

2020 URT. ENE. 22

SARRERA	IRTEERA
Zk. 59439	Zk. —

Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legearen 90.1 artikuluan xedatutakoarekin bat etorritik, Tokiko Gobernuen Batzordeak Kontsumitzaileen eta erabiltzaileen estatutuaren Legearen Aurreproiektuari dagokionez igorritako txostena bidaltzen dizuegu honekin batera.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 90.1 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, adjunto se remite informe emitido por la Comisión de Gobiernos Locales en relación con el Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

Dagozkion ondorioak izan ditzan jakinarazten da.

Lo que se comunica a los efectos oportunos.

Bilbon, 2020ko urtarrilaren 21ean

Gorka Urtaran Agirre  
Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz

Aitziber Oliban Gutierrez  
Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio

Miren Koldobike Olabide Huelga  
Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi

Josune Irabien Marigorta  
Amurrioko alkatea/Alcaldesa de Amurrio

Ager Izagirre Lorofio  
Mungiaiko alkatea/Alcalde de Mungia

Ane Beitia Arriola  
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Egua Liñero  
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar  
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia

Eneko Maioz Ganboa  
Orexako alkatea/Alcalde de Oresa



Txelo Auzmendi Jiménez  
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao  
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Alfonso Gil Invernón  
Bilboko Zinegotzia/Concejal de Bilbao

ITZIAR LIZEAGA AND.

EUSKO JAURLARITZAKO TOKI  
ADMINISTRATIOEKIKO HARREMANETA-  
RAKO ETA ADMINISTRATIO-  
ERREGISTROETAKO ZUZENDARIA

DIRECTORA DE RELACIONES CON LAS  
ADMINISTRACIONES LOCALES Y  
REGISTROS ADMINISTRATIVOS DEL  
GOBIERNO VASCO

## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

1.- El presente Informe tiene como objeto elaborado tras las alegaciones evacuadas del Anteproyecto de Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, y se formaliza tras la solicitud de informe realizada a la Comisión de Gobiernos Locales por parte del órgano impulsor de la iniciativa legislativa, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (en lo sucesivo, LILE).

2.- En efecto, al tratarse en este caso de un Anteproyecto de Ley se debe tener especialmente en cuenta, entre otros, el artículo 90 de la LILE, en cuanto que prevé el “funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana”, cuya regulación es especialmente importante teniendo en cuenta que la propuesta normativa objeto de análisis por esta Comisión es un anteproyecto de Ley, con las connotaciones que posteriormente se reflejarán. En cualquier caso, aparte de los preceptos citados, la emisión del presente Informe se fundamenta, asimismo, en los artículos 87.1, 88.1 a) y (de forma más indirecta) 91 de la LILE.

3.- El Informe se estructura en cuatro epígrafes con el siguiente contenido:

- El primer epígrafe se centra, reproduciendo parcialmente o reenviando a la argumentación esgrimida en los informes emitidos previamente sobre determinadas propuestas normativas, especialmente sobre el Anteproyecto de ley de Administración Ambiental de Euskadi (ALAAE, en adelante) y sobre el Anteproyecto de Ley de Conservación del Patrimonio Natural de Euskadi (ALCPNE, en adelante), sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible de Euskadi, en el papel y función de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi (CGLE, en lo sucesivo), así como sobre el Anteproyecto de Ley Vasca de Juventud de Euskadi, en relación con el análisis por parte de este órgano de los anteproyectos de Ley que han sido elaborados por los diferentes departamentos del Gobierno Vasco. Este epígrafe, por un lado, resalta la regulación de la LILE en materia de “alerta temprana”, especialmente intensa cuando el objeto del Informe de la CGLE se vuelca sobre anteproyectos de ley o proyectos de decretos legislativos; y, por otro lado, reenvía en buena medida a lo ya expuesto en los informes anteriores sobre el ALAAE y el ALCPNE, puesto que el trazado de estos informes que se emiten por la CGLE sobre anteproyectos de ley tienen una ordenación secuencial diferente a si el objeto es un proyecto proveniente de una disposición de naturaleza reglamentaria.
- En la segunda parte, se enmarcará desde el punto de vista competencial la materia objeto de este Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, que se encuadra en un ámbito material con conexiones evidentemente transversales como es el relativo al consumo, tal como ha sido puesto de relieve reiteradamente por la jurisprudencia constitucional donde se ha resaltado el carácter pluridisciplinar (de la materia) de defensa del consumidor y del usuario, dado que afecta –como tempranamente expuso asimismo la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi- “en grado diverso a títulos de competencia estatal. Particularmente, se hará referencia obligada a las competencias municipales en materia de consumo, tanto por lo que afecta a la regulación que al efecto llevó a cabo la LBRL, como de forma más concreta a las competencias que sobre ese ámbito material aparecen finalmente reflejadas en el artículo 17.1 11) de la LILE, norma sustantiva porque implica una atribución expresa de facultades que se despliegan sobre esa materia a favor de los



municipios vascos. Así, en términos generales, se examinará en qué medida el citado Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias afecta a las competencias municipales, pues este es sin duda uno de los núcleos básicos del análisis sobre los que debe desplegarse el presente Informe de la Comisión.

- El tercer epígrafe del presente Informe, con un carácter mucho más breve, tiene por objeto desgranar, en relación con el objeto del presente informe de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, algunos de los documentos que obran en el amplio expediente remitido y que se proyectan sobre las siguientes cuestiones:
  - En primer lugar, la Memoria Económica del Anteproyecto, un aspecto particularmente importante puesto que la posible afectación de un texto normativo a la autonomía municipal y a las competencias de los municipios tiene particular incidencia siempre en todo lo que respecta a la financiación (o suficiencia financiera) de las competencias municipales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 18 y 112 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi.
  - En segundo lugar, se llevarán a cabo unas apreciaciones de carácter general sobre el Informe Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley emitido por la Dirección de Servicios del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, con particular incidencia en la *determinación* de competencias municipales que lleva a cabo la citada iniciativa normativa.
  - Y, finalmente, por la trascendencia que tienen para la valoración definitiva de esta Comisión de Gobiernos Locales se analizarán las alegaciones de EUDEL al primer borrador de Anteproyecto de Ley, así como sucintamente la respuesta que el departamento promotor de la propuesta normativa realizó frente a aquellas.
- Y, en fin, el cuarto epígrafe de este Informe se proyectará sobre un análisis de aquellos aspectos del Anteproyecto de Ley que pudieran tener impacto sobre la propia autonomía local, las competencias municipales, así como, en su caso, por lo que pudiera afectar a la financiación de los municipios vascos. No se trata, por tanto, de llevar a cabo un análisis de todo el contenido de la Ley (tarea en estos momentos y hasta cierto punto superflua, pues muchas de sus previsiones no afectan a lo que debe ser el objeto estricto de este Informe), ni menos aún de poner en cuestión determinadas redacciones o contenidos de diferentes enunciados, con especial impacto desde el punto de vista técnico o regulador, sino que el objeto principal de este Informe no puede ser otro que el análisis de esa propuesta normativa desde los tres ángulos indicados: afectación a la autonomía local, a las competencias propias de los municipios o a su financiación, con la finalidad de que el presente Informe se despliegue sobre el papel de la CGLE como manifestación de un órgano de alerta temprana, al efecto de que por parte del órgano promotor de la iniciativa se puedan valorar las consideraciones en este Informe formuladas y, en su caso, adoptar las modificaciones pertinentes, con la exclusiva finalidad de que el contenido del Anteproyecto objeto del presente Informe se adecue perfectamente al papel institucional de los municipios en el conjunto del modelo normativo que se pretende diseñar en materia de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

4.- El Informe finaliza con unas breves Conclusiones y Propuestas, en las que se condensan las ideas-fuerza sustantivas emitidas a lo largo del texto.



## **I.- LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES, EN PARTICULAR LAS ATRIBUCIONES DERIVADAS DE LOS ARTÍCULOS 90 Y 91 LILE, EN SU PROYECCIÓN CUANDO EL ANÁLISIS SE DESPLIEGA SOBRE ANTEPROYECTOS DE LEY.**

5.- Tal como se indicaba anteriormente, se somete a Informe de la CGLE un anteproyecto de Ley. Tomando como referencia lo ya expuesto en los Informe emitidos por esta Comisión anteriormente en relación con diferentes anteproyectos de Ley, es oportuno reiterar en este epígrafe cuáles son las singularidades que convergen en este particular objeto (anteproyecto de ley) frente a otros que ha ido conociendo la Comisión y que tenían por objeto proyectos de disposiciones normativas de carácter reglamentario (proyectos de Decreto o de Orden). En consecuencia, es necesario poner de relieve cuáles son las diferencias que existen entre uno y otro tipo de Informe cuando el objeto es un anteproyecto de Ley o un proyecto de decreto o de Orden, pero sobre todo qué proyecciones o efectos tiene el que la CGLE pueda considerar que determinados aspectos reguladores del anteproyecto objeto de examen no se adecuan a la autonomía municipal, a las competencias propias de los municipios o, en fin, representan una carga financiera que no ha sido tenida en cuenta en el proceso de elaboración del texto ni particularmente en la Memoria Económica o, en su caso, en el correspondiente Anexo.

6.- La caracterización de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi y su papel en este tipo de procedimientos de “alerta temprana” fue recogida y posteriormente reproducida en Informes emitidos anteriormente por esta Comisión de Gobiernos Locales en los siguientes términos:

*“Como la CGLE expuso en el Informe de 19 de marzo de 2018, la citada Comisión es un órgano singular, tanto por su composición como por sus funciones, que fue creado por la LILE (artículo 87) para la defensa de la autonomía municipal en los procesos de elaboración normativa que lleve a cabo, en principio, el Gobierno Vasco y la Administración General del País Vasco. No se puede dudar –tal como se indica en la exposición de motivos- de su carácter de órgano de que cumple la función de “mecanismo de alerta temprana”. Si bien inicialmente se podría pensar que ese carácter solo se desarrolla en lo que afecta a anteproyectos de ley o de proyectos de decreto legislativo, la verdad es que ello no es así. Esa función de “alerta temprana” se despliega también sobre los proyectos de disposiciones de naturaleza reglamentaria, tal como hemos reiterado en Informes anteriores. Pero, al margen de lo expuesto, no cabe duda que la esencia de ese sistema de alerta temprana se halla, efectivamente, en el análisis de si los anteproyectos de ley o proyectos de decretos legislativos procedentes del Gobierno Vasco se adecuan o no a los parámetros de control antes citados. Y ello se advierte, principalmente, como se verá de inmediato, en los instrumentos y mecanismos procedimentales que se anudan a la existencia de un posible desacuerdo o discrepancia entre el autor del anteproyecto y el órgano encargado de velar por la defensa de la autonomía municipal; esto es, la propia CGLE. En efecto, tal como señalamos en su día, “la diferencia estriba en que en el primer caso (anteproyectos de Ley y proyectos de decreto legislativo) hay un procedimiento específico para reparar institucionalmente de forma pactada y con carácter previo tales afectaciones (constitución de la Comisión Bilateral), mientras que en el segundo (proyectos de disposiciones de naturaleza reglamentaria) esas posibles afectaciones se emiten para que sean valoradas por el órgano impulsor de la norma en la redacción final del Proyecto”. Por tanto, como también exponíamos en el Informe de 19 de marzo de 2018, (cuando se trata de una iniciativa normativa de carácter reglamentario) “la CGLE actúa como órgano de alerta temprana, si bien con un alcance muy distinto en cuanto al procedimiento y sus posibles efectos”. La exposición de motivos de la LILE ratifica esa interpretación como la más*



correcta. En estos términos se expresa la citada exposición de motivos: “La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi se convierte así en el órgano de garantía por excelencia de la autonomía municipal en Euskadi frente a la actuación de los poderes públicos autonómicos, siendo su función fundamental la de ‘alertar’ a esos niveles de gobierno de que en sus actuaciones normativas en trámite se puede estar vulnerando el principio de autonomía municipal”. Por tanto, más aún en el presente caso en el que el objeto del parecer de la CGLE es un anteproyecto de Ley, la función del presente Informe es, sin duda, la de “alertar”, con pleno sentido institucional y ejercicio de responsabilidad, sobre cuáles puedan ser las hipotéticas afectaciones al principio de autonomía municipal y a las competencias propias municipales como centro existencial de aquel principio; pero también, y especialmente, identificar aquellos principios y reglas de la regulación propuesta que tengan encaje complejo en el marco de la autonomía municipal y en las competencias propias de los ayuntamientos vascos, tal como han sido reconocidas por la LILE y el resto de legislación aplicable en la materia. La finalidad última es que el propio Departamento promotor de la iniciativa legislativa proceda a (valorar tales apreciaciones de la CGLE y a) remover tales diferencias en el caso de que existieran, pero en su defecto (esto es, cuando el órgano promotor de la iniciativa normativa no acepta las propuestas de modificación suscitadas por la CGLE), como se verá de inmediato, se configura en la LILE un sistema de resolución de tales diferencias a partir de la creación de una Comisión Bilateral, una iniciativa que, por sus importantes implicaciones procedimentales y políticas, conviene analizar con cierto detalle en estas páginas.”

7.- Así, en reiterados Informes de esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi nos hemos venido haciendo eco de lo siguiente:

*“El artículo 88 de la LILE establece que el fin último de la CGLE es ‘la defensa de la autonomía local’, y con la mirada puesta en ese objetivo la Comisión ejerce, entre otras, la función central de ‘actuar como órgano de alerta temprana, siendo su objetivo fundamental salvaguardar la autonomía municipal en aquellos procesos normativos que se lleven a cabo a iniciativa de la Administración General de la Comunidad Autónoma y que afecten exclusivamente a las competencias propias de los municipios, quedando exceptuado este mecanismo en aquellas disposiciones de carácter general que tengan establecido, en normas con rango de Ley, un procedimiento de elaboración específico’ (referencia que cabe entender hecha a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma y a la ‘Ley de Aportaciones’, así como, en su caso, a la reforma del Estatuto de Autonomía)”*

8.- Por su parte, como también recordábamos en Informes anteriores de esta CGLE, el artículo 90 de la LILE prevé lo que se enuncia como el “funcionamiento de la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi cuando actúa como órgano de alerta temprana”. En realidad, esta regulación establece el régimen jurídico de la actuación de la CGLE como órgano de alerta temprana en lo que afectan a las iniciativas gubernamentales autonómicas sobre anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos (esto es, lo que serán finalmente, una vez que sean definitivamente aprobadas, publicadas y entren en vigor, disposiciones normativas con rango y fuerza de ley) que tengan por objeto competencias municipales recogidas expresamente en el artículo 17.1 LILE. Tal como expusimos, los rasgos característicos de esta regulación son los siguientes:

- *El informe tiene naturaleza preceptiva y se ha de emitir cuando el citado anteproyecto “afecte exclusivamente a competencias propias municipales”, por ello es muy importante resaltar la conexión existente entre el ámbito objetivo de la regulación propuesta y las competencias municipales propias (artículo 17 LILE), algo que se hará en el siguiente epígrafe de este Informe.*



- El Informe, según prevé este precepto, “deberá concluir si se produce o no una merma o vulneración de la autonomía local”. Para llegar a esa conclusión, el propio artículo 90.1 LILE indica que “el informe deberá determinar, además, si han sido asignadas adecuadamente las facultades o potestades que corresponden a cada ámbito material, conforme a lo dispuesto en el apartado primero” de la citada Ley. Por consiguiente, uno de los parámetros para medir si existe o no adecuación del texto con la autonomía local es analizar si hay menoscabo de las funciones o facultades que la propia LILE establece en cada materia (una cuestión que debe ser analizada asimismo a la luz del artículo 17.2 “in fine” LILE, como luego se indicará).
- Una de las cuestiones clave de este procedimiento radica en lo establecido en el artículo 90.2 LILE. Allí se indica lo siguiente: “2. Si, constatada una merma o vulneración de la autonomía local en la regulación proyectada, las modificaciones propuestas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi fueran admitidas íntegramente por el órgano promotor, este continuará la tramitación del procedimiento normativo en los términos previstos en cada caso”. Dicho en otros términos, si formuladas objeciones al texto normativo por parte de la CGLE y éstas son aceptadas por el órgano promotor de la propuesta (...), la tramitación del anteproyecto de Ley sigue su curso y, por tanto, se solicitarían los informes que resulten pendientes (...) hasta la aprobación del proyecto de Ley por parte del Consejo de Gobierno y su remisión al Parlamento Vasco.
- El problema estriba en el supuesto de que el órgano proponente no acoja alguna o todas las propuestas elevadas por el CGLE, ya que esa desestimación total o parcial da lugar a la convocatoria de una Comisión Bilateral “entre la administración promotora de la propuesta normativa y una delegación de tres miembros de la Comisión de Gobiernos de Euskadi”.
- Esta Comisión Bilateral debe procurar alcanzar un acuerdo en el plazo de un mes desde la fecha de la solicitud de emisión del informe previsto en el apartado primero (lo cual puede convertirse de hecho en un plazo ciertamente precario, puesto que los plazos por días se computan como días hábiles y los plazos por meses de fecha a fecha, tal como establece el artículo 30 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas). Este dato no es menor y habrá de gestionarse adecuadamente si se quiere abrir un espacio razonable para intentar alcanzar acuerdos, en caso de discrepancias, entre el órgano promotor de la iniciativa y la CGLE. Asimismo, cabe estimar que, si existieran discrepancias, durante ese plazo del mes desde la fecha de la solicitud de emisión del Informe, se suspende el procedimiento y, por consiguiente, no se podrán solicitar otro tipo de informes (por ejemplo, el dictamen de la COJUA y los restantes que falten) en tanto en cuanto el texto del borrador de anteproyecto no está aún negociado.
- En cualquier caso, si no se alcanzara el acuerdo en el plazo indicado entre ambas partes en el seno de la Comisión Bilateral, la LILE prevé que “el órgano promotor proseguirá con la tramitación”, pero –y este es un punto importante- deberá “elaborar un informe motivado de las razones del rechazo de las propuestas de modificación planteadas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”. En ese informe motivado se deberá valorar “expresamente su no afectación a la autonomía local o el grado de afectación a la autonomía local (...)”.
- El desacuerdo en sede de Comisión Bilateral tiene alguna consecuencia adicional según dispone el artículo 90.5 LILE. Este precepto establece lo siguiente: “5. En el caso de los anteproyectos de ley o de decreto legislativo, tras su aprobación como tales proyectos, el texto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe en el que se justifiquen las razones del rechazo y de las actas de la sesión o sesiones celebradas por la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi”. Por tanto, si se produce desacuerdo el texto de la propuesta normativa podrá ser finalmente aprobado como proyecto de ley,



pero ese texto del proyecto que se remita al Parlamento deberá ir acompañado del informe del órgano proponente en el que “se justifiquen las razones del rechazo” (informe que deberá basarse exclusivamente en su no afectación a la autonomía municipal y tomar como parámetro para su confección, esencialmente, el marco normativo básico en materia de régimen local y, en particular, la Ley de Instituciones Locales de Euskadi).

- Hay que constatar, por último, que al texto del proyecto de ley que se remita al Parlamento se deberá acompañar asimismo las actas de la sesión o sesiones celebradas por la CGLE (cabe entender que conjuntamente con el Informe que se adjuntará a las mismas). No se exige que se acompañe como documentación necesaria las actas de las reuniones de la Comisión Bilateral; pero sería conveniente hacerlo, pues la finalidad última de toda esa documentación no es otra que facilitar a la representación política del pueblo vasco los elementos de juicio suficientes para que se evalúe políticamente si el principio de autonomía local y las competencias propias de los municipios han quedado completamente salvaguardadas en la iniciativa legislativa que debe examinar la Cámara vasca. Al fin y a la postre lo que hace la LILE es aportar elementos de juicio al Parlamento Vasco para que este también preserve la plena aplicabilidad de un texto normativo aprobado por el órgano parlamentario en su día y cuya función principal era reforzar institucionalmente a los municipios, así como preservar su autonomía y competencias propias.

9.- En cualquier caso, según se indicaba, conviene acotar cuál es el alcance efectivo del presente Informe, algo que se puede deducir perfectamente de las previsiones recogidas en los reiterados artículos 87.1, 88.1. a), 90 y 91 de la LILE. En suma, en estos preceptos se delimita muy claramente qué objeto ha de tener este Informe; a saber: los artículos 87.1 y 88.1. a) LILE, por un lado, hacen referencia expresa al papel de la CGLE como órgano de alerta temprana; por otro, el artículo 90.1 LILE, llama a la actuación de la Comisión con el objetivo de identificar si se ha producido una merma o vulneración de la autonomía local, concretada en el ámbito competencial y determinando si las facultades o potestades de cada materia de competencia propia municipal han sido asignadas adecuadamente; y, finalmente, el artículo 91.3, hace hincapié en la necesidad de evaluar el impacto que el anteproyecto pueda tener sobre la autonomía municipal y, específicamente, sobre las competencias propias de los municipios vascos. Y este es y no otro, por tanto, el objeto del presente Informe. Por consiguiente, aquellos aspectos relativos a cuestiones sustantivas de otro carácter, de enfoque técnico o de propia mejora en la redacción o técnica normativa no pueden formar parte de nuestro análisis, aunque incidentalmente y siempre que se refieran solo a entidades locales o municipios pueda incluirse alguna observación puntual.

## **II.- LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA DE CONSUMO: PLANTEAMIENTO GENERAL DE LOS IMPACTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES**

**Introducción: reparto de competencias en materia consumo. Planteamiento general.**

10.- La Constitución de 1978 recoge en su artículo 51, dentro de lo que encuadra como “principios rectores de la política social y económica”, la siguiente previsión:

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.



2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

11.- En virtud de ese enunciado constitucional la generalidad de la doctrina ha considerado que existe un *derecho reconocido constitucionalmente a la protección de los consumidores y usuarios*, por el que deben velar, en su condición de derecho garantía, los propios poderes públicos, a quienes se encomienda precisamente *garantizar la defensa de las personas consumidoras y usuarias, así como proteger eficazmente la seguridad, salud e intereses legítimos de aquellas*. Asimismo, se prevé, en un enunciado que la doctrina ha calificado como equívoco (al relacionar restrictivamente consumo con “comercio interior”), la regulación de esa materia por ley.

12.- Sin embargo, es evidente a todas luces que el artículo 51 CE no es un título atributivo de competencias, por lo que hay que remitirse, en todo caso, a lo establecido en el artículo 149.1 CE y, asimismo, a lo establecido en los Estatutos de Autonomía. Pero antes conviene tener presente que el ámbito material “defensa de los consumidores y usuarios”, tal como se recoge en la Constitución, tiene, como se ha dicho por la doctrina, una naturaleza esencialmente *transversal*, puesto que se ve impregnada por diferentes sectores del ordenamiento jurídico. En palabras ya expresada más arriba del propio Tribunal Constitucional “la materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar” (STC 54/2018). A los efectos del presente Informe no es necesario adentrarse en mayores detalles.

13.- Por tanto, cabe hacer mención a que el artículo 149.1 CE no recoge expresamente la materia de “defensa de los consumidores y usuarios”, aunque sí se ve afectado ese círculo material por otros muchos títulos competenciales del Estado, ya sean materiales (legislación civil y mercantil, bases sanidad, productos farmacéuticos, bases de la ordenación y planificación general de la economía, etc.). que convergen naturalmente sobre aspectos tangenciales o sustantivos de esa materia.

14.- Lo realmente importante en este caso es que la Comunidad Autónoma de Euskadi, en virtud de su Estatuto de Autonomía, asumió, tal como prevé su artículo 10.28, la competencia exclusiva sobre el siguiente ámbito material: “Defensa del consumidor y del usuario en los términos del apartado anterior”. Y el apartado anterior acota el ejercicio de la competencia mediante la cláusula siguiente: “sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre la defensa de la competencia”.

15.- De hecho, ese ámbito material no solo está penetrado por los títulos competenciales de naturaleza sectorial o transversal del Estado, sino que se trata de una materia sobre la cual la Unión Europea ha producido un número considerable de disposiciones normativas (directivas y reglamentos) que tenían por objeto establecer un estándar mínimo de medidas de protección de los consumidores, en cuanto también dispone de competencias sustantivas (artículo 169 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula la protección de los consumidores), así como otras muchas transversales, sobre ese espacio material de configuración y que, por tanto, incide normativamente desplazando o condicionando en el Derecho interno de los Estados miembros.

16.- Por consiguiente, la Comunidad Autónoma de Euskadi dispone de un título competencial específico que le permite regular a través de Ley del Parlamento Vasco sobre esta materia.



De hecho ya lo venía haciendo tradicionalmente, por ejemplo con las Leyes 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto Vasco de Personas Consumidoras y Usuarias, y 9/2007, de 29 de junio, de *Konsumobide*-Instituto Vasco de Consumo. Pero, tal como se ha resaltado anteriormente, ello no implica que el Estado, utilizando sus títulos competenciales tanto horizontales como sectoriales, haya procedido asimismo a legislar en materia de defensa del consumidor y usuario, principalmente a través del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por medio del cual se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

17.- En este ámbito sectorial, como es el de consumo, los Territorios Históricos Vascos no disponen de competencia material reconocida expresamente por la Ley de Territorios Históricos (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). Bien es cierto que ello no era impedimento para que el propio legislador sectorial vasco atribuyera competencias específicas en ese ámbito a tales entidades territoriales, pero razones de oportunidad política parece haber aconsejado que se mantenga el *statu quo* de asignación de competencias en esta materia, que en el ámbito vasco pivotaría así entre las competencias atribuidas a la Administración General del País Vasco y las conferidas a los municipios de la Comunidad Autónoma, tanto por la LILE como por la legislación sectorial. Ello, como se dirá, ofrece algunos problemas puntuales en el diseño del reparto de competencias entre Administración de la Comunidad Autónoma y municipios vascos, pues el criterio territorial se quiebra y asimismo el principio de subsidiariedad juega en este caso *per saltum*, en la medida en que las Diputaciones Forales no pueden cumplir en estos casos el papel subsidiario que cumplen las Diputaciones de régimen común en el sistema local de gobierno y lo que no pueda ser ejercido por los municipios se atribuye directamente a la competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma y, particularmente, al Instituto Vasco de Consumo. Este es un punto sobre el que cabrá incidir ulteriormente, pero en este caso no parece –a juicio de esta Comisión– que se haya respetado cabalmente el criterio de atribución de competencias en función de los principios de proximidad y de subsidiariedad, pues teniendo en cuenta que las Diputaciones Forales vascas también cumplen el papel en cuanto a sus funciones de asistencia y cooperación a los municipios vascos que ejercitan convencionalmente las diputaciones de régimen común, hubiese sido apropiado reconocer algún papel subsidiario a tales entidades forales como medio de subsanar las carencias propias de gestión de los municipios. No obstante, aunque ello no se haya reconocido expresamente, cabría deducir que de ese papel subsidiario general para desempeñar competencias funcionales de asistencia y cooperación que tienen las Diputaciones Forales en relación con las competencias propias de que disponen los municipios, tales entidades forales pueden perfectamente ejercer esas competencias funcionales también sobre la materia de defensa del consumidor sin ser necesario que para ello deba existir una atribución competencial específica en la propia Ley de Territorios Históricos o en la futura Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

18.- En efecto, el artículo 19 de la LILE, cuyo enunciado es muy gráfico (*garantía y prestación de las competencias municipales*) en su apartado 4, explícitamente prevé lo siguiente: “En todo caso, los órganos forales competentes, en los términos establecidos en la legislación básica de régimen local y en la propia normativa foral, asistirán técnicamente a los municipios de su respectivo territorio histórico para garantizar la efectividad plena de las competencias municipales atribuidas por las leyes y, en su caso, por las normas forales”. Dicho en otros términos: el Anteproyecto de Ley objeto de examen orilla por completo el papel de las Diputaciones Forales como garantes de la prestación de las competencias municipales en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias, pero ello no es óbice para que puedan, e incluso deban, ejercer esas competencias funcionales de asistencia y cooperación a los municipios, que no pueden ser ocultadas por la legislación sectorial, dado que tienen



anclaje explícito en la LBRL (artículo 39, en relación con la disposición adicional segunda del citado texto normativo).

19.- Cabe concluir, por tanto, que sin perjuicio de que el anteproyecto objeto de análisis no prevea competencia alguna a favor de las Diputaciones Forales, nada impide que estas desplieguen competencias funcionales en materia de consumo siempre que estas se proyecten sobre la asistencia y cooperación a los municipios de su ámbito territorial en aquellas competencias que estos tengan asignadas sea por la LILE o por la legislación sectorial. Por consiguiente, hubiese sido una operación normativa más razonable recoger alguna previsión en el anteproyecto que previera esa posibilidad, evitando así que la competencia material *salte* del ayuntamiento a la Administración General de la Comunidad Autónoma. En todo caso, cabe presumir que esa actuación subsidiaria y de naturaleza funcional se puede ejercer plenamente por las Administraciones Públicas Forales en los términos arriba expuestos.

20.- Interesa, no obstante, centrarse de modo prioritario en las competencias municipales en materia de defensa de consumidores y usuarios o, si se prefiere, en el ámbito propio del consumo. Es cierto, como acertadamente apunta el Informe de la Asesoría Jurídica del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, que artículo 25.2 LBRL, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL), suprimió fulminantemente el inciso “defensa de usuarios y consumidores” de las competencias municipales allí recogidas (antes expresamente previsto en el artículo 25.2 g) LBRL). La pretensión de “eliminar” esa competencia municipal era vana, como así se expuso en la STC 41/2016, pues tal artículo 25.2 LBRL no es atributivo de competencias en sentido estricto, sino simplemente salvaguarda un estándar mínimo de competencias de los ayuntamientos que el legislador sectorial autonómico debe respetar en todo caso (como asimismo reconociera, en su día, la STC 214/1989). Por tanto, las competencias municipales, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 LBRL, las define el legislador titular de la competencia, en este caso el legislador autonómico, sea a través de una ley institucional, como es la LILE, o sea a través de una ley sectorial, como es la Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

21.- Por tanto, para identificar las competencias que sobre ese ámbito material tienen los municipios vascos hay que acudir en primer lugar a lo establecido en el artículo 17 LILE, que en su apartado 11) expresamente reconoce que los municipios vascos podrán ejercer competencias sobre: “Ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras”. Se establece así una reserva material (defensa de las personas consumidoras y usuarias), pero igualmente una *reserva funcional o de facultades* (que se proyecta sobre la *ordenación y gestión*). Y ello es importante dado que, según el artículo 17.2 LILE, el legislador sectorial debe salvaguardar “las facultades previstas en el apartado anterior” (artículo 17.1, en este caso numeral 11). Añadiendo además lo siguiente: “*Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada* (obviamente, se entiende, en el propio anteproyecto y, por tanto, en su exposición de motivos) *de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada de forma expresa*” (cabe presumir que mediante una disposición final que modifique o matice la regulación recogida en la LILE o, al menos, dejando constancia de tal cuestión en la exposición de motivos de la Ley).

22.- Este aspecto, aunque meramente formal, no deja de ser importante, puesto que, de acuerdo con el tenor literal de su exposición de motivos, la LILE es una *ley institucional* que pretende salvaguardar la autonomía municipal y dar a ese nivel de gobierno la *visibilidad institucional* requerida para cumplir sus funciones, ordenando el reparto de roles y atribuciones que competen a los ayuntamientos, pero asimismo, dato nada menor, los límites en los que se debe mover la normativa autonómica y foral cuando afecte a competencias

propias municipales. En suma, no es un aspecto adjetivo que el propio Anteproyecto de Ley si realiza (como es el caso) un menoscabo o reducción del ámbito funcional de los municipios vascos en materia de defensa de personas consumidoras y usuarias, al no hacer mención alguna a las facultades de “ordenación” y reducir o limitar “la gestión” de la competencia en aquellos casos en que los ayuntamientos no dispongan de medios para su ejercicio, deje constancia expresa de tales extremos, al menos, en la exposición de motivos del Anteproyecto objeto de análisis y, asimismo, reconozca que tal reducción del ámbito funcional de los ayuntamientos vascos se justifica en los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, en los términos expuestos en el artículo 17.2 LILE. Sobre estas cuestiones, esta Comisión incorporará en las conclusiones y propuestas una redacción alternativa para que sea convenientemente valorada y, en su caso, incorporada por el departamento promotor de la iniciativa normativa.

### **III.- ANÁLISIS DE ALGUNOS DOCUMENTOS RECOGIDOS EN EL EXPEDIENTE QUE AFECTAN AL OBJETO Y CONTENIDO DEL PRESENTE DE LA COMISIÓN DE GOBIERNOS LOCALES.**

#### **Introducción**

23.- Con carácter sucinto, es oportuno referirse a algunos documentos que obran en el expediente administrativo del procedimiento de elaboración de tal disposición normativa, sobre todo por las conexiones que tienen con el objeto y contenido del presente Informe de la CGLE, cuya única finalidad –como se ha reiterado- es analizar el anteproyecto a la luz del principio de autonomía municipal, de las competencias municipales propias y, en fin, de la suficiencia financiera de los municipios, como consecuencia de esa atribución o determinación de competencias municipales o de funciones o facultades sobre esa materia.

A tal efecto, se analizarán brevemente los siguientes documentos:

- o Memoria Económica del Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
- o Informe Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Truismo, Comercio y Consumo en relación con el Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
- o Alegaciones reformuladas por EUDEL al primer borrador de Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, así como sucinto análisis de las respuestas que el Departamento competente llevó a cabo.

#### **Memoria Económica del Anteproyecto**

24.- La Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi ya se ha venido ocupando extensamente de esta cuestión en los anteriores Informes emitidos en relación con otros anteproyectos de Ley. Y, por tanto, con las salvedades que aquí se recogerán, cabe reenviar a lo allí expuesto.

En todo caso, como se advertirá de inmediato, la tónica general de todos los anteproyectos de Ley analizados por esta Comisión es que los aspectos relativos a los posibles impactos financieros sobre las competencias municipales están, por lo común, ausentes de cuantificación en los respectivos expedientes de elaboración de las propuestas normativas. Hay un déficit generalizado y constante en la cuantificación de los impactos que cada propuesta normativa tendrá sobre los municipios vascos. Esta Comisión reiteradamente ha



llamado la atención sobre este punto, aunque hasta la fecha todas sus consideraciones han sido orilladas. Y, una vez más, se incurre en el problema tantas veces denunciado por este órgano: los Anteproyectos de Ley no contienen las exigencias básicas y mínimas requeridas por la LILE, tal como se apuntará en su momento, ignorando *de facto* las exigencias recogidas en los artículos 18 y 112 de la LILE. Al menos así se viene haciendo como práctica habitual por el legislador sectorial.

25.- Y ello se reitera en la presente Memoria. Los términos de la misma son más bien escuetos, y de su contenido se pueden resaltar los siguientes aspectos:

- La aprobación de una nueva Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías obedece “a la modificación de la realidad social y a una modificación normativa sustancial impulsada desde las autoridades europeas”.
- La justificación económica de la propuesta normativa se basa asimismo en varias premisas, entre las que destacan, por lo que luego se verá en relación con las atribuciones de las administraciones públicas, las siguientes:
  - Establecer las competencias en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias de las diferentes administraciones públicas del País Vasco, así como el marco de colaboración entre las mismas.
  - Reforzar el ámbito formativo e informativo de las personas consumidoras y usuarias, con el objeto de propiciar un consumo sostenible y responsable.
  - Reforzar los procedimientos de protección administrativa de los derechos e interés de las personas consumidoras y usuarias, la protección de la seguridad y la inspección del consumo.
  - Desarrollar el catálogo de infracciones
  - La adecuación normativa, dado que “se trata de un ámbito (...) en el que se lleva ya un tiempo realizando una importante labor”, no “va a suponer un incremento de gastos” .
- La cuantificación de gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona la entrada en vigor de la citada normativa sigue asentándose en el criterio de *valoración neutra*; es decir, en palabras textuales de la memoria: “No se prevé que la entrada en vigor de la Ley genere gastos ni ingresos presupuestarios”. Algo en sí mismo difícilmente realizable (cualquier modificación normativa tiene, directa o indirectamente, impactos sobre el gasto, sean de reducción o la mayor parte de las veces de incremento), y que no pasa de ser una declaración de intenciones.
- Pero el aspecto central de la Memoria, a efectos del presente Informe que emite esta Comisión, se proyecta sobre el apartado titulado “*Evaluación del coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones Públicas*” (esto es, aquellas diferenciadas de la Administración general de la Comunidad Autónoma y, por tanto, en este caso las locales), que contiene las siguientes apreciaciones:
  - Ese ámbito material exige “un entorno de cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas vascas”
  - El anteproyecto “ha de ser el marco en que se establezcan los principios de una actuación transversal en el que actúen necesariamente las administraciones locales”.
  - Reconoce las competencias municipales propias establecidas en el artículo 17.1 11) LILE.
  - Pero añade que el “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”.
- Incide en que “actualmente ya existen Oficinas Municipales de Información” en materia de consumo “cuya actuación ya viene siendo en parte subvencionada por el Instituto de forma previa a la aprobación de esta Ley”. Si bien no se establece como obligatoriedad el que se creen tales oficinas, pero se prevé “procurar su existencia en cada comarca, aspecto que no modifica el régimen presupuestario existente”.
- Y que el “ejercicio de la potestad sancionadora se realiza (mediante) una atribución 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”.
- Finalmente se concluye de la siguiente manera: “la presente norma carece de incidencia presupuestaria directa para los Ayuntamientos y otras Administraciones Públicas”.

26.- Una vez más, por consiguiente, se parte del criterio de efecto neutro del Anteproyecto en cuanto a posible afectación a la suficiencia financiera de las Haciendas municipales, pero no se lleva a cabo ningún tipo de estudio o análisis concreto y puntual de cuáles son las funciones que realmente deberán realizar los municipios a partir de la nueva ley, partiéndose de unas valoraciones genéricas y abstractas, que son más bien declaraciones de buenas intenciones, de que la puesta en marcha de ese nuevo marco normativo en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias no tendrá ningún impacto presupuestario sobre las entidades locales, pues, según constata la Memoria, los ayuntamientos seguirán haciendo lo mismo que realizaban antaño.

27.- Esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi quiere manifestar, una vez más, que la citada Memoria cuyo contenido por lo que afecta a los municipios se acaba de describir, no contiene ni el más mínimo análisis económico financiero de los posibles impactos que pudiera tener la norma propuesta sobre las Haciendas municipales de los ayuntamientos vascos. No hay, en efecto, ningún estudio, por mínimo que sea, de carácter cuantitativo que proyecte las nuevas exigencias normativas sobre las posibles actividades, prestaciones o servicios que deberán llevar a cabo las Administraciones Públicas y, particularmente, el nivel local de gobierno. Por lo que esta Comisión entiende que no se cumplen en ningún caso las exigencias mínimas que requieren los artículos 18 y 112 de la LILE, emplazando de nuevo a que tales omisiones flagrantes se cubran en iniciativas normativas ulteriores, ya que en la presente no hay posibilidad, dado el estado actual de tramitación del expediente, de hacerlo.

**Informe Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley emitido por la Asesoría Jurídica del Departamento de Truismo, Comercio y Consumo en relación con el Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias.**

28.- Así como la Memoria Económica, en la cual ha habido que detenerse por la importancia intrínseca de la materia para la suficiencia financiera de los ayuntamientos, era breve y sucinta, el Informe Jurídico de la Asesoría Jurídica del departamento competente es más detallado y extenso. En cualquier caso, solo interesa analizar en estos momentos aquellos postulados del Informe Jurídico que tienen estrecha relación con el objeto propio de esta Comisión.



29.- El Informe Jurídico analiza en primer lugar el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar sobre esa materia, aspecto que ahora no es necesario detenerse más allá de lo expuesto en líneas anteriores. Sí que se detiene el citado Informe en reconocer que los órganos forales de los Territorios Históricos no disponen de competencia sobre esa materia específica, entrando en juego la cláusula residual que actúa a favor de las instituciones comunes, siempre que la propia ley sectorial –como es el caso- no confiera atribuciones propias a los órganos forales sobre tal materia. Algo que podía haber hecho perfectamente, tal como se ha visto. Esta omisión no implica, aunque el Informe no aborda este punto, que las Diputaciones forales no puedan actuar como diputaciones de régimen común y ejercer aquellas competencias funcionales de asistencia y cooperación a los municipios en el ejercicio de sus propias competencias, tal como prevé el artículo 19.4 LILE, en relación con el artículo 39 y disposición adicional segunda de la LBRL.

30.- Tras ese planteamiento, el Informe Jurídico se adentra, de forma sucinta, sobre lo que denomina como “Competencias de la administración local”, limitándose a exponer lo siguiente:

- Indica certeramente que el artículo 25.2 g) LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, no ha recogido el enunciado anterior y ha procedido a eliminar el inciso “defensa de los consumidores y usuarios”.
- Sitúa correctamente la competencia municipal en la previsión recogida en el artículo 17.1.11) LILE.
- Y concluye de forma lapidaria: “Entendemos que el anteproyecto respeta las competencias de las entidades locales en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias, reservándoles las atribuciones que les son propias, al referirse a los distintos ámbitos de actuación de las administraciones públicas (en el artículo 5 y a lo largo de numerosos artículos del proyecto”.

31.- Luego el Informe Jurídico se ocupa de llevar a cabo un minucioso análisis del contenido del Anteproyecto, que aporta elementos hermenéuticos de interés para delimitar correctamente cuál es el papel o rol que tienen las entidades locales, y particularmente los municipios, en la aplicación y gestión del citado anteproyecto. Destaca, en cualquier caso, la identificación de las novedades normativas, de las cuales se podría haber extraído perfectamente cuáles eran las nuevas obligaciones (de actividades, prestaciones o servicios) que deberían desarrollar las administraciones públicas y más concretamente los municipios. Sin embargo, como se viene señalando a lo largo de este Informe, ello no se ha hecho así. No obstante, hay que tener en cuenta que el Informe Jurídico, al igual que sucede con la Memoria Económica se adoptan o elaboran en relación con el primer anteproyecto de Ley; esto es, antes de que se formulen las alegaciones pertinentes y se modifiquen algunos enunciados normativos en relación con el proyecto o anteproyecto primigenio. Es por ello que algunas de las consideraciones del Informe de la Asesoría Jurídica, sobre todo las que se refieren a las atribuciones específicas que del primer Anteproyecto de la Ley se derivan a las Administraciones Públicas, deben entenderse matizadas por el texto final sometido a análisis de esta Comisión, donde, como se verá, se individualizan algunas responsabilidades que son propias de las entidades locales que no estaban así configuradas inicialmente en el primer borrador.

32.- En suma, por lo que corresponde a las competencias municipales, el Informe de la Asesoría Jurídica se limita a reproducir el artículo 17.1 11) LILE y a exponer de forma genérica que no hay afectación alguna a las competencias municipales propias. Tal como se ha visto, dada la naturaleza transversal de la materia, hay indirectamente otras muchas competencias municipales propias afectadas por esa regulación, pero singularmente se ha de hacer referencia a la reserva de funciones antes citada y que está recogida en el artículo 17.2 LILE,

que en el Informe que se analiza no ha sido objeto de consideración alguna. Tampoco se ha hecho referencia a los artículos 14 y 15 LILE, que luego se citarán, ni aparece reflexión de ningún tipo sobre la incidencia que tal anteproyecto podría generar en torno a la afectación al principio de suficiencia financiera de las entidades locales (artículos 18 y 122 LILE). Bien es cierto que en el reiterado Informe se afirma contundentemente que se respetan las competencias de las entidades locales. Pero el problema no es ese, o al menos no solo ese. Radica principalmente en si ese respeto se proyecta asimismo sobre las *funciones o facultades* reconocidas a los municipios en cada materia (artículo 17.2 LILE), pero especialmente en si de las obligaciones “nuevas” y exigencias normativas recogidas en el Anteproyecto de Ley se derivan “actividades, prestaciones o servicios” que se sumen a lo que ya venía haciendo la entidad local con el anterior marco normativo y, por consiguiente, impacten sobre los recursos necesarios para su correcta aplicación o ejercicio. Eso es lo que, a juicio de esta Comisión, no hace la Memoria Económica ni tampoco se adentra en su análisis el Informe Jurídico. Probablemente, ese pretendido efecto de respeto de las competencias municipales y neutro de carácter financiero encubra la carencia efectiva de un estudio más incisivo desde el punto de vista material y financiero que, al menos hasta ahora, ninguno de los anteproyectos de Ley que ha analizado esta Comisión contiene. Tampoco este.

***Alegaciones formuladas por EUDEL al primer borrador de Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, así como sucinto análisis de las respuestas que el Departamento competente llevó a cabo***

*Alegaciones formuladas por EUDEL al primer borrador de Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias*

33.- EUDEL, mediante acuerdo adoptado en su Comisión Ejecutiva, presentó el 14 de noviembre de 2019 alegaciones al primer borrador de Anteproyecto de Ley de estatuto de personas consumidoras y usuarias. Partía de la competencia reconocida en el artículo 17.1.11) LILE y, por lo que a este Informe de la Comisión respecta, interesa detenerse en aquellas alegaciones que tenían por objeto las competencias y la financiación de los municipios. Ni qué decir tiene que esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi, atendiendo a su composición e intereses que defiende, es particularmente receptiva a las consideraciones que en su día formuló la Asociación de Municipios Vascos. Por ello es particularmente importante detenerse en su análisis en estos momentos.

34.- Así, en lo que afectaba a las competencias, las alegaciones de EUDEL hacían hincapié en los siguientes puntos:

- En el Anteproyecto aparecían numerosas menciones a las prestaciones de “las Administraciones Públicas” sin concretar a qué nivel administrativo se corresponde.
- No obstante, en el artículo 5 si se especifican las competencias de las entidades locales en la materia, siguiendo el esquema de la Ley 6/2003, pero con algunos añadidos, como son los apartados 5.1. c) y 5. 1. d)
- Se objeta que en la Ley 6/2003 se supeditaba el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los municipios a que estos tuvieran personal inspector de consumo, algo que no se recogía en el anteproyecto inicial.
- La información y formación en materia de consumo se debe desarrollar obligatoriamente por oficinas municipales de información
- En el artículo 44.2 se propone la existencia de una oficina por comarca
- Se amplía los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos a la mediación.



- Aparecen asimismo otras referencias a los municipios en el texto del anteproyectos, por ejemplo: Artículos 34-2, 40-2, 42-1, 47-1, entre otros.
- Se plantea expresamente que las competencias municipales “deben quedar concretadas y definidas en la futura Ley, tal como prescribe el artículo 14 de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi, haciéndose efectivas de acuerdo con los principios de suficiencia financiera, proximidad a la ciudadanía, subsidiariedad y, en su caso, diferenciación (art. 14-5 LILE)”.
- Se propone la supresión del apartado 2 del artículo 88, que faculta a *Kontsumobide* a instar a los municipios el ejercicio de aquellas potestades que les atribuyan la legislación sectorial, por cuanto no entra dentro del haz de competencias o funciones de dicho Instituto”.

35.- Y por lo que afecta a financiación, se objeta que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 111 de la LILE, la financiación municipal debe ser siempre de carácter incondicionado, por lo que “no puede acudir al sistema subvencional para financiar competencias consideradas como propias de los municipios, como proclama esta Ley”. Asimismo, se objeta que “se echa en falta un capítulo destinado a la financiación del Sistema, que debería dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 18.2 de la LILE”. Por tanto, se considera que el anteproyecto –en la línea con lo manifestado en el presente Informe de la Comisión- no recoge el Anexo específico con la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios. Una carencia que, como viene reiterando esta Comisión, se reitera una y otra vez en las diferentes propuestas normativas que se aprueban por el Gobierno Vasco, y así ha sido reflejado de forma permanente en los diferentes Informes emitidos por esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi.

Sucinto análisis de las respuestas que el Departamento competente llevó a cabo a partir de las alegaciones de EUDEL

36.- El departamento promotor de la iniciativa normativa dio respuesta en un detallado Informe a las alegaciones suscitadas por EUDEL. Dado el objeto del presente Informe de la Comisión, solo nos interesa destacar ahora una serie de puntos que resultan de importancia para el análisis del Anteproyecto que seguidamente se realizará y de la valoración final del mismo. A saber:

- La referencia que el anteproyecto lleva a cabo a las Administraciones Públicas “no tiene por objeto encomendar actuaciones concretas de prestación, sino definir un ámbito de cooperación o coordinación entre ellas o establecer líneas de actuación transversales que se desarrollan en concurrencia con otras materias”.
- Hay alguna excepción puntual a lo anterior como la prevista en el artículo 11.2 del anteproyecto.
- Frente a la objeción de que el artículo 5.1. c) otorga a los entes locales competencias sancionadoras, se hace uso de que se trata de una competencia propia ex artículo 17.1.11) y se fundamenta asimismo en la disposición transitoria primera de la LILE, puesto que ya se recogía tal competencia en el artículo 40 de la Ley 6/2003. Modulándose su ejercicio por lo establecido en el artículo 68 de ese mismo texto legal.
- Se parte de que el anteproyecto “no se marca como objetivo la introducción de nuevos criterios, sino mantener la situación actual (con la única modulación del importe de las sanciones, que pasan de 15.000 a 50.000 euros)”.
- Por consiguiente, se afirma, “el anteproyecto, en principio, no innova el sistema de atribución de funciones de la vigente ley”. No obstante, para continuar con la línea

trazada en la Ley vigente, se condiciona una vez más que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los municipios se lleve a cabo “siempre que cuenten con personal inspector de consumo” (artículo 5. 1 c)

- Un aspecto clave es el pasaje del Informe que analizamos cuando expresamente afirma lo siguiente: “Dado que no se modifica la atribución de competencias en la materia, se considera que el principio de suficiencia financiera está asegurado, de acuerdo con la disposición transitoria primera, apartado uno, de la LILE”.
- En cuanto a las competencias en materia de información y formación (Oficinas de Información), frente a la objeción que se suscitaba de establecer una obligación a los entes locales para desarrollar esas funciones de formación e información, se afirma que “la iniciativa normativa tampoco pretende innovar la regulación vigente”, aunque con el fin de evitar equívocos interpretativos se realiza una modificación del enunciado en términos tales que las actuaciones de información y formación dirigidas a personas consumidoras y usuarias, se desarrollarán en las oficinas municipales, en el caso de que (los ayuntamientos) dispongan de ellas.
- Y, en fin, en lo que respecta a las objeciones en materia de financiación, el argumentario del Informe del Departamento incide de nuevo en que “el anteproyecto no atribuye competencias a las entidades locales, sino que se ajusta al diseño efectuado por la legislación actualmente vigente”, remitiéndose a las alegaciones anteriores “en el sentido de considerar que efectivamente no hay atribución de nuevas competencias, por lo que el principio de suficiencia financiera está asegurado, de acuerdo con lo dispuesto por la disposición transitoria primera, apartado 1, de la LILE”.

37.- En consecuencia, de las respuestas concretas que el Departamento da a las alegaciones de EUDEL y han sido oportunamente reflejadas en lo que al objeto del presente Informe respecta, cabe realizar en este Informe de la Comisión de Gobiernos Locales una serie de precisiones sobre el alcance de algunos de los preceptos de la LILE que, a tenor de lo expuesto, no han sido correctamente interpretados por el departamento promotor de la iniciativa normativa analizada. Veamos:

- En el propio texto del anteproyecto de Ley y en la respuesta a las alegaciones se deja entrever la existencia de una suerte de “modelo concurrencial” de distribución de competencias que permite actuar a la Administración general (particularmente a *Kontsumobide* cuando un Ayuntamiento no puede hacerlo, ya sea por no disponer de Oficina de Consumo o por no tener personal inspector. En realidad ese modelo de delimitación de competencias no se adecua a las previsiones recogidas en los artículos 14, 15, 17 y 18 de la LILE, pues el legislador sectorial debe delimitar las competencias propias de los municipios, pero respetando el haz de funciones o facultades que están reconocidas en el artículo 17.1.11) LILE, que conforman un estándar mínimo que el legislador sectorial no puede menoscabar salvo que así lo prevea expresamente de forma motivada de conformidad con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, tal como ha sido expuesto anteriormente. No cabe, por consiguiente, un modelo “concurrencial” que no tiene encaje alguno en la LILE.
- Otra cuestión conceptualmente muy importante es que el parámetro competencial o la medida para saber si el nuevo anteproyecto se adecua o no a las exigencias del marco normativo en materia de competencias propias de los municipios, no es la legislación sectorial anterior, sino la propia Ley de Instituciones Locales de Euskadi, pues el artículo 17 no solo es una norma atributiva de competencias, sino que además conforma un estándar mínimo de funciones que se deben reservar a los municipios por el legislador sectorial que actúe “ex post” o después de la entrada en vigor del citado texto normativo, como es el caso.



- Ese legislador sectorial posterior a la LILE no puede menoscabar las funciones o facultades atribuidas a los municipios por el artículo 17.1 de ese texto legal, concretamente en este caso “la ordenación y gestión”, pues solo lo podría hacer si se adecua a las exigencias establecidas en el artículo 17.1 LILE, como ya se ha expuesto reiteradamente. Pero esas funciones no se atribuyen a unos municipios singularmente (por ejemplo, a aquellos que tengan oficinas de consumo o personal de inspección), sino a todos los municipios vascos. Por lo que la exclusión de algunos de ellos se debería fundamentar en los principios de subsidiariedad (por ejemplo, incapacidad de gestión) y en los de proporcionalidad (conferir esas facultades no es idóneo ni adecuado dado el tamaño o capacidad de gestión, y en todo caso el test de proporcionalidad estricto conlleva mayores ventajas que inconvenientes de hacerlo así).
- Un equívoco interpretativo importante, por las consecuencias que tiene sobre todo en materia de financiación o de garantía de la suficiencia financiera de las entidades locales, radica en el alcance que se le pretende dar a la disposición adicional primera, apartado 1, de la LILE. Como ya ha sido expuesto en otros Informes de esta Comisión de Gobiernos Locales, la disposición transitoria primera es una norma de garantía tanto competencial como financiera para los municipios vascos, en cuanto que, frente al intento de reducir las competencias municipales que pretendió llevar a cabo la LRSAL, preservaba que *todas aquellas competencias que se venían ejerciendo anteriormente a la entrada en vigor de la LILE se podrían seguir disfrutando y, asimismo, “se garantizará que cuentan con su financiación correspondiente”* (que no era otra que la propia del modelo de financiación municipal hasta entonces existente). Pero lo más importante a nuestros efectos era el enunciado inicial, cuando se hacía mención a que tales reglas (dado su carácter transitorio) eran aplicables *hasta tanto las leyes del Parlamento Vasco no dispongan otra cosa*. Dicho en otros términos, hasta que el legislador sectorial, como es el caso, *no modifique la normativa hasta entonces vigente*. Por tanto, una lectura correcta de esa previsión legal, como viene siendo aplicada por esta Comisión de Gobiernos Locales, parte de la premisa de que esa disposición transitoria garantiza que las competencias que se venían ejerciendo por los municipios eran propias, y que además se garantizaba su financiación, obviamente *mientras no se alteraran los presupuestos normativos competenciales que dieron pie a la normativa inicialmente aprobada*.
- Esos presupuestos normativos iniciales, en este caso manifestados en la Ley 6/2003, han sufrido, al menos, un cambio sustantivo, sobre todo a partir de la LILE, pues en esta norma se prevé expresamente que los municipios vascos tendrán competencias propias sobre una materia: “defensa y protección de personas consumidoras y usuarias”. Pero, además, el ejercicio de esa competencia comporta disponer de dos funciones o facultades: “ordenación y gestión”. No se establece ningún límite material ni umbrales de población alguno, tampoco –como se ha dicho– un modelo concurrencial. Por consiguiente, cualquier limitación que pretenda llevar a cabo el legislador sectorial debe satisfacer las previsiones del artículo 17.2 LILE. Y esto es algo que el Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias no hace, como se viene reiterando a lo largo de este Informe. Por consiguiente, no hay ni puede haber, de acuerdo con la LILE, un modelo de distribución de competencias de corte concurrencial, como tampoco puede preverse, salvo que así se motive expresamente en el citado texto normativo, un sistema de subsidiariedad que permite la intervención de la Administración General en aquellos casos en los que no actúa o no puede actuar el municipio. Tampoco se recoge la posibilidad, siempre presente de acuerdo con la LBRL, de intervención de las Diputaciones Forales en este ámbito a partir exclusivamente de las competencias funcionales de asistencia y cooperación a los municipios de su territorio en el ejercicio de sus competencias



propias. Aunque esta omisión, dado que es aplicable primariamente el marco normativo básico, se puede subsanar con lo antes expuesto.

- Más importancia tiene las consecuencias que se extraen de la innecesariedad de financiar a los municipios vascos por las previsiones recogidas en el presente Anteproyecto, en la medida en la cual se indica reiteradamente que no hay atribución de competencias “nuevas” y que, en cualquier caso, sería aplicable lo establecido en la disposición transitoria primera de la LILE. No cabe volver a insistir sobre este último punto. En el presente Informe ya se ha acotado de forma precisa el alcance interpretativo de esa disposición transitoria. Por tanto, conviene poner el foco en el artículo 18 LILE, que el Informe del departamento cita en algún pasaje, pero del que no se sabe extraer el sentido finalista que este precepto tiene. Para ello es muy importante diferenciar lo que es la financiación de *competencias nuevas*, esto es, cuando el legislador sectorial va más allá de las materias o facultades reconocidas expresamente a los municipios vascos por el artículo 17.1 LILE, pues en este último caso serían aplicables los artículos 17.3 y 112 de la LILE; de aquellos otros supuestos en que no se atribuyen competencias nuevas ni tampoco se extralimitan las facultades o funciones reconocidas en este caso por el artículo 17.1.11) LILE, pues en este supuesto es perfectamente factible que el legislador sectorial –tal como expone el artículo 18.1 y 3 de la LILE- lleve a cabo mediante ese nuevo marco normativo que propone *una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias*.
- En conclusión, si el legislador sectorial lleva a cabo “una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias”, aunque ella no implique, en ningún caso, una modificación del *statu quo* competencial, está obligado, como bien expuso el escrito de alegaciones de EUDEL y recoge expresamente el artículo 18.3 “in fine” de la LILE, a “recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto”.
- No conviene detenerse en la finalidad de tan importante precepto, que por lo demás no hace sino concretar a la realidad institucional y financiera vasca la previsión recogida en el artículo 25.4 LBRL, si bien en otros Informes de esta Comisión se ha procedido a explicitar el alcance exacto y la pretensión de ese modelo de adecuación de la suficiencia financiera de las entidades locales vascas cuando los ayuntamientos se ven sobrecargados de actividades, prestaciones o servicios que en el anterior marco normativo no tenían. No resulta, por tanto, asumible que un cambio normativo que establece una serie de obligaciones adicionales a los poderes públicos, también a los locales, no tenga impactos sobre los recursos públicos (tanto de personal, de medios o financieros) que han de ponerse al servicio de ese nuevo marco normativo que se pretende impulsar. Solo un estudio analítico, que el departamento no ha hecho, de qué obligaciones adicionales (actividades, prestaciones o servicios) se encomiendan a las administraciones públicas y en este caso a los municipios, podría dar luz sobre las verdaderas necesidades de suficiencia financiera que se produzcan en cada caso. Pero ello ni se ha hecho esta vez ni tampoco en los anteriores anteproyectos de Ley que ha examinado esta Comisión, por lo que cabe concluir que el artículo 18.3 de la LILE está siendo sistemáticamente incumplido por los legisladores sectoriales.



#### IV.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS DESDE LA ÓPTICA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LA SUFICIENCIA FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES.

38.- El objeto de este último epígrafe es abordar el análisis del contenido del Anteproyecto de Ley de Estatuto de personas consumidoras y usuarias desde un enfoque que tenga como hilo conductor, exclusivamente, el análisis de tal propuesta normativa a la luz del principio de autonomía local, de las competencias propias de los municipios vascos y de la suficiencia financiera derivada de tal determinación de competencias que, en su caso, se produzca como consecuencia de ese nuevo marco regulador.

39.- El Informe de la Comisión de Gobiernos Locales, tal como prevén especialmente los artículos 90 y 91 de la LILE no puede tener otro objeto que éste, sin perjuicio de que como consecuencia de este análisis se ponga énfasis puntual en alguna mejora que pueda reforzar la calidad normativa del texto objeto de estudio. En efecto, tal como se ha retirado anteriormente, el presente Informe no puede trascender del estricto objeto que le tiene asignado el marco normativo actualmente vigente (artículos 87, 88, 90 y 91 de la LILE), por lo que sin perjuicio de que puedan existir regulaciones recogidas en el anteproyecto de Ley que sean discutibles técnica o políticamente, así como determinados déficits normativos o de técnica legislativa, tales cuestiones no pueden ser analizadas en este epígrafe, circunscribiendo su enfoque a las cuestiones que impliquen afectación a la autonomía municipal, a las competencias o a la suficiencia financiera de los entes locales afectados por esa regulación propuesta. En todo caso, a lo largo de la tramitación del anteproyecto citado ya se han emitido informes y alegaciones suficientes para subsanar, en su caso, tales posibles déficits en la regulación.

#### Exposición de motivos

40.- En la exposición de motivos del borrador final del Anteproyecto de Ley que es objeto de este Informe se recogen algunas ideas-fuerza que es preciso resaltar, pues no en vano los preámbulos de las leyes sirven –como ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia constitucional- como canon hermenéutico para definir el alcance de los diferentes enunciados y poder extraer, en su caso, las normas aplicables. A tal efecto, conviene resaltar de tal exposición de motivos los siguientes puntos:

- El cambio normativo se propone tras más de quince años de vigencia del estatuto anterior (Ley 6/2003), debido principalmente a los cambios normativos acaecidos en la Unión Europea, en el marco normativo básico y en los hábitos de consumo, así como en la necesidad de fomentar un consumo responsable y sostenible y prestar especial protección a las personas consumidoras o usuarias que sean especialmente vulnerables.
- Se lleva a cabo una adecuada y extensa justificación de la base competencial en la que se asienta esa regulación y los límites que la misma tiene desde la perspectiva de las competencias estatales, con amparo en el reconocimiento del derecho establecido en el artículo 51 de la Constitución.
- Después de realiza una pormenorizada exposición de los diferentes títulos y su correspondiente contenido que pretende regular la futura Ley, con la única referencia expresa a “las entidades locales” cuando se trata de las competencias en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias. No hay, salvo error u omisión por nuestra parte ninguna otra referencia a las entidades locales en la citada exposición de motivos.

41.- Del contenido sucintamente reflejado de la exposición de motivos se pueden identificar algunas ausencias y, en particular, una omisión que debería ser incorporada con el fin de adaptar el contenido del anteproyecto de Ley a las previsiones ya recogidas de la LILE, particularmente en lo que afecta al alcance del artículo 17.2 LILE y de la restricción de algunas facultades o funciones que en el artículo 17.1. 11) LILE se prevén expresamente y que son aplicables a todos los municipios vascos (“ordenación y gestión de la defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias”). Veamos:

- La primera ausencia u omisión extralimita las funciones de esta Comisión de Gobiernos Locales, pero puede ayudar a mejorar la imagen y alcance del texto normativo que se propone aprobar el Gobierno Vasco y remitir al Parlamento Vasco. Aunque tanto en la exposición de motivos como en el articulado hay alguna mención puntual al consumo sostenible, se echa en falta una reflexión general en la exposición de motivos que enlace el contenido de la propuesta normativa con la Agenda 2030 y con los objetivos (varios de ellos) de desarrollo sostenible allí recogidos. Al menos, se debería hacer referencia al ODJ número 12 donde se prevé expresamente la necesidad de “Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles”. Asimismo, la referencia al documento del Gobierno Vasco sobre la Agenda 2030 parecería ser una referencia obligada, puesto que el consumo se relaciona con varios ODS. Eso marcaría una tendencia que los Ayuntamientos vascos podrían concretar en su propio marco de competencias propias.
- La segunda omisión tiene un alcance competencial importante. Al optarse, como se ha dicho, por un modelo de reparto de competencias que tiene una cierta impronta concurrencial (esto es, que si no actúa el municipio, interviene la Administración del País Vasco), ello comporta que determinados municipios vascos (presumiblemente los de menor población, aquellos que no mancomunen estos servicios o los que no sean atendidos a través de fórmulas de asistencia y cooperación por las propias Diputaciones Forales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.4 LILE) no dispondrán de determinadas facultades de gestión, al ser estas realizadas subsidiariamente por *Kontsumobide*, como serían los casos de aquellos municipios que no tengan Oficina de Atención al Consumidor o personal de inspección para poder activar las potestades sancionadoras, y por consiguiente al representar ese modelo una alteración de las funciones o facultades que están reservadas a los municipios vascos por el artículo 17.1.11) LILE, sería necesario incluir en la exposición de motivos al menos un párrafo en el que se determine expresamente que, en esos supuestos, la atribución residual o subsidiaria de las facultades citadas serán ejercidas por *Kontsumobide* teniendo en cuenta la no disponibilidad de medios propios por parte de los ayuntamientos afectados para ejercerlas, basando tan intervención supletoria en los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.2 “in fine” de la LILE.

#### Título I: Disposiciones generales.

41.- No se realizan ningún tipo de observaciones en lo que afecta al principio de autonomía local, a las competencias propias municipales y a la suficiencia financiera de los municipios.

#### Título II: Competencias de las Administraciones Públicas.

43.- Del Título II, relativo a las competencias de las Administraciones Públicas, interesa detenerse en estos momentos en el Capítulo I, que es central al objeto del presente Informe.

44.- El artículo 4 tiene por objeto las competencias de la Administración general de la Comunidad Autónoma. Y de esta regulación interesa destacar lo siguiente:



- El artículo 4.4 prevé una suerte de cláusula residual que implica que atribuye a Kontsumobide “el ejercicio de las funciones en materia de protección a las personas no atribuidas expresamente en la presente ley a otros órganos o administraciones”. Esta previsión se debe coherer con lo establecido en el artículo 17.1.11) LILE, puesto que, sin perjuicio de que no se atribuya expresamente a los municipios vascos la función de “ordenación” cabe presumir que la pueden ejercer habilitados por la propia LILE o, en su defecto, se debería incorporar una disposición final al Anteproyecto en la que se modificara el artículo 17.1.11) LILE en lo que respecta a la atribución de la facultad de ordenación, si esta finalmente se pretende residenciar exclusivamente en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma.
- Dicho de otro modo cabe plantearse si la competencia reconocida en el artículo 4.1 b) al Gobierno Vasco relativa a “aprobar los reglamentos en desarrollo y aplicación de esta ley”, pretende excluir la posibilidad de que los municipios ejerzan sus potestades normativas en la materia que se derivan de la facultad de “ordenación”. Lo más razonable, dada la configuración del sector como una suerte de anillos de protección cada vez más intensa (desde la normativa de la Unión Europea al resto), consistiría en atribuir a los municipios vascos la facultad de ordenación en desarrollo de la normativa reglamentaria que apruebe el Gobierno Vasco y que pueda, por tanto, mejorar la protección de las personas consumidoras y usuarias. En caso contrario, esto es, que se niegue la competencia, se debería acudir a lo expuesto en el apartado anterior.
- Se le reconoce en concreto al Instituto Vasco de Consumo la competencia “de actuar supletoriamente en aquellos municipios que no puedan desarrollar las funciones previstas en esta ley” (artículo 4.4 b). Esta previsión, una vez más, nos sitúa ante un modelo concurrencial de competencias que es completamente ajeno a las previsiones establecidas en la LILE, y solo encontraría amparo en el caso de que la exposición de motivos justificara esa reducción de facultades de gestión en determinados ayuntamientos vascos mediante una motivación explícita de aplicación al presente caso de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Algo que, como se viene insistiendo en este Informe, el anteproyecto de Ley no lleva a cabo.

#### Competencias de las entidades locales.

45.- Por su parte, el precepto clave en relación con el presente Informe es el artículo 5 del anteproyecto.

A pesar de su extensión, pero dada su importancia para el objeto del presente Informe, se considera pertinente la reproducción del citado artículo 5 del anteproyecto:

#### *Artículo 5.- Competencias de las entidades locales.*

1. – *Corresponde a las entidades locales velar por la protección y defensa de las personas consumidoras y usuarias, en el ámbito de su territorio, con el alcance y contenido que les atribuyen la presente ley y el resto del ordenamiento jurídico, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a la ciudadanía y, en concreto:*

a) *Realizar la inspección de bienes y servicios puestos a disposición de las personas consumidora o usuarias para comprobar su origen e identidad, el*

cumplimiento de la normativa vigente en materia de precios, etiquetado, presentación y publicidad, y los demás requisitos o signos externos que hacen referencia a sus condiciones de higiene, sanidad y seguridad.

b) Adoptar las medidas que sean precisas en caso de crisis o emergencia, cuando resulten afectados la salud o la seguridad o los intereses económicos de las personas consumidoras y usuarias, así como las medidas provisionales en los términos previstos en esta ley.

c) Ejercer la potestad sancionadora en la materia, en los términos señalados en esta ley, siempre que cuenten con personal inspector de consumo, cuando se trate de empresas y establecimientos domiciliados en su término municipal y la infracción se haya cometido en dicho término.

d) Fomentar y apoyar en su ámbito territorial a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.

e) Llevar a cabo actuaciones de información y formación dirigidas a las personas consumidoras y usuarias, que se desarrollarán a través de las oficinas municipales de información a las personas consumidoras y usuarias, en el caso de que dispongan de ellas.

f) Fomentar y desarrollar los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos de consumo y, en particular, la mediación y el sistema arbitral de consumo, sancionadores y las resoluciones sancionadoras que dicten, cuando sean definitivas en vía administrativa.

2.- Con objeto de evitar duplicidad de actuaciones, los ayuntamientos que a tenor de lo dispuesto en el apartado 1. c) de este artículo, ejerzan la potestad sancionadora en materia de consumo, deberán comunicar dicha circunstancia a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo. Igualmente, deberán remitir las órdenes de incoación de expedientes sancionadores y las resoluciones sancionadoras que dicten, cuando sean definitivas en vía administrativa.

Cuando, por la naturaleza y gravedad de la infracción, haya de superarse la cuantía máxima de la multa que puedan imponer los ayuntamientos, estos remitirán lo actuado a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, el cual deberá, a su vez, comunicarles cuantas actuaciones se deriven de su intervención.

3.- Las competencias contempladas en los apartados a), b) y c) del párrafo primero de este artículo serán asumidas directamente por Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo siempre que concurra alguna de estas circunstancias:

a) Inactividad o abstención grave y permanente de la actuación municipal.

b) Trascendencia de la infracción, en función de la extensión y de la gravedad de las conductas lesivas, número de personas consumidoras y usuarias afectadas y urgencia.



En estas actuaciones, Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo dará participación al ayuntamiento afectado con objeto de garantizar la efectividad de las medidas que se adopten.

4.- Las entidades locales, por razones de economía, coordinación o carencia de medios, podrán solicitar la actuación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo en el desarrollo de sus competencias en materia de protección a la persona consumidora y usuaria.

46.- El análisis de este precepto desde la perspectiva de la autonomía municipal y de las competencias propias de los municipios nos ofrece las siguientes conclusiones:

- El artículo 5 sigue, a grandes líneas, el esquema y contenido trazado en el vigente aún artículo 68 de la Ley 6/2003. Se incorporan es cierto algunas novedades aparentes y ciertos matices. Pero así como cuando se aprobó la Ley 6/2003 no existía ninguna regulación general en materia local en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el anteproyecto se dicta en el marco de la Ley de Instituciones Locales de Euskadi que, en los términos que en ella se contienen, se debe respetar o, en su caso, proceder a una reforma expresa, nunca tácita.
- Lo anterior es muy importante porque el esquema conceptual del anteproyecto sobre el que se asienta el reparto de competencias entre Administración General de la Comunidad Autónoma y entidades locales vascas en materia de consumo, sigue la línea establecida en 2003, que era la de diseñar un modelo de distribución de competencias con elementos propios del modelo concurrencial, donde en determinadas ocasiones la delimitación de competencias no es precisa y depende de factores tales como la existencia de una Oficina Municipal de Consumo o de la disponibilidad o no de personal de inspección, cuando no se condiciona su ejercicio a la concurrencia de conceptos jurídicos indeterminados o situaciones fácticas imprecisas tales como las previstas en el apartado 3 del citado artículo 5 del anteproyecto.
- En otros términos, el anteproyecto –como así se recoge en la exposición de motivos y se deriva del propio expediente de tramitación del procedimiento de elaboración– es altamente tributario del modelo diseñado en la Ley 6/2003, del que únicamente se dedica a actualizar. Pero esta operación, lícita en términos de técnica normativa, no lo es en el fondo en cuanto ignora que todos los municipios vascos tienen atribuidas competencias propias en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias, con una reserva, a su vez, de funciones en lo que respecta a ordenación y gestión. La LILE, por tanto, no admite un modelo concurrencial de reparto de atribuciones, sino una serie de excepciones que están tasadas en el propio artículo 17.2, que comporta la adecuación motivada de esas facultades a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (algo que se debería hacer en la exposición de motivos), siempre que quede constancia expresa de tales modificaciones en tal anteproyecto (que, en buena técnica legislativa, como exigió la COJUA a la LTH, se debería manifestar en una disposición final del propio texto del anteproyecto, si se modificara expresamente la LILE en su condición de ley institucional).
- Así, llama poderosamente la atención que el anteproyecto no incluya como facultad inherente al ejercicio de las competencias propias en esta materia por los municipios, la función de ordenación o la capacidad que tienen los ayuntamientos de ejercer su potestad normativa en la materia. Cabe presumir que la intención del legislador no es suprimir esa facultad, tal vez porque la regulación del anteproyecto se refiere más

bien a las “entidades locales” y no a los municipios, pero ello no es impedimento para reconocer que las mancomunidades también disponen de esa potestad (mientras que, hoy en día, los consorcios no son entidades locales).

- Por tanto, en el artículo 5 del anteproyecto se debería recoger expresamente que, en el ámbito de sus propias competencias, los municipios vascos y el resto de entidades locales dispondrán de la facultad de ordenación o del ejercicio de la potestad normativa, de conformidad con el alcance que a la expresión “ordenación” da la Carta Europea de Autonomía Local. Se podría añadir dentro del marco de lo que prevea la normativa autonómica y en complemento y desarrollo de ésta con la finalidad de mejorar el nivel de protección que, en esta materia, dispondrán los consumidores y usuarios. Esta Comisión de Gobiernos Locales considera especialmente importante que se incluya esta previsión o, en su defecto, que se recoja expresamente una modificación del artículo 17.1.11) LILE en la que se suprima la expresión “ordenación”, lo que desde el punto de vista de la autonomía municipal implicaría un claro retroceso en relación con la situación aprobada en su día por el Parlamento Vasco (LILE).
- En cuanto a las competencias específicas que se recogen en el artículo 5.1 del anteproyecto ya hemos dicho que presentan similitudes con las establecidas en el artículo 68 de la Ley 6/2003, pero también algunas diferencias de matiz que ahora no procede ahondar, pues ya han sido tratadas en momentos anteriores de este Informe. Pero conviene incidir en lo siguiente:
  - Se mantiene la competencia de “realizar la inspección de bienes y servicios” para comprobar, entre otras cosas, el cumplimiento de la normativa vigente. La cuestión clave es que esa *normativa será mucho más exigente y, por tanto, requerirá inevitablemente más recursos y medios para garantizar su aplicación.*
  - También se mantiene la competencia de adoptar medidas en casos de crisis o emergencias, con las salvedades recogidas en el apartado 3 del mismo artículo 5.
  - La potestad sancionadora se incluye expresamente en las competencias municipales, aunque ya estaba implícita en la anterior normativa, pero condicionado su ejercicio a que el ayuntamiento (por sí mismo o por medio de la mancomunidad de tales servicios) *cuenta con personal inspector de consumo.* Este es un ejemplo obvio de *una competencia condicionada*, que los ayuntamientos de menor población y menos recursos *no la ejercerán, salvo que la mancomunen.* Pero la Ley no estimula esa mancomunidad, aunque cabe entender que en este caso es plenamente aplicable la LILE que sí lo hace.
  - Las actuaciones de información y formación en materia de consumo, que también se atribuyen a las entidades locales, se condicionan asimismo a que se disponga de Oficinas Municipales de Información en la materia.
  - Y, en fin, se incluye, dentro de los sistemas de resolución de conflictos a *la mediación*, que no aparecía recogida en la Ley 6/2003.
- El artículo 5.2, también siguiendo el planteamiento de la Ley 6/2003, utiliza la expresión “duplicidad” que, en el actual marco normativo vigente tras la aprobación de la LRSAL (artículo 7.4 LBRL) y de la LILE (artículo 16), tiene unas connotaciones estrechamente ligadas, respectivamente, con el ejercicio de “las competencias distintas de las propias o de las ejercidas por delegación) o con las actividades, prestaciones y servicios que derivan de competencias municipales *que no son propias.* Se destila, por tanto, una confusión conceptual que parece poner en entredicho que los municipios tengan competencias propias en esa materia (potestad sancionadora en consumo), pues aunque se reconoce su *ejercicio* éste se condiciona a que lo comuniquen a *Kontsumobide*, así como las órdenes de incoación de expedientes sancionadores y las respectivas resoluciones sancionadoras. Para evitar esa



confusión, propia de un modelo concurrencial de competencias, se propone que se cambie el enunciado inicial del precepto en los siguientes términos: “Con objeto de adecuar el correcto ejercicio de las responsabilidades sancionadoras y evitar disfunciones por parte de los diferentes niveles de gobierno, los ayuntamientos que, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 c) de este artículo, asuman las facultades propias del ejercicio de la potestad sancionadora, en aras a la efectividad de los principios de colaboración y cooperación, mediante convenio suscrito al efecto, comunicarán dicha circunstancia a Kontsumobide (...)”

- Mayor importancia tiene la *facultad extraordinaria de intervención que se atribuye a Kontsumobide* a través de la cual puede desplazar el ejercicio ordinario de las competencias propias municipales en esta materia (en los supuestos previstos en los apartados a), b) y c) del artículo 5.1), cuando concurren una serie de circunstancias tales como la “inactividad o abstención grave y permanente de la actuación municipal”, así como por la “transcendencia de la infracción, en función de la extensión y de la gravedad de las conductas lesivas, número de personas consumidoras y usuarias afectadas y urgencia”. Se reconoce que el Instituto Vasco de Consumo “dará participación al ayuntamiento afectado con objeto de garantizar la efectividad de las medidas que se adopten”. Esta redacción da a entender que la participación es “ex post”, cuando, dada la fuerte restricción que estas medidas representan de la autonomía municipal (no se olvide que están en juego *competencias propias de los ayuntamientos*) debería darse audiencia previa a los municipios (o, en el primer caso, un requerimiento de incumplimiento en los términos establecidos en el artículo 60 LBRL). Esta Comisión advierte que este precepto, con el trazado actual que está recogido en el anteproyecto, vulnera la autonomía municipal constitucional y legalmente garantizada y, si se pretende mantener, deberían llevarse a cabo ajustes notables de redacción que aquilataran el respeto a la autonomía municipal y las competencias propias de los ayuntamientos en esta materia, regulando un procedimiento “ad hoc” y permitiendo que los municipios puedan ejercer su derecho de audiencia y, en su caso, recurrir ante los tribunales de justicia tales decisiones en caso de inconformidad con aquellas.
- El artículo 5.4 no plantea especiales problemas siempre que se interprete que esa solicitud de actuación no veda que los municipios se dirijan a las Diputaciones Forales para que sean estas quienes, en los términos expresados en el artículo 19.4 LILE, puedan prestar asistencia técnica o cooperar técnica o financieramente para que tales ayuntamientos ejerzan sus propias competencias en la materia.

47.- Tampoco ofrece especiales objeciones la redacción de los artículos 6 (conurrencia de actuaciones administrativas) y 7 (cooperación administrativas), que se manifiestan como claves dada la (discutible) apuesta del legislador sectorial por continuar con un *modelo concurrencial de competencias* que dista mucho del existente en el diseño realizado en su día por la LILE.

### *Título III.- Derechos de las personas consumidoras y usuarias.*

48.- Este Título regula en ocho capítulos los derechos de las personas consumidoras y usuarias. El interés que tiene al objeto del presente Informe radica exclusivamente en que el citado anteproyecto incorpora nuevos derechos y, por consiguiente, cabe presumir que nuevas obligaciones para los poderes públicos que se derivarán de tales exigencias. Y, por tanto, también para las entidades locales que ejerzan tales competencias. Por tanto, cabe presumir que los impactos financieros que se estiman neutros, no lo serán tanto; pues la

protección y garantía de nuevos derechos requiere por razones obvias más recursos: ¿O se pueden hacer más actuaciones y controles con los mismos recursos?.

49.- En todo caso, no interesa ahora detenerse en el análisis de los distintos derechos que allí se recogen, solo hacer mención sucinta a que, sin perjuicio de que de tales derechos se deriven obligaciones puntuales a los poderes públicos, el propio articulado del anteproyecto cita expresamente a las entidades locales como sujetos obligados a llevar a cabo determinadas actuaciones (actividades, prestaciones o servicios) en los siguientes casos:

- Artículo 11.2: Las entidades locales proporcionarán protección administrativa a las personas consumidoras y usuarias, con arreglo a lo dispuesto en los títulos IV y V del anteproyecto, especialmente a las personas vulnerables y colectivos de especial protección (Obligación genérica).
- Artículo 22: Las “corporaciones locales” (sic) ejercerán las acciones judiciales pertinentes para hacer cesar las actividades lesivas al consumo (Obligación explícita)
- Artículo 34.2: Las entidades locales informarán a las personas sobre los medios para el resarcimiento de daños y perjuicios (Obligación positiva condicionada a la existencia de Oficinas de Consumo)
- Artículo 34 bis: Las entidades locales promoverán la celebración de convenios (Obligación genérica)
- Artículo 41: Las entidades locales llevarán a cabo una serie de actuaciones administrativas en materia de información (Obligaciones específicas condicionadas a la existencia de Oficinas de Consumo)
- Artículo 42: Las entidades locales colaborarán con Kontsumobide en la organización de campañas informativas (Obligación genérica)
- Artículo 44: Creación y coordinación de oficinas de información:
  - El artículo 44.1 prevé que Kontsumobide *promoverá* la creación de oficinas de consumo dependientes de los ayuntamientos u otras entidades locales. Puede ser vista esa facultad como una injerencia sobre la autonomía local, salvo que se pretenda estimular la gestión mancomunada de tales oficinas, en cuyo caso sería oportuno reflejarlo así.
  - El artículo 44.2 parte del principio de proximidad a la hora de crear oficinas municipales, pero añade que se procurará la existencia como mínimo de “una oficina en la comarca”. Las comarcas como entidades locales, con la salvedad de las especificidades del régimen foral alavés, no tienen existencia jurídica, existen comarcas naturales o geográficas, pero no es muy recomendable usar una noción tan imprecisa en un texto legal.
  - El artículo 44.3 contiene una competencia de “coordinación” en su tarea de información de las Oficinas Municipales de Consumo y, asimismo, recoge una serie de prestaciones subsidiarias que serán ejercidas por Kontsumobide en *los términos que reglamentariamente se determinen*. La implantación de “una red informática” parece atribuirse también al Instituto Vasco de Consumo, pero ello debería circunscribirse a la determinación de los elementos tecnológicos que hagan viable la interoperabilidad y no condicionar el ejercicio de tales competencias.
- Artículo 47: Colaboración de las entidades locales con *Kontsumobide* para el desarrollo de programas de formación de especialistas (Obligación genérica)
- Artículo 48: Fomento por parte de las entidades locales del asociacionismo de las personas consumidoras y usuarias (Obligación genérica).
- Capítulo VIII: Derechos lingüísticos de las entidades públicas (artículo 69). Fomento del impulso del euskera (artículo 72). Se deberían adecuar algunas de esas previsiones al menos en el ámbito local (especialmente las recogidas en el artículo



69) al Decreto de euskera (Decreto 179/2019, de 19 de noviembre), o al menos hacer referencia al mismo (reenvío).

Título IV.- Actuaciones administrativas de protección jurídica de las personas consumidoras y usuarias.

50.- En este Título IV del anteproyecto se regulan determinadas actuaciones administrativas que comportan también en algunos casos obligaciones nuevas a los municipios (en este caso no se discrimina sobre su ejercicio en función de determinados criterios, pero parece obvio que si no se disponen de Oficinas de Información en determinados ayuntamientos, difícilmente se podrán ejercer tales actuaciones. Así, el artículo 73 es claro en sus términos: 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*. Es, por tanto, una obligación positiva que no admite elusión y que los municipios deberían ejercer. Lo que comportará, a no dudarlo, recursos adicionales.

51.- La novedad más relevante reside en la incorporación de la Mediación, cuya regulación se prevé en el capítulo II del citado título IV. Concretamente, en su artículo 79, relativo a una importante materia como es el procedimiento de mediación en ejecuciones hipotecarias de vivienda habitual, se prevé expresamente que las entidades locales llevarán a cabo las actuaciones necesarias para que se facilite un procedimiento de mediación previo a la intervención de otras instancias”.

Título V.- Actuaciones administrativas de vigilancia y control.

52.- Se trata de un Título especialmente importante para los municipios vascos, puesto que establece una serie de obligaciones positivas o actuaciones propias que deberán llevar a cabo los ayuntamientos, aunque el anteproyecto siga empleando el término más general (que agrupa a las mancomunidades y a otras figuras propias del Territorio Histórico de Álava, Cuadrillas y Hermandades) de entidades locales.

53.- La presencia de las entidades locales en el redactado de este título es constante, pudiendo resaltar los siguientes puntos:

- Artículo 88: Las entidades locales *llevarán a cabo* las actuaciones de vigilancia y control necesarias para garantizar la protección de las personas consumidoras y usuarias.
- Artículo 88.2: Se faculta a *Kontsumobide* para *dirigirse a las demás administraciones públicas proponiendo medidas para garantizar esa protección*. Obviamente la referencia a las demás administraciones públicas engloba a las entidades locales. Siendo “propuestas” no se ve problemas al redactado.
- Artículo 89: Las entidades locales competentes *ejercerán de forma constante y coordinada las labores de vigilancia y control desarrollando las inspecciones necesarias y sancionando, en su caso*.
- Artículo 90: Las entidades locales *podrán advertir* de determinados incumplimientos y, en su caso, adoptar medidas.
- Artículo 93: Las entidades locales *podrán adoptar, mediante acuerdo motivado, medidas provisionales urgentes* en una serie de supuestos que se tasan en el citado precepto.

- Artículo 97.2: Las entidades locales podrán informar sobre riesgos o irregularidades detectadas en los bienes o servicios afectados por medidas provisionales y definitivas.
- Artículo 102: Pruebas analíticas en laboratorios designados por entidades locales
- Artículo 103.2: Análisis realizados por personal titulado y autorizado por las entidades locales.

54.- Tales actuaciones administrativas de vigilancia y control cabe presumir que solo serán ejercidas por aquellos municipios que dispongan de personal de inspección, pero no se explicita así en ningún precepto, aunque se puede derivar de alguno de ellos (artículo 89). Convendría que si ello es así se expresara de modo claro y preciso, puesto que los municipios de escasa población o baja capacidad de gestión no podrían realizar tales actividades si no es de forma mancomunada.

#### Título VI.- Inspección de consumo.

55.- Las competencias locales (o municipales) derivadas de este título se han de interpretar de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del anteproyecto, donde se dota de *carácter dispositivo a la obligación de disponer de personal de inspección de consumo en los ayuntamientos*, lo que derechamente conduce a un modelo concurrencial. La expresión que se utiliza en el artículo 107.1 (“en su caso”) así parece advertirlo.

56.- No obstante, a pesar de reconocerse a los municipios la facultad de crear la inspección (una competencia de *gestión* y, por tanto, que cabe entenderla subsumida en el artículo 17.1.11) LILE), lo cierto es que se sujeta en su organización y funcionamiento a lo que se determine reglamentariamente (artículo 108). Habrá que ver, por tanto, cómo se materializa ese desarrollo reglamentario para determinar si efectivamente hay o no respeto a la autonomía municipal y, más concretamente, a las potestades de autoorganización que forman parte consustancial de la autonomía municipal.

#### Título VII.- Potestad sancionadora.

57.- Por lo que respecta al título VII, relativo a la potestad sancionadora, hay que hacer asimismo un reenvío a lo establecido en el artículo 5 y a las observaciones formuladas en su momento, puesto que el ejercicio de esa potestad por parte de las entidades locales se sujeta a la condición de que dispongan de personal de inspección (artículo 5.1 c) del anteproyecto). Esa potestad se puede ejercer por los ayuntamientos, a través de sus órganos competentes, para la imposición de sanciones hasta 50.000 € por la comisión de infracciones leves y graves (artículo 120). Este sistema de atribución de competencias (realmente de una potestad que se engloba en las facultades de *gestión*) condicionada a la existencia o no de personal de inspección provoca –como ya ha sido expuesto en las páginas anteriores- una articulación de un sistema de reparto de competencias con criterios de concurrencia imperfecta o de carácter condicionado, que tiene complejo encaje con lo establecido en la LILE.



## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1.- El presente Informe tiene por objeto el análisis del Anteproyecto de la Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, y se emite de conformidad con lo establecido en los artículos 87.1, 88.1.a), 90 y 91 de la Ley 2/2016, de 2 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Su objeto, por tanto, se circunscribe a analizar el citado Anteproyecto desde su encaje al principio de autonomía local, a las competencias propias de los municipios vascos, así como a la garantía de la autonomía y suficiencia financiera de tales entidades como consecuencia de las medidas incorporadas en la propuesta normativa.

2.- En el trámite de alegaciones y participación de las administraciones públicas afectadas compareció EUDEL. Y sus aportaciones sobre competencias y financiación han sido tenidas en cuenta para elaborar el presente Informe y sus conclusiones.

3.- La peculiaridad que ofrece el sistema de alerta temprana situado en manos e la Comisión de Gobiernos Locales cuando el Informe trata de anteproyectos de Ley es obvia: si el órgano proponente no aceptara todo o parte de las propuestas recogidas en este Informe y que se sintetizan en estas Conclusiones, se debería constituir, en los plazos indicados y de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 LILE, una Comisión Bilateral encargada de buscar puntos de encuentro o, en su caso, limar las diferencias que pudieran existir.

5.- Con carácter previo al análisis de la posible afectación a las competencias municipales y al régimen de financiación es necesario llevar a cabo un encuadre conceptual del problema con la finalidad de comprender cabalmente el alcance del mismo. Las competencias municipales propias se prevén expresamente en la LILE (artículo 17.1), pero el artículo 17.1 de la LILE, si bien es una norma atributiva de competencias propias a los municipios a efectos de descartar la aplicabilidad del artículo 7.4 de la LBRL ("competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación") o del artículo 16 LILE en aquellas materias que allí se recogen (en relación con lo establecido en la disposición transitoria primera, dos, LILE), actúa asimismo como garantía funcional o de reserva de funciones reconocidas a los municipios en cada ámbito material que el legislador sectorial posterior no podrá afectar, salvo que se acuda a lo establecido en el artículo 17.2 "in fine" de la LILE ("Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada de forma expresa").

El artículo 17.1.11) de la LILE establece que los municipios dispondrán de competencias propias en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias, ejerciendo a tal efecto las facultades de "ordenación" y de "gestión". Por tanto, el legislador sectorial, en los términos puestos en el artículo 17.2 LILE debe respetar tales funciones o facultades.

El anteproyecto omite en todo momento que los municipios dispongan de funciones o facultades de "ordenación", lo que implica que se les vedaría el ejercicio de potestades normativas en esta materia, representando esa lectura una modificación sustantiva de la reserva funcional que establece la LILE, la cual solo podría llevarse a cabo de forma motivada de

acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (reflejándolo en la propia exposición), así como de manera expresa (esto es, en una disposición final de la Ley). Nada de esto se hace y aunque se hiciera se plasmaría una seria limitación del principio de autonomía municipal tal y como fue configurado por la propia LILE.

Por otra parte cabe añadir que las competencias municipales propias serán determinadas, en todo caso, por Ley del Parlamento Vasco o norma foral, una operación que en verdad no lleva a cabo plenamente el Anteproyecto de Ley de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, pues si bien es cierto que se recogen las competencias de las entidades locales (artículo 5), no lo es menos que en determinados casos que se citan en el presente Informe (esencialmente creación de Oficinas de Información a personas consumidoras y usuarias, así como potestad sancionadora si se dispone o no de personal de inspección) su ejercicio se condiciona a que converjan determinados elementos o circunstancias, lo que conduce a que la determinación de competencias municipales no queden claramente determinadas en la Ley y queden, por tanto, al albur de determinadas circunstancias fácticas, lo que conduce derechamente a la articulación de un modelo de reparto competencial con tintes de concurrencia, pues en aquellos supuestos que no actúa la Administración Municipal o las entidades locales entra subsidiariamente a ejercer esa competencia la Administración de la Comunidad Autónoma (Kontsumobide). En todo caso, se debería justificar en la exposición de motivos que, tales decisiones normativas, encuentran acomodo en los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad antes citado, motivándose así de forma adecuada.

6.- Tal como se ha expuesto, los aspectos relativos a los posibles impactos financieros sobre las competencias municipales están ausentes de cuantificación en el expediente de elaboración de la propuesta normativa del Anteproyecto. La "Memoria económica" expone expresamente que "la presente norma carece de incidencia presupuestaria directa para los Ayuntamientos y otras Administraciones Públicas", pero no se realiza ningún estudio pormenorizado de las actividades, prestaciones o servicios que para los municipios vasco u otras entidades locales comporta la inclusión de nuevas obligaciones derivadas de la regulación que se propone que innova determinados aspectos de la hasta hoy en día vigente (Ley 6/2003), tal como se reconoce en el presente Informe. No hay, por consiguiente, ningún estudio económico-financiero de impactos que sobre la suficiencia financiera de las haciendas Locales pueda implicar tal disposición normativa, limitándose una y otra vez a indicar que no hay repercusiones de gasto complementarias a las que ya existían anteriormente.

Una vez más, por consiguiente, se parte del criterio de efecto neutro del Anteproyecto en cuanto a posible afectación a la suficiencia financiera de las Haciendas municipales. Se parte, en consecuencia, de unas valoraciones genéricas y abstractas afirmando que la puesta en marcha de ese nuevo marco normativo en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias no tendrá ningún impacto presupuestario sobre las entidades locales, pues, según constata la Memoria, los ayuntamientos seguirán haciendo lo mismo que realizaban antaño.

Esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi quiere reiterar que la Memoria Económica que se adjunta al expediente, no contiene ni el más mínimo análisis económico financiero de los posibles impactos que pudiera tener la norma propuesta sobre las Haciendas municipales de los ayuntamientos vascos. No hay, en efecto, ningún estudio, por mínimo que sea, de carácter cuantitativo que proyecte las nuevas exigencias normativas sobre las posibles actividades, prestaciones o servicios que deberán llevar a cabo las Administraciones Públicas y, particularmente, el nivel local de gobierno. Por lo que esta Comisión entiende que no se cumplen en ningún caso las exigencias mínimas que requieren los artículos 18 y 112 de la LILE



Tampoco puede tener acogida, a juicio de esta Comisión, el argumento de que resulta aplicable en esta materia la disposición transitoria primera de la LILE. En el presente Informe ya se ha acotado de forma precisa el alcance interpretativo de esa disposición transitoria, que no es en absoluto aplicable al presente supuesto. Por tanto, conviene poner el foco en el artículo 18 LILE. Para ello es muy importante tener en cuenta que el artículo 18.1 y 3 de la LILE anuda la suficiencia financiera de los municipios a que el anteproyecto de Ley no solo proponga competencias, sino que lleve a cabo una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias. No cabe duda de que, como se expone en el análisis del articulado del Anteproyecto de Ley realizado en este Informe, hay datos objetivos suficientes para considerar que sí se concretan servicios, actividades o prestaciones que deben realizar los ayuntamientos y que antes (con el marco normativo vigente no realizaban). Y esto ni se identifica ni se cuantifica. Con lo cual es muy difícil ciertamente justificar que el efecto financiero es neutro.

En conclusión, si el legislador sectorial lleva a cabo “una concreción de servicios, actividades o prestaciones derivadas de competencias atribuidas como propias”, aunque ella no implique, en ningún caso, una modificación del statu quo competencial, está obligado, como bien expuso el escrito de alegaciones de EUDL y recoge expresamente el artículo 18.3 “in fine” de la LILE, a “recoger en un anexo específico la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello conlleve en su conjunto un mayor gasto para las administraciones públicas vascas en su totalidad, salvo que así lo autorice el Consejo Vasco de Finanzas Públicas, previa consulta evacuada al efecto”.

No conviene detenerse en la finalidad de tan importante precepto, que por lo demás no hace sino concretar a la realidad institucional y financiera vasca la previsión recogida en el artículo 25.4 LBRL, si bien en otros Informes de esta Comisión se ha procedido a explicitar el alcance exacto y la pretensión de ese modelo de adecuación de la suficiencia financiera de las entidades locales vascas cuando los ayuntamientos se ven sobrecargados de actividades, prestaciones o servicios que en el anterior marco normativo no tenían. No resulta, por tanto, asumible que un cambio normativo que establece una serie de obligaciones adicionales a los poderes públicos, también a los locales, no tenga impactos sobre los recursos públicos (tanto de personal, de medios o financieros) que han de ponerse al servicio de ese nuevo marco normativo que se pretende impulsar. Solo un estudio analítico, que el departamento no ha hecho, de qué obligaciones adicionales (actividades, prestaciones o servicios) se encomiendan a las administraciones públicas y en este caso a los municipios, podría dar luz sobre las verdaderas necesidades de suficiencia financiera que se produzcan en cada caso. Pero ello ni se ha hecho esta vez ni tampoco en los anteriores anteproyectos de Ley que ha examinado esta Comisión, por lo que cabe concluir que el artículo 18.3 de la LILE está siendo sistemáticamente incumplido por los legisladores sectoriales.

7.- Sobre el contenido del Anteproyecto de Ley el presente Informe es suficientemente explícito a la hora de identificar algunas propuestas de mejora que se trasladan para su valoración por el órgano promotor de la iniciativa normativa, junto con algunos aspectos que deberían ser objeto de ajuste en la redacción en los términos que también se expresan. Esta Comisión reenvía en sus aspectos de detalle a lo que se recoge expresamente en el cuerpo de este Informe. Pero el punto determinante en el que esta Comisión de Gobiernos Locales debe poner el acento, dadas sus atribuciones conferidas por la LILE, es en lo que respecta a las competencias municipales y a su regulación recogida en el artículo 5 del anteproyecto, sobre el que, sin perjuicio que se despliegue a lo largo del texto, se deben reiterar las siguientes conclusiones:

- El artículo 5 sigue, a grandes líneas, el esquema y contenido trazado en el vigente aún artículo 68 de la Ley 6/2003. Se incorporan es cierto algunas novedades aparentes y



ciertos matices. Pero así como cuando se aprobó la Ley 6/2003 no existía ninguna regulación general en materia local en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el anteproyecto se dicta una vez vigente la Ley de Instituciones Locales de Euskadi que, en los términos que en ella se contienen, se debe respetar su contenido en materia de competencias municipales o, en su caso, proceder a una reforma expresa, pero nunca tácita (artículo 17.2 LILE).

- Lo anterior es muy importante porque el esquema del anteproyecto sobre el que se asienta el reparto de competencias entre Administración General de la Comunidad Autónoma y entidades locales vascas en materia de consumo, sigue la línea establecida en 2003, que era la de diseñar un modelo de distribución de competencias con elementos propios del modelo concurrencial, donde en determinadas ocasiones la delimitación de competencias no es precisa y depende de factores tales como la existencia de una Oficina Municipal de Consumo o de la disponibilidad o no de personal de inspección, cuando no se condiciona su ejercicio a la concurrencia de conceptos jurídicos indeterminados o situaciones fácticas imprecisas tales como las previstas en el apartado 3 del citado artículo 5 del anteproyecto.
- En otros términos, el anteproyecto –como así se recoge en la exposición de motivos y se deriva del propio expediente de tramitación del procedimiento de elaboración- es altamente tributario del modelo diseñado en la Ley 6/2003, del que únicamente se dedica a actualizar. Pero esta operación, lícita en términos de técnica normativa, no lo es en el fondo en cuanto ignora que todos los municipios vascos tienen atribuidas competencias propias en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias, con una reserva, a su vez, de funciones en lo que respecta a ordenación y gestión. La LILE, por tanto, no admite un modelo concurrencial de reparto de atribuciones, sino una serie de excepciones que están tasadas en el propio artículo 17.2, que comporta la adecuación motivada de esas facultades a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (algo que se debería hacer en la exposición de motivos), siempre que quede constancia expresa de tales modificaciones en tal anteproyecto (que, en buena técnica legislativa, como exigió la COJUA a la LTH, se debería manifestar en una disposición final del propio texto del anteproyecto, si se modificara expresamente la LILE en su condición de ley institucional).
- Así, llama poderosamente la atención –como se decía más arriba- que el anteproyecto no incluya como facultad inherente al ejercicio de las competencias propias en esta materia por los municipios, la función de ordenación o la capacidad que tienen los ayuntamientos de ejercer su potestad normativa en la materia
- Por tanto, en el artículo 5 del anteproyecto se debería recoger expresamente que, en el ámbito de sus propias competencias, los municipios vascos y el resto de entidades locales dispondrán de la facultad de ordenación o del ejercicio de la potestad normativa, de conformidad con el alcance que a la expresión “ordenación” da la Carta Europea de Autonomía Local. Se podría añadir dentro del marco de lo que prevea la normativa autonómica y en complemento y desarrollo de ésta con la finalidad de mejorar el nivel de protección que, en esta materia, dispondrán los consumidores y usuarios. Esta Comisión de Gobiernos Locales considera especialmente importante que se incluya esta previsión o, en su defecto, que se recoja expresamente una modificación del artículo 17.1.11) LILE en la que se suprima la expresión “ordenación”, lo que desde el punto de vista de la autonomía municipal, caso de materializarse, implicaría un claro retroceso en relación con la situación aprobada en su día por el Parlamento Vasco (LILE).
- En cuanto a las competencias específicas que se recogen en el artículo 5.1 del anteproyecto ya hemos dicho que presentan similitudes con las establecidas en el artículo 68 de la Ley 6/2003, pero también algunas diferencias de matiz que ahora no



procede ahondar, pues ya han sido tratadas en momentos anteriores de este Informe. Pero conviene incidir en lo siguiente:

- Se mantiene la competencia de “realizar la inspección de bienes y servicios” para comprobar, entre otras cosas, el cumplimiento de la normativa vigente. La cuestión clave es que esa normativa será mucho más exigente y, por tanto, requerirá inevitablemente más recursos y medios para garantizar su aplicación.
  - También se mantiene la competencia de adoptar medidas en casos de crisis o emergencias, con las salvedades recogidas en el apartado 3 del mismo artículo 5.
  - La potestad sancionadora se incluye expresamente en las competencias municipales, aunque ya estaba implícita en la anterior normativa, pero condicionado su ejercicio a que el ayuntamiento (por sí mismo o por medio de la mancomunidad de tales servicios) cuente con personal inspector de consumo. Este es un ejemplo obvio de una competencia condicionada, que los ayuntamientos de menor población y menos recursos no la ejercerán, salvo que la mancomunen. Pero la Ley no estimula esa mancomunidad, aunque cabe entender que en este caso es plenamente aplicable la LILE que sí lo hace.
  - Las actuaciones de información y formación en materia de consumo, que también se atribuyen a las entidades locales, se condicionan asimismo a que se disponga de Oficinas Municipales de Información en la materia.
  - Y, en fin, se incluye, dentro de los sistemas de resolución de conflictos a la mediación, que no aparecía recogida en la Ley 6/2003.
- El artículo 5.2, también siguiendo el planteamiento de la Ley 6/2003, utiliza la expresión “duplicidad” que, en el actual marco normativo vigente tras la aprobación de la LRSAL (artículo 7.4 LBRL) y de la LILE (artículo 16), tiene unas connotaciones estrechamente ligadas, respectivamente, con el ejercicio de “las competencias distintas de las propias o de las ejercidas por delegación) o con las actividades, prestaciones y servicios que derivan de competencias municipales que no son propias. Se destila, por tanto, una confusión conceptual que parece poner en entredicho que los municipios tengan competencias propias en esa materia (potestad sancionadora en consumo), pues aunque se reconoce su ejercicio éste se condiciona a que lo comuniquen a Kontsumobide, así como las órdenes de incoación de expedientes sancionadores y las respectivas resoluciones sancionadoras. Para evitar esa confusión, propia de un modelo concurrencial de competencias, se propone que se cambie el enunciado inicial del precepto en los siguientes términos: “Con objeto de adecuar el correcto ejercicio de las responsabilidades sancionadoras y evitar disfunciones por parte de los diferentes niveles de gobierno, los ayuntamientos que, a tenor de lo dispuesto en el apartado 1 c) de este artículo, asuman las facultades propias del ejercicio de la potestad sancionadora, en aras a la efectividad de los principios de colaboración y cooperación, mediante convenio suscrito al efecto, comunicarán dicha circunstancia a Kontsumobide (...)”
  - Mayor importancia tiene la facultad extraordinaria de intervención que se atribuye a Kontsumobide a través de la cual puede desplazar el ejercicio ordinario de las competencias propias municipales en esta materia (en los supuestos previstos en los apartados a), b) y c) del artículo 5.1), cuando concurren una serie de circunstancias tales como la “inactividad o abstención grave y permanente de la actuación municipal”, así como por la “transcendencia de la infracción, en función de la extensión y de la gravedad de las conductas lesivas, número de personas consumidoras y usuarias afectadas y urgencia”. Se reconoce que el Instituto Vasco de Consumo “dará participación al ayuntamiento afectado con objeto de garantizar la efectividad de las medidas que se adopten”. Esta redacción da a entender que la participación es “ex post”, cuando, dada la fuerte restricción que estas medidas representan de la autonomía municipal (no se olvide que están en juego competencias propias de los ayuntamientos) debería darse

audiencia previa a los municipios (o, en el primer caso, un requerimiento de incumplimiento en los términos establecidos en el artículo 6o LBRL). Esta Comisión advierte que este precepto, con el trazado actual que está recogido en el anteproyecto, vulnera la autonomía municipal constitucional y legalmente garantizada y, si se pretende mantener, deberían llevarse a cabo ajustes notables de redacción que aquilataran el respeto a la autonomía municipal y las competencias propias de los ayuntamientos en esta materia, regulando un procedimiento “ad hoc” y permitiendo que los municipios puedan ejercer su derecho de audiencia y, en su caso, recurrir ante los tribunales de justicia tales decisiones en caso de inconformidad con aquellas.

En suma, esta Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi informa que el Anteproyecto de Ley de estatuto de personas consumidoras y usuarias tal y como está formulado actualmente no representa una lectura adecuada de lo que representa la garantía de la autonomía municipal y de la suficiencia financiera tal como están reconocidas en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, al no respetar plenamente las competencias municipales propias en ese ámbito material puesto que no recoge ninguna referencia a las facultades de ordenación que tienen los ayuntamientos vascos 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 o de cierta impronta concurrencial, ya que cuando no actúa la entidad local lo hace Kontsumobide.

Por tanto, el citado Anteproyecto debería 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 en virtud del cual la no creación de Oficinas de Información de Consumo o la no disponibilidad de personal de inspección, eximen a determinados ayuntamientos de asumir esas competencias, lo que implica una modulación de las facultades establecidas en el artículo 17.1.11) LILE.
- 2) Reconocer como competencia propia de los municipios la facultad de ordenación o de ejercicio de la potestad normativa en materia de consumo, de acuerdo asimismo con lo establecido en el artículo 17.1.11) LILE, y en los términos recogidos en el cuerpo del presente Informe.
- 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 vascos 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 de Euskadi.
- 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 para su tramitación anterior.



Por tanto, estas son las propuestas de modificación que eleva la Comisión de Gobiernos Locales de Euskadi al departamento promotor del citado Anteproyecto, con ruego expreso de que por parte del citado departamento se le notifique la admisión íntegra o no de tales modificaciones propuestas, a los efectos recogidos en el artículo 90 de la LILE y la convocatoria, en su caso, de la Comisión Bilateral en los plazos estipulados en la norma que intente alcanzar, en el supuesto de que existiera discrepancia, un acuerdo sobre los puntos anteriormente expuestos.

En Bilbao, a 21 de enero de 2020



Gorka Urtaran Agirre  
Vitoria-Gasteizko alkatea/Alcalde de Vitoria-Gasteiz



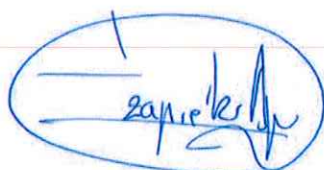
Aitziber Oliban Gutierrez  
Erandioko alkatea/Alcaldesa de Erandio



Miren Koldobike Olabide Huelga  
Legazpiko alkatea/Alcaldesa de Legazpi



Josune Irabien Marigorta  
Amurrioko alkatea/Alcaldesa de Amurrio



Ager Izagirre Loroño  
Mungiaiko alkatea/Alcalde de Mungia



Ane Beitia Arriola  
Elgoibarko alkatea/Alcaldesa de Elgoibar



Angela Eguia Liñero  
Gordexolako alkatea/Alcaldesa de Gordexola



Txomin Sagarzazu Ancisar  
Hondarribiko alkatea/Alcalde de Hondarribia



Eneko Maioz Ganboa  
Orexako alkatea/Alcalde de Oresa

Txelo Auzmendi Jiménez  
Asparrenako alkatea/Alcaldesa de Asparrena



Iñigo Gaztelu Bilbao  
Larrabetzuko alkatea/Alcalde de Larrabetzu



Alfonso Gil Invernón  
Bilboko Zinegotzia/Concejal de Bilbao