turismo, Comercio y Consumo** aprueba, con carácter previo, el anteproyecto de ley (artículo 7.1 LPEDG). De acuerdo con la finalidad de este trámite, dicho texto recoge la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 18.a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno].
91. Este texto se ha remitido al Parlamento Vasco en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56 de la citada Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.
92. A la fase inicial que se desarrolla en el seno del departamento promotor pertenece asimismo el **Informe de evaluación previa del impacto en función del género** que establece el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (LIMH), elaborado por el órgano promotor conforme a las directrices fijadas para su confección en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012.
93. Dicho informe, conforme a la finalidad a la que responde su exigencia legal, evalúa el impacto potencial que el anteproyecto puede tener en la situación de las mujeres y los hombres en el ámbito del consumo. Se acerca a esa realidad a partir de los estudios de las desigualdades en el consumo en función de la clase



social y de los pocos estudios que introducen el concepto de género en la explicación del comportamiento de las personas consumidoras. Identifica las medidas para eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres que incorpora el anteproyecto: así, el concepto de persona consumidora vulnerable (artículo 3) o los derechos objeto de especial protección (artículo 12); las actuaciones de información y formación de las administraciones (artículo 4) y la promoción de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, mediante su incorporación a los órganos que contempla el anteproyecto. Finaliza el informe con la identificación de los cuatro ejes en los que se proyectaran las medidas para eliminar las desigualdades advertidas en el ámbito del consumo.

94. La Asesoría Jurídica del departamento promotor emite **el 16 de septiembre de 2019 el informe jurídico** del artículo 7.3 de la LPEDG, que recuerda las pautas básicas que deberán seguirse en la elaboración del anteproyecto, examina el soporte competencial de la iniciativa, así como las líneas de la distribución interna dentro de la CAPV, analiza el contenido propuesto a la luz del marco jurídico aplicable, concluye su adecuación al mismo y formula una serie de consideraciones y sugerencias de mejora del texto.
95. El **18 de noviembre de 2019** se elabora el informe de impacto en la empresa establecido en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de emprendedores del País Vasco. Dicho informe analiza brevemente el contenido del anteproyecto, identifica los contenidos normativos que afectan a la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas y concluye que las obligaciones que se imponen se encuentran justificadas en la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias y no pueden considerarse barreras injustificadas a la actividad empresarial, sin que tampoco la futura norma suponga una mayor carga en términos de costes burocráticos.
96. La memoria económica es el último documento elaborado en el seno del órgano promotor. Su valoración se realiza al examinar la vertiente económica de la iniciativa.
97. En relación con los trámites que abren el procedimiento a la participación, se inician con la **información pública** que se articula mediante la publicación en el BOPV de la **Resolución de 24 de septiembre de 2019** de la Directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.
98. Consta que la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial formula unas alegaciones en las que sostiene la conveniencia de incluir una



previsión referida a los sistemas de autorregulación publicitaria, que beneficia a las personas consumidoras en tanto contribuye a que la publicidad sea responsable.

99. El **27 de septiembre de 2019**, se remite el texto del anteproyecto a las siguientes entidades.

- A las asociaciones de personas consumidoras y usuarias: EKA/ACUV (Euskal Kontsumitzaileen Elkartea/Asociación de Personas Consumidoras y Usuarias Vasca); EKE/FCE (Euskadiko Kontsumitzaileen Elkargoa / Federación de Consumidores de Euskadi); UCE (Unión de Consumidores de Euskadi/Euskal Herriko Kontsumitzaileen Batasuna), FACUA Euskadi (Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción de Euskadi), KLAUSULAK (Asociación para la defensa de los derechos de usuarios de servicios financieros y de mercado de Euskadi).
- A la Cámara de Oficial de Comercio e Industria de Álava, la Cámara de Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Gipuzkoa y a la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Bilbao.
- A la Confederación de Cooperativas de Euskadi (KONFEKOOP) y a las siguientes asociaciones empresariales: CONFEBASK, Confederación Empresarial Vasca y ADEGI, Asociación de Empresarios de Gipuzkoa.
- A los sindicatos ELA, LAB, CCOO y UGT.
- A las siguientes asociaciones de comerciantes: AENKOMER (Asociación de Comercios y Servicios Varios de Álava), GASTEIZ ON (Asociación para la Promoción del Comercio Urbano de Vitoria-Gasteiz), “BILBAO DENDAK” (Asociación Plataforma público-privada para la promoción de la actividad comercial y turística de Bilbao), CECOBÍ (Confederación Empresarial de Comercio de Bizkaia), EUSKALDENDAK (Confederación de asociaciones de comerciantes, hosteleros y empresas de servicios de Euskadi), Federación Mercantil de Gipuzkoa, Asociación SS SHOPS DONOSTIA, Agrupación de asociaciones de comerciantes.

100. Formulan alegaciones las siguientes entidades: FACUA EUSKADI, Asociación para la autorregulación de la comunicación comercial (AUTOCONTROL), la Unión de Consumidores de Euskadi-CAUCE / EHKB y la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución-ANGED.



101. Consta en el expediente de elaboración un documento muy valioso que facilita el examen —en la perspectiva material exigible— de la audiencia ya que todas las alegaciones y aportaciones realizadas son contestadas por el órgano promotor de modo individualizado y ofreciendo, en todos los casos, las razones que le han llevado a aceptar las propuestas —con la consiguiente adaptación del texto— o a no tomarlas en consideración.
102. En el trámite de audiencia ha de inscribirse asimismo la intervención de la Comisión Consultiva de Consumo (artículo 8 LPEDG) que expone sus sugerencias para aclarar algunas cuestiones. El órgano promotor ha aceptado las referidas al documento justificativo de la relación de consumo, al presupuesto, al pago por adelantado y al resguardo de depósito, así como incluir una referencia expresa al consumo de cercanía (km 0) y de temporada, y mejorar la delimitación de los sujetos afectados en algunos preceptos.
103. En cuanto a las administraciones públicas intervinientes en la fase de participación (artículo 9 LPEDG), se llama al procedimiento a las tres diputaciones forales, los ayuntamientos de las tres capitales y a la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL —la asociación de municipios más representativa—.
104. Esta asociación es la única que ha expresado su parecer sobre el anteproyecto, dando traslado del Acuerdo de su Comisión Ejecutiva de 14 de noviembre de 2019.
105. Las alegaciones se centran en el ámbito de aplicación, que se considera necesitado de una mayor precisión; la definición de algunos conceptos — personas consumidoras vulnerables y colectivos de especial protección—; la delimitación de los ámbitos competenciales de las administraciones públicas; y la financiación —se echa en falta un capítulo que aborde este aspecto—.
106. La Dirección General de Consumo del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social ha formulado una serie de consideraciones sobre aquellos preceptos en los que, en su opinión, se advierte alguna disfunción con la normativa básica (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de consumidores y usuarios y otras leyes complementarias).
107. Asimismo, el texto del anteproyecto se ha puesto al alcance de todos los departamentos del Gobierno.



108. Ha expuesto su opinión el Departamento de Salud, que incide en la necesidad de cohonestar la regulación proyectada con las competencias que, en materia de alertas sobre medicamentos, productos sanitarios, cosméticos y de cuidado personal, corresponde a los órganos sanitarios de acuerdo con la normativa sectorial vigente. Lo que ha motivado la adaptación de algunos contenidos para precisar el deslinde de funciones. Asimismo, se indica la posible concurrencia de algunas de las infracciones delimitadas, cuestión que por estar contemplada (artículo 31, Ley 40/2015) se considera que podrá ser resuelta en la aplicación de la norma.
109. En cuanto a los informes preceptivos, **el 20 de noviembre de 2019 Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer** elabora el que establece el artículo 21 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. El informe contiene una serie de consideraciones sobre el texto proyectado y algunas propuestas para incorporar nuevas previsiones.
110. El órgano promotor ha valorado las aportaciones realizadas, si bien expone que el presupuesto básico que ha servido de guía, tanto para elaborar el texto como para aceptar o no las propuestas de modificación, ha sido atender el objeto primordial de la iniciativa, que es regular la materia consumo.
111. Las propuestas formuladas han motivado la adaptación del texto en los siguientes aspectos: se ha incluido una referencia a la perspectiva de género en las actuaciones públicas, enderezadas a conseguir unas relaciones de consumo racionales, así como una mención expresa a dicha perspectiva en la parte expositiva. En cuanto al resto de sugerencias, bien se estima que figuran ya en el texto, bien que no son necesarias al contemplarse en otras normas legales (esencialmente, LIMH), sin que se considere adecuado reiterar obligaciones que figuran en dicho texto legal.
112. **El 21 de enero de 2020 la Comisión de Gobiernos Locales** emite informe sobre el anteproyecto de conformidad con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE).
113. El extenso informe se estructura en cuatro epígrafes. El primero reproduce o se remite a las consideraciones que la Comisión ha formulado sobre su papel y función en el examen de otros anteproyectos de ley —así, el de Administración ambiental de Euskadi, Conservación del patrimonio natural de Euskadi, Movilidad sostenible de Euskadi o Ley vasca de juventud—. El segundo se centra en el examen del análisis competencial: la medida en que la regulación proyectada afecta o incide en las competencias de los entes locales. El tercero analiza la



memoria económica, el informe jurídico y las alegaciones de EUDEL. El cuarto examina el impacto de la futura norma en la autonomía local.

114. La Comisión de Gobiernos Locales basa su intervención en el artículo 90.1 de LILE, pero en el expediente remitido no queda constancia de si se ha seguido el procedimiento que fija dicho artículo para el caso de que no sean acogidas todas o parte de las propuestas elevadas por dicha comisión.
115. Sí consta el informe del órgano promotor —fechado el 8 de julio de 2020, lo que permite pensar en algún trámite dirigido a acercar posturas— en el que contesta, de forma razonada y en detalle, las cuestiones suscitadas en el informe de la Comisión de Gobiernos Locales, identifica las propuestas rechazadas y aceptadas, los cambios introducidos y adjunta el nuevo texto elaborado (tercer borrador).
116. **El 12 de noviembre de 2019, el Consejo de Lehiaren Euskal Agintaritzza-Autoridad Vasca de la Competencia (LEA-AVC)** emite su informe sobre el anteproyecto, en el que, de inicio, recuerda que “la protección y defensa de los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios constituye también uno de los objetivos de la Autoridad Vasca de la Competencia pues se encarga de la supervisión del buen funcionamiento de los mercados asegurando una competencia efectiva entre las empresas que produzca mejores ofertas, precios, calidad e innovación”.
117. Seguidamente, el informe destaca los siguientes aspectos del anteproyecto: (I) los derechos dirigidos a colectivos vulnerables —menores de edad, personas mayores, personas con discapacidad—; (II) la toma en consideración de las distintas formas de consumo y los contratos celebrados a distancia y fuera del establecimiento; (III) la perspectiva tridimensional de la regulación —consumidores, empresas e intervención administrativa—; y (IV) las consecuencias negativas que un exceso regulatorio puede tener en cuanto pueda relajar la tensión entre las empresas en perjuicio de las personas consumidoras.
118. Analiza con más detenimiento la acreditación de las personas que pueden actuar de mediadoras, recordando los límites que existen para establecer requisitos, con cita de la Ley 7/2007, de 2 de noviembre, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Razona la conveniencia de que se informe a la LEA-AVC de los casos en los que se viera involucrada alguna actividad que pudiera suponer un ilícito de competencia. Y, por último, con el mismo fin de preservar la colaboración, la eficacia y el mejor cumplimiento de los objetivos institucionales, en relación con el régimen sancionador del anteproyecto,



recuerda que “la persecución y la sanción por prácticas de competencia desleal cuyo régimen general se desarrolla en la Ley 3/1991, de 1 de enero, de competencia desleal, y cuando tales práctica distorsionen la competencia y lesionen el interés público, en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia”.

119. **El 1 de octubre de 2021, el Consejo Económico y Social-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzardea** emite su Dictamen 9/21 sobre el anteproyecto de ley, en cuyas consideraciones generales realiza una valoración positiva al entender que “...la iniciativa legislativa adoptada por el Gobierno Vasco para llevar a cabo una nueva regulación en materia de protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias es oportuna y necesaria tanto para adaptar la misma al nuevo marco normativo de referencia como para responder a los cambios que el transcurso del tiempo ha generado en las formas de consumir y de percibir el consumo, y permitir ofrecer a los operadores y sujetos de las relaciones de consumo de Euskadi una normativa perfectamente alineada con la imperante en nuestro entorno europeo y con formulaciones jurídicas adaptadas a las nuevas realidades del mercado y las nuevas sensibilidades y tendencias en el consumo”.
120. A continuación, formula una serie de comentarios y sugerencias que han motivado la adaptación de la parte expositiva del texto para explicar el régimen de las actuaciones administrativas de vigilancia y control, a fin de contextualizar su contenido en la normativa de procedimiento administrativo común y la dictada en la Unión Europea, así como una nueva redacción de una serie de preceptos, motivando la redacción de un nuevo texto. El resto de consideraciones no han sido aceptadas por el órgano promotor que ha expresado en cada caso los motivos de su decisión.
121. En la medida en que el anteproyecto contempla a las entidades constituidas por personas consumidoras con arreglo a la regulación de cooperativas dentro de la noción de asociaciones de personas consumidoras y usuarias, hubiera sido deseable conocer la opinión del Consejo Superior de Cooperativas, tal y como indicaba la orden de inicio.
122. Dicho consejo, establecido en la Ley 11/2019, de 20 de diciembre, de Cooperativas de Euskadi (artículo 165), es el “máximo órgano de promoción y difusión del cooperativismo, se configura como una entidad pública de carácter consultivo y asesor de las administraciones públicas vascas para todos los temas que afecten al cooperativismo” y, entre sus funciones, debe “Informar, con carácter preceptivo, los proyectos de disposiciones legales y reglamentarias que afecten directamente a las cooperativas o a sus organizaciones”.



123. El 4 de febrero de 2020 la **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura y Política Lingüística** emite el informe establecido en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.
124. El informe detecta algunas disfunciones en relación con lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto u orden.
125. A continuación, explica las razones que motivan su propuesta de dar nueva redacción a los artículos 44.1, 44.2 y 49 del anteproyecto. Sobre el contenido del anteproyecto referido a los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, valora negativamente las modificaciones introducidas en el régimen establecido en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, que concretó el Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias —modificado por Decreto 204/2010, de 20 de julio—.
126. No consta el informe de la **Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno** que debe llevar a cabo “el análisis y evaluación de las actuaciones departamentales en materia de estructuración interna, organización, y creación de entes institucionales y de los proyectos de disposiciones de carácter general que las establezcan; así como el asesoramiento y apoyo técnico a los departamentos y entes que la integran en materia de organización y procedimientos”.
127. La **Dirección de Función Pública del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno** ha emitido el informe que establece el artículo 6.1.a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca, y que debe examinar los contenidos del anteproyecto que de forma directa o indirecta afectan a la materia “función pública”.
128. Tras examinar los antecedentes y el contenido referido, el informe recuerda los aspectos de la normativa sobre empleo público de aplicación a los órganos y a los medios humanos que prevé el anteproyecto, sin formular ninguna observación de calado.
129. En orden a la valoración del impacto económico, como hemos señalado, el órgano promotor ha confeccionado la **Memoria económica**, en la que señala



que “los nuevos cambios normativos no van a suponer, en principio, la necesidad de adaptación de los recursos de Kontsumobide, ni se prevé un aumento de ingresos, ni la puesta en marcha del anteproyecto va a suponer un incremento de gasto”. Después de describir los diversos aspectos de la futura norma susceptibles de ser desarrollados — fomento de creación de oficinas de información, la Comisión Consultiva de Euskadi, el derecho a la educación y formación en materia de consumo, el Registro de Asociaciones de personas consumidoras y usuarias, el fomento de los sistemas de mediación y arbitraje, el plan anual de campañas de control de mercado y el título VII, referido a la potestad sancionadora—, concluye que no se prevé que la entrada en vigor de la nueva ley “genere gastos ni ingresos presupuestarios que no estén ya contemplados en los presupuestos del organismo”. La puesta en marcha de la nueva ley se podrá insertar en el programa presupuestario de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo. Se indica, asimismo, que no se verán afectados “los programas presupuestarios actualmente en vigor, ni requiere modificación alguna en los créditos presupuestarios existentes”. De igual modo, no se observa que la nueva regulación proyectada vaya a tener ninguna repercusión en las materias propias de la hacienda general del País Vasco.

130. En cuanto al coste que de la aprobación de la nueva norma pueda derivarse para otras administraciones públicas, la memoria recuerda que el artículo 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi (LILE), recoge como competencia propia de los municipios la “ordenación y gestión de la defensa y protección de personas y usuarias y consumidoras”. Afirma que “Este nuevo estatuto no tiene por objeto encomendar actuaciones concretas de prestación por lo que no tiene incidencia presupuestaria en los órganos locales; lo que sí resulta necesario en aras a brindar una completa protección a la persona consumidora y usuaria es la colaboración entre ambas administraciones”. Más adelante, respecto del ejercicio de la potestad sancionadora, se señala que “se realiza una atribución general de competencias a favor de las administraciones locales, pero no modifica el régimen preexistente ni hace necesario realizar dotaciones de recursos que puedan suponer modificaciones presupuestarias”. Se concluye que “la norma carece de incidencia presupuestaria directa para los Ayuntamientos y otras Administraciones Públicas.”
131. El informe de la **Dirección de Presupuestos de 27 de septiembre de 2021** analiza la citada memoria y concluye que “...los posibles costes económicos derivados de la aplicación de la ley deberán ser asumidos anualmente con las dotaciones económicas que tenga asignadas Kontsumobide en sus presupuestos, las cuales se ajustarán anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno”, sin que las previsiones de la memoria económica elaborada por el órgano promotor puedan suponer “en



ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos estos que solo se recogen en los Presupuestos Generales anuales”.

132. **El 23 de noviembre de 2021, la Oficina de Control Económico (OCE)** emite su informe a cuyo través se ejerce el control económico-normativo previsto, con carácter preceptivo, en el Texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.
133. El informe realiza consideraciones sobre aspectos organizativos, el régimen subvencional, el régimen de contratación —para cuyo examen entiende necesario el informe de la Junta Asesora de la Contratación Administrativa— y el procedimiento de recaudación, para cuya evaluación ha recabado el informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Política Financiera —que incluye íntegramente como una parte más del suyo—.
134. A continuación, la OCE se detiene en el examen de la incidencia presupuestaria en la Administración de la CAPV. En la valoración de la incidencia en el presupuesto de gastos, después de examinar en detalle los distintos contenidos de la futura ley que pueden tener dicha incidencia y la evaluación de los mismos que realiza la memoria económica, concluye que esta “...debe identificar, valorar y señalar los medios de financiación de las medidas previstas en la nueva norma, con independencia de que ya se estuvieran realizando al tiempo de su entrada en vigor o de la conclusión sobre la suficiencia de los recursos existentes para su cobertura, pues únicamente tras aquella identificación y cuantificación del gasto podría contarse con elemento de contraste adecuado para la apreciación de la no existencia de gasto adicional derivado de las medidas previstas en la ley propuesta y , en este sentido, el contenido de la memoria conlleva un alto grado de indeterminación e imprecisión a los efectos de concluir sobre el verdadero alcance económico de la ley propuesta”. En orden al presupuesto de ingresos, se remite a lo señalado por la Dirección de Presupuestos en el informe al que nos hemos referido, y en relación con la incidencia económica en otras administraciones, los particulares y la economía en general, se señala asimismo la necesidad de completar la medición de las consecuencias económicas y financieras que la ejecución de las medidas previstas en la ley podría tener tanto para las entidades locales como para otras administraciones y la ciudadanía.
135. El informe de la OCE considera que ha de completarse la memoria económica en los diversos aspectos que señala. En el expediente remitido no figura ningún documento en el que se complete el análisis de la dimensión económica de la iniciativa en el sentido indicado por la OCE, por lo que convendría que el mismo



—que sin duda obrará en el departamento promotor— se una al expediente y las líneas básicas de la explicación se incluyan en la memoria final, antes de elevar el anteproyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

136. Como última consideración, cabe señalar que la valoración del procedimiento de elaboración, en términos generales, es positiva por haberse adecuado a las pautas de la LPEDG.
137. Sin embargo, en orden a la justificación que traslada el expediente, sería conveniente ampliar la referida a la realidad tomada en cuenta para optar por la regulación propuesta. Es cierto que gran parte de dicha regulación encuentra su fundamento en la adaptación a los cambios normativos producidos desde el año 2003, pero hay otros contenidos —de modo especial, el régimen lingüístico— que sería bueno respaldar con la evaluación de la situación de partida —cómo ha funcionado la regulación vigente hasta ahora, en qué grado se han alcanzado los objetivos que motivaron su aprobación, los efectos (positivos y negativos) producidos, etc.—, la explicación de los objetivos que ahora se persiguen y la adecuación de las soluciones normativas incorporadas para su consecución.
138. Esto podrá hacerse al elaborar la memoria final a que se refiere el artículo 10.2 de la LPEDG.
139. De igual modo, deberá afinarse la valoración del impacto económico de la iniciativa en el sentido indicado, lo que podrá hacerse al redactar la memoria económica que exige el artículo 10.3 de la LPEDG para incluir la reflexión sobre la incidencia económica del anteproyecto.

## **MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LA INICIATIVA**

140. La defensa de los consumidores se configura en el artículo 51 de la CE como un principio rector de la política social y económica, que los poderes públicos están llamados a garantizar.
141. Como ya señalamos en el Dictamen 80/2002, la iniciativa engarza con dicho precepto constitucional, que encarga a los poderes públicos garantizar la defensa de los consumidores y usuarios protegiendo, a través de procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos (apartado 1), así como promover la información y la educación de los consumidores y usuarios y fomentar sus organizaciones propias a las que oirán en las cuestiones que les afecte, en los términos que la ley establezca (apartado 2).



142. La CAPV es uno de los poderes públicos concernidos por los mandatos del artículo 51 de la CE y como cumplimiento del mismo ha de considerarse el anteproyecto.
143. En el plano competencial, el anteproyecto es legítimo ejercicio de la competencia exclusiva que atribuye a la Comunidad Autónoma de Euskadi el artículo 10.28 del EAPV en materia de “defensa del consumidor y del usuario, en los términos del apartado anterior”, esto es, “sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia”.
144. Como es lugar común en la doctrina constitucional, aunque el artículo 149.1 de la CE no contenga mención alguna a la materia “consumo”, la caracterización de esta como un ámbito multidisciplinar conlleva que, a la hora de operar el deslinde competencial, como señaló el Tribunal Constitucional bien temprano, haya de tomarse en cuenta que “...la defensa del consumidor es un «concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias» (fundamento jurídico 1.º), lo que significa, en otras palabras, que esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias” —entre otras, Sentencias (STC) 71/1982, 15/1989—.
145. La materia “defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias” va a ser finalmente, como señaló el Tribunal Constitucional, “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” (STC nº 88/1986, de 1 de julio).
146. Esta misma idea se retoma en la importante STC 31/2010, de 28 de junio —que examinó el Estatuto Catalán—, según la cual, la materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, lo que a menudo requiere una compleja operación de encuadramiento competencial, para establecer “la finalidad sustantiva principal, a la cual se orienta la disposición en entre dicho” (entre otras, STC 54/2018, de 24 de mayo).
147. En el último pronunciamiento sobre la materia consumo (STC 72/2021 de 18 de marzo) el Tribunal Constitucional recapitula su doctrina en los siguientes términos:



Es doctrina consolidada que el ejercicio autonómico de la competencia en materia de protección de los consumidores y usuarios ha de tener presente la regulación relativa a otras materias de competencia del Estado. Según dicha doctrina constitucional (por todas SSTC 26/2012, de 1 de marzo (RTC 2012, 26) , FJ 3, y 102/2018, de 4 de octubre (RTC 2018, 102) , FJ 3), las competencias autonómicas en materia de defensa de consumidores y usuarios, no pueden dejar de atemperarse a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, lo que significa que las competencias asumidas por las comunidades autónomas han de respetar el legítimo ejercicio de las del Estado relacionadas en el artículo 149.1 CE. La STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010, 31) , FJ 70, recuerda que “la materia de defensa de los consumidores es un ámbito de concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, de manera que la atribución estatutaria de la competencia de carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado ( art. 149.1 CE), que se proyectarán cuando materialmente corresponda ( STC 15/1989, de 26 de enero (RTC 1989, 15) , FJ 1), sin necesidad de que el estatuto incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales (fundamentos jurídicos 59 y 64).

148. Es cierto que en gran parte la operación de selección del título prevalente se desenvuelve en relación con las áreas competenciales en materia civil, mercantil y procesal, lo que no siempre es fácil.
149. En estos ámbitos, salvo la competencia de “Conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Foral y especial, escrito o consuetudinario propio de los Territorios Históricos que integran el País Vasco” (artículo 10.5 EAPV) y la referida a “normas procesales... que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco” (artículo 10.6 EAPV), la jurisprudencia constitucional sigue una línea sin quiebra sobre la consideración de las materia del artículo 149.1 6ª y 8ª de la CE como campos de actuación exclusiva del legislador estatal.
150. Como reconoce, por ejemplo, la STC 132/2019, de 13 de noviembre, “el Derecho de consumo es una materia multidisciplinar y con cierta autonomía que no se integra ni encaja por completo en el Derecho civil, ni en el mercantil y tan siquiera se adapta en su totalidad en el Derecho privado, pues recordemos que el mandato de protección al consumidor está dirigido a todos los poderes públicos. En este sentido el Derecho de consumo constituye per se un sistema global de normas, principios, instituciones e instrumentos jurídicos cuya finalidad es garantizar al consumidor frente al empresario una posición de equilibrio en el



mercado en todas aquellas relaciones jurídicas y negociales en la que sea destinatario final de los bienes y servicios. Ahora bien, que actualmente el Derecho del consumo haya ganado su propia autonomía no significa que parte de las normas que integran el estatuto del consumidor no gocen de naturaleza civil”.

151. Siendo tales los perfiles de la competencia de la CAPV que sustenta con carácter principal el anteproyecto, no es útil para este dictamen abordar, en abstracto, todos y cada uno de los títulos competenciales que pueden verse concernidos por la iniciativa. Resulta preferible —al facilitar una exposición más clara— acudir al examen de los distintos ámbitos competenciales, allí donde lo reclame el análisis de la iniciativa.
152. Por ello, ahora es suficiente una identificación preliminar y somera de las atribuciones competenciales que potencialmente pueden entrar en juego cuando se trata de establecer el Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
153. En principio, dentro del haz competencial autonómico, la iniciativa, además del específico referido al consumo —el antes citado artículo 10.28 EAPV—, supone el ejercicio de la competencia en materia lingüística (artículo 3 CE en relación con el artículo 6 EAPV), en materia de autoorganización de las instituciones de la CAPV (artículo 10.2 EAPV), en materia de asociaciones (artículo 10.13 EAPV.4), en materia de promoción, desarrollo y planificación económica (artículo 10.25 EAPV); en materia de sanidad (artículo 16 EAPV); en materia de contratos [artículo 11.1. b) EAPV]; y potencialmente podría asimismo encontrar apoyo en las competencias del artículo 10.5 (derecho civil foral y especial) y 10 (normas procesales...que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco) del EAPV.
154. En cuanto a los títulos del Estado, cabe citar los que le atribuyen competencia para “regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (artículo 149.1. 1ª CE); legislación mercantil y procesal (artículo 149.1. 6ª CE); legislación civil (artículo 149.1. 8ª CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE); y “bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas” y “...el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...” (artículo 149.1.18ª CE).



## MARCO NORMATIVO ESTATAL Y COMUNITARIO

155. Una de las razones que alientan el anteproyecto es adaptar la normativa vigente de la CAPV a las modificaciones normativas habidas desde la aprobación de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, muchas de las cuales, como hemos apuntado, encuentran su explicación en normas comunitarias (directivas y reglamentos).
156. Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, el Derecho de la Unión Europea (UE) no es en sí mismo canon o parámetro directo del examen de constitucionalidad (entre muchas otras, SSTC 49/1988, de 22 de marzo; 28/1991, de 14 de febrero; 254/1993, de 20 de julio; 12/2008, de 29 de enero; y 140/2018, de 20 de diciembre), ya que las normas que han de servir de pauta para operar el deslinde competencial son exclusivamente las que en el derecho interno establecen el orden de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas [por todas STC 87/2019, de 20 de junio (RTC 2019, 87) , FJ 6 a)].
157. Sin embargo, “...no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío” (STC 102/1995, de 26 de junio (RTC 1995, 102), FJ 5). Por ello, prestar atención a cómo se ha configurado una institución por el derecho comunitario puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial (entre otras, STC 13/1998, de 28 de junio).
158. En un escueto recorrido por la evolución de la protección de las personas consumidoras en el ámbito comunitario, desde el Tratado de Roma (TCEE), en el que no figuraba dicho ámbito, el artículo 129 A incorporado al TCEE fue el primer marco jurídico que permitió una política comunitaria en materia de consumidores, concretada en un primer momento en varios libros verdes — servicios financieros, acceso de los consumidores a la justicia, legislación alimentaria y venta y garantías de los bienes de consumo— y, más tarde, en diversas iniciativas sobre demandas por perjuicios, contratos negociados a distancia, publicidad comparativa y transferencias transfronterizas.
159. El Tratado de Ámsterdam incorporó al TCEE el artículo 153 (ex artículo 129 A), que contempla la adopción de las acciones oportunas para proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, promover su derecho a la información, a la educación y a la organización para la salvaguarda de sus intereses, con la finalidad última de garantizarles un alto nivel de



protección, debiendo los intereses de los consumidores tenerse en cuenta al definir y ejecutar las demás políticas comunitarias.

160. El citado precepto del tratado ha amparado numerosas directivas sobre diversos sectores o materias —publicidad, contratos negociados fuera de los establecimientos mercantiles, crédito al consumo, actividades de radiodifusión televisiva, viajes turísticos, publicidad de medicamentos de uso humano, cláusulas abusivas en contratos con consumidores, utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, contratos a distancia, venta y garantía de los bienes de consumo, y comercio electrónico, todas ellas en el ámbito de los consumidores—.
161. En los últimos años, la acción comunitaria en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias se ha intensificado de tal manera que ahora es difícil desligar la evolución de la normativa estatal de la producción normativa europea.
162. En el terreno normativo, los propósitos comunitarios han cristalizado en numerosas iniciativas que han modificado aspectos clave de las relaciones de consumo en general, así como de las trabadas en sectores determinados.
163. Nos interesa centrarnos en la forma en que han incidido en la regulación de la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias en nuestro derecho interno.

**I 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 CONSUMIDORES Y USUARIOS Y OTRAS LEYES COMPLEMENTARIAS (TRLGDCU)**

164. En el examen del marco jurídico que afecta a la iniciativa proyectada, el principal parámetro lo constituye el TRLGDCU.
165. La disposición final primera de esta norma realiza la siguiente declaración sobre los títulos competenciales empleados en su dictado:
  1. El capítulo I del título I del libro primero, en el que se define su ámbito de aplicación y el artículo 10, tienen carácter básico en relación con los preceptos del apartado 2 de esta disposición y se dictan en el uso de competencias exclusivas del Estado en relación con las disposiciones del apartado 3.
  2. Los artículos 8, 9, 17.1 y 3, 18, 23.1 y 3, 25 y 26; los capítulos III y V del título I del libro primero y el título IV del libro primero tienen carácter básico al



dictarse al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el artículo 149.1.1.ª 13.ª 16.ª y 18ª de la Constitución Española.

3. El artículo 24 y el título V del libro primero, los libros segundo, tercero y cuarto, las disposiciones transitorias y las disposiciones finales se dictan en base a las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1. 6ª y 8ª de la Constitución Española.

4. El resto de los preceptos del título II del libro primero serán de aplicación a las asociaciones de consumidores y usuarios de competencia estatal.

166. Aunque la identificación de los aspectos básicos, así como la de los títulos que amparan los diversos preceptos a los que se les otorga dicho carácter o resultan de directa aplicación, no respetan las reglas que establece la doctrina constitucional, de la disposición trascrita extraemos dos conclusiones iniciales que deben guiar el análisis del anteproyecto.
167. Los contenidos básicos se ubican todos en el Libro primero del TRLGDCU, son los que el legislador autonómico debe tener presentes al ejercer su competencia de desarrollo *ex* artículo 10.28 del EAPV y se refieren a los siguientes aspectos:
- La delimitación del ámbito de aplicación.
  - La relación de derechos básicos de los consumidores y usuarios (artículo 8).
  - La definición de bienes y servicios de uso común (artículo 9).
  - El contenido referido a la protección de la salud y seguridad de las personas consumidoras y usuarias: deber de seguridad (artículo 11), información sobre los riesgos de los bienes (artículo 12), obligaciones específicas para proteger la salud y seguridad (artículo 13); los reglamentos de bienes y servicios (artículo 14), las actuaciones administrativas (artículo 15) y las medidas extraordinarias (artículo 16).
  - La obligación de los poderes públicos de fomentar la educación y formación de las personas consumidoras y usuarias, así como la garantía de que estén en posesión de una información veraz, con especial atención



a los sectores en los que haya una mayor proporción de personas consumidoras vulnerables (artículo 17.1 y 3).

- Las reglas mínimas sobre el etiquetado y presentación de los bienes y servicios (artículo 18).
- El principio general para la protección de los legítimos intereses económicos de las personas consumidoras y usuarias, con especial atención a las prácticas comerciales (artículo 19).
- El contenido mínimo de la información en la oferta de bienes y servicios (artículo 20).
- Las medidas correctoras en caso de prácticas comerciales desleales a disposición de las personas consumidoras y usuarias (artículo 20 bis).
- El régimen de comprobación y servicios de atención al cliente (artículo 21).
- La definición de “asociación de personas consumidoras y usuarias” y la sujeción de su actividad al principio de independencia (artículo 23 1 y 3), las reglas sobre el uso de la denominación (artículo 25) y los supuestos de pérdida de la condición de asociación de personas consumidoras y usuarias por desconocer las prohibiciones que les resultan de aplicación (artículo 26).
- El régimen sancionador (artículos 46 a 52).

168. Por su parte, están dictados en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil (*ex* artículo 149.1. 6<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup> CE) las reglas de legitimación de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias (artículo 24), los procedimientos judiciales y extrajudiciales (artículos 53 a 58), el Libro segundo (artículos 59 a 127 bis), que disciplina los contratos y las garantías, el Libro tercero (artículos 133 a 149), que establece el régimen de responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos, y el Libro cuarto (artículos 150 a 170), sobre viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

169. En principio, la valoración del anteproyecto a la luz del TRLGDCU es positiva, sin perjuicio de las cuestiones puntuales que se anotan en el examen del articulado.

170. No obstante, concurre una circunstancia que obliga a matizar esa valoración.



171. Para explicarla acudimos, en primer lugar, a la parte expositiva del Real Decreto- ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transaccionales y defensa de los consumidores (en adelante Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril), donde podemos ver las sucesivas modificaciones que ha sufrido el TRLGDCU:

El TRLGDCU procedió a refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que incidían en los aspectos regulados en dicha ley, en cumplimiento de la previsión recogida en la disposición final quinta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Con posterioridad a la aprobación de dicho texto, se han llevado a cabo sucesivas modificaciones del TRLGDCU, principalmente, de cara a incorporar a nuestro ordenamiento los nuevos desarrollos legislativos de la Unión Europea. En este sentido, se modificaron los artículos 21, 49.1 y 60.2, por Ley 25/2009, de 22 de diciembre (RCL 2009, 2556) , de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; los artículos 8, 18, 19, 20, 47.3, 49.1 y 123, por Ley 29/2009, de 30 de diciembre (RCL 2009, 2633) , 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; y se añadieron determinados preceptos; se suprimió el título IV y se renumeró el V, por Ley 3/2014, de 27 de marzo (RCL 2014, 466, 677) , por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Posteriormente, se modificaron los artículos 19.2, 141.a) y 163, por Ley 15/2015, de 2 de julio (RCL 2015, 1016, 1354) , de la Jurisdicción Voluntaria; los artículos 66 bis.3 y 107.1, por Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo (RCL 2017, 684, 754) , por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil, sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores; el artículo 21.3 y 4, por Ley 7/2017, de 2 de noviembre (RCL 2017, 1277) , por la que se



incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE (LCEur 2013, 834) , del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo; el artículo 93.g) y el libro cuarto, se enumeró el anexo como I, y se añadieron los anexos II y III, por Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre (RCL 2018, 1739) de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados. Más recientemente, también se ha modificado el artículo 83, por Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario; los artículos 21.2 y 49.1, por Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre (RCL 2020, 2097) , de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes; y los artículos 3, 8, 17 a 20, 43 y 60 y la disposición final primera, por Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero (RCL 2021, 100) de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica”

172. Las citadas reformas del TRLGDCU han sido tomadas en cuenta al elaborar el anteproyecto remitido.
173. Distinta es la conclusión, respecto de las dos últimas reformas del TRLGDCU producidas por (I) Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril —del que hemos extractado la parte expositiva transcrita— y (II) Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes (en adelante, Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre).
174. En la última memoria del expediente se mencionan ambos reales decretos leyes, pero se señala expresamente que el tercer borrador del anteproyecto se redactó después de valorar el informe de la Comisión de Gobiernos Locales, así como las modificaciones legislativas estatales “fundamentalmente Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes y el Real Decreto



Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica”. La memoria indica, a continuación, que el borrador final —remitido a esta Comisión— es suma de los anteriores y del análisis de las propuestas del informe del Consejo Económico y Social Vasco.

175. Es cierto que (I) el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, ha entrado en vigor el 1 de enero de 2022 y (II) el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, lo hará el 28 de mayo de 2022 —salvo la modificación del artículo 107.5 en relación con el apartado 5 del artículo 119 ter, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2022—.
176. Pero un entendimiento cabal del sentido y finalidad de la función consultiva de la Comisión, los tiempos de tramitación habituales de los proyectos de ley en el Parlamento y, principalmente, el cumplimiento de uno de los objetivos principales de la futura norma —contar con una regulación autonómica completa y adaptada a los cambios operados en la legislación básica y en la normativa europea— impiden no tomar en cuenta en nuestro análisis las citadas modificaciones del TRLGDCU. De lo contrario, la futura ley nacería muerta con una parte importante de su contenido desajustado a la normativa europea y estatal de aplicación.
177. Por tanto, nuestra valoración de la iniciativa se hace a la luz del TRLGDCU que entrará en vigor el 28 de mayo de 2022.
178. Interesa dejar expuestas las grandes líneas de las dos normas modificativas.

## **II EL REAL DECRETO-LEY 7/2021, DE 27 DE ABRIL**

179. El artículo decimosexto de dicha norma modifica el TRLGDCU para trasponer la Directiva (UE) 2019/770 o Directiva de servicios digitales —Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales— y la Directiva (UE) 2019/771 o Directiva sobre compraventa de bienes —(Directiva (UE) 2019/771 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) número 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE—.
180. Ambas directivas conectan, a su vez, con la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo.



181. La reforma del TRLGDCU se centra en los contratos de compraventa de bienes y de suministro de contenidos o servicios digitales, especialmente en lo que se refiere a los contratos y sus garantías, así como a los servicios posventa, de forma especial afecta a la responsabilidad del empresario y los derechos del consumidor y usuario, ámbito en el que introduce nuevos capítulos para regular el ejercicio de derechos por el consumidor y usuario, la modificación de los contenidos o servicios digitales y las garantías comerciales y servicios posventa.
182. Con la nueva redacción del artículo 14 del TRLGDCU, la doctrina diferencia los contratos de compraventa de bienes y los contratos de suministro de contenidos o servicios digitales, que, a su vez, se pueden clasificar en tres categorías: el contrato básico de suministro de contenidos o servicios digitales, el contrato de suministro de contenidos o servicios digitales complementario y el contrato de intercambio de contenidos o servicios digitales por un empresario que los suministra o se compromete a suministrarlos por datos personales que el consumidor o usuario facilita o se compromete a facilitar.
183. En este marco, la reforma (I) establece el nuevo régimen de los contratos de suministro de contenidos o servicios digitales —la “modificación de los contenidos o servicios digitales” y la “resolución del contrato por modificación de los contenidos o servicios digitales”—; (II) adapta el principio rector de la conformidad de los bienes y de los contenidos o servicios digitales al nuevo entorno —fija el cumplimiento de unos requisitos subjetivos (descripción, funcionalidad, aptitud subjetiva, completitud subjetiva, etc.— y objetivos (aptitud objetiva, referibilidad, completitud objetiva, etc.); (III) establece reglas específicas sobre la responsabilidad del empresario y los derechos del consumidor y usuario ante la falta de conformidad de los bienes y de los contenidos o servicios digitales; (IV) configura nuevas medidas correctoras para la puesta en conformidad y reglas especiales para la reparación o sustitución del bien, la reducción del precio y la resolución del contrato; y (V) añade nuevas normas procesales y sustanciales para el ejercicio de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en relación con los contratos de suministro de contenidos o servicios digitales o de bienes con elementos digitales.
184. La modificación alcanza al artículo 59 del TRLGDCU, al que se añade un apartado 4 para precisar el ámbito de aplicación del Libro segundo, que abarcará también aquellos contratos en virtud de los cuales “el empresario suministra o se compromete a suministrar contenidos o servicios digitales al consumidor o usuario y este facilita o se compromete a facilitar datos personales, salvo cuando los datos personales facilitados por el consumidor o usuario sean tratados exclusivamente por el empresario con el fin de



suministrar los contenidos o servicios digitales objeto de un contrato de compraventa o de servicios o para permitir que el empresario cumpla los requisitos legales a los que está sujeto, y el empresario no trate esos datos para ningún otro fin”.

185. Se da nueva redacción al 59 bis en el que se introducen nuevas definiciones legales sobre “bienes con elementos digitales”, “bienes elaborados conforme a las especificaciones del consumidor y usuario”, “compatibilidad”, “contenido digital”, “entorno digital”, “funcionabilidad”, “integración”, “interoperabilidad” o “servicio digital” y se precisan, para incluir el aspecto digital, las definiciones del “contrato de servicios”.
186. Se matiza la noción de “bienes” a los efectos del Libro segundo (contratos y garantías), título I (contratos con los consumidores y usuarios), capítulo I (disposiciones generales), artículos 66 bis y 66 ter, y de los títulos III (contratos celebrados a distancia y contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil) y IV (garantías y servicios posventa).
187. Se añade un nuevo apartado 5 al artículo 62 para los casos de incumplimiento del compromiso de permanencia adquirido con la empresa: la penalización que se aplique deberá ser “proporcional al número de días no efectivos del compromiso de permanencia acordado”.
188. Se da nueva redacción al artículo 66 bis sobre entrega de bienes y suministro de contenidos o servicios digitales que no se presten en soporte material, se suprime el apartado 4 del artículo 74 y se modifica el título IV (garantías y servicios posventa) del Libro segundo para incluir el régimen de los servicios digitales.
189. Por último, se da nueva redacción al artículo 153.1.a) 8.º para incluir la obligación de informar sobre si el viaje es apto para personas con movilidad reducida.
190. A nuestros efectos, el impacto de la modificación en el ámbito de los preceptos básicos del TRLGDCU es menor ya que son pocas las cuestiones —que luego apuntamos en el examen del articulado— que, en principio, forzarían a reexaminar la regulación proyectada. La mayor parte de la reforma afecta a partes del TRLGDCU que son de directa aplicación.
191. Por tanto, el hecho de que al elaborar el anteproyecto no se haya contado con la modificación, no impide que la Comisión pueda valorar la iniciativa, dado ese impacto menor.



### **III EL REAL DECRETO LEY 24/2021, DE 2 DE NOVIEMBRE**

192. El Libro sexto de esta norma aborda la transposición de la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo de las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo.
193. Dicha directiva acomete una mejora en la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.
194. Ha de tenerse en cuenta, además, que en el ámbito de la Unión Europea, dentro del marco de la protección de los consumidores previsto en el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ha subrayado la necesidad de la cooperación interadministrativa y el papel esencial de las organizaciones de consumidores.
195. Desde el 17 de enero de 2020 resulta de aplicación 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) n.º 2006/2004, directamente vinculado con la Directiva ( UE ) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, en cuanto al régimen sancionador.
196. La reforma llevada a cabo por el Real Decreto-ley 24/2021, de 3 de noviembre, en coherencia con esa circunstancia, introduce en el TRLCU las modificaciones del régimen sancionador necesarias para producir la aplicación efectiva en España del citado Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017.
197. La modificación del TRLGDCU ha afectado a los siguientes preceptos: artículo 19 al que se añade un nuevo apartado 7 sobre determinadas prácticas comerciales; artículo 20, referido a la información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios; se añade un nuevo artículo 20 bis sobre medidas correctoras consecuencia de las prácticas desleales; se da nueva e íntegra redacción al título IV, “Potestad sancionadora”, del Libro primero (artículos 46 a 52); se añade un nuevo apartado 3 en el artículo 59 bis para definir el “mercado en línea”; se añade un nuevo apartado cinco y se modifican las letras e), i) y j) del apartado 2 del artículo 60, que establece la información previa al contrato; se añade una nueva letra n) en el artículo 93 sobre las excepciones a la aplicación



del régimen de los contratos celebrados a distancia y de los celebrados fuera del establecimiento mercantil; se da nueva redacción al artículo 97, que determina la información precontractual de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil; se añade un nuevo artículo 97 bis sobre requisitos de información específicos adicionales para contratos celebrados en mercados en línea; se modifican los apartados 22, 4 y 8 del artículo 98, sobre requisitos formales de los contratos a distancia y el artículo 99.3, sobre requisitos formales de los contratos celebrados fuera del establecimiento. Se modifican el artículo 102.1, sobre el derecho de desistimiento; las letras a) y m) del artículo 103, sobre excepciones a dicho derecho; el artículo 104, sobre el plazo para ejercer el desistimiento y el artículo 105, sobre la omisión de información. Se añaden los apartados 4 a 8 al artículo 107, sobre las obligaciones del empresario en caso de desistimiento; se modifica el apartado 2 y se añade un nuevo apartado 3 al artículo 108, sobre las obligaciones y responsabilidad del consumidor en caso de desistimiento; se modifica el derecho de desistimiento de la letra A del anexo I, las disposiciones primera y segunda, y el apartado 2 de la disposición final primera.

198. De acuerdo con la disposición final séptima (títulos competenciales), “El Libro sexto del Real Decreto-Ley se dicta al amparo del artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª, 13ª, 16ª y 18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos; sobre la legislación mercantil, sobre la legislación civil; sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; sobre las bases y coordinación general de la sanidad y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.
199. A diferencia del caso anterior, la modificación afecta a contenidos básicos del TRLGDCU, si bien con distinta intensidad y con distintas consecuencias para el presente dictamen.

#### **IV LAS LEYES QUE REGULAN LOS SISTEMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN MATERIA DE CONSUMO**

200. La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación de asuntos civiles y mercantiles — desarrollada en algunos aspectos por el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre—, consolidó la mediación civil y mercantil en nuestro ordenamiento. Sin embargo, excluía la mediación en materia de consumo (artículo 2.d) por considerar, tal y como declara su exposición de motivos, que las exclusiones



“...no lo son para limitar la mediación en los ámbitos a que se refieren sino para reservar su regulación a las normas sectoriales correspondientes”.

201. A esta razón responde la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que ha sido traspuesta por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español.
202. La disposición final primera determina que: “se dicta en base a las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal, civil, conforme a las reglas 6ª y 8ª del artículo 149 1 de la Constitución Española”.
203. La Ley 7/2017, de 2 de noviembre, se ocupa, en síntesis, de articular el derecho de las personas consumidoras y usuarias a contar con la posibilidad de resolver sus litigios de consumo con empresarios establecidos en España a través de la intervención de unas entidades de resolución alternativa acreditadas por la autoridad competente, que quedarán incluidas en el listado único de entidades notificadas por los estados miembros de la Unión Europea. A tal efecto, regula el procedimiento de acreditación y las obligaciones que deben asumir las entidades acreditadas, así como las obligaciones de información de las personas empresarias sobre la vía de resolución alternativa de litigios y también las actuaciones de las administraciones públicas.
204. Si bien, de acuerdo con la propia norma legal, tal y como lo expresa su exposición de motivos, “las Comunidades Autónomas que en su legislación hayan asumido y desarrollado competencias en materia de mediación de consumo, podrán designar autoridades competentes para la acreditación de entidades de resolución alternativa de litigios de consumo que finalicen con una decisión no vinculante para las partes. Igualmente se atribuye a las Comunidades autónomas la competencia para la acreditación de entidades que lleven a cabo procedimientos administrativos establecidos y desarrollados en su legislación”.
205. Esto es lo que hace el anteproyecto, de forma respetuosa con los límites derivados de la norma estatal, en sus artículos 83 a 94.
206. En el terreno de las vías de resolución de los conflictos en materia de consumo ha de tenerse en cuenta también el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que regula el Sistema Arbitral de Consumo, y cuya disposición final primera (título competencial) determina que “se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, 5ª y 6ª de la Constitución, que atribuyen al Estado las competencias exclusivas en materia de administración de justicia y de legislación procesal, respectivamente”.



207. Vinculado a este ámbito, procede asimismo la cita de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje, en cuanto resulta de aplicación supletoria al arbitraje de consumo. La norma cuenta con el mismo anclaje competencial en la competencia del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil (disposición adicional segunda).

## **V LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS GENERALES**

208. En la medida en que el anteproyecto contiene previsiones referidas a las actividades administrativas de vigilancia, control e intervención sobre actividades privadas y establece un régimen sancionador, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), son también parámetros de nuestro examen, en los términos que derivan de la doctrina constitucional (significativamente, SSTC 227/1988, 50/199; 55/2018 y 132/2018).

## **LAS COMPETENCIAS LOCALES**

209. Durante el procedimiento de elaboración se ha puesto de manifiesto la discrepancia entre el órgano promotor y la Comisión de Gobiernos Locales en torno a la incidencia de la regulación proyectada en el ámbito competencial de los entes locales.
210. El Informe elaborado por dicha Comisión de Gobiernos Locales, tras una extensa exposición, concluye —respecto del segundo borrador del anteproyecto— que:

...tal y como está formulado actualmente no representa una garantía adecuada de lo que representa la garantía de la autonomía municipal y la suficiencia financiera tal como están reconocidas en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Institucionales Locales de Euskadi, al no respetar plenamente las competencias municipales propias ... puesto que no recoge ninguna referencia a las facultades de ordenación...ni tampoco prevé una justificación o motivación, con base en los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, de por qué determinados municipios no ejercerán las competencias de gestión que reconoce la ley a las entidades locales, limitándose a prever una actuación subsidiaria de la Comunidad Autónoma en estos casos, lo que convierte al modelo de reparto competencial en una suerte de sistema dispositivo de cierta impronta concurrencial, ya que cuando no actúa la entidad local, lo hace Kontsumobide



Por tanto, el citado Anteproyecto deberá incorporar al menos las siguientes cuestiones:

1) Incorporar en la exposición de motivos una justificación que, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, expusiera las razones por las cuales se ha optado por un modelo de supletoriedad y de carácter dispositivo en la atribución de competencias municipales.

2) Reconocer como competencia propia de los municipios la facultad de ordenación ...de acuerdo con el artículo 17.1 LILE.

3) Elaborar, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.3 LILE, un Anexo económico donde, por un lado, se identifiquen las actividades, prestaciones y servicios de nuevo cuño que deberán ejercer los ayuntamientos como consecuencia de la aprobación de la citada Ley y, en coherencia, se cuantifiquen qué consecuencias financieras tendrá tal modificación para las entidades locales. En el anteproyecto no aparece ningún anexo que cumpla las exigencias recogidas en la Ley de Instituciones Locales.

4) Valorar el resto de las propuestas, observaciones y sugerencias que se realizan en este informe e incorporar, en su caso, las mismas al texto final del anteproyecto de ley.

211. De la lectura de los razonamientos que incluye el informe, lo primero que se observa es que la discrepancia se origina, en parte, por una diferente interpretación de la LILE.
212. Para la Comisión de Gobiernos Locales, expuesto en forma breve, el artículo 17.1.11 de la LILE atribuye a los municipios, como competencia propia, la “Ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras” y tal atribución debe ser respetada por el anteproyecto, que, en consecuencia, debería atribuir competencias de ordenación —lo que ahora no hace— y, en todo caso, no podría —como sí hace— atribuir competencias en dicho ámbito competencial solo a los municipios que decidan ejercerlas en los términos que contempla la futura norma.
213. Según dicha interpretación, las funciones —en este caso, las de “ordenación y gestión”— en el ámbito material del consumo estarían atribuidas a los municipios por el citado precepto legal de la LILE. El anteproyecto, por tanto, carece de



margen alguno: vendría obligado a “salvaguardar” ese ámbito competencial y, si lo limitara, habría de activarse la previsión que contempla el artículo 17.2 de la LILE.

214. El anteproyecto desconoce esa previsión legal al no atribuir a los municipios ninguna función de ordenación en el ámbito del consumo por lo que, al menos, debería motivarse esa limitación en los referidos principios de subsidiariedad y proporcionalidad, así como contemplar la modificación expresa de la LILE.
215. Las diferencias alcanzan también a la interpretación de la disposición transitoria primera de la LILE. La Comisión de Gobiernos Locales considera que el anteproyecto es la ley sectorial —en el ámbito de consumo— dictada tras la entrada en vigor de la LILE, por lo que debería delimitar las competencias locales, a partir de la atribución que dicha ley realiza: no puede normarse como si el artículo 17 de la LILE no existiera.
216. El último aspecto del desencuentro gira en torno a lo que el informe denomina “modelo de concurrencia competencial” que, a juicio de la Comisión de Gobiernos Locales, no es admisible en el sistema de la LILE —en concreto, el que deriva de los artículos 14, 15, 17 y 18 de dicha norma legal—.
217. En el examen de las cuestiones suscitadas, esta Comisión Jurídica debe recordar que, como ha expuesto en otras ocasiones, no aprecia que tras la entrada en vigor de la LILE el legislador sectorial no pueda mantener el nivel competencial local establecido por normas legales anteriores. Considera, por el contrario, que ni de los artículos 14, 15, 17 y 18, ni de la disposición transitoria primera, puede concluirse que dicha posibilidad esté vedada a la ley sectorial post-LILE.
218. El artículo 17.1 de la LILE no realiza una asignación acabada de las competencias municipales, sino que establece un marco material y funcional, en el que cada ley sectorial delimitará el ámbito de actuación local, respetando los principios que señala la LILE —se trata del mismo esquema seguido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL)—.
219. Dicho artículo 17.1 de la LILE, conforme a su tenor literal, dispone que “los municipios podrán ejercer competencias propias...” en el marco de lo dispuesto en la LILE “y en la legislación que sea de aplicación”.
220. La interpretación sistemática coincide con dicha interpretación: el conjunto de la LILE se refiere a las competencias de las entidades locales “que se establezcan por ley” (artículo 14.1); considera competencias propias a las que, conforme al



listado del artículo 17, “se reconozcan con ese carácter en las leyes o, en su caso, en las normas forales (artículo 14.2). Por su parte, el artículo 15.1 define la “competencia de las entidades locales territoriales” como “el conjunto o haz de facultades y funciones que, de acuerdo con lo previsto en las leyes o en las normas forales, corresponden a aquellas en un ámbito material concreto o en un sector o institución particular”. Y, en cuanto a los términos de la atribución de las competencias propias, el artículo 18 alude expresamente a su determinación “en todo caso, por ley del Parlamento Vasco o norma foral”.

221. La ley sectorial es la llamada por la LILE para definir el ámbito de actuación local dentro de cada uno de los ámbitos materiales que les atribuye la LILE como competencias propias. Esto es lo que hace el anteproyecto en la materia “consumo” y, entre las diversas alternativas válidas, mantiene el modelo de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre.
222. El expediente deja constancia de que el texto remitido a informe de la Comisión de Gobiernos Locales fue modificado (tercer borrador) para atender algunas de las cuestiones y sugerencias formuladas, sobre todo con el fin de clarificar el espectro competencial de los municipios.
223. El texto definitivo ofrece en su parte expositiva una explicación —trascrita al describir el contenido del anteproyecto— sobre el modelo acogido.
224. Según se desprende de la tramitación documentada, se ha dado nueva redacción al precepto que identifica la competencia de las entidades locales (actual artículo 6) y para contemplar de manera más clara la cuestión competencial se ha matizado la redacción de los siguientes contenidos: el supuesto de concurrencia de actuaciones administrativas (artículo 7), la cooperación administrativa (artículo 8), la creación y coordinación de oficinas de información (artículo 53), la promoción y desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos (artículo 83), los principios de actuación de la inspección de consumo (artículo 95) y el ámbito de actuación de esta (artículo 112), la administración competente para sancionar (artículo 125) y los órganos competentes para sancionar (artículo 129).
225. Al mismo tiempo, han desaparecido de la regulación los contenidos que podían resultar más problemáticos bien por su relación con la autonomía local, bien por generar dudas acerca de su carácter de nuevas obligaciones para los municipios.
226. Así, en el texto final del anteproyecto se ha suprimido la previsión referida a lo que el informe de la Comisión de Gobiernos Locales denominaba “facultad



extraordinaria de intervención” de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, que, en su opinión, podía desplazar el ejercicio ordinario de competencias propias municipales y, con ello, lesionar la autonomía local constitucional y legalmente garantizada.

227. El actual artículo 6 —competencias de los ayuntamientos— no contempla ninguna intervención tutelante de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo respecto de las actividades de vigilancia, control o sancionadora que pueden desarrollar los municipios.
228. Sobre las nuevas obligaciones que, según el informe, se imponen a los municipios vascos, el órgano promotor ha dado puntual respuesta a cada una de las objeciones formuladas. De las razones que expone, cabe concluir que el anteproyecto no configura obligaciones que no estuvieran contempladas en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre.
229. El desarrollo por los municipios de las funciones de información y formación —recogida ahora en el artículo 6.3.b)— estaba contemplado en el artículo 68.1.d) de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre. Lo mismo cabe decir del fomento y desarrollo de sistemas de resolución extrajudicial, función contemplada en el artículo 68.1.f) de dicha ley.
230. En cuanto al artículo 73 —las entidades locales “...ejercerán funciones de fomento, gestión y desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos, en especial la mediación y el arbitraje de consumo”—, ha sido suprimido en el texto definitivo. De igual modo, tampoco figura en el texto final la intervención de los ayuntamientos en el procedimiento de mediación en ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual.
231. Despejada la cuestión sobre la asignación de nuevas funciones a los municipios que, en el informe de la Comisión de Gobiernos Locales, justificaba la exigencia del anexo de financiación a que se refiere el 18 de la LILE, con los datos que se trasladan no resulta necesario.
232. Por más que efectivamente la valoración económica de la iniciativa pueda ser mejorable —lo que por lo demás es algo bastante más común de lo que sería deseable cuando se trata de aprobar regulaciones legales—, la Comisión no encuentra datos objetivos para considerar que el anteproyecto carezca del “efecto neutro” que se predica del mismo: esto es, que mantiene el *statu quo* competencial de la Ley 6/2003 del 22 de diciembre.



233. Por lo expuesto, se considera que el anteproyecto respeta la autonomía local, se desenvuelve dentro de los márgenes de la LILE —que admite diversos modelos de atribuciones sectoriales a las entidades locales compatibles con su delimitación de las competencias propias— y no incide en la suficiencia financiera de las competencias locales en la medida en que mantiene el nivel competencial precedente, sin ampliar las actividades y servicios que, en el ámbito de la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias, podían desempeñar los municipios.

## **LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS**

234. De acuerdo con la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), y el EAPV, los territorios históricos no tienen competencias en materia de consumo, sin que tampoco ninguna de las leyes sectoriales anteriores dictadas en dicho ámbito (Ley 10/1981, del Parlamento Vasco, sobre Estatuto del consumidor, y Ley 6/2003, de 22 de diciembre) realizaran ninguna atribución en dicho campo a los órganos forales.
235. El anteproyecto continúa en esa línea, que es una de las opciones posibles en el vigente marco de distribución competencial interno de la CAPV.
236. El informe de la Comisión de Gobiernos Locales llama la atención sobre el silencio del anteproyecto sobre la función que, de acuerdo con el artículo 36 de la LBRL, corresponde a las diputaciones forales en su condición de diputaciones de régimen común, pero en este punto también el anteproyecto sigue la línea de otras leyes sectoriales que cuando se ocupan del reparto interno entre las instituciones comunes de la CAPV y los órganos forales de los territorios históricos no contemplan las competencias que las diputaciones forales tienen por su carácter bifronte de instituciones forales e instituciones de régimen común.

## **ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

### **I CONSIDERACIONES GENERALES**

237. Como prueba el análisis precedente, la producción normativa en materia de protección de los derechos de las personas consumidoras es muy compleja —tales derechos se abordan desde distintas perspectivas— y profundamente dinámica. La complejidad se aprecia con solo constatar las numerosas normas públicas y privadas que hoy conviven bajo el paraguas de los denominados



códigos de consumo o los estatutos de las personas consumidoras. A ello se añade su múltiple origen (Unión Europea, Estado, comunidades autónomas) y permanente evolución, pareja a la aparición de nuevas realidades —nuevos hábitos de consumo, nuevas formas de venta con la aparición de nuevas relaciones de consumo, nuevas formas de publicidad, nuevas prácticas comerciales, etc.— que reclaman respuestas normativas específicas.

238. Afrontando esa complejidad, en la iniciativa se advierte un loable esfuerzo para conseguir un texto normativo claro, coherente, de fácil lectura y adecuada sistemática, en el que se ha optado por redacciones amplias y flexibles que permitan su integración con las diversas normas sustantivas que de forma inexorable se entrecruzan al establecer el estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
239. Muchos de los preceptos del anteproyecto —en especial, los referidos a los derechos de las personas consumidoras y usuarias— requieren del complemento de reglas y regulaciones que se contemplan en otras normas sustantivas —el propio TRLGDCU es buen ejemplo de esta circunstancia—. La competencia autonómica en materia de defensa de los consumidores y usuarios comprende la de establecer y regular los datos informativos que deban contener las ofertas de venta, siempre, claro está, que se refieran a derechos que vengán reconocidos en normas aprobadas por el legislador competente, esto es, el estatal.
240. En este caso, por tanto, la elección realizada se revela adecuada a la complejidad de la materia e idónea para evitar, en la medida de lo posible, que la futura norma quede enseguida desfasada. Esa elección, en principio, también contribuye a eludir la generación de problemas competenciales por adentrarse en el terreno de ámbitos competenciales del Estado (como los del artículo 149.1. 6ª y 8ª, e incluso 13ª, CE) que son celosamente preservados por la doctrina constitucional, incluso cuando enjuicia el uso de la técnica de la *lex repetitae*.
241. El Tribunal Constitucional advierte que “la reproducción de normas estatales en normas autonómicas es inconstitucional cuando la comunidad autónoma carece de la correspondiente competencia, salvo que —lo que no es el caso— la reiteración de la norma estatal sea imprescindible para el entendimiento del precepto (SSTC 47/2004, de 25 de marzo (RTC 2004, 47) , FJ 8, y 8/2016, de 21 de enero (RTC 2016, 8) , FJ 3). Salvo esta última excepción, al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la



regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial” [STC 54/2018 (RTC 2018, 54), FJ 6 c)].

## **II EL ANTEPROYECTO**

242. Antes de abordar el examen del articulado vamos a tratar aquellos contenidos de la iniciativa que afectan a varios preceptos y exigen mayor atención.

### **A) La potestad sancionadora**

243. Como hemos expuesto, el Libro sexto del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, en lo que ahora resulta relevante, ha llevado a cabo una reforma en profundidad e íntegra del título IV, “De la Potestad Sancionadora”, del Libro primero del TRLGDCU.

244. Este cambio del régimen sancionador tiene una relación más lejana con la Directiva (UE) 2019/2161 que, en principio, contiene previsiones genéricas en las que apela a los estados miembros para que impongan sanciones “efectivas, proporcionales y disuasorias”, dejando un margen amplio para la transposición con el objeto de contar con un régimen sancionador que permita la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017, que resulta de aplicación desde el 17 de enero de 2020.

245. La reforma también se explica, en parte, porque el Tribunal Constitucional, indirectamente en su STC 166/2012, de 1 de octubre, y directamente en la STC 10/2015, de 2 de febrero, evidenció las deficiencias del régimen sancionador del TRLGDCU y declaró la nulidad de su artículo 50.1 por desconocer el principio de taxatividad ex artículo 25.1 de la CE, ya que dejaba en manos de la Administración la calificación jurídica de las infracciones —doctrina que aplica de nuevo la STC 150/2020, de 22 de diciembre—.

246. Con todo, lo importante para nuestro examen es que la regulación del anteproyecto sobre la potestad sancionadora (título VII) ha tenido como referencia el antiguo título VI del Libro primero del TRLGDCU que dejará de estar en vigor el próximo 28 de mayo.

247. Aunque, como hemos visto, el TRLGDCU —y sus sucesivas reformas— ha obviado la exigencia de identificar el título competencial concreto que ampara cada contenido, dicha deficiencia, en este caso, no impide identificar con seguridad el ámbito competencial que respalda el régimen sancionador y extraer



las conclusiones que ello conlleva para el ejercicio de la competencia autonómica.

248. El Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, modifica la disposición final segunda del TRLGDCU (títulos competenciales) precisamente para añadir al listado de las atribuciones competenciales el artículo 149.1.18 de la CE.
249. Este título competencial ha sido identificado por el legislador estatal, entre otros casos, cuando ha regulado con carácter general la potestad sancionadora: así lo confirman la disposición final 1.<sup>a</sup> de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC), y la disposición final 14.<sup>a</sup>.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, régimen jurídico del sector público (LRJSP).
250. La competencia para establecer un régimen sancionador, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, va anudada a la competencia material: las comunidades autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate (por todas, STC 87/1985).
251. Por lo que en este caso la definición de dicho régimen integra la competencia autonómica *ex* artículo 10.28 del EAPV, que se desenvuelve en la lógica bases-desarrollo legislativo.
252. En ejercicio de dicha competencia, el legislador autonómico ha de respetar las garantías constitucionales del derecho sancionador (art. 25.1 CE., básicamente), y “no puede introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE)” — SSTC 87/1985 y 136/1991—. Pero sin desconocer dichos límites, puede desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones, por ser una posibilidad “inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales” (entre otras, la citada STC 87/1985 y STC 148/2011).
253. La noción de divergencia razonable (por todas, STC 136/1991, de 20 de junio) no nos enfrenta a “...la clásica relación ley básica estatal-ley autonómica, sino ante una relación distinta, cercana al juicio de igualdad del art. 14 C.E., de modo que en la comparación entre la norma estatal y la norma autonómica debe hacerse un doble juicio, el de equivalencia para comprobar que se trate de situaciones comparables, y el de la justificación, en su caso, de la desigualdad de trato, o sea, si la misma tiene un fundamento razonable y proporcionado en relación al fin perseguido”.



254. Por ello, una modificación del régimen sancionador del TRLGDCU de tal envergadura, que no ha sido tomada en consideración al redactar la iniciativa — por solaparse en el tiempo las tramitaciones—, aconseja prescindir de su examen en profundidad, cuando va a variar sustancialmente el régimen con la nueva regulación, que es la que debe servir de contraste para examinar si el anteproyecto desborda el margen impuesto por el bloque de constitucionalidad.
255. Corresponde al órgano promotor de la iniciativa adoptar las decisiones que estime adecuadas sobre el modo de regular la potestad sancionadora y la Comisión no puede sustituirle en esa tarea, sin extralimitarse en su función consultiva.
256. Si seguimos el orden de los preceptos del anteproyecto, sin ánimo de agotar los ejemplos, se observa que han de estudiarse los siguientes aspectos.
257. En cuanto a la tipificación de las infracciones (artículos 130 a 137) el anteproyecto sigue la línea de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, con un loable esfuerzo por concretar y aclarar las conductas prohibidas.
258. Si bien, en principio, el listado de infracciones establecidas en dichos artículos parece compatible con el que figura en el artículo 57 del TRLGDCU, ha de examinarse en detalle porque una y otra regulación deben resultar compatibles.
259. Con atención ha de leerse el artículo 48 del TRLGDCU que establece la calificación y graduación de las infracciones y presenta diferencias con la que realizan los artículos 138 y 139 del anteproyecto, que siguen un esquema distinto, cuyo impacto habrá de ser examinado teniendo en cuenta los límites trazados por la doctrina constitucional.
260. Asimismo, no es una modificación menor la reconducción de la calificación de las conductas del apartado 1 del artículo 48 del TRLGDCU al artículo 35 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de sanidad, que parece definir una suerte de régimen de calificación especial, con el que distinguir, por el bien jurídico protegido, una inserción singular, a la que se quieren aplicar reglas específicas, dentro del general que fija el precepto
261. La comparación de los artículos 49 —sanciones— y 50 —sanciones accesorias— del TRLGDCU con los artículos 140 a 153 del anteproyecto evidencia diferencias que habrán de evaluarse con cautela, pues se separan de forma notable de la regulación básica —sin ánimo exhaustivo, las cuantías de las multas, el concepto de beneficio ilícito, la posibilidad de terminación del procedimiento sancionador



si concurre el compromiso de los infractores para resolver los efectos sobre los consumidores, la regulación de las sanciones accesorias de comiso y, significativamente, la publicidad de las sanciones firmes—.

262. La delimitación de los sujetos responsables (artículos 154 a 156 del anteproyecto) también va a requerir atender a la regulación del artículo 51 del TRLGDCU, en especial, en relación con la definición de autor, coautor y el régimen de solidaridad.
263. Sobre el artículo 152 del anteproyecto —que ha motivado el informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Política Financiera, a petición de la OCE, en el que se concluye que, a pesar de ser una previsión innovadora y enderezada a mejorar la protección de las personas consumidoras, carece de sustento jurídico—, debe tenerse en cuenta el nuevo régimen sancionador.
264. En síntesis, dicho informe considera insuficiente la base alegada por el órgano promotor (artículo 28.2 de la LRJSP) porque no es posible extender las facultades de autotutela de la Administración a las relaciones *interprivatos* —como las relaciones de consumo—: el artículo 28 de la LRJSP contemplaría exclusivamente el supuesto de resarcimiento indemnizatorio de los daños y perjuicios causados a las administraciones públicas.
265. Ahora, sin embargo, el artículo 152 del anteproyecto encuentra pleno respaldo en el artículo 51 del TRLGDCU, cuyo apartado 6 señala:

Conforme a lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor o usuario, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora debiendo notificarse al infractor para que proceda a su satisfacción en el plazo que será determinado en función de la cuantía. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

266. El literal del precepto no deja ninguna duda sobre la posibilidad de (I) establecer la indemnización de daños y perjuicios causados a la persona consumidora en el

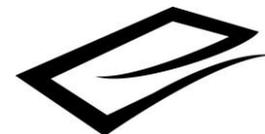


marco de un procedimiento sancionador; y (II) acudir a la vía de apremio para el cobro ejecutivo de dicha indemnización.

267. Esa labor tuitiva que se encomienda a la Administración sancionadora, que asume un papel activo en el reconocimiento y gestión del cobro de la indemnización ya que va a determinar su importe y exigirlo de forma ejecutiva, en ejercicio de sus facultades de autotutela, ciertamente abre importantes incógnitas. La naturaleza originaria de la responsabilidad se altera al convertirse en administrativa la responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones exigibles entre privados, no siendo el perjudicado una Administración pública sino un particular, y obliga a definir la relación jurídica que surge cuando la Administración actúa, de alguna forma, como su mandatario, sustituyéndolo.
268. El precepto que examinamos supone, en suma, la introducción de una novedad de gran calado, pues admite que en el seno del procedimiento sancionador pueda dilucidarse la responsabilidad civil de la persona infractora respecto de terceros —se advierte en el modelo la huella de la regulación penal, la sentencia impone la pena y puede decidir también la responsabilidad civil derivada del delito—.
269. Se somete a la consideración del órgano promotor que, al reelaborar el régimen sancionador, valore asimismo la conveniencia de ceñirse al tenor literal del artículo 51.6 TRLGDCU, teniendo en cuenta la novedad del precepto, a la par que los interrogantes que plantea su aplicación.
270. Por último, el régimen de prescripción de las infracciones y sanciones del anteproyecto (artículos 157 y 159) debe ser examinado a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 del TRLGDCU.

**B) Los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias (artículos 78 a 82)**

271. El anteproyecto regula los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias en el capítulo VIII del título III en los siguientes términos.
272. El artículo 78 enuncia el derecho de las personas consumidoras y usuarias a “utilizar el euskera y el castellano en sus relaciones de consumo, con arreglo a lo establecido en el presente capítulo, en los términos de progresividad que en él se contienen”.
273. La regulación distingue el régimen lingüístico de las entidades públicas y las del sector privado.



274. Las primeras, en términos análogos a los de la Ley 6/2003, de 22 diciembre, además de la puesta a disposición de las personas consumidoras y usuarias de una serie de documentos y otros elementos en euskera y en castellano o de forma bilingüe (artículo 79. 2), deben preservar el derecho a ser atendidas en la lengua oficial que elijan (artículo 79.3). El ejercicio de este derecho deberá ser garantizado de forma progresiva por las administraciones públicas mediante la adopción de las medidas oportunas (artículo 79.3).
275. Para las entidades del sector privado, el anteproyecto diferencia (I) las que prestan servicios de carácter básico de interés general a las que se les aplica el mismo régimen que a las entidades públicas, menos la obligación referida a la disponibilidad lingüística (artículo 80.1); y (II) los grandes establecimientos comerciales —según la legislación de actividad comercial— que deben cumplir las obligaciones establecidas sobre “los rótulos, avisos y, en general, las comunicaciones, escritas o verbales, dirigidas al público en general” y la “oferta, promoción y publicidad de los bienes y servicios destinados a las personas consumidoras y usuarias cualesquiera que sean los soportes utilizados” (Art. 80.2).
276. En cuanto al régimen aplicable a la presentación y etiquetado de los bienes y servicios, según el artículo 81, “la información que se facilite en los bienes y servicios distribuidos en el ámbito territorial de Euskadi, incluyendo la contenida en etiquetas, envases e impresos o indicaciones sobre instrucciones de uso, se expresará en euskera, en castellano, o en euskera y castellano conjuntamente, según el deseo del oferente”.
277. Por último, se contempla una mención expresa a la labor de fomento que corresponde a las administraciones públicas competentes para impulsar el uso del euskera en el ámbito de las relaciones de consumo (artículo 82).
278. En el régimen sancionador, el artículo 137 (otras infracciones) contempla en su número 13 “el incumplimiento de las obligaciones lingüísticas reguladas en la presente ley”.
279. El contraste de este contenido del anteproyecto con el bloque de constitucionalidad —en este caso, delimitado por los principios y previsiones de los artículos 3.2 CE y 6.2 y 3 EAPV— no suscita problemas de compatibilidad: el anteproyecto materializa una de las opciones posibles para el legislador autonómico.
280. Ello empero no evita que debamos extraer ahora las consecuencias de la insuficiencia en la justificación de la opción escogida en la medida en que dificultan el juicio jurídico sobre la adecuación del régimen lingüístico propuesto



entre la finalidad a la que sirve y la idoneidad de las medidas que incorpora para alcanzarla.

281. Como hemos avanzado, la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas ha manifestado una valoración negativa que, en esencia, fundamenta en la comparación del texto proyectado con la regulación de los derechos lingüísticos en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, y en el desarrollo que de este contenido realiza el Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias. Estima, en resumen, que ese régimen, al menos, debería mantenerse.
282. Para centrar el análisis, primero conviene ver cuáles son las diferencias entre ambas regulaciones (anteproyecto y Ley 6/2003, de 22 de diciembre). Se prescinde de la cita de los preceptos por la complejidad que introduce en la comparación, sin que ayude a la comprensión de esta. Asimismo, no se incluyen en el contraste las normas reglamentarias.
283. En cuanto a las entidades públicas, el anteproyecto mantiene la definición de estas en la norma vigente.
284. Respecto de sus obligaciones documentales, el anteproyecto suprime la obligación bilingüe que contempla la ley vigente respecto de “los manuales de instrucciones de uso y mantenimiento, documentos de garantía, etiquetaje y envasado de los productos o servicios deberán redactarse en forma bilingüe”.
285. La obligación de disponibilidad lingüística se mantiene en los términos de la norma vigente y también se contempla la adopción de medidas para garantizar de forma progresiva el ejercicio del derecho reconocido.
286. En el ámbito de las obligaciones de las entidades privadas, hay que atender a su tipología.
287. Para las entidades prestadoras de “servicios de carácter básico de interés general” — definidos en el artículo 3— el anteproyecto amplía las obligaciones documentales ya que añade una obligación —de la que ahora se hallan exentas— referida a “la oferta, promoción y publicidad de los productos, bienes y servicios destinados a las personas consumidoras y usuarias, cualesquiera que sean los soportes utilizados, se realizará de forma bilingüe”. Esta obligación no es exigible en la norma vigente a lo que allí se denomina entidades de los “sectores de interés general”.



288. En el anteproyecto, las entidades prestadoras de “servicios de carácter básico de interés general” no tienen que estar en disposición de atender a las personas consumidoras en la lengua en que se expresen en sus establecimientos abiertos al público; obligación que sí establece la norma vigente, en los términos de progresión que determine el reglamento.
289. Las entidades privadas subvencionadas quedan fuera del régimen lingüístico del anteproyecto.
290. En la norma vigente, las entidades “beneficiarias de ayudas o subvenciones” o que sean parte en un convenio de colaboración, respecto de las relaciones vinculadas al objeto de la subvención o el convenio, tienen las mismas obligaciones documentales que las entidades de los sectores de interés general.
291. Si dichas entidades subvencionadas cuentan con establecimientos abiertos al público y las subvenciones que reciben buscan la integración del euskera en el ámbito de las relaciones laborales y en el de la atención al público, deberán, además, poder atender a las personas consumidoras y usuarias en la lengua oficial que elijan, en los términos de progresividad que se determinen.
292. En el anteproyecto los establecimientos calificados como grandes establecimientos comerciales deben cumplir las obligaciones documentales sobre rótulos avisos y comunicaciones y las referidas a la oferta, promoción y publicidad en cualquier soporte —obligación esta segunda que no figura en la norma vigente—.
293. Se suprimen las obligaciones documentales sobre “los contratos de adhesión, los contratos con cláusulas tipo, los contratos normados, las condiciones generales y la documentación que se refiera a los mismos” y la relativa a las comunicaciones, facturas, presupuestos y documentos análogos que tienen en la norma vigente.
294. Se suprime, asimismo, la obligación de estar en disposición de atender a las personas consumidoras en la lengua en que se expresen, en los términos de progresividad que determine el Gobierno.
295. El anteproyecto no incluye a los establecimientos abiertos al público que pertenezcan a grandes entidades, que, en la norma vigente, de acuerdo con la definición que de estas realice el reglamento, tienen las mismas obligaciones documentales y de atención que los grandes establecimientos comerciales.



296. Tampoco se incluye a los “establecimientos de venta de productos y prestación de servicios abiertos al público” en general, que, en la norma vigente, tienen obligaciones documentales y de atención, exigibles en la forma que se determine el reglamento.
297. En cuanto a la presentación y etiquetado de bienes, el anteproyecto mantiene un régimen similar al vigente, en el que, además de vincular la opción lingüística al deseo del oferente, se aboga por políticas de promoción del uso del bilingüismo o del euskera, según los casos. No obstante, cabe reseñar que este precepto resulta en el proyecto de aplicación al conjunto de entidades, siendo así que en la regulación vigente a las entidades públicas se les impone una obligación de redacción bilingüe que el proyecto ha suprimido.
298. Por último, mientras en la norma vigente el incumplimiento de las obligaciones lingüísticas no lleva aparejada ninguna sanción, en el anteproyecto se contempla el ejercicio de la potestad sancionadora para el incumplimiento de dichas obligaciones.
299. La existencia de una diferencia cualitativa en el contenido obligacional entre ambas soluciones normativas es clara.
300. En orden a la justificación del régimen lingüístico el órgano promotor enumera las siguientes razones.
301. En cuanto a la necesidad de contemplar de forma más precisa los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias en relación con las empresas o establecimientos que operen en la CAPV, se indica que “la norma parte de los principios que inspiraron la Ley 2/2012, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 6/2003, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, en el sentido de entender que en el ámbito de la utilización de los dos idiomas oficiales por las personas particulares no integradas en la administración pública, es preferible la disposición de medidas de fomento y estímulo”.
302. En apoyo de este enfoque se cita la STC 7/2018, de la que se extrae la necesidad de distinguir el régimen aplicable a las entidades públicas y a las del sector privado, a las que no pueden imponerse obligaciones de disponibilidad lingüística. Y recuerda que el anteproyecto contempla sanciones ante el posible incumplimiento de las obligaciones establecidas —lo que en la regulación vigente no se contempla—, previsión que se ha incorporado dada la proporcionalidad de la regulación.



303. Respecto a la comparación de la regulación con la de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, el órgano promotor explica que en algunos casos no se trata de un cambio, sino de una reubicación sistemática, y en los que sí se ha modificado la regulación aduce que ha tomado en cuenta “el elemento ‘factibilidad’ de la norma, como indicador de calidad que, yendo más allá de cuestiones formales y de técnica jurídica, atiende a su contenido material, al análisis de su eficacia y eficiencia. En este sentido la iniciativa quiere ser eficaz, tomando en cuenta la realidad a la que va destinada, en todas sus facetas (social, económica, cultural, lingüística) y considerando los recursos existentes, así como la situación normativa actual, que se caracteriza por un exceso de reglamentaciones de difícil interpretación y con un bajo nivel de aplicación efectiva”.
304. Añade que “Hoy en día con la crisis sanitaria y socio-económica que estamos viviendo, se impone aún más la necesidad de ponderar los intereses concurrentes, labor en la que no puede prescindirse de considerar la crítica situación que desde hace ya años viene sufriendo el comercio minorista, lo que desaconseja la imposición de cargas adicionales”.
305. Sobre las exigencias del uso de las lenguas oficiales en el etiquetado y presentación de los productos que se cuestionan por la Dirección de Normalización Lingüística, se señala que el anteproyecto las contempla de acuerdo con la normativa aplicable.
306. Por último, sobre la inconveniencia de extender la cláusula derogatoria al Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, que argumenta la Dirección de Normalización Lingüística, el órgano promotor recuerda que el anteproyecto “...regula los derechos lingüísticos partiendo de determinados criterios que difieren de los establecidos por la Ley 6/2003, especialmente en relación con el principio de disponibilidad lingüística. Con la nueva regulación, dicho principio queda reservado al sector público. Por ello, el decreto que desarrollaba aquella norma no puede sobrevivirla”. Además, se observa un defecto de factibilidad en la regulación anterior puesta de manifiesto “...por una declaración de derechos y obligaciones amplios en la ley, que luego se supeditan a ‘los términos de progresividad’, expresión de contornos indefinidos, que tiñe de incertidumbre al alcance efectivo de la norma y ha dado lugar a que el desarrollo reglamentario de la ley se haya demorado durante cuatro años y medio. Ello ha producido una falta de seguridad jurídica del mandato normativo, incluso tras su desarrollo reglamentario, cuyo ámbito subjetivo y objetivo es difícil de precisar”.
307. Estas circunstancias “...han dado lugar al aplazamiento de la exigibilidad de las obligaciones lingüísticas fijadas por la norma, seguido de una prórroga (el Decreto 123/2008, que entró en vigor el 17 de julio de 2008, dispone de varios plazos de uno, dos, tres o cuatro



años para la adaptación a su contenido por parte de las entidades y empresas obligadas, los cuales, se ampliaron, en general, en un año más, por el Decreto 204/2010), y por la supresión de la potestad sancionadora en tal ámbito (disposición adicional segunda de la Ley 6/2003, añadida por la Ley 2/2012). La raíz de esta situación se encuentra, a nuestro juicio, en la orientación coercitiva que se dio a la norma, al regular una cuestión -la libertad de elección de lengua por los ciudadanos privados- sobre la que no ha de actuarse de forma imperativa, sino a través de medidas de fomento y estímulo (como vino a decir la Ley 2/2012 y constituye el criterio de la Ley 10/182, de 24 de noviembre, Básica de Normalización del Uso del Euskera).”.

308. A modo de conclusión, puede decirse que la justificación para suprimir las obligaciones ahora establecidas para “atender en euskera” en todo el ámbito privado se adopta al considerar que concurre un impedimento de orden constitucional (STC 7/2018) que reconduce tales obligaciones al ámbito de las entidades públicas. Respecto de las obligaciones documentales, cuyo alcance en dicho ámbito privado con carácter general se ha recortado, no consta una explicación.
309. En el plano fáctico, por un lado, se apela a la realidad —social, económica, cultural, lingüística— a la que va destinada la regulación, pero únicamente se traslada la situación crítica del comercio minorista que desaconseja la imposición de cargas adicionales. Por otro, se constatan las carencias de la actual situación normativa aquejada de falta de claridad, “exceso de reglamentaciones de difícil interpretación y con un bajo nivel de aplicación efectiva”.
310. Sobre la doctrina constitucional —significativamente, de la STC 7/2018 de 25 de enero— de la que parece derivarse un impedimento constitucional para ir más allá de las obligaciones documentales que el anteproyecto establece para los operadores económicos privados, es necesario formular una serie de precisiones.
311. En dicha sentencia el Tribunal Constitucional analiza, precisamente, la constitucionalidad de los apartados 1 y 2 del artículo 128-1 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña (antes lo había hecho también en la STC 88/2017, de 4 de julio).
312. El apartado 1 de dicho artículo 128-1, en síntesis, reconoce a los consumidores el derecho a ser atendidos de forma oral y escrita en catalán y a recibir determinada información igualmente en catalán, en sus relaciones de consumo.



313. El apartado 2 del mismo artículo 128-1 precisa el derecho a recibir la documentación referida a la información precontractual y contractual que se señala.
314. De las perspectivas impugnatorias planteadas y analizadas en el recurso de inconstitucionalidad, para nuestro examen nos interesa la que argumenta que la obligación de utilizar otra lengua solo sería exigible en las relaciones con los poderes públicos, sin que pueda imponerse directamente como obligación en las relaciones del sector privado. Por las mismas razones, sería inconstitucional imponer a las empresas la obligación de proporcionar determinada documentación e información de sus productos en catalán.
315. En cuanto a la obligación de atender de forma oral y escrita en catalán en las relaciones que se establezcan entre privados, el Tribunal Constitucional razona lo siguiente: “...debemos recordar nuevamente –como ya hicimos en las SSTC 31/2010, FJ 22 y 88/2017, de 4 de julio, FJ 4- que ni el reconocimiento de un deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público ‘puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos’. De tal recordatorio extrajimos la consecuencia de que ‘puesto que en el ámbito de las relaciones entre privados no cabe imponer obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo, menos aún cabrá establecer régimen sancionador alguno frente a un eventual incumplimiento de unas obligaciones individuales que nunca podrán ser tales (STC 88/2017, de 4 de julio (FJ 4)’”.
316. Sobre las obligaciones documentales que establece el citado apartado 2 del artículo 128-1, el Tribunal Constitucional, en el examen de la previsión a la luz del artículo 3 de la CE, recuerda que ya se pronunció en la STC 88/2017, de 4 de julio, en la que descartó la infracción constitucional denunciada:

En lo que se refiere a la vulneración del artículo 3 CE por infracción de la igualdad de trato de ambas lenguas oficiales, la impugnación ya fue descartada en la STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 5, por lo que corresponde volver a desestimar este motivo por remisión a lo ya dicho en la indicada Sentencia. Así, en efecto, en aquella ocasión este Tribunal interpretó que “el precepto impugnado, que efectivamente prevé una medida de fomento del uso de la lengua catalana, para



ser considerado conforme con la Constitución no puede suponer en ningún caso la proscripción del empleo de la lengua castellana. Proscripción que, sin embargo, no cabe derivar del apartado 2 del artículo 128-1, pues éste reconoce el derecho de las personas consumidoras a recibir en catalán determinados documentos e informaciones, pero lo hace sin perjuicio del respeto pleno al deber de disponibilidad lingüística. Deber de disponibilidad lingüística que supone, por tanto, la garantía del derecho de los consumidores y usuarios a recibir la documentación e información referida también en castellano”. Así, la STC 88/2017, realizó una interpretación del apartado segundo del artículo 128-1 que fue llevada al fallo, por lo que se procede en la presente resolución en los mismos términos.

317. Sobre los otros motivos aducidos en la impugnación, en primer lugar, respecto de la posible lesión a los ámbitos competenciales atribuidos al Estado en el artículo 149.1.1. 13 y 16 de la CE, se reitera que “ En ausencia de normativa estatal en la materia dictada en ejercicio de sus títulos competenciales, fundamentalmente los recogidos en el artículo 149.1.1, 13 y 16 CE, y sin perjuicio de señalar la posibilidad de que en cada caso se produzca una eventual limitación del ejercicio competencial por la normativa de la Unión Europea en la materia, la Comunidad Autónoma de Cataluña es, en principio, competente para adoptar una regulación donde se establezca la obligación de que determinados documentos e informaciones sobre los bienes o servicios comercializados en Cataluña se encuentren también en catalán (STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 5)”.
318. La posible vulneración del derecho de libertad de empresa (artículo 38 CE) al reconocer el derecho a recibir en catalán una serie de documentos e informaciones que impone a los operadores económicos un correlativo deber de proporcionárselos, tampoco es acogida. Se acude a la doctrina constitucional sobre la libertad de empresa, según la cual, el legislador estatal o autonómico pueden establecer condiciones de ejercicio de la actividad siempre que se ajusten a un canon de razonabilidad; esto es, respondan “...a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica” [STC 111/2017, de 5 de octubre, FJ 4 a) con cita de las SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6, y 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4]”.
319. En el examen del canon de razonabilidad del precepto, en el marco del juicio negativo que le corresponde, el Tribunal Constitucional examina primero la finalidad de la regulación. Su conclusión es clara: la finalidad es



constitucionalmente legítima, las medidas buscan la defensa y promoción de la lengua cooficial (artículo 3.3 CE).

320. En segundo lugar, afronta el examen sobre la adecuación de las obligaciones establecidas a la finalidad perseguida.
321. Recuerda la doctrina de las SSTC 69/1988, 80/1988, 147/1996 y 31/2010 y concluye que las obligaciones documentales son una medida idónea para promover el objetivo legítimo de normalización lingüística de la lengua catalana, sin que constituyan una limitación tan intensa del derecho a la libertad de empresa que materialmente conlleve una privación del mismo. El razonamiento se cierra con el examen del precepto en el ámbito de la unidad de mercado y del artículo 139.2 de la CE, que el Tribunal Constitucional no considera afectados.
322. Por tanto, del bloque de constitucionalidad —según lo dicho artículos 3.2 CE y 6.2 y 3 EAPV— y de la interpretación que del mismo ha realizado el Tribunal Constitucional la línea roja a la hora de establecer obligaciones lingüísticas en el ámbito de las relaciones privadas —en este caso, en las de consumo— se situaría en la imposición a los operadores privados de obligaciones individuales, generales, inmediatas y directas, con la consecuente imposibilidad de anudar una sanción a su incumplimiento, por ser aquellas inconstitucionales.
323. No cabe, así, establecer un deber individual, general, inmediato y directo de uso de la lengua cooficial en las relaciones de consumo —ni lógicamente el reconocimiento de un derecho que pueda conllevar la configuración de un deber de esas características—. Sin embargo, fuera de esa zona prohibida, se abre un espacio amplio que admite distintas alternativas a la hora de definir las obligaciones de los operadores económicos prestadores de bienes y servicios.
324. La propia STC 7/2018 —en el mismo sentido que antes lo había hecho la STC 88/2017, de 4 de julio— no considera inconstitucional el artículo 128-1, apartado 1, del Código de consumo de Cataluña, interpretado conforme a los límites que establece en el fundamento jurídico 4.
325. Tampoco se aprecia que exista ningún impedimento constitucional para fijar obligaciones documentales bilingües a los operadores económicos privados.
326. Por tanto, en cuanto a la justificación del régimen lingüístico del anteproyecto, cabe señalar que de la doctrina constitucional no nace una prohibición para la intervención pública en el ámbito de las relaciones de consumo privadas que



justifique por sí sola el régimen lingüístico de los operadores privados en el anteproyecto.

327. Despejada esta primera cuestión, debe asimismo puntualizarse que el régimen lingüístico, como se desprende de la doctrina constitucional expuesta, es ejercicio del título competencial sobre el uso y el fomento del euskera, ya que no articula derechos, medidas o mecanismos para la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias.
328. El foco de la regulación no está en la relación de consumo —“relación jurídica establecida entre una persona consumidora y una persona empresaria, que comprende la información, oferta, promoción, publicidad, comercialización, utilización, venta y suministro de bienes y servicios y cuantas obligaciones se deriven de tales aspectos”, artículo 3.g)—, sino en promover la presencia del euskera en un ámbito social determinado.
329. El criterio del “sentido y finalidad” que ha de emplearse para identificar el título que subyace en los distintos contenidos de la futura norma ubica el régimen lingüístico en el terreno competencial de la normalización lingüística como medida enderezada a normalizar el uso del euskera.
330. En términos competenciales, el régimen lingüístico es, por tanto, fomento del euskera, “una materia ajena al ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica y que se traduce en lo que el Tribunal Constitucional ha denominado ‘un compromiso de promoción de la normalización lingüística’” (SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ3 (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ23).
331. En ese “compromiso de promoción de la normalización lingüística” deben asentarse los objetivos del régimen lingüístico del anteproyecto, sin que esto signifique que puedan fijarse con olvido de las características del sector en el que vaya a aplicarse (consumo) y sin una adecuada ponderación de todos los intereses concernidos.
332. Hechas las dos puntualizaciones, si volvemos a indagar sobre las razones del régimen lingüístico ya hemos observado que las referidas a las obligaciones lingüísticas —documentales y de “atención en euskera”— se circunscriben a dar cuenta de la mala situación del comercio minorista, lo que vendría a explicar que este pueda quedar fuera del ámbito de aplicación de la futura norma.
333. Sin embargo, esa sola afirmación no explica, en términos de razonabilidad, la decisión de no establecer ninguna obligación lingüística a los establecimientos que pertenecen a grandes entidades, minorar el contenido obligacional de los



grandes establecimientos y el de las entidades prestadoras de servicios de carácter básico de interés general —en principio, agua, gas, electricidad, servicios de telefonía, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos—.

334. Sin abandonar el ámbito de la justificación objetiva, tampoco la propuesta del área de normalización lingüística se acompaña de los motivos que la avalan. El solo hecho de que se remita a una normativa vigente no es suficiente, cuando las medidas lingüísticas no atañen solo a las administraciones públicas y a su sector público, sino que van a alcanzar también a operadores económicos privados.
335. La aplicación de la regulación vigente ha revelado la necesidad de realizar ajustes —no de menor importancia— ya que la Ley 2/2012, de 9 de febrero, extrajo del régimen lingüístico la posibilidad de imponer sanciones a los prestadores de bienes y servicios que incumplieran los deberes lingüísticos establecidos.
336. Sin duda, debe contarse con datos sobre la evolución del uso de la lengua durante la vigencia de la actual normativa, el grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas, la aceptación por las entidades llamadas a cumplirlas, los efectos de la supresión de las sanciones, etc.
337. Esa evaluación sobre la aplicación de la normativa vigente permitiría establecer los objetivos de normalización lingüística para el ámbito de las relaciones de consumo —ponderando los datos que ofrezca el sector— y qué medidas serán las adecuadas para su consecución. En especial, teniendo en cuenta los antecedentes, deberá discernirse si son más eficaces las medidas de fomento o las coercitivas.
338. Sobre esa última cuestión, cabe citar que el CES, en su informe, dice compartir que “la Administración Pública haya de posibilitar que la atención a la ciudadanía en los servicios públicos se preste, con idéntica eficacia y celeridad, en cualquiera de los dos idiomas, euskera y castellano, y de fomentar el uso del euskera en el ámbito laboral, incluso mediante la utilización de instrumentos diversos, como la sensibilización, las subvenciones, la liberación... Sin embargo, creemos también que la sanción y la recuperación de las medidas coercitivas que se proponen en el texto no son vías positivas para la finalidad que se plantea, pudiendo, incluso, generar un efecto contrario al buscado”. Ello le lleva a instar la exclusión del régimen lingüístico del régimen sancionador.



339. La introducción de la sanción en caso de incumplimiento se justifica en el hecho de que las obligaciones que ahora integran el régimen lingüístico son proporcionadas.
340. Al margen de las consideraciones sobre el régimen sancionador, la inclusión en este de los incumplimientos de las obligaciones lingüísticas parece requerir ciertas adaptaciones, significativamente, en el terreno de las sanciones.
341. El régimen lingüístico deberá, en fin, encontrar su justificación en los términos establecidos en la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que exige, según hemos expuesto, que las medidas que integren dicho régimen, tanto referidas a la atención en euskera como las documentales, cuenten con una justificación que permita afirmar su idoneidad —adecuación para la consecución de los objetivos en términos de necesidad y proporcionalidad—.

### **C) El articulado**

#### **Artículo 3:**

342. El precepto enumera una serie de definiciones de los conceptos que —ha de entenderse— se consideran necesarios para la correcta interpretación y aplicación de la norma.
343. En sus alegaciones, la entidad ANGED sugirió la posibilidad de incluir en el listado una definición del “comercio on line” que no fue aceptada por considerar que las relaciones de consumo *on line* o electrónicas quedaban incluidas correctamente en la regulación.
344. No obstante, dado que algunas de las definiciones del artículo 3 proceden del artículo 59 bis del TRLGDCU, ha de llamarse la atención sobre la modificación que, como hemos señalado, ha sufrido dicho precepto en el Real Decreto-ley 7/2021, de 7 de abril, para incluir nuevos conceptos legales referidos a los servicios digitales.
345. Sería prudente repasar el actual listado del artículo 3 a la luz de esa modificación por si fuera necesario incluir alguna nueva previsión, al menos en la matización introducida en la definición del “contrato de servicios”.
346. Por otra parte, la calificación del servicio de telefonía como servicio de carácter básico de interés general en la letra h) no encuentra respaldo en una previa declaración legal.



### **Artículos 9 a 11 (La Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi):**

347. La regulación de la Comisión Consultiva de Consumo es prácticamente idéntica a la de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre. Se define en similares términos como “órgano asesor, de participación y de fomento de la colaboración y coordinación entre los agentes sociales involucrados en el consumo y con las distintas administraciones públicas competentes en la tutela de los derechos de las personas consumidoras y usuarias”. Las reglas de composición se enuncian de forma muy abierta y se llama al reglamento para concretar aquella y establecer su régimen de funcionamiento.
348. El contenido funcional también es semejante al que tiene atribuido en este momento, con la salvedad de la función referida a “Ser consultadas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general dictadas en desarrollo de esta ley y, en general, en todos los demás casos en que se regulen materias que afecten a los intereses de las personas consumidoras y usuarias”, que en el anteproyecto desaparece y se sustituye por “Debatir y analizar los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten citen en desarrollo de esta ley, y, en general, de aquellas que afecten a los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias”.
349. Ha de tenerse en cuenta que la función modificada es la que permite encauzar, a través de la Comisión Consultiva, la realización del trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones de carácter general en la manera prevista en el artículo 8.3, último inciso, de la LPEDG: se realiza el trámite mediante la consulta a un órgano en el que están presentes las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a los ciudadanos y ciudadanas y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición.
350. Conviene no olvidar que la audiencia en la elaboración de las disposiciones de carácter general es un trámite cualificado de carácter esencial, previsto en el artículo 105 de la CE, cuya omisión o incorrecta realización puede llevar acarreada la sanción de nulidad de la disposición de carácter general.
351. Quiere decirse con esto que, suprimida dicha función, la audiencia deberá realizarse directamente con todas las asociaciones de personas consumidoras y usuarias que cumplan los señalados requisitos —que de acuerdo con su régimen legal, que establece el propio anteproyecto, serán todas las que ostenten ese carácter— y no solo cuando se trate de normas reglamentarias que vayan a desarrollar el anteproyecto —una vez convertido en ley—, sino cuando se trate de cualquier otra iniciativa del Gobierno que pueda afectar a los intereses legítimos de las personas consumidoras y usuarias —efecto que, por la experiencia acumulada de esta Comisión Jurídica, no son pocas—.



352. Relacionado con esta cuestión, el artículo 72 2 b) reconoce como derecho de las asociaciones de personas que tengan la condición de representativas el siguiente: “Formar parte de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, en el modo en que reglamentariamente se determine, y participar, a través de ella, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses que representan”. El precepto resulta contradictorio con el artículo 10.a), por lo que deben cohonestarse sus contenidos.

**Artículo 12:**

353. En directa relación con lo expuesto en la consideración anterior, sería adecuado aquilatar también los términos en que se plasma el derecho de la letra f), que, si bien sigue la línea de la letra e) del artículo 4 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, no recoge con la claridad deseable el derecho a que se refiere la norma básica [artículo 8.1.f) TRLGDCU]: derecho a “la audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas”.
354. Se trata, de nuevo, de atender en la redacción a la especial naturaleza del derecho que reconoce el artículo 105 de la CE, a la par que se precisan mejor las tres vertientes: representación, consulta y participación.

**Artículos 17 y 18:**

355. Una de las novedades del anteproyecto es la introducción, en el primero de los preceptos citados, del consumo responsable —como objeto de la atención de las actuaciones públicas—: “un consumo moderado, informado, reflexivo y consciente, en relación con la preservación del medio ambiente, la calidad de vida, la especificidad cultural, el endeudamiento familiar, el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres, los riesgos admisibles y demás factores que determinen un desarrollo socioeconómico individual y colectivo responsable.”.
356. Como concreción de esa intención, se encomienda a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo “el fomento del consumo de bienes de comercio justo, sostenible, de cercanía (km 0) y de temporada, así como de los que favorezcan la reducción del impacto de plástico y de los que utilicen materiales reutilizables o que sean reciclables”.
357. En el siguiente precepto (artículo 18) se aborda el despilfarro alimentario y, para evitarlo, quienes presten servicios de restauración deben ofrecer a la clientela



agua de grifo, sin coste alguno, y facilitar que pueda llevarse, sin coste adicional, los alimentos que no hayan sido consumidos.

358. Esta regulación sintoniza plenamente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 de la Agenda 2030, que dispone en su meta 3 que para 2030 hay que “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos por habitante correspondiente a los niveles de venta al por menor y el consumidor y reducir la pérdida de alimentos a lo largo de las cadenas de producción y suministro”.
359. En la lucha contra el despilfarro alimentario se considera necesario mejorar el comportamiento informado y el consumo sostenible. Así, en la Resolución del Parlamento Europeo sobre la “iniciativa sobre el uso eficiente de los recursos: reducir el desperdicio alimentario y garantizar la seguridad alimentaria (2017)”, entre las medidas que se avanza, se hallan las actividades de sensibilización.
360. El anteproyecto se alinea con el anteproyecto de Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario que se encuentra en tramitación en las Cortes Generales y que contempla obligaciones para las empresas de hostelería —en la perspectiva de la cadena alimentaria—.
361. Sería adecuado seguir dicha tramitación a fin de que las regulaciones finales resulten compatibles.

#### **Artículo 19**

362. El precepto ha sido objeto de diversas aportaciones durante la elaboración del texto. Algunos alegantes han abogado por matizar la redacción, al entender que se estaban configurando deberes para las personas consumidoras y usuarias; interpretación que ha sido negada por el órgano promotor, que ha señalado que se pretende establecer un principio orientador de la actuación administrativa.
363. El tenor literal del precepto, efectivamente, no permite concluir que se estén estableciendo obligaciones para dichas personas (en el ámbito del artículo 18 LPAC). No obstante, podría precisarse el carácter público de las actuaciones —como se hace en el artículo 17.1—.

#### **Artículo 20:**

364. La cita del Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, debería ser sustituida por una remisión más abierta, lo que resulta más acorde con el criterio general adoptado al redactar el texto, así como con el objetivo de evitar que posteriores



modificaciones normativas —en este caso, además, de normas de rango reglamentario— introduzcan incertidumbre para los operadores jurídicos.

#### **Artículo 25:**

365. En la redacción del precepto sería conveniente tener en cuenta la STC 72/2021 de 18 de enero, según la cual, “...el art. 13 d) de la Ley 6/2019, al establecer como opción y no como obligación que el documento justificativo de la contratación realizada esté en papel, contradice la normativa estatal recogida en el art. 63.3 TRLGDCU que es de aplicación a los contratos celebrados entre un consumidor y un empresario, y dictada al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1.6 y 8 CE. La regla estatal prescribe que en los contratos celebrados por los consumidores y usuarios, el empresario está obligado a entregar un documento justificativo en papel. Para que el empresario pueda sustituir dicho documento por una factura electrónica, es preciso que el consumidor o usuario manifieste de forma expresa su conformidad con dicha sustitución, de tal modo que la opción por uno u otro formato depende de la decisión de este. El art. 13 d) no se ajusta al esquema descrito, pues niega al consumidor extremeño un derecho que la norma estatal le reconoce, en cuanto que equipara la factura en papel a la factura electrónica y, por tanto, deja la opción por una u otra a disposición del empresario”.
366. El derecho de la persona consumidora o usuaria a recibir la factura en papel, salvo que medie su consentimiento expreso, ha de quedar bien reflejado, a fin de evitar posteriores conflictos aplicativos.

#### **Artículo 28:**

367. Este artículo se desenvuelve en el ámbito del artículo 20 del TRLGDCU, que establece la información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios.
368. El citado artículo 20 del TRLGDCU ha sido modificado por el Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, y el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, en determinados aspectos de las condiciones y contenidos mínimos de la oferta comercial de bienes y servicios, en concreto sobre:
- a) Los bienes y servicios ofrecidos en mercados en línea.
  - b) El caso de la oferta realizada sobre la base de “una consulta en forma de palabra clave, expresión u otro tipo de dato”.



c) Cuando la persona empresaria facilite el acceso a las reseñas de las personas consumidoras y usuarias, deberá facilitar la información clara sobre cómo se procesan las reseñas —específicamente, si dichas reseñas han sido efectuadas por consumidores y usuarios que han adquirido previamente el bien o servicio—.

369. En coherencia con el criterio al que parece responder la actual redacción del precepto, los nuevos contenidos deberían ser incorporados en la manera que considere más adecuado el órgano promotor, en tanto constituye desarrollo de la normativa básica.

**Artículo 30:**

370. Debe tomarse en consideración que el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, ha incluido en el artículo 19 un nuevo apartado 7, según el cual, “la Administración pública competente, con el fin de proteger en mayor medida los intereses legítimos de los consumidores y usuarios, podrá restringir, en los términos que se establezca, determinadas formas y aspectos de las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor y usuario o las excursiones organizadas por el mismo con el objetivo o efecto de promocionar o vender bienes o servicios. Las disposiciones que se adopten serán proporcionadas y no discriminatorias, sin que en ningún caso puedan implicar la prohibición de los citados canales de venta, salvo cuando se basen en motivos distintos a la protección de los consumidores, tales como el interés público o el respeto a la vida privada de los mismos”.

**Artículo 34:**

371. En el apartado 2 debe incluirse una referencia al carácter firme de la sanción administrativa objeto de posible difusión.

**Artículo 37:**

372. En la letra c), resulta jurídicamente más seguro, atenerse al literal del artículo 40.1 de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, y sustituir “o venga obligada a aceptar su intervención” por la expresión “o venga obligada por una norma o código de conducta”.

373. En orden a la remisión al artículo 40 de la citada ley, que contempla las obligaciones de los empresarios de informar a los consumidores sobre las posibilidades de recurrir a las entidades acreditadas para la resolución de los litigios en materia de consumo, se sugiere valorar si es necesaria la cita del precepto.



374. Aunque la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la materia que regula, no parece estar tan expuesta a modificaciones continuas, podría estudiarse la posibilidad de sustituir la cita del artículo por una referencia a su contenido —“obligaciones de información de los empresarios sobre las entidades acreditadas”— en dicha Ley 7/2017, de 2 de noviembre.

**Artículo 40:**

375. Debería reflexionarse sobre el sentido de incluir la mención a “razones de interés público” como una suerte de presupuesto para activar el derecho reconocido a las administraciones públicas para el ejercicio de la acción de cesación en el ámbito de la protección y defensa de las personas consumidoras (artículo 54 TRLGDCU). El interés público justifica la atribución de la legitimación y se encontraría implícito en su ejercicio, que no puede responder a otros motivos.

**Artículo 41:**

376. El recordatorio en el apartado 3 a la nueva vía de resarcimiento que abre el artículo 152 deberá ser valorado a la luz de la redacción definitiva del contenido sancionador.

**Artículo 57:**

377. La CAPV resulta competente para determinar los currículos educativos e introducir “contenidos en materia de consumo”. Pero la determinación del contenido curricular de cada etapa y nivel de la enseñanza reglada forma parte de un proceso complejo que se regula en las normas educativas —sin ánimo exhaustivo, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación (LOE), Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de cualificaciones y de la formación profesional (LOCFP), y Ley 4/2018, de 28 de junio, de formación profesional del País Vasco—
- .
378. Teniendo esto en cuenta, se sugiere matizar la dicción del apartado 2 que ahora se formula en términos imperativos —“el sistema educativo incorporará”—. El principio de seguridad jurídica aconseja velar por la coherencia del ordenamiento. En esta perspectiva, la introducción en las leyes sectoriales de previsiones como la analizada podría dificultar la ya compleja tarea de elaborar dichos currículos.



## **Capítulo VII (las asociaciones de personas consumidoras y usuarias):**

379. Tal y como hemos advertido en el examen inicial, al título del artículo 10.28 del EAPV pueden sumarse, en función del objeto de regulación, otros ámbitos competenciales.
380. En ese sentido, la regulación de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias es también ejercicio de la competencia del artículo 10.13 del EAPV, que determina el carácter exclusivo de la competencia en materia de “Fundaciones y Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco” —título examinado en los dictámenes 17/2006 y 99/2008—.
381. Como expusimos entonces, dicha atribución competencial significa que corresponde a la CAPV “...ejercer tanto la función legislativa como la ejecutiva, regulando su régimen jurídico y llevando a cabo la correspondiente acción administrativa” (STC 173/1988, de 23 de julio, FJ 5). Del mismo modo, señalamos que, como había afirmado el Tribunal Constitucional en ese mismo pronunciamiento (FJ 3), dicho ámbito competencial autonómico se nutría además con la competencia de la CAPV sobre aquellas asociaciones cuyos fines y actividades coinciden con materias de competencia autonómica, entre las que figura la defensa del consumidor y del usuario (artículo 10.28 EAPV).
382. En este enfoque, las asociaciones de personas consumidoras y usuarias —de las que se ocupa el anteproyecto— son, en principio, un tipo de la categoría general “asociación” y por eso se les exige, en primer término, estar constituidas al amparo de la legislación sobre asociaciones.
383. El TRLGDCU, en relación con tales asociaciones, declara el carácter básico de su definición, así como del principio de independencia que debe presidir su actuación (artículo 23.1 y 3), la reserva de denominación (artículo 25) y los supuestos de pérdida de la condición de asociación (artículo 26).
384. Por su parte, el artículo 24 del TRLGDCU, que establece los términos de la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios, está dictado en el ejercicio de la competencia estatal del artículo 149.1.6<sup>a</sup> de la CE.
385. El resto de previsiones del TRLGDCU referidas a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias son de exclusiva aplicación a las que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de una comunidad autónoma, por lo que no vinculan al legislador autonómico.



386. Como apuntamos en nuestro reciente Dictamen 160/2021, era necesaria una actualización del régimen de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias establecido en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, y su adecuada sistematización, lo que siempre favorece el principio de seguridad jurídica. Ambos objetivos se cumplen en el anteproyecto, sin perjuicio de las consideraciones que respecto de aspectos puntuales realizamos a continuación.

#### **Artículo 61:**

387. El inicio del apartado 1, “a los efectos de esta ley” —que se arrastra del artículo 29.1 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre—, no ayuda a entender el sentido de la regulación, por lo que se propone estudiar su supresión e iniciar el apartado con el concepto de asociación de personas consumidoras y usuarias, que se hace con vocación de generalidad y será el aplicable en la CAPV a todos los efectos,
388. Resultaría más acorde con la conexión de la definición con el derecho fundamental de asociación no incluir en la misma a las federaciones y confederaciones, que podrían ser tratadas en un apartado o párrafo separado — como se hace con las entidades constituidas conforme a la legislación de cooperativas—.
389. No es fácil comprender la razón por la que a las entidades constituidas con arreglo a la legislación de cooperativas se les exige que contemplen entre sus fines “necesariamente la educación y formación de sus socios” y se prescinda de dicha precisión en la definición del apartado 1.
390. La previsión figura en el artículo 23.1 del TRLGDCU para ambos supuestos. De esa sola constatación no cabe concluir que su omisión pudiera contravenir la definición básica de dicho artículo 23.1 del TRLGDCU, pero debe encontrar una justificación adecuada.
391. A tal efecto, se observa que el artículo 71. a) y b) incluye la información, educación y formación como funciones de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, lo que abonaría la hipótesis del olvido.
392. En el apartado 3, tal vez sería más claro enunciar el mensaje normativo en positivo. La acotación “en su actuación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, teniendo en cuenta la prohibición —o reserva de denominación— que establece de modo general el artículo 25 del TRLGDCU, no parece necesaria.



393. Debería extremarse el cuidado en la delimitación de la noción de “asociación de personas consumidoras y usuarias”, dadas las consecuencias que tiene en orden a su legitimación, pues para el artículo 24.1 del TRLGDCU solo “Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este Título y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación” están legitimadas “para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios”.

#### **Artículo 62:**

394. Se ocupa de definir “la asociación de personas consumidoras y usuarias representativa”. Se trata de una subcategoría dentro de la general y, conforme al precepto, es aquella asociación de personas consumidores y usuarias que, junto a los requisitos de aplicación general, deberá cumplir los de implantación territorial, número de asociados y programa de actividades que se establezcan reglamentariamente. Además, deberá figurar inscrita expresamente con tal carácter en el registro.
395. A estas asociaciones se les reconocen unos derechos específicos en el artículo 72.2.
396. Para recoger con más claridad la delimitación, tanto en el título del precepto como en su redacción, podría estudiarse la posibilidad de referirse a “las asociaciones de personas consumidoras y usuarias representativas”.
397. El supuesto de “las federaciones y confederaciones constituidas por ellas” tal vez debiera establecerse en un apartado separado. Quedará, así, mejor trazado el terreno del reglamento llamado a precisar los requisitos.
398. De nuevo, cualquiera que sea la redacción final que se adopte, deberá tener muy en cuenta la vinculación de la “asociación de personas consumidoras y usuarias representativa” con las reglas de legitimación procesal: en concreto con la que establece el artículo 11.3 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC) que es la norma que acuña el concepto —“Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la Ley, sean representativas”—.



### **Artículo 63:**

399. En la medida en que determina una regla de legitimación procesal para las asociaciones de personas consumidoras y usuarias —establecida en el artículo 24 TRLGDCU que, a su vez, conecta con la legitimación establecidas en la LEC, en especial, artículo 11 e, indirectamente, artículo 15— se adentra en el ámbito competencial del artículo 149.1 6 de la CE (legislación procesal), que, conforme a una doctrina constitucional constante, está vedado a los legisladores autonómicos, incluso, como hemos señalado antes, si se limitan a la reproducción exacta de los preceptos procesales.
400. La legislación procesal “es una ‘competencia general’ del Estado [ SSTC 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80), FJ 5 a), y 13/2019 (RTC 2019, 13), FJ 2 b)] que responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [ SSTC 71/1982, de 30 de noviembre (RTC 1982, 71), FJ 20; 83/1986, de 26 de junio (RTC 1986, 83), FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio (RTC 1998, 173), FJ 16 c)]”.
401. Esta competencia general puede verse modulada por la competencia autonómica “de orden limitado”, circunscrita a “las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas” [ STC 65/2020, de 18 de junio (RTC 2020, 65), FJ 16 B)].
402. Pero en este caso no se dan los presupuestos para el ejercicio de la competencia de artículo 10.6 del EAPV sobre “normas procesales...que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco” que ha fijado la doctrina constitucional [por todas, STC 13/2019, de 31 de enero (RTC 2019, 13) , FJ 2 b) y doctrina allí citada].

### **Artículo 72:**

403. Las mismas razones expuestas en la consideración anterior recomiendan afinar la forma en que se recoge la función del apartado 1.e), que debería incorporar, al menos, una expresa referencia a la legislación procesal —como se hace en el apartado 2.f—.
404. No se encuentra una justificación objetiva para que el derecho a que se refiere el apartado 2.e) se circunscriba únicamente a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias representativas.



### **Artículo 93:**

405. El apartado 2 tiene el siguiente literal: “Las administraciones públicas vascas, cuando celebren contratos con personas empresarias que ofrezcan bienes o servicios a la persona consumidora y usuaria, mediante una relación de consumo, incluirán como una condición necesaria para la contratación, la adhesión de la empresa adjudicataria al sistema arbitral de consumo”.
406. Este artículo es una de las novedades de anteproyecto y se enmarca en el fomento de los sistemas arbitrales en el ámbito del consumo, que es uno de los aspectos en los que viene insistiendo la Unión Europea ya que el arbitraje se ha revelado como una vía muy eficaz y efectiva para la defensa de las personas consumidoras, frente a la costosa y larga vía judicial.
407. La conexión del precepto con la finalidad de extender el sistema arbitral de consumo y la bondad de tal medida para proteger y defender los derechos de las personas consumidoras y usuarias no ofrece ninguna duda.
408. Pero, en este caso, la medida requiere acudir a la normativa de contratación para su implementación y es, en este marco, en el que debemos abordar su examen.
409. En la perspectiva de la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos [artículo 11.1.b) EAPV] cabe que la futura ley contemple una previsión como la que analizamos.
410. En esta perspectiva, en principio, no se observan obstáculos para establecer dicha previsión si se toma en cuenta la libertad de pactos del artículo 34.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), cuyo apartado 1 reconoce expresamente que en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.
411. No obstante, de acuerdo con dicha LCSP la cláusula debe respetar una serie de requisitos que conviene examinar.
412. El primero es la vinculación al objeto del contrato, en el sentido del artículo 202.1 de la LCSP, que, a su vez, remite al artículo 145.6 (criterios de adjudicación).



413. En este sentido, facilitar que quien recibe un bien o un servicio pueda resolver sus reclamaciones por la vía arbitral es una previsión que aparece vinculada al objeto del contrato —ofrecimiento de bienes o servicios a las personas consumidoras en el marco de una relación de consumo— pues se refiere a cuestiones litigiosas derivadas de la ejecución de la prestación, esto es, inmersa en el ciclo de vida de dicha prestación.
414. Como criterio interpretativo, debe tenerse en cuenta que, como dice el Considerando 97 de la Directiva 2014/24/UE, tales cláusulas no podrán influir en la política general de la empresa más allá del concreto contrato: “la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa.”.
415. En orden a los límites, una cláusula como la propuesta solo podrá afectar a las relaciones jurídicas con las personas consumidoras que se deriven de un contrato público concreto.
416. Asimismo, ha de preservarse que la cláusula no afecte a la libre competencia o libre prestación de servicios (libertades económicas), no implique una barrera de entrada desproporcionada o suponga la exigencia de arraigo territorial. Tampoco se observan problemas en esta perspectiva, sin que, en principio, se aprecie que concurra una dificultad significativa para que la adhesión puede ser satisfecha por empresas de cualquier nacionalidad o domicilio social.
417. La cláusula de adhesión al sistema es una condición que deberá satisfacer el contratista que resulte adjudicatario, nunca podrá establecerse como requisito para el licitador —no podrá ser un criterio de solvencia—.
418. El precepto examinado no desborda dicho límite, pero conviene tener presente que el hecho de que la previsión genérica en la ley resulte factible no evita que en cada contrato deba valorarse si la inclusión de la cláusula es proporcionada —se aplica de manera no discriminatoria, está justificado por razones imperiosas de interés general, es adecuada para garantizar el objetivo que se persigue y no va más allá de lo necesario para su logro—.
419. Al indagar sobre la naturaleza de la condición se abren distintas vías.



420. Para ser calificada como una condición especial de ejecución (artículo 202 LCSP, a la luz del artículo 70 de la Directiva 2014/14/UE) debe suponer la introducción de aspectos relacionados con políticas públicas o de carácter transversal, aunque no tengan relación directa con la finalidad del contrato, como ocurre con las condiciones sociales, medioambientales o de innovación.
421. No es descartable que la política en materia de defensa de los intereses legítimos de las personas consumidoras —cuyo carácter transversal es cada día más evidente— y la creciente actividad de los poderes públicos (comunitario, estatal y autonómico) para ahondar en el diseño de mecanismos eficaces que aseguren dicha defensa —de las que son buen ejemplo las normas que hemos citado— pudiera finalmente convertir las cláusulas de adhesión a los sistemas de arbitraje en una condición de ejecución especial.
422. Con todo, en este momento parece más seguro jurídicamente considerar que constituye una condición de ejecución “ordinaria” en los contratos a que se refiere el precepto del anteproyecto, necesaria para ejecutar el servicio con un nivel de calidad adecuado, beneficiando a las personas consumidoras y usuarias destinatarias de la entrega de bienes o de la prestación de servicios, en el marco de una relación de consumo.
423. En cualquier caso, en el análisis de compatibilidad con la normativa básica aplicable que nos corresponde, tampoco la calificación como condición especial u “ordinaria” tiene en este momento una trascendencia significativa ya que el artículo 202 de la LCSP no establece una relación cerrada de materias a incluir como condiciones “especiales” de ejecución, con lo que es factible incluir algunas de “otros órdenes”.
424. En ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal en materia de contratos administrativos, la futura ley puede establecer una condición especial u ordinaria de ejecución, o una prescripción técnica (artículos 125 y 126 LCSP), sin contravenir ningún aspecto básico.
425. Como última consideración cabe señalar que, si bien el precepto se refiere con exactitud a la “empresa adjudicataria”, podría reflexionarse sobre la conveniencia de matizar la expresión “condición necesaria” para reflejar con rotundidad que se trata de una condición que se proyectará exclusivamente sobre la ejecución del contrato. Según lo expuesto, podría utilizarse la expresión “condición de ejecución” que admite una integración más sencilla en la normativa de contratación.



#### **Artículo 94:**

426. Sería preferible evitar el uso del tiempo verbal imperativo en el apartado 2, pues referido al “otorgamiento de ayudas y subvenciones”, sin mayor acotación, puede generar problemas aplicativos.

#### **Artículo 96:**

427. En tanto “las condiciones exigidas” del apartado 1 podrán estar establecidas también en normas de rango reglamentario, sería más seguro utilizar una expresión que no se refiera solo a las normas legales.

#### **Artículo 99:**

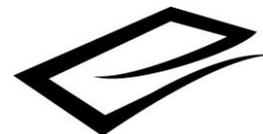
428. El ámbito que establece el artículo 56 de la LPAC, tanto para las medidas provisionales como para las “medidas provisionalísimas”, es más amplio que el del precepto.
429. En ese marco, debería reflexionarse sobre la utilidad de ceñir solo a los supuestos del apartado 1 —por más que puedan ser los más habituales— la facultad de que la Administración competente —no solo Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo sino también los ayuntamientos —en los términos previstos— y, en su caso, el personal inspector de consumo puedan adoptar las medidas provisionales o las “provisionalísimas”.
430. Cabría aunar ambas perspectivas si los supuestos ahora establecidos se contemplaran como una especificación del régimen general.

#### **Artículo 101:**

431. El supuesto de la letra h) debería reformularse teniendo en cuenta la reserva legal que establece el artículo 56.3.i) de la LPAC, que exige la predeterminación expresa del tipo de medida en la ley.

#### **Artículo 102:**

432. En el apartado 1, por las mismas razones expuestas en el examen del artículo 99, sería mejor no ceñir el supuesto a la desaparición del riesgo y acudir a una formulación más abierta —la desaparición de las circunstancias—.
433. En relación con el apartado 4, la resolución que ponga fin al procedimiento en el que se han adoptado las medidas provisionales extinguirá dichas medidas —más



precisamente cuando dicha resolución surta efectos, en los términos del artículo 56.5, *in fine*, LPAC—.

434. La finalidad principal de las medidas provisionales es asegurar la eficacia de la resolución que pueda recaer en el procedimiento y proteger, mientras se adopta, los intereses afectados.
435. En este marco, establecer como contenido necesario de la resolución que ponga fin al procedimiento en el que se han adoptado unas medidas provisionales la fijación de “las medidas que deban adoptarse, incluyendo en su caso, los plazos y condiciones para su ejecución” resulta confuso, al igual que la mención a las medidas provisionales y definitivas del apartado 5.
436. La resolución que ponga fin al procedimiento en que se adopten unas medidas provisionales deberá pronunciarse sobre todas las cuestiones planteadas. Si se quisiera precisar que dicha resolución, en todo caso, deberá pronunciarse sobre los gastos ocasionados por las medidas provisionales y sobre quién debe abonarlos, puede señalarse.
437. Si lo que se pretende es establecer en una norma de rango legal “una obligación pecuniaria” para poder utilizar la vía de apremio (artículo 101.2 LPAC) resulta jurídicamente más seguro enunciar de forma autónoma la obligación de quien, por acción u omisión, haya dado lugar a la adopción de las medidas provisionales.

### **III TÉCNICA NORMATIVA**

438. La Comisión considera que el proyecto se ajusta en líneas generales a las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 —publicadas por Orden de 6 de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo—, aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG.
439. Ello, no obstante, se formulan las siguientes observaciones a fin de lograr un producto normativo técnicamente más acabado.
440. En primer lugar, abordamos de manera conjunta determinados aspectos que afectan a varios preceptos.



441. Debería revisarse la cita conjunta a las personas consumidoras y usuarias pues no se realiza de forma homogénea, sin poder extraer un criterio al que responde la diferencia, En ocasiones, se aprecia que se encuentra justificada la mención de una de las categorías —o personas consumidoras o personas usuarias—, pero, en otras, no se encuentra explicación a la omisión, más habitual, de las personas usuarias junto con las consumidoras. A modo de ejemplo, definiciones del artículo 3 a), b), o), artículo 35 —en relación con el artículo 38—.
442. Del mismo modo se aprecian diferencias en el tratamiento de los profesionales, como equiparados o no a las empresas o personas empresarias. Como ejemplos, el artículo 36 —sobre servicios de atención a la clientela—, artículo 87 o el artículo 92.
443. En principio, la definición de “persona empresaria” del artículo 3.c), comprende también a quienes prestan servicios profesionales, por lo que, en puridad, no serían necesarias las diferenciaciones anteriormente señaladas.
444. Ese mismo objetivo de homogeneidad del texto hace aconsejable la cita de la comunidad autónoma de una sola forma (en ocasiones se menciona a la “Comunidad Autónoma de Euskadi” (artículo 61) y, en otras, solo a “Euskadi” (artículos 60, 75.1, 91 o 127.3).
445. Según las normas gramaticales para la utilización de “auto” como prefijo, lo correcto es escribir sin separación “autoorganización” —de aplicación en el segundo párrafo del epígrafe IV de la parte expositiva y en el artículo 6.4, v.gr.—.
446. Se observa que los pronombres demostrativos en ocasiones se acentúan en el texto proyectado, y en otras no —la Real Academia Española (RAE) recomienda no tildar nunca los pronombres demostrativos, salvo para evitar ambigüedades (en caso de que actúen como determinantes, al igual que en el caso del adverbio “solo”)—.
447. Ha de revisarse el uso de mayúsculas, por ejemplo; “servicios” (en el párrafo 2 del artículo 25), “universidades” (artículo 42), “título” (artículo 96.5) y reservarse solo para la primera palabra en el encabezamiento de “Disposición transitoria tercera”.
448. Sería bueno aplicar el mismo criterio para las cifras: en ocasiones se utilizan dígitos — como ejemplo, el último párrafo de la exposición de motivos, artículo



35.1 o el artículo 102.6— y, en otras, se transcribe en letras —el artículo 76 o disposición transitoria tercera—.

449. En otro orden de cosas, es destacable la gran labor realizada para procurar un uso no sexista del lenguaje en la redacción del texto propuesto. No obstante, quedan algunos supuestos: “los consumidores y usuarios” (párrafo cuarto del epígrafe I de la exposición de motivos); “todos los españoles” o “capacidad jurídica del comerciante” (en los párrafos segundo y tercero, respectivamente, del epígrafe II de la exposición de motivos); “socios cooperativistas”, en el apartado a) del artículo 3; “intermediario”, en el apartado d) del mismo precepto [y en el artículo 118.d), “los intermediarios”]; “los minoristas”, en el apartado e) del artículo 3; “el empresario”, en el f), aunque precisamente en el mismo apartado se dice anteriormente “la persona empresaria”; “los menores de edad”, en el artículo 13.2.a); “los empresarios” (artículo 39.3); “sus socios” (artículo 61.2); “número de asociados”; “asociados” (artículo 71); “los consumidores” (artículo 103.1); “terceros” [artículo 118.f)]; “los interesados” (artículo 122.2); “al compareciente” (artículo 122.3).
450. Deben revisarse las remisiones internas para corregir algunos errores que se han deslizado. Por ejemplo, en la exposición de motivos, epígrafe III, se indica son 158 artículos, en lugar de los 159, y se efectúa una remisión al artículo 38 que debe ser al 39, y la del artículo 122.3 ha de ser al 122.2. En el epígrafe IV ha de citarse correctamente el apartado del artículo 17, con el paréntesis que le corresponde (17.1.11) y en el epígrafe V, la referencia al plazo de la disposición transitoria tercera debe ser de dos años —no de uno— y para el cumplimiento de la obligación recogida en el artículo 25 —no en el 24—.
451. Dicho lo anterior, exponemos, a continuación, otras sugerencias relativas a la exposición de motivos, para reforzar su coherencia con la parte expositiva.
452. En el último párrafo del epígrafe II, sería preferible no trasladar una interpretación de la doctrina constitucional tan detallada —en cuanto, el deslinde competencial es más complejo—.
453. En el decimoquinto párrafo con guion del epígrafe III ha de corregirse la frase final, que aparece repetida —con alguna matización—: “todo ello en línea con los criterios ...”.
454. En el segundo párrafo del epígrafe IV sería mejor completar las funciones de los ayuntamientos, como “funciones de fomento y apoyo de las asociaciones..., actuaciones de información y formación de las personas consumidoras y usuarias...”.



455. En el párrafo cuarto del epígrafe V, referido al contenido del capítulo I del título III, se citan los principios que recoge o regula —mejor que “señala”, empleado en el texto proyectado—, que podrían reflejarse de manera conjunta, separados de las otras materias reguladas con el signo de puntuación correspondiente: “los principios de irrenunciabilidad de los derechos..., de interpretación de las normas en materia de consumo de manera favorable a las personas consumidoras y usuarias (en plural los dos términos), de buena fe y equilibrio de las posiciones jurídicas de las partes en las relaciones de consumo, así como el de consumo responsable; y regula, en concreto, dos medidas contra el despilfarro...”. Para ser fiel al contenido de ese capítulo I, debería finalizar apuntando que también contempla la responsabilidad que han de asumir las personas consumidoras y usuarias mediante determinadas actuaciones que deben llevar a cabo.
456. Respecto al contenido del capítulo II del citado título III, en el párrafo quinto del epígrafe V se alude, junto al deber de informar sobre los riesgos, el específico de “neutralizar el riesgo”, que no se desarrolla en ese capítulo.
457. En el párrafo sexto del mismo epígrafe V, por coherencia gramatical el verbo “constar” ha de aparecer conjugado en plural (“consten”). Conviene finalizar el párrafo séptimo de dicho epígrafe con “antes de interrumpir la prestación de que se trate”.
458. El siguiente párrafo (octavo del epígrafe V), relativo al contenido de la “sección tercera” —en el texto las secciones se numeran: “sección 1ª”, “sección 2ª”...— del capítulo III, debería recoger también, junto a la atención a la clientela, la atención a quejas y reclamaciones. Y al referir el contenido de la sección cuarta en el párrafo siguiente, procede mencionar, junto con Kontsumobide, “y a los ayuntamientos, en su caso...”.
459. En el undécimo párrafo del epígrafe V, al resumir el contenido de la sección primera del capítulo V se debería precisar: “que establece el contenido del derecho a la información sobre los bienes y servicios, regula: la información mínima...; la publicidad...”; y, además, “...empresas que desarrollen determinadas actividades o servicios...”.
460. Por cuanto actúa de modo introductorio del capítulo VII del título III, sería conveniente reflejar que su sección primera incluye las “disposiciones generales”. El contenido de la sección cuarta de ese capítulo trasladado a la exposición de motivos no refleja fielmente lo que dispone el artículo 76 —el periodo posible de la baja de la inscripción es de entre uno y cinco años—.



461. Al final del párrafo decimoséptimo del epígrafe V debe suprimirse la conjunción “y”, previa a la cita de la doctrina del Tribunal Constitucional, y sustituirla por una coma: “...medidas de fomento y estímulo, en consonancia con la doctrina...”.
462. En el párrafo decimonoveno de ese epígrafe, al referirse a las empresas que prestan servicios básicos de interés general se emplean términos semejantes, que han de articularse de manera adecuada —falta una preposición “de”—: “las empresas de sectores de carácter básico de interés general”.
463. En relación con el contenido del capítulo II del título IV, conviene reformular el resumen que hace el párrafo vigésimo segundo de la exposición de motivos: “se regulan las quejas, reclamaciones y denuncias, así como las hojas de reclamaciones a disposición de las personas consumidoras o usuarias, respecto a las que se prevé la utilización de medios electrónicos”.
464. En el párrafo vigésimo sexto del epígrafe V se resume la regulación contenida en el título VI, que convendría matizar en relación con las actuaciones de cada sujeto implicado, para lo que proponemos después del punto y seguido: “Así mismo, se regulan... la condición de autoridad, las funciones y facultades del personal inspector; las obligaciones de las personas...”.
465. En el párrafo vigésimo noveno ha de corregirse “uno o más de las circunstancias...” por “una o más de las circunstancias...”. Vista la enumeración que le sigue, conviene colocar dos puntos después de “que hacen referencia”.
466. Por coherencia con el tratamiento a otros capítulos divididos en secciones proponemos que se refleje en el párrafo trigésimo que el capítulo IV —se trata ya del título VII— se estructura en tres secciones la materia que después detalla.
467. El último párrafo de la parte expositiva utiliza el acrónimo “BOPV”; al ser la primera cita debe consignarse el nombre completo.
468. En cuanto a la parte dispositiva se formulan las siguientes precisiones y sugerencias.
469. En el artículo 4.4 coinciden en cercanía los vocablos “aplicable” y “aplicación”, lo que podría evitarse, por ejemplo, sustituyendo “en aplicación del” por “en virtud del” o “de acuerdo con el”. La misma coincidencia se observa en el artículo 90.3 con el término polisémico “acuerdo”, que puede sustituirse con la locución “con arreglo a” (o “conforme a” u otra semejante).



470. En el artículo 6.1, por concordancia verbal, en lugar de “les atribuyen”, ha de decirse “les atribuye”.
471. Al final del artículo 17.2 debe utilizarse el plural: “reciclables”. En el artículo 18.2, el verbo “traer” (“los que traigan”) no resulta acertado y puede sustituirse por “llevar” (“los que lleven”), o “portar”, entre otros.
472. En los párrafos 2 y 3 del artículo 29 procede legislar en presente: “se consideran”.
473. En el artículo 34.2 convendría expresar con más claridad el contenido de la declaración judicial, que ahora dice “en tal concepto”, en el entendimiento de que se trata de un procedimiento judicial que declare que una cláusula o práctica en la relación de consumo es abusiva y en ese sentido habría de expresarse.
474. En el artículo 50.1 sería más adecuado reflejar que los ayuntamientos no “deberán llevar” a cabo las actuaciones que se enumeran (el uso del tiempo verbal imperativo casa mal con la enunciación de actuaciones locales de fomento, en especial con las de las letras b) y g).
475. En el artículo 64, a “términos” debe preceder el determinante “los” y ha de suprimirse la repetición de la expresión (“en los términos señalados”). Y en el artículo 67 a “asamblea general”, el determinante “la”. El mismo determinante “la” ha de colocarse delante de “implantación” en el artículo 85.
476. El artículo 76.1.b), por razones de concordancia, debería decir “actividades que le son propias”.
477. En el artículo 90.1 debería suprimirse una preposición “en”, de manera que resulte la siguiente redacción: “Los acuerdos... serán vinculantes en los términos que las propias partes hayan fijado”.
478. En el artículo 108 ha de incluirse “de” antes de los antecedentes.
479. El artículo 110.1.b), por razones de concordancia de género (con “la obtención de muestras”) ha de indicar “proporcionada”. Por concordancia en número, en el artículo 118.b) debe decir “justifique”.
480. El artículo 119, de un solo párrafo, hace referencia a “lo dispuesto en el apartado precedente”. Debería referirse a lo “lo dispuesto en el artículo precedente”.
481. En el artículo 120.3 a “consumo” ha de preceder la preposición “de”. Y en el artículo 122.2, “la inspección” ha de ir precedida de la preposición “a”. En ese



mismo párrafo, en el párrafo segundo ha de sustituirse “en relación al” por “en relación con el...”.

482. Para finalizar, recomendamos una revisión del texto para comprobar el uso adecuado de los signos de puntuación —comas, puntos, etc.—.

## **CONCLUSIÓN**

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, a 4 de febrero de 2022, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de organización y funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,

**Secretario**

Vº Bº:

Sabino Torre Díez,

**Presidente**

**Firmado electrónicamente**