



CIRCULAR Nº 1/2018 DE 2 JULIO, DE LA SECRETARÍA GENERAL DE VIVIENDA, ARQUITECTURA Y POLÍTICAS DE CONSUMO SOBRE EL DESARROLLO DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN LAS UNIDADES PERIFÉRICAS DEL INSTITUTO DE CONSUMO DE EXTREMADURA.

1.- OBJETIVO.

De conformidad con el artículo 5. f) del Decreto 265/2015 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Políticas Sociales y se modifica el Decreto 222/2008, de 24 de octubre, por el que se aprueba los Estatutos del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencias y el artículo 8.2 apartados a) b) y c) del Decreto 214/2008, de 24 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto de Consumo de Extremadura (en adelante INCOEX), corresponde a la Dirección General del Instituto el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Dirigir el Instituto y hacer cumplir y ejecutar los acuerdos del Consejo de Dirección.
- b) Impulsar y supervisar todas las actuaciones propias del Instituto.
- c) Dirigir, ordenar, planificar, coordinar y programar los mecanismos de control de la aplicación de la normativa sobre disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios.

En ejecución de las facultades reseñadas, el artículo 71.3 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura regula las circulares como *“normas administrativas internas dictadas por los órganos superiores o directivos y dirigidas a los órganos y unidades que de ellos dependen, encaminadas a recordar la aplicación de determinadas disposiciones legales o indicándoles una interpretación adecuada al espíritu y principios de tales disposiciones*



con el fin de aplicar en el ámbito de la actuación administrativa una interpretación homogénea de estas”.

En virtud de la normativa citada y a la vista de la necesidad de establecer criterios uniformes en la aplicación e interpretación de la legislación vigente que atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo a los distintos órganos y Unidades del Instituto de Consumo de Extremadura, se hace preciso promover la presente circular en aras de delimitar el marco competencial de ejercicio de esta potestad, tanto en el ámbito territorial como material, y otorgar así, a los órganos competentes de consumo de esta Comunidad Autónoma, homogeneidad y seguridad jurídica en su ejercicio.

2.- CONSIDERACIONES GENERALES.

Dentro del marco legal establecido por el artículo 51 de nuestra Constitución, corresponde a nuestra Comunidad Autónoma promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores o usuarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 6/2001 de 24 de mayo, Estatuto de los Consumidores de Extremadura y el artículo 9.18 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Este último atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en consumo, regulación de las medidas de prevención, protección y defensa de los consumidores y usuarios, de sus derechos y de los órganos y procedimientos de mediación y lucha contra el fraude.

La citada Ley 6/2001, de 24 de mayo, que tiene por objeto y ámbito de aplicación la defensa y protección de los derechos e intereses de los consumidores y el establecimiento de los principios y normas para la mejora de calidad de la vida de quienes ostenten tal condición en el territorio de la Comunidad de Extremadura, hace mera referencia al ejercicio de la potestad sancionadora en su artículo 27, así, *"corresponde a la administración pública autonómica el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo a través de los órganos que la tengan atribuida como propia en virtud de la legislación vigente"*.



Pues bien, la justificación de la presente Circular se deduce principalmente, por un lado, en la insuficiente determinación y/o clarificación que el mencionado artículo 27 realiza sobre la competencia sancionadora de nuestros órganos, especialmente en aquellos supuestos en los que concurren infracciones suprarregionales, esto es, cuando las conductas tipificadas se desarrollan, manifiestan o se proyectan sobre distintas CCAA, o incluso por la incidencia que el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable pudiera tener en este ejercicio. En cuanto a los efectos de esta última incidencia resulta trascendental la reciente Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional número 111/2017, de 5 de octubre de 2017 (Recurso de inconstitucionalidad 1454-2014), que modifica el régimen de aplicación del artículo 21 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante LGUM), respecto de la autoridad competente en la supervisión y control de los operadores.

Por otro lado, la necesidad de corroborar y determinar el alcance de la competencia sancionadora de los órganos de consumo a propósito de aquellas infracciones que tienen proyección tanto en el ámbito de consumo como en el de otra legislación sectorial.

3. DELIMITACIÓN COMPETENCIA TERRITORIAL.

De acuerdo con lo dispuesto en su Disposición final primera, relativa al título competencial, el título IV Potestad sancionadora del libro primero Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante TRLGDCU), tienen carácter básico. En lo que interesa al presente su artículo 47 dispone:

“Artículo 47 Administración competente

1. Las Administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios



cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable.

2. Las infracciones se entenderán cometidas en cualquiera de los lugares en que se desarrollen las acciones u omisiones constitutivas de las mismas y, además, salvo en el caso de infracciones relativas a los requisitos de los establecimientos e instalaciones o del personal, en todos aquellos en que se manifieste la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores y usuarios protegidos por la norma sancionadora".

Analizando este precepto, puede llegarse a la conclusión de que el legislador no ha hecho sino multiplicar la competencia por razón del territorio sin establecer ninguna regla de preferencia o de orden, ni de prioridad temporal en la instrucción de expedientes sancionadores en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

Pues bien, pudiera también deducirse que con la posterior aprobación de la LGUM se da respuesta a la problemática que puede surgir con la aplicación del referido precepto del TRLGDCU, en concreto, evitar que se produjesen situaciones de sanciones que vulnerasen el principio *non bis in idem*, esto es, que un mismo hecho resultara sancionado más de una vez, o lo que es lo mismo, que no se imponga duplicidad de sanciones en los casos en que se desprenda identidad de sujeto, hecho y fundamento. En concreto, su artículo 21, apartado segundo, determina la autoridad competente en la supervisión de los operadores cuando ésta no sea estatal, incluyendo en su apartado tercero una suerte de fórmula de inhibición cuando en dicha supervisión o control coincidiesen varias administraciones interesadas:

"2. Cuando la competencia de supervisión y control no sea estatal:

a) Las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica.



b) Las autoridades de destino serán las competentes para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica.

c) Las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo.

3. En caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del producto, se comunicará a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan”.

A efectos de una mejor ilustración se relacionan definiciones a tener en cuenta según Anexo de la citada LGUM:

- Autoridad de origen: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica. Se entenderá que un operador está establecido legalmente en un territorio cuando en ese lugar se acceda a una actividad económica y a su ejercicio.
- Autoridad de destino: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, mediante establecimiento o sin él.

Pues bien, la reciente Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional número 111/2017, de 5 de octubre de 2017 (Recurso de inconstitucionalidad 1454-2014) declara inconstitucional y nulo el apartado 2.c) del citado artículo 21, con base principal en los siguientes puntos:

- el Estado puede reconocer eficacia extraterritorial o supracomunitaria a las decisiones de las Administraciones autonómicas que, a la vista de la normativa



aplicada, respondan a un estándar de protección igual o similar. Por tanto, en ausencia de legislación común o centralizada, la existencia de «una pluralidad de legislaciones autonómicas» no implica necesariamente la imposibilidad de articular un sistema de eficacia extraterritorial de las decisiones de las Comunidades Autónomas.

- la STC 79/2017, declara inconstitucionales y nulos los artículos 19 y 20 LGUM, en los que se regula el principio de eficacia nacional. La letra c) del artículo 21.2 de la Ley 20/2013 tiene como fundamento el principio de eficacia nacional regulado en aquellos preceptos. Así pues, declarada inconstitucional y nula la previsión de que «cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado» (art. 19 de la Ley 20/2013), debemos declarar también la inconstitucionalidad y nulidad de la letra c) del artículo 21.2 de la Ley 20/2013".

Así, tras la citada STC, puede ultimarse que se mantiene vigente, exclusivamente y en lo que interesa al presente, lo dispuesto en el artículo 21.2 a) y b) y que la inhibición regulada en el apartado tercero en favor de otras administraciones autonómicas en calidad de autoridad de origen (atendemos al domicilio social del responsable), solo opera cuando:

- Las autoridades de origen sean las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica.

4. DELIMITACIÓN COMPETENCIA MATERIAL.

El TRLGDCU, en su artículo 47, apartado tercero, establece que *"las autoridades competentes en materia de consumo sancionarán, asimismo, las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios de los empresarios de los sectores que cuenten con regulación específica y las prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios"*.



A su vez, se tiene en cuenta en el presente las conclusiones alcanzadas en el informe sobre las competencias sancionadoras de las autoridades de consumo de las Comunidades Autónomas en sectores que cuentan con legislación sectorial, emitido el 9 de mayo de 2017 por la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y nutrición (AECOSAN) en virtud del procedimiento aprobado por la 8ª Conferencia Sectorial de Consumo.

En este sentido advertir que las diversas normativas sectoriales que ha desarrollado el Estado se centran en áreas específicas de actividad que se han considerado especialmente sensibles, como es el caso del sector financiero, de seguros,... No obstante, reiterada doctrina de los tribunales (especialmente el TSJ de Andalucía, entre otras, Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 13 octubre de 2015) consagran que la competencia contemplada en esta normativa sectorial no tiene carácter exclusivo, sin que pueda tener efectos de desplazar la legislación de protección al consumidor y las competencias que a las autoridades de consumo ostentan para su ejercicio efectivo.

Por todo lo expuesto, por la presente se establecen los siguientes criterios de interpretación, adecuados al espíritu y principios de las disposiciones anteriormente analizadas, con el fin de aplicar en el ámbito de la actuación administrativa del INCOEX una interpretación homogénea de éstas:

1.- A efectos de delimitar la competencia territorial en el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de consumo, se ratifica la aplicación por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura de lo dispuesto en el artículo 47 TRLGDCU, en concreto, estos órganos ejercerán dicha potestad cuando concurra cualquier de los siguientes supuestos, cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable:



- bien cuando las acciones u omisiones constitutivas de las infracciones en materia de consumo se entiendan cometidas en Extremadura, conforme a la normativa general o específica aplicable,

- bien cuando la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores y usuarios protegidos por la norma sancionadora se manifieste en Extremadura.

Se exceptúa de este criterio cuando se trate de infracciones relativas a los requisitos de los establecimientos e instalaciones o del personal (requisitos de acceso a la actividad económica), en cuyo caso se estará a la autoridad de origen.

2.- A efectos de delimitar la competencia material en el ejercicio de la potestad sancionadora en el ámbito de consumo, se confirma que los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura pueden entrar a conocer respecto de aquellos asuntos que afecten a los derechos e intereses de los consumidores que le son reconocidos tanto en el TRLGDCU como en las propias normas de defensa y protección de los consumidores y usuarios sectoriales o autonómicas, aunque incidan en sectores específicos como son los seguros, bancos, transporte, telecomunicaciones, etc., siempre que tales infracciones se tipifiquen como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios, así como las prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios.

En Mérida, a 2 de julio de 2018

LA DIRECTORA GENERAL DEL INSTITUTO DE CONSUMO

M^a Isabel Moreno Duque

