

PROBLEMAS COMPETENCIALES
EN LA TRAMITACIÓN DE
EXPEDIENTES SANCIONADORES
CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS
SANCIONADORAS

Los escenarios de concurrencia

- En demasiadas ocasiones, no exista una delimitación (ni siquiera imprecisa) entre los tipos de infracción definidos en la **normativa de consumo y en la normativa sectorial**, pues en muchos casos **la misma conducta infractora es encuadrable tanto en uno como en otro ámbito**, cuyo conocimiento es competencia de diversas autoridades.
- Por ejemplo (extraído de la STSJ Andalucía 4 febrero 2016 [RJCA 2016, 253]), **las irregularidades en la contratación de productos financieros complejos con consumidores** pueden ser constitutivas de una **infracción por incumplimiento de las normas relativas a la información precontractual [cfr. art. 47.1 g) LGDCU]**, pero la misma conducta está tipificada en la legislación del mercado de valores, que sanciona el incumplimiento de la obligación de información y protección al inversor (art. 284 TRLMV).
- El **solapamiento** de tipos de injusto y de **competencias sancionadoras** no solo es rechazable por razones de coherencia interna del Ordenamiento, sino, fundamentalmente, porque la multiplicación de sanciones puede originar una situación de *bis in idem* prohibido, con el consiguiente **derroche de los recursos públicos personales y materiales** invertidos en el procedimiento que condujo a la imposición de la sanción que deba **anularse**.

Incompetencia

- La incompetencia por razón de la materia está sancionada con la **nulidad radical, sin posible convalidación** (art 47.1 b], cfr. STS cont. 28 febrero 1995 [RJ 1995, 1491]).
- Por seguir con el mismo ejemplo de la contratación irregular de productos financieros complejos: si los respectivos regímenes (de la LGDCU y de la LMV) **no preservan intereses públicos distintos**, esta conducta **no puede sancionarse doblemente por la CNMV y las autoridades autonómicas de consumo**, de manera que **una de las dos resoluciones tendrá que ser anulada**.

Administración territorial competente

- Además de la concurrencia **competencial por razón de la materia**, ha de pensarse en la **administración territorialmente competente** para imponer sanciones por la comisión de infracciones cuando concurren **elementos situados en diversas CCAA** (domicilio de la entidad, lugar de celebración de contratos, domicilio de cada consumidor afectado).

Competencia de consumo y competencia sectorial

Se sancionan independientemente los **distintos hechos** concurrentes que lesionaron el **mismo interés público** (art. 46.7 LGDCU), salvo que se trate de acciones similares realizadas por un empresario en relación con una serie de productos o prestaciones del mismo tipo, que se tratará como única infracción, valorando la totalidad de la conducta (art. 46.8 LGDCU).

También se sancionan independientemente los **diferentes hechos** concurrentes que dañan **intereses públicos distintos** (art. 46.7 LGDCU).

En la medida en que las lesiones o los **intereses protegidos sean verdaderamente distintos** (porque el fundamento del deber infringido sea sustancialmente diferente), no habrá conflicto de competencia por razón de la materia ni riesgo de *bis in idem* prohibido

Preferencia ley especial

La conurrencia de infracciones que sancionen los mismos hechos “en función de idéntico ataque a los intereses públicos” se resuelve en favor de la ley “que prevea más específicamente la conducta realizada”, y si todos ofrecieran los mismos caracteres, el que establezca mayor sanción, todo ello sin perjuicio de la **aplicación preferente de las disposiciones sectoriales** respecto de aquellos aspectos que estén expresamente previstos en las disposiciones comunitarias de las que traigan causa (art. 46.5 LGDCU).

Así pues, con carácter general, la LGDCU dispone que **el conflicto competencial por razón de la materia ha de resolverse a favor de la ley especial**, criterio que ya había sido formulado con anterioridad por los tribunales.

Concurrencia de competencias por razón de la materia

Consumo, industria, agricultura y ganadería, sanidad, producción agroalimentaria, ordenación bancaria, instrumentos financieros, etc.

Dificultad de discernir los intereses públicos tutelados y de elegir cuál es la **ley especial** en cada caso, ley especial que, por cierto, puede ser también la de consumo.

Ejemplos jurisprudenciales

La comercialización de productos que infringen reglamentaciones técnico-sanitarias es una infracción de consumo, no sanitaria (SSTS 28 mayo 1979 [RJ 1979, 2600] y 28 febrero 1995 [RJ 1995, 1491]),

y la falta de calidad de productos con denominación de origen es competencia de consumo, pues es más específico que el interés general en preservar la denominación protegida (STS 24 enero 1998 [RJ 1998, 1080]).

Más ejemplos

La competencia sancionadora del **consejo regulador de la denominación** prevalece sobre la competencia autonómica sobre defensa de la producción agroalimentaria (STS 19 diciembre 2001 [RJ 2001, 6484]).

La **venta en rebajas o la venta a pérdida** sin cumplir la regulación aplicable no ha sido considerada infracción al régimen de Derecho de la competencia, sino **infracción de consumo** (SSTSJ Cataluña 30 mayo 2005 [RJCA 2005, 441], Comunidad Valenciana 15 enero 1990 [RJCA 1999, 27]).

La competencia de consumo prevalece sobre la competencia en industria a la hora de sancionar la **ausencia de hojas de reclamaciones**, de instrumentos de comprobación de medidas en estaciones de servicio o la venta de combustible adulterado (SSTSJ Islas Baleares 20 diciembre 2003 [JUR 2003, 16723], Andalucía 27 marzo 2000 [RJCA 2000, 941], Canarias 20 febrero 1999 [RJCA 1999, 363]).

Ámbito financiero

- En el ámbito financiero (banca, entidades financieras, entidades de seguros) el criterio mayoritario es que prevalece la **competencia de la administración sectorial** (según los casos, el Banco de España, la CNMV, la Dirección General de Seguros, etc.) **aunque la norma en materia de ordenación y supervisión de las entidades proteja también a los consumidores** (SSTS cont. 1 diciembre 1988 [1988, 10122], 9 octubre 1989 [RJ 1989, 7341], SSTSJ Andalucía 4 febrero 2016 y 1 febrero 1999 [RJCA 1999, 2368], Comunidad Valenciana 20 abril 2002 [RJCA 2002, 1040];


- Es competente el **Colegio Profesional para sancionar conductas de los colegiados** que dañen intereses de los consumidores (STSJ Comunidad Valenciana 10 septiembre 2003 [RJ 2003, 1047]).

COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LAS ADMINISTRACIONES DE CONSUMO

- Aclarar el concepto "**sectores que cuenten con regulación específica**" al que hace referencia el artículo 47.3
- y el concepto de "**autoridad competente**" al que se refiere el artículo 51.1, ambos del TRLGDCU.


COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LAS
AUTORIDADES DE CONSUMO DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SECTORES
QUE CUENTAN CON LEGISLACIÓN SECTORIAL

- 1. Si las **autoridades de consumo pueden entrar a conocer de las reclamaciones** de los consumidores cuando estas afecten a los derechos establecidos en materia de su defensa y protección, en sectores específicos seguros, bancos, transporte, telecomunicaciones ...)
- 2. Si los consumidores pueden llegar a acceder al **sistema arbitral de consumo** al objeto de obtener una respuesta vinculante, independientemente del sector de que se trate.

- 
- 3. Si existe inconveniente legal para que las **autoridades de consumo sancionen conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo**, dirigidas a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, **en cualquier ámbito sectorial**, máxime cuando tales conductas **no están previstas** en la normativa sectorial.
 - 4. Si el artículo 21 del TRLGDCU será de aplicación a todos los sectores, y las **infracciones derivadas de su incumplimiento** complementadas en su caso con las sectoriales, podrán ser sancionadas por las autoridades de consumo, con independencia del sector de que se trate.


1ª. Si las autoridades de consumo pueden entrar a conocer de las reclamaciones de los consumidores cuando estas afecten a los derechos establecidos en materia de su defensa y protección, en sectores específicos seguros, bancos, transporte, telecomunicaciones, ...)


- De conformidad con el artículo 51 de la Constitución Española, los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
- En cumplimiento de este mandato constitucional, el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (en adelante el TRLGDCU), incorpora, en el ámbito de las competencias estatales, el régimen general de la protección de los consumidores y usuarios.
- La **Ley no excluye ningún sector del ámbito de aplicación de su parte general**, por lo que podemos afirmar que se trata, por tanto, de una norma de carácter básico y horizontal que garantiza en todos los sectores un nivel mínimo de protección, y que como no podría ser de otro modo, **debe ser respetada por toda norma sectorial sobre la materia.**


- 
- Las distintas normas sectoriales **pueden regular aquellos aspectos no previstos** en el texto refundido, **pero en ningún caso contradecir sus disposiciones**, ya que por ese camino se vaciaría de contenido la Ley General. Se garantiza por otra lado la aplicación de aquellas normas sectoriales que, partiendo del nivel de protección previsto por la legislación general, otorguen **una mayor protección** a los consumidores y usuarios, siempre que respeten en todo caso el nivel de armonización que establecen las disposiciones del derecho de la Unión Europea. En tal sentido no debe olvidarse que el texto refundido recoge la transposición de diversas directivas europeas en materia de protección del consumidor, algunas de las cuales responden a un enfoque de armonización máxima.


Preferencia leyes sectoriales


- El artículo 59.2 del TRLGDCU establece la necesaria coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, especialmente con la regulación sectorial en materia de protección de los consumidores y usuarios, y dispone al efecto lo siguiente:
- «2. Los contratos con consumidores y usuarios se regirán, en todo lo que no esté expresamente establecido en esta norma o en leyes especiales, por el derecho común aplicable a los contratos.
- La regulación sectorial de los contratos con los consumidores y usuarios deberá respetar el nivel de protección dispensado en esta ley, **sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales** respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa.
- No obstante lo previsto en el párrafo anterior, la **regulación sectorial podrá elevar el nivel de protección** conferido por esta ley siempre que respete, en todo caso, las disposiciones del derecho de la Unión Europea.»


- 
- Por tanto, la normativa sectorial de que se trate deberá respetar siempre el nivel de protección dispensado por el TRLGDCU, salvo que derive de una norma comunitaria. En tal sentido, el derecho europeo ya se ha encargado de establecer la necesaria coherencia entre las normas de uno y otro ámbito, por lo que en la práctica no puede pensarse en posibles distorsiones.
 - En coherencia con ello y por lo que se refiere a la capacidad sancionadora de las Administraciones de Consumo, el **artículo 47 del TRLGDCU (derogado)**, por el que se regula la autoridad competente para sancionar las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios cometidas en territorio español, aparece redactado en los siguientes términos:


- 
- "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.
 - (. . .)
 - 3. 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 comercia/es desleales con los consumidores o usuarios (. ..). "

- 
- Por tanto, este artículo contiene las **reglas para la determinación de las autoridades competentes** para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de los consumidores y usuarios.
 - Las Administraciones públicas competentes para sancionar serán, en cada caso, las que tengan atribuida la **competencia por razón de la materia** con pleno respeto a la autonomía organizativa de las distintas Administraciones involucradas, como ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que únicamente exige que exista una **competencia sustantiva**:
 - "En este sentido ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencia/ autónomo (STC 156/1995, de 26 de octubre, F. 7) y que las Comunidades Autónoma tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio [RTC 1988, 227] F. 29)".

- 
- Por tanto, el apartado 3 de citado artículo determina claramente la potestad sancionadora de las administraciones autonómicas de consumo, incluso respecto de aquellos ámbitos en los cuales se "**cuenta con regulación específica**", como es el caso de los servicios financieros.
 - De este modo, las autoridades de consumo de las Comunidades Autónomas podrán sancionar las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios en el TRLGDCU y en la legislación sectorial de que se trate.
 - Por el contrario, **no podrán sancionar aquellas conductas que en la norma sectorial no sean tipificadas expresamente como tales, por ejemplo, las referidas a la ordenación, disciplina y supervisión de las entidades bancarias.**


- 
- Las diversas normativas sectoriales que ha desarrollado el Estado se centran en áreas específicas de actividad que se han considerado especialmente sensibles, como es caso del sector financiero y las posibles reclamaciones que se puedan generar en este ámbito.
 - Así, en el ámbito de los servicios financieros, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero establece la obligatoriedad de las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las empresas de servicios de inversión de contar con un **departamento o servicio de atención al cliente** encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos (art. 29 de la ley desarrollado por la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras). Además la Ley establece un **sistema propio de reclamaciones** ante los organismos supervisores en materia financiera en su artículo 30:

- 
- "1. Los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones atenderán las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios de servicios financieros, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, y que deriven de presuntos incumplimientos por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros.
 - Los servicios de reclamaciones atenderán también las consultas que formulen los usuarios de servicios financieros sobre las normas aplicables en materia de transparencia y protección a la clientela, así como sobre los cauces legales existentes para el ejercicio de sus derechos(. . .)"

- 
- De esta manera, por razón de especialidad, el Estado entra a regular un **sistema propio para la resolución de quejas y reclamaciones** en materia financiera, y lo hace en virtud de la competencia exclusiva que ostenta, de acuerdo con el artículo 149.1.11ª de la Constitución, en relación a las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
 - Sin embargo, la citada Ley no establece la obligación para los ciudadanos de tramitar sus reclamaciones a través de este cauce, sino que es una de las vías posibles al efecto. Se configura, por tanto, como un **procedimiento compatible con otros de carácter autonómico o local.**
 - De este modo, el artículo 14 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, por el que se regula el **régimen sancionador** en esta materia, dispone en su apartado 3, que "el régimen específico establecido en la presente orden se aplicará **sin perjuicio de la legislación general sobre consumidores y usuarios**".

Comunidad de Madrid

- Comunidad de Madrid, de conformidad con este marco legal, el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora dispone al efecto lo siguiente: "El ejercicio por la Administración de la Comunidad de Madrid de su potestad sancionadora se ajustará al procedimiento establecido en el presente Reglamento **en defecto total o parcial de procedimientos específicos para ámbitos sectoriales determinados**" (art. 1.1).
Precisando en el art. 4.1 que: "Serán competentes para iniciar y resolver el procedimiento sancionador los órganos que establezca la norma sustantiva sancionadora o, en su defecto, los que tengan competencia en la materia".


- 
- La norma básica que contempla el artículo 21 del TRLGDCU referido a los servicios de atención al cliente **resulta de aplicación al sector bancario**, sin embargo, en este caso, dado que existe una regulación sectorial específica que regula el departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios financieros, que en todo caso respeta el nivel básico de protección conferido en dicho artículo 21 del TRLGDCU, **se aplicaría el principio de especialidad normativa** en función del motivo de la reclamación del usuario del servicio.
 - En concreto, si se trata del incumplimiento de una norma de protección del consumidor cuyo incumplimiento se tipifica como infracción de consumo, como puede ser -a título de ejemplo- la inclusión de **cláusulas abusivas** en los contratos o la realización de prácticas desleales para con el consumidor, la **competencia sancionadora correspondería a las autoridades de consumo**.

Principio de especialidad

- Esta interpretación sería coherente con la sentencia del **Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 4 de febrero de 2016**, cuyo Fundamento Jurídico 5º establece que
- " ... el conflicto de normas para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, ha de resolverse con la ayuda del mentado **principio de especialidad**. No se trata de la protección de consumidores y usuarios en general, sino a través de una **ley especial de protección de inversores**. La especialidad de la Ley del Mercado de Valores, Ley 24/1988". Por otra parte, continúa la sentencia, "La generalidad de la protección del consumidor y usuario queda igualmente patente en la ley 13/2003" (ley de protección de consumidores y usuarios de Andalucía).
- El principio de especialidad remite a la competencia de la CNMV en virtud de la Ley 24/1988, ya que la defectuosa información proporcionada al cliente sobre la naturaleza y riesgos de las participaciones preferentes, así como los defectos de información recabada de los clientes para la elaboración del test de conveniencia, tiene su fundamento, según la sentencia, más en "la protección especial de los inversores que en la defensa general de consumidores y usuarios" (Fundamento de Derecho 6º).
- Por consiguiente, "la **identidad de hechos evidencia la especialidad en la competencia de la CNMV para el ejercicio de la potestad sancionadora**, en detrimento del ejercicio realizado de la indicada potestad por la Junta de Andalucía".

Conclusión

- las autoridades de consumo pueden entrar a conocer de aquellas reclamaciones de los consumidores que afecten a los **derechos que les 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 consumo**.
- En definitiva, se aprecia la convivencia de **dos tipos de procedimientos**:
- uno para atender las reclamaciones en materia de consumo en general, ante las Comunidades Autónomas y Entidades Locales competentes,
- y, otro "posible" de carácter específico, en función del sector de que se trate.

- 
- Así lo confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la sentencia de 6 de junio de 2000, dictada como consecuencia del recurso contencioso administrativo presentado por una entidad de crédito contra la resolución administrativa autonómica, que confirmó en dicha vía determinadas sanciones y admitió la sujeción de las entidades de crédito a la normativa general de protección de los consumidores:
 - "La legislación de ordenación del sector crediticio no contiene en modo alguno una **norma de exclusión o de desplazamiento de la legislación de protección al consumidor**", a la que estarían sujetas las entidades de crédito, "en la medida en que el servicio prestado por la entidad bancaria entra dentro del concepto de servicio que maneja el artículo 1. 2 de la Ley 2611984 (. . .) y quien lo recibe tiene la condición legal de usuario".

2ª. Si los consumidores pueden llegar a acceder al sistema arbitral de consumo al objeto de obtener una respuesta vinculante, independientemente del sector de que se trate.

- Los consumidores pueden acceder al sistema arbitral de consumo, independientemente del sector de que se trate, siempre que sus derechos deriven de una norma de protección de los consumidores y usuarios y su incumplimiento se tipifique como una infracción de consumo.

3ª . Si existe inconveniente legal para que las autoridades de consumo sancionen conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo, dirigidas a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, en cualquier ámbito sectorial, máxime cuando tales conductas no están previstas en la normativa sectorial.

- No parece que exista inconveniente alguno para que las autoridades de consumo sancionen conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo, dirigidas a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, en cualquier ámbito sectorial, máxime cuando tales conductas no estén previstas en la normativa sectorial.

4ª. Si el artículo 21 del TRLGDCU será de aplicación a todos los sectores, y las infracciones derivadas de su incumplimiento complementadas en su caso con las sectoriales, podrán ser sancionadas por las autoridades de consumo, con independencia del sector de que se trate.

- El TRLGDCU no contempla excepciones al ámbito de aplicación de su parte general, por tanto se aplica a todos los sectores sin excepción. Pero la respuesta a la cuestión concreta que se plantea debe matizarse igualmente en este caso, en el sentido de que este artículo 21 sólo será de aplicación cuando estemos ante una **norma de protección de los consumidores y usuarios, cuyo incumplimiento esté tipificado como una infracción en materia de consumo.**
- Por tanto, **en los demás casos**, las reclamaciones que se planteen deberán seguir el cauce de los procedimientos establecidos al efecto en la **norma sectorial correspondiente**, **SIN QUE PUEDA AFIRMARSE QUE AMBOS PROCEDIMIENTOS SON COMPLEMENTARIOS.**



El procedimiento sancionador en consumo

Pascual Martínez Espín
Catedrático de Derecho Civil
UCLM-CESCO



PREVIO

El Derecho sancionador de consumo es competencia exclusiva del Estado (disp. final 1ª LGDCU),

Algunas CCAA han tipificado infracciones y sanciones en el ejercicio de su competencia de desarrollo en materia de consumo.

Además, el régimen sancionador de consumo coexiste con la normativa sancionadora contenida en la normativa sectorial, que puede ser consumerista (por ejemplo, los arts. 18 y ss. de la Ley 22/2007, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores) o no consumerista (por ejemplo, los arts. 44 y ss. de la LCCI).



“¿Quién puede sancionar administrativamente por el asunto Volkswagen, las autoridades de consumo, las de industria o ambas?”

¿CABRÍAN SANCIONES INDEPENDIENTES POR LOS MISMOS HECHOS O ELLO SUPONDRÍA UNA CONTRAVENCIÓN DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM?

¿Es infracción de industria, de consumo o de ambas?

- ▶ Si las emisiones reales de los vehículos superan los niveles máximos permitidos en la correspondiente regulación, entonces la fabricación, distribución y comercialización de los mismos es constitutiva de una infracción en **MATERIA DE INDUSTRIA**, que podrá ser calificada como muy grave, grave o leve, en función de la gravedad del daño o peligro que la emisión contaminante deliberadamente ocultada comporte para el medio ambiente [comparar arts. 31.3 a), 31.2 a) y 31.1 a) de la Ley 21/1992, de Industria]. Si, pese a la manipulación, la emisión real de los vehículos no supera los máximos legales, entonces no hay infracción en materia de industria.
- ▶ Si la manipulación de los vehículos ocultaba un nivel de emisión superior al máximo legal y no hay riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad de los consumidores, entonces no se produce el tipo definido en el art. 49.1 b) TRLCU, pero sí el contenido en el art. 49.1 c) TRLCU: "alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de productos de naturaleza duradera y en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio".
- ▶ si las emisiones reales de los vehículos no superasen el máximo legalmente establecido no existiría infracción en materia de industria, pero sí habría infracción de consumo, ya que en el tipo definido en el art. 49.1 b) TRLCU no se sanciona sólo la manipulación que oculta el incumplimiento de las condiciones legalmente establecidas, sino, alternativamente, cualquier situación que induzca a engaño sobre la verdadera naturaleza del bien

¿Cabe
doble
sanción de
consumo e
industria?

El TRLCU sólo prohíbe expresamente bis in idem cuando las dos normas sancionadoras preservan el mismo interés público.

La doctrina y los Tribunales consideran que el bis in idem no está prohibido entre distintas administraciones públicas que tutelan intereses públicos diferentes.

MOTIVOS DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA

1.- Nuestro país llevamos cuarenta años con un déficit democrático en esta línea de trabajo en la que los **ABUSOS Y FRAUDES** de grandes empresas en nuestro país han sido generalmente impunes por la falta de recursos suficientes desde la Administración pública. Auténticos casos de estafa conocidos como el dieselgate o las cláusulas abusivas, las cláusulas suelo, han tenido una respuesta desde la Administración pública a efectos de sanción prácticamente nula, a diferencia de otros países.

2.- Las materias de la normativa de consumo está obsoleta, porque en los últimos diez años se había dejado de lado y, por lo tanto, había una necesidad de **MODERNIZARLA**, sobre todo porque los hábitos de consumo en esta última década se han transformado, igual que se han transformado las relaciones comerciales, igual que se ha transformado en última instancia la tecnología.

1.- ABUSOS Y SANCIONES

El régimen de sanciones va a ser efectivo, proporcionado y disuasorio, cumpliendo el doble objetivo de proteger a la ciudadanía y evitar que las empresas tengan incentivos para cometer algún tipo de fraude y abuso.

De hecho, la propia existencia de la norma, la propia existencia de este instrumento, ya de por sí va a desincentivar con mucha probabilidad este tipo de comportamiento, básicamente porque hasta ahora este comportamiento ha quedado impune y, por lo tanto, una empresa podía saber que si iniciaba un proceso de fraude o de abuso, al final no iba a tener una penalización.

FINALIDAD DISUASORIA

Sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes responsables de las infracciones.

Las sanciones pueden ser de hasta un millón de euros o de ocho veces el beneficio ilícito obtenido.

Cuando las infracciones tengan dimensión europea pueden tener hasta un 4% del volumen de negocio anual del empresario en España como sanción, y de forma adicional a la multa se podrán imponer sanciones accesorias como el comiso de mercancías o el cierre de establecimientos.

2.- MODERNIZACIÓN

- ▶ En las últimas décadas las políticas de consumo en nuestro país han sido dejadas de lado
- ▶ Nuestra regulación o nuestras normas se hayan quedado obsoletas frente a grandes transformaciones, no solo sociales sino también económicas y digitales, que tienen que ver —como decía al principio— con el cambio de hábitos especialmente relacionados con los hábitos digitales o de comercio online
- ▶ Pandemia: consumo online, que cada vez haya más relaciones comerciales y contractuales online: cada vez más empresas utilizan las redes sociales, Internet o los servicios de información, para vender su producto, para publicitarse y para otras herramientas comerciales. Pero, mucha de esta información puede ser perfectamente falsa, se puede lograr a partir de la venta a través de un tipo de pago distorsionado, o puede haber, en definitiva, una serie de incumplimientos de lo que nosotros entendemos que son relaciones comerciales justas.

Directiva (UE) 2019/2161 o Directiva de modernización

- ▶ El 18 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

- ▶ Las diferencias existentes entre las normas nacionales de los Estados miembros sobre infracciones y sanciones aplicables, que no permiten garantizar que puedan imponerse multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes responsables de las infracciones generalizadas y de las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión,
- ▶ Causa de la introducción de nuevas normas sobre sanciones en la Directiva 93/13/CEE y la modificación de aquellas contenidas en las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE, tal como se señala en el Considerando 5 de la Directiva (UE) 2019/2161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019.
- ▶ Introducción de tales modificaciones en el régimen sancionador estatal relativo a la defensa de las personas consumidoras requiere realizar asimismo los ajustes necesarios para la aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 2006/2004.
- ▶ Estos ajustes están estrechamente relacionados con las modificaciones previstas en la **Directiva (UE) 2019/2161**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019.

OBJETIVOS

Se hace preciso regular la graduación de sanciones del artículo 50.1 del TRLGDCU, declarado nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, de 2 de febrero

Preciso, asimismo, determinar la Administración competente en relación con la comisión de infracciones que superen el ámbito territorial de las comunidades autónomas o del propio Estado.

Revisión íntegra del Título IV, sobre la Potestad sancionadora, del Libro Primero, dando cumplimiento así al mandato previsto en la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios que, en su Disposición final cuarta, anunciaba que "*[e]n el plazo de dos años, desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que establezca, en el ejercicio de las competencias estatales, las reglas sobre infracciones y sanciones en materia de consumo.*"

Garantizar de una parte, el legítimo ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia, así como la libre circulación de bienes y servicios en el seno del mercado europeo y la igualdad básica de los derechos de los ciudadanos.

El carácter básico

- ▶ El régimen sancionador TRDCU tiene carácter básico
 - ▶ Art. 149.1.1º, 13º, 16º CE
 - ▶ Nueva regulación por: art. 82.4 del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre
 - ▶ Entrada en vigor: 28 de mayo de 2022
- ▶ Confusa doctrina del Tribunal Constitucional
 - ▶ La habitual relación bases/desarrollo
 - ▶ La distribución de competencias en el Derecho Administr. Sancionador
 - ▶ Las "divergencias irrazonables"
 - ▶ La realidad: gran inventiva por parte de la legislación autonómica
- ▶ Parte de esa legislación autonómica queda desplazada por esta nueva regulación estatal
 - ▶ La seguridad jurídica debería llevar a modificar esas leyes
- ▶ Las Administraciones autonómicas deberán aplicar directamente lo previsto en la Ley estatal



1.- Principios generales

El artículo 46 con el que se inicia el Título IV, dedicado a establecer los principios generales del régimen sancionador, regula la posible concurrencia de infracciones y delitos, o de infracciones administrativas entre sí, o de normas represivas de cualquier naturaleza ante unos mismos hechos.

En este contexto, la defensa de las personas consumidoras ha de ponerse en relación con otras materias, a veces próximas o conexas, a veces aparentemente alejadas de ésta pero que, en casos concretos, suponen tal concurrencia. La solución está condicionada por la proclamación del principio "*non bis in idem*" y por la concreta interpretación que del mismo ha hecho el Tribunal Constitucional.

Principios de tipicidad y legalidad

- ▶ *Los principios de tipicidad y legalidad que rigen en materia sancionadora están contenidos en los arts. 25 y 53.1 de la Constitución (CE), 25 y 27 de la Ley 40/2015,*
- ▶ *así como en el régimen básico estatal de consumo contenido en los arts. 46 y ss. del RD Legislativo 1/2007 (LGDCU), sucesivamente modificados,*
- ▶ *y en el RD 1945/1983, de 22 de junio (cfr. disp. final 3ª LGDCU).*

TC

- ▶ *La doctrina constitucional sobre las exigencias del principio de tipicidad y legalidad en materia sancionadora comenzó a conformarse en los años 80 (SSTC 18/1981, 62/1982, 159/1986, 61/1990, 116/1993, 45/1994, entre muchas otras)*
- ▶ *y se ha aplicado con reiteración en Derecho de consumo (entre las últimas, SSTC 166/2012, 10/2015, 150/2020, 77/2022).*

LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y ORDINARIA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE TIPICIDAD Y LEGALIDAD

- ▶ La exigencia de tipicidad del injusto no se satisface cuando la Ley sanciona con carácter general el **incumplimiento de cualesquiera obligaciones legales**, sino que es necesario que la Ley describa con el **suficiente grado de certeza y la máxima claridad posible tanto la conducta infractora como la sanción**, de manera que los administrados puedan saber qué otros comportamientos pasan a ser sancionables.
- ▶ Estos requisitos no se cumplen cuando la Ley tipifica sin más como infracción **el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas “en las reglamentaciones específicas”** o previsiones similares (SSTC 41/1993, 162/2008, 81/2009), pues se estima que semejantes expresiones no constituyen una descripción legal mínima de las conductas sancionables (STC 160/2019).
- ▶ La Ley no puede limitarse a habilitar al gobierno (sea estatal o autonómico) a dictar las disposiciones complementarias que sean precisas, incluida la determinación de las sanciones administrativas necesarias para corregir las infracciones a la ley (STC 42/1987).

- ▶ A diferencia del ámbito penal, en el Derecho administrativo sancionador la reserva de ley **no impide** que las disposiciones con rango formal de ley sean desarrolladas o concretadas **por previsiones reglamentarias** que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza de las establecidas por la ley formal, contribuyan a **identificar y a precisar las sanciones correspondientes** (art. 27.3 Ley 40/2015).
- ▶ Ahora bien, la habilitación para concretar la infracción ha de hacerse mediante **ley formal**, sin que pueda hacerla un simple reglamento (SSTS cont. 9 abril y 23 septiembre 1992 [RJ 1992, 3327 y 7006]).

- ▶ La **tipicidad alcanza a la sanción aplicable**, que no puede estar indeterminada en su cuantía, por lo que se exige que la ley fije un límite máximo a la sanción. Ahora bien, los tribunales admiten que la determinación concreta de la sanción dentro de tales límites quede remitida a reglamento.
- ▶ La **calificación ha de estar suficientemente predeterminada** en la norma, sin que pueda **quedar pospuesta al momento de aplicarla**. De este modo, infringe el principio de tipicidad la norma que clasifica las infracciones en varias categorías de gravedad atendidos diversos factores cuya ponderación es discrecional para la Administración, quedando pospuesta al momento de aplicarla (SSTC 166/2012, 10/2015).

La subsunción de la conducta en el tipo del injusto

- ▶ No podrán sancionar si no existe una **coincidencia razonable** entre la conducta tipificada y el hecho enjuiciado. Requisitos:
- ▶ Ha de existir **coincidencia estricta entre el tipo normativo y el hecho subsumible**, sin que, por tanto, en Derecho sancionador quepa la interpretación extensiva ni la analogía
- ▶ La resolución sancionadora ha de expresar con claridad **la conducta y los hechos imputados**, que, **si son indeterminados, no permitirán subsumirlos en el tipo**. Por **indeterminada se anula la resolución que sanciona la existencia de “irregularidades”** que no aparecen concretadas y especificadas en la resolución
- ▶ Ha de existir una **argumentación lógica que permita subsumir la conducta** calificada en el tipo normativo. En particular, los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en el tipo de injusto deberán ser concretados en la resolución conforme a **criterios lógicos, técnicos o de experiencia**.

- ▶ La resolución sancionadora ha de indicar **cuál ha sido la norma infringida**, ya que la motivación es una exigencia de los principios constitucionales de tipicidad y prohibición de indefensión de los arts. 25 y 24 CE. La norma que fundamente la sanción no puede ser solo el reglamento directamente aplicable, sino que ha de expresarse también la **norma con rango formal de ley** que le proporciona la cobertura requerida por la reserva de ley.
- ▶ Si concurren todos los elementos del tipo, no exonera de responsabilidad la realización de una conducta alternativa a la legalmente exigible
- ▶ Pero **no hay lugar a sanción cuando no concurren todos los elementos del tipo, aunque se den circunstancias adicionales no comprendidas en el tipo**

Sobre la exigencia de culpa del infractor

- ▶ En Derecho sancionador **rige el principio de culpabilidad**, lo que significa que la **culpa o el dolo son elementos necesarios del injusto** (cfr. art. 28 Ley 40/2015).
- ▶ La **ausencia de culpa no puede limitarse a ser una circunstancia que influya en la gravedad de la sanción, sino que ha de excluirla**
- ▶ El mayor grado de culpabilidad (la negligencia excesiva) o la existencia de intencionalidad **agravan la sanción** (cfr. art. 49.2 LGDCU).

Artículo 46. Principios generales

- ▶ 1. Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las **sanciones administrativas correspondientes**, previa instrucción del **oportuno expediente**, sin perjuicio de las **responsabilidades civiles, penales** o de otro orden que pudiesen **corresponder (concurrir)**.
- ▶ 2. En los supuestos en que las infracciones tipificadas en esta ley pudieran ser constitutivas de **delito**, el órgano competente comunicará tal extremo a **la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal**. La autoridad judicial y el Ministerio Fiscal **comunicarán al órgano competente la resolución o acuerdo** que hubieran adoptado. De **no haberse estimado la existencia de ilícito penal**, o en el caso de haberse dictado resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, podrá **iniciarse o proseguir el procedimiento sancionador**. En todo caso, el órgano competente quedará **vinculado por los hechos declarados probados** en vía judicial.
- ▶ Redacción similar al art. 45 de la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

- ▶ 3. La **instrucción** de causa penal ante los tribunales de Justicia **suspenderá** la tramitación del **expediente administrativo sancionador** que hubiere sido incoado por los **mismos hechos** y, en su caso, la eficacia de los actos administrativos de **imposición de sanción**. No obstante, la instrucción de causa penal **no será obstáculo** para que la Administración adopte las **medidas necesarias** para salvaguardar la salud, seguridad y otros intereses de los consumidores en virtud de las **potestades no sancionadoras** que tenga conferidas.
- ▶ La primera parte del actual número 3 del art. 46 TRLGDCU es idéntica al anterior párrafo primero del número 2 del precepto: La instrucción de causa penal ante los tribunales de Justicia suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiere sido incoado por los mismos hechos y, en su caso, la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción.
- ▶ La segunda parte introduce algunas novedades que considero importante destacar. La redacción anterior hacía referencia a que las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la salud y la seguridad de las personas se mantendrían en tanto que la autoridad judicial se pronunciase sobre las mismas. La redacción actual, hace referencia específicamente a consumidores y además permite a la Administración la adopción de esas medidas no sólo para la salvaguarda de la salud y seguridad **sino también de otros intereses** de los consumidores con base en las potestades no sancionadoras que tenga conferidas. Esto supone que la actuación de la Administración sin carácter sancionador no puede condicionarse por el juez penal.
- ▶ En la nueva redacción desaparezca la referencia al mantenimiento de las medidas adoptadas por la Administración mientras la autoridad judicial se pronunciase sobre las mismas

Cabe sanción administrativa o penal y restauración del interés privado del consumidor

- ▶ La imposición de una sanción administrativa o penal es compatible con la restauración del interés privado lesionado (46 LGDCU) mediante la acción de cesación, de cumplimiento, resolución o indemnizatoria que proceda, que los consumidores legitimados podrán ejercer con independencia de si se ha incoado un procedimiento administrativo sancionador o, en su caso, penal.
- ▶ El consumidor no puede ser doblemente indemnizado de los daños y perjuicios que le haya ocasionado la infracción, por lo que el ejercicio de acciones indemnizatorias en vía civil debería impedir a la Administración decidir sobre la indemnización en los términos previstos en el art. 51.6 LGDCU, y en el procedimiento penal tampoco debería ventilarse responsabilidad civil derivada de delito.

- ▶ 4. En ningún caso se producirá una **doble sanción por los mismos hechos** y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de **otros hechos** o infracciones concurrentes.
- ▶ Principio *non bis in idem* porque en materia de consumo existen numerosos delitos (arts. 278-286 del Código Penal) que pueden solaparse con determinadas infracciones administrativas consagradas por las leyes.

Concurso de normas

- ▶ 5. Cuando el mismo hecho y en función de idéntico ataque a los intereses públicos pueda ser calificado como infracción con arreglo a **dos o más preceptos** de esta Ley o **de otras normas sancionadoras**, se aplicará el que prevea más **específicamente** la conducta realizada y, si todos ofrecieran los mismos caracteres, el que establezca **mayor sanción, sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa.**

Concurso de normas



Un hecho es subsumible en varios preceptos normativos, pero uno desplaza a los demás



En puridad, no es un problema de determinación de la sanción sino algo previo




Reglas de resolución

Reglas de resolución

- ▶ Entre infracción administrativa/ilícito penal: preferencia penal
- ▶ Entre dos normas administrativas
 - ▶ Art. 46.5 TRDCU
 - ▶ La significativa desaparición de la previsión contenida en el derogado art. 47.3 TRDCU
 - ▶ 3. 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.
- ▶ **PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD**
 - ▶ Criterio de gravedad
 - ▶ Regla específica transposición UE

- ▶ Nueva redacción:
- ▶ *5. Cuando el mismo hecho y en función de idéntico ataque a los intereses públicos pueda ser calificado como infracción con arreglo a dos o más preceptos de esta Ley o de otras normas sancionadoras, se aplicará el que prevea más específicamente la conducta realizada y, si todos ofrecieran los mismos caracteres, el que establezca mayor sanción. **(SE SUPRIME REMISIÓN NORMATIVA SECTORIAL "sin perjuicio de que prevalezcan...)***

- 
- ▶ 6. Cuando de la comisión de una infracción **derive necesariamente la comisión de otra u otras**, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la **infracción más grave** cometida, sin perjuicio de que, al calificar la infracción o al fijar la extensión de la sanción, se tengan en cuenta todas las circunstancias.
 - ▶ Reproduce el tenor del art. 29. 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), aunque matiza la importancia de tener en cuenta todas las circunstancias a la hora de calificar la infracción o fijar la extensión de la sanción.

Concursos de infracciones

- ▶ 7. Cuando se trate de **hechos o infracciones concurrentes** procederá la imposición de **todas las sanciones o multas previstas** en esta y las otras Leyes aplicables **para cada una de las infracciones**. No obstante, al imponer las sanciones, se tendrán en cuenta, a efectos de su **graduación**, **las otras sanciones** recaídas para que conjuntamente resulten **proporcionadas a la gravedad** de la conducta del infractor.
- ▶ La aplicación del principio de proporcionalidad permite controlar el ejercicio de potestades discrecionales por la Administración encaminadas a la restricción de derechos.
- ▶ Se considerará que hay **hechos o infracciones concurrentes** cuando **el mismo sujeto** haya incumplido diversos deberes que supongan **diferentes lesiones** del mismo o de distintos intereses públicos **sin que una de las infracciones conlleve necesariamente la otra**, aunque haya servido para facilitarla o encubrirla, y ello con independencia de que se refieran a los mismos productos o servicios, o que esos incumplimientos sean sancionables conforme al mismo tipo de infracción.

Infracciones continuadas

- ▶ 8. No obstante, se sancionará como **única infracción**, aunque valorando la totalidad de la conducta, la **pluralidad continuada** de acciones u omisiones idénticas o similares realizadas por un sujeto en relación con una serie de productos o prestaciones del mismo tipo.
- ▶ Este precepto se asemeja al contenido del art. 29.6 LRJSP: “Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.

Reglas punitivas conCURSOS

Concurso de normas

Concurso real de infracciones

- Varios hechos que constituyen infracciones independientes
- Regla de punibilidad: se sanciona todo
- Modulaciones:
 - Hechos concurrentes (novedoso): varios hechos, aunque con una conexión material (confusa definición de hechos concurrentes) (art. 47.7)
 - Se impondrán todas las sanciones, aunque se tendrá en cuenta el conjunto
 - Concurso medial (art. 46.6)
 - La sanción a la infracción más grave, teniendo en cuenta todo
 - Infracción continuada (art. 46.8)
 - Noción muy generosa de infracción continuada

Concursos

La concurrencia de sanciones por los mismos hechos y con idéntico fundamento se resuelve generalmente a favor de la mayor.

Si de la comisión de una sanción deriva necesariamente la comisión de otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la más grave.

Se sancionará como una sola infracción la pluralidad continuada de infracciones realizadas por un sujeto en relación con una serie de productos o prestaciones del mismo tipo (art. 46.8 LGDCU), que si fuera infracción grave o muy grave se sancionará en su grado máximo (art. 48.4 LGDCU).

- ▶ 9. Cuando se vean afectados los **intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores y usuarios**, las **asociaciones de consumidores y usuarios** constituidas conforme a lo previsto en esta norma, o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, tendrán la consideración de **partes interesadas en el procedimiento administrativo sancionador** correspondiente cuando el **objeto de las actuaciones administrativas coincida** con los fines establecidos en sus **respectivos Estatutos**.
- ▶ Siguiendo reiteradas recomendaciones del Defensor del Pueblo, confiere a las asociaciones de consumidores legalmente constituidas la condición de interesado en los procedimientos que versen sobre intereses generales, colectivos o difusos, de los consumidores y usuarios.

Nueva redacción

- ▶ ***9. Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en esta norma o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, tendrán la consideración de parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, como titulares de intereses legítimos colectivos de consumidores y usuarios, cuando lo promuevan o se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.***

INFRACCIONES

- ▶ En la relación de infracciones recogida en el artículo 49 del TRLGDCU, y que pasan al **artículo 47**, se han incorporado las **nuevas infracciones** exigidas por las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2019/2161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, además de considerar como infracciones las **actuaciones discriminatorias** para los consumidores y usuarios, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/302 o aclarar la infracción por **incumplimiento de deberes o prohibiciones impuestos por la Administración**, incluidos los **comportamientos que no respetan compromisos adquiridos**, todo ello en aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, **diferenciándola de la norma de cierre que posibilita la sanción por cualquier infracción de las normas aplicables, previo requerimiento de la Administración competente.**

Los cambios en la tipificación de las infracciones

- ▶ Anterior letra d)
- ▶ Anterior letra f)
- ▶ Anterior letra i)
- ▶ Anterior letra k)
- ▶ Anterior letra m)
- ▶ Nueva letra ñ)
- ▶ Nueva letra o)
- ▶ Anterior letra o)
- ▶ Lo relativo a contratos a distancia y contratos fuera de establecimiento mercantil se incluye en el listado general, con la supresión antes comentada
- ▶ Nueva letra t)
- ▶ La cláusula general de cierre

Artículo 47. Infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

- ▶ a) El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de **naturaleza sanitaria**.
- ▶ b) Las acciones u omisiones que produzcan **riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad** de los consumidores y usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya sea por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.
- ▶ c) El incumplimiento o transgresión de **los requisitos previos** que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar **contaminaciones**, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la **salud pública**.
- ▶ **d) La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad o incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza.**
- ▶ Desaparece la frase final de lo que era el apartado d) que consideraba como infracción “cualquier situación que induzca al engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio”.

La anterior letra d)

- ▶ “d) La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de productos de naturaleza duradera y en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio”
- ▶ Se divide en dos apartados d) y e) (más racional)
- ▶ Desaparece “cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio”
 - ▶ Está la vía de la **práctica comercial desleal por engañosa**

- ▶ e) El incumplimiento del régimen de garantías y servicios posventa, o del régimen de reparación de productos de naturaleza duradera.
- ▶ Las infracciones d) y e) podrán calificarse de grave a muy grave atendiendo a los criterios del art. 48 TRLGDCU.
- ▶ **f) El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustificada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales.**
- ▶ Esta infracción puede calificarse de leve a grave según los criterios previstos en el art. 48 TRLGDCU.
- ▶ g) El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o **denominación de productos**, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios, incluidas las **relativas a la información previa a la contratación**..
- ▶ Desaparece la alusión al incumplimiento de las normas relativas a tipificación, que se cambia por denominación de bienes o servicios.
- ▶ Esta infracción puede calificarse de leve a grave atendiendo a los criterios del art. 48 TRLGDCU.
- ▶ h) El incumplimiento de las disposiciones sobre **seguridad** en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para los consumidores y usuarios.
- ▶ Esta infracción puede calificarse de grave a muy grave de conformidad con los criterios establecidos en el art. 48 TRLGDCU

La anterior letra f)

- ▶ f) : “El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios.”
- ▶ G) (nuevo): “El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o denominación de productos, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios, incluidas las relativas a la información previa a la contratación.”
- ▶ Un acierto. Se cubre una laguna (alguna legislación autonómica lo había previsto)
 - ▶ Algo había en el anterior 49.2.b) TRDCU

- ▶ i) La **OBSTRUCCIÓN O NEGATIVA A SUMINISTRAR DATOS O A FACILITAR** las funciones de información, vigilancia o inspección.
- ▶ Esta infracción se calificará de leve o grave según los criterios plasmados en el art. 48 TRLGDCU.
- ▶ Con la entrada en vigor del nuevo régimen sancionador, en los escritos de requerimientos, evidentemente tenemos que cambiar el **antiguo art. 49.1 h) por el nuevo 47.1 i)**; Pero, podemos seguir manteniendo en los escritos de requerimientos de documentación o información a las empresas reclamadas, **la referencia a los dos artículos** para el caso de que no la facilitasen, tanto del **art. 47.1 i) del RD legislativo 1/2007, como del art. 140.19 de nuestro Estatuto**, en cuanto que en este último precepto no conculca o contradice el art. 47.1 i) que es legislación básica
- ▶ j) La introducción **de cláusulas abusivas en los contratos**, así como la **no remoción de sus efectos** una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa **con carácter firme**.
- ▶ Esta infracción puede calificarse de grave a muy grave atendiendo a los criterios del art. 48 TRLGDCU.
- ▶ k) Las **limitaciones o exigencias injustificadas** al derecho del consumidor de poner fin a los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de tracto sucesivo o continuado, **la obstaculización** al ejercicio de tal derecho del consumidor a través del procedimiento pactado, la falta de previsión de éste o la falta de comunicación al usuario del procedimiento para darse de baja en el servicio.
- ▶ Esta infracción puede calificarse de leve a grave según los criterios previstos en el art. 48 TRLGDCU.

Anterior letra i)

- ▶ “La introducción de cláusulas abusivas en los contratos, así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa”
- ▶ (Nuevo): “La introducción **o existencia** de cláusulas abusivas en los contratos, así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa **con carácter firme.**”
- ▶ Reacción frente a alguna interpretación judicial (lo primero)
- ▶ Razonable (lo segundo)

- ▶ l) **Toda actuación discriminatoria contra personas consumidoras vulnerables** independientemente del motivo o contra **cualquier consumidor o usuario** por el ejercicio de los derechos que confiere esta Ley o sus normas de desarrollo, ya sea no atendiendo sus demandas, negándoles el acceso a los establecimientos o dispensándoles un trato o imponiéndoles unas condiciones desiguales, así como el incumplimiento de las prohibiciones de discriminación previstas en el Reglamento (UE) 2018/302.
- ▶ Evitar la discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes, incluido el bloqueo geográfico injustificado, en las transacciones transfronterizas entre un comerciante y un cliente con respecto a la compraventa de productos y la prestación de servicios en la Unión
- ▶ Aquel está en una situación de desigualdad en el ejercicio de los derechos, lo que significa que para él es más costoso, difícil o complicado ese ejercicio, o que incluso ese ejercicio resulta imposible
- ▶ Será infracción esa conducta con independencia de cuál sea el motivo de la discriminación en el caso de consumidores vulnerables (por ejemplo, pobreza, discapacidad, personas mayores, y, dada la amplitud de la expresión cualquier otra actuación que pueda considerarse discriminatoria).
- ▶ Determina como infracción la no atención de sus demandas, las negativas de acceso a los establecimientos, dispensación de trato o imposición de condiciones desiguales. También, añade como infracción el incumplimiento de las prohibiciones de discriminación del Reglamento de la UE 2018/302.

Anterior letra k)

- ▶ “La negativa a satisfacer las demandas del consumidor o usuario, cualquiera que sea su nacionalidad o lugar de residencia, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades del empresario, así como cualquier forma de discriminación con respecto a las referidas demandas, sin que ello menoscabe la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos”
- ▶ Letra l) (Nuevo): “Toda actuación discriminatoria contra personas consumidoras vulnerables independientemente del motivo o contra cualquier consumidor o usuario por el ejercicio de los derechos que confiere esta Ley o sus normas de desarrollo, ya sea no atendiendo sus demandas, negándoles el acceso a los establecimientos o dispensándoles un trato o imponiéndoles unas condiciones desiguales, así como el incumplimiento de las prohibiciones de discriminación previstas en el Reglamento (UE) 2018/302, cuando dicha actuación no sea constitutiva de delito”.
- ▶ La mención a los “consumidores vulnerables”.
 - ▶ Concepto introducido art. 3.2 del TRDCU (por modificac. RD Ley 1/2021)
 - ▶ Un poco contradictoria con su calificación como leve, si se tiene en cuenta el art. 48.3 b) (aunque no es exactamente lo mismo)
- ▶ Ámbito distinto para el resto de consumidores. Redacción confusa y compleja interpretación
- ▶ El Reglamento 2018/302
- ▶ La desaparición de lo de los criterios objetivos (complejidad y resurgimiento. El alcance de los derechos fundamentales entre particulares)

- ▶ m) El uso de **prácticas comerciales desleales** con los consumidores o usuarios
- ▶ Esta infracción puede ser calificada de leve a grave de conformidad con los criterios que fija el art. 48 TRLGDCU.
- ▶ **n) Las conductas discriminatorias en el acceso a los bienes y la prestación de los servicios y, en especial, las previstas como tales en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**
- ▶ La única modificación es que se añade sólo la coetilla, cuando no sean constitutivas de delito pues en caso de serlo habrá que aplicar la normativa penal.
- ▶ Esta infracción puede ser calificada de leve a grave atendiendo a los criterios establecidos en el art. 48 TRLGDCU.
- ▶ ñ) La **negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago** dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal
- ▶ o) El incumplimiento de los deberes y prohibiciones **impuestos por la Administración mediante órdenes o como medidas cautelares o provisionales dictadas con el fin de evitar la producción o continuación de riesgos o lesiones para los consumidores y usuarios, así como el incumplimiento de los compromisos adquiridos para poner fin a la infracción y corregir sus efectos.**
- ▶ p) La obstrucción o negativa a suministrar las **condiciones generales de la contratación** que establece el artículo 81.1 de esta ley o **cualquier otra información requerida por la Administración competente en el ejercicio de sus competencias de acuerdo con esta ley.**
- ▶ Esta infracción podrá calificarse de leve a grave atendiendo a los criterios previstos en el art. 48 TRLGDCU

Anterior letra m)

Letra m): "Las conductas discriminatorias en el acceso a los bienes y la prestación de los servicios, y en especial las previstas como tales en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres."

Letra n) (nuevo): "Las conductas discriminatorias en el acceso a los bienes y la prestación de los servicios y, en especial, las previstas como tales en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, **cuando no sean constitutivas de delito.**"

Irrelevante

Nueva letra ñ)

“La negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal”

Un tipo bienintencionado (evitar exclusión y libertad de elección), pero redactado sin cabeza

- Muchísimos problemas en su aplicación literal

La importancia del efectivo

- ▶ El Banco Central Europeo, en la estrategia de efectivo del Eurosistema, subraya que “el efectivo es un elemento importante de nuestra libertad para elegir el modo en que pagamos y es esencial para la inclusión financiera de todos los grupos en una sociedad... La aceptación universal del efectivo permite que los consumidores elijan libremente su método de pago y que las personas sin acceso a servicios de pago electrónico no se vean perjudicadas.
- ▶ Pensemos en las personas mayores que no tienen acceso o no saben manejar los dispositivos electrónicos, y en los habitantes de zonas despobladas en las que han desaparecido las sucursales bancarias, e, incluso, los cajeros automáticos.
- ▶ Suele ser frecuente que los Estados miembros de la UE establezcan limitaciones al pago en metálico

STJUE de 26 de enero del 2021 (asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19).

- ▶ Sostiene el TJUE que la UE posee competencia exclusiva en el ámbito de la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, pero puntualiza que ello no impide que un Estado miembro excluya la posibilidad de cumplir en euros con una obligación pecuniaria, siempre que concurren las circunstancias que precisa:
- ▶ que la exclusión del pago en efectivo no conlleve de hecho o de Derecho la supresión de los billetes en euros, en particular al cuestionar la posibilidad de que, por regla general, se cumpla con una obligación pecuniaria mediante ese pago en efectivo;
- ▶ que la limitación de los pagos en efectivo sea idónea para alcanzar el objetivo de interés público que se pretende conseguir;
- ▶ y que no supere los límites de lo que es necesario para alcanzarlo, en el sentido de que existan otros medios legales para cumplir con la obligación pecuniaria.

La importante letra ñ)

Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude,

Ley 11/2021,
se modifican
el número 1
del apartado
Uno y los
números 4 y 5
del apartado
Dos de la Ley
7/2012

“1. **No podrán pagarse en efectivo** las operaciones, en las que alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional, con un importe **igual o superior a 1.000 euros** o su contravalor en moneda extranjera. No obstante, el citado importe será de 10.000 euros o su contravalor en moneda extranjera cuando el pagador sea una persona física que justifique que no tiene su domicilio fiscal en España y no actúe en calidad de empresario o profesional.”

“4. La base de la **sanción será la cuantía pagada en efectivo** en las operaciones de importe igual o superior a 1.000 euros o 10.000 euros, o su contravalor en moneda extranjera, según se trate de cada uno de los supuestos a que se refiere el número 1 del apartado Uno, respectivamente.”

“5. La sanción consistirá en **multa pecuniaria proporcional del 25 por ciento** de la base de la sanción prevista en el número anterior salvo que concurra un supuesto de reducción de la sanción al que se refiere el número 5 del apartado Tres de este artículo”.

Anterior letra o)



Letra o): “La obstrucción o negativa a suministrar las condiciones generales de la contratación que establece el artículo 81.1 de esta ley”.



Letra p) (nuevo): “La obstrucción o negativa a suministrar las condiciones generales de la contratación que establece el artículo 81.1 de esta ley **o cualquier otra información requerida por la Administración competente en el ejercicio de sus competencias de acuerdo con esta ley.**”



Conexión con lo que antes o ahora se tipifica como: “La obstrucción o negativa a suministrar datos o a facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección”.

- ▶ q) El incumplimiento de las obligaciones en relación con los **servicios de atención al cliente** incluidas en esta norma.
- ▶ Esta infracción se calificará como leve o grave según los criterios previstos en el art. 48 TRLGDCU.
- ▶ r) El incumplimiento del régimen establecido en materia de **contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles**.
- ▶ Se podrá calificar de grave a muy grave atendiendo a los criterios dispuestos en el art. 48 TRLGDCU.
- ▶ s) El incumplimiento de las obligaciones que la regulación de **contratos celebrados a distancia** impone en materia de **información y documentación** que se debe suministrar al consumidor y usuario, de los **plazos de ejecución y de devolución de cantidades abonadas**; el **envío o suministro, con pretensión de cobro, de bienes o servicios no solicitados** por el consumidor y usuario y el uso de **técnicas de comunicación que requieran el consentimiento expreso previo** o la falta de oposición del consumidor y usuario, cuando no concorra la circunstancia correspondiente.
- ▶ El RD-ley 24/2021, un artículo 97 bis, que establece requisitos de información específicos y adicionales para los contratos celebrados en mercados en línea, que, a la postre, son también contratos a distancia
- ▶ Añade como novedad: **así como la negativa u obstrucción al ejercicio del derecho de desistimiento**.
- ▶ La infracción prevista en la letra **s)** se calificará de grave a muy grave en atención a los criterios fijados en el art. 48 TRLGDCU.

- ▶ t) El incumplimiento de las obligaciones que la regulación de contratos **celebrados a distancia** impone en **materias no recogidas en la letra anterior**.
- ▶ Por ejemplo, el número 6 del 97 relativo al incumplimiento por parte del empresario de la información sobre gastos o costes adicionales. También el incumplimiento de requisitos de información de las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y comercio electrónico, respecto de los cuales los requisitos del artículo 97 se consideran como adicionales. Y por supuesto los que impone el nuevo artículo 97 bis, introducidos por el RD-ley 24/2021
- ▶ La infracción prevista en la letra t) se calificará de leve a grave según los criterios previstos en el 48. 3 TRLGDCU.
- ▶ u) **Cualquier otro incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma** o en disposiciones que la desarrollen, que no esté previsto en los tipos recogidos en este artículo será considerado infracción de la normativa de consumo y sancionado en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación.

La cláusula general de cierre

- ▶ Anterior letra n): “El incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o disposiciones que la desarrollen, en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación”
- ▶ Nueva letra u): “Cualquier otro incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o en disposiciones que la desarrollen, que no esté previsto en los tipos recogidos en este artículo será considerado infracción de la normativa de consumo y sancionado en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación.”
- ▶ Discutible constitucionalidad

- ▶ **Artículo 47:**
- ▶ **- SUPRESIÓN 47.a)**
- ▶ **- REFUNDIR tipos b) y h),** son similares
- ▶ **- MODIFICACIÓN tipo g) El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o denominación de productos, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios"** suprimiendo " incluidas las relativas a la información previa a la contratación" al proponer seguidamente que las prácticas comerciales desleales pasen a ser grave.
- ▶ Estas modificaciones implicarían nueva remuneración de los apartados.

Clasificación del elenco de infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios

Infracciones de peligro

Se sanciona el incumplimiento de deberes y prohibiciones cuando se ponga en riesgo o se causen daños efectivos a la salud o seguridad de los consumidores y usuarios.

(a) El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria;

(b) Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya sea por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate;

(c) El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública;

(h) El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para los consumidores y usuarios;

(o) El incumplimiento de los deberes y prohibiciones impuestos por la Administración mediante órdenes o como medidas cautelares o provisionales dictadas con el fin de evitar la producción o continuación de riesgos o lesiones para los consumidores y usuarios, así como el incumplimiento de los compromisos adquiridos para poner fin a la infracción y corregir sus efectos.

Incumplimiento de deberes que ocasionen un daño a los consumidores

el (c) antes transcrito; c) El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que concretamente formulan las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública

(d) La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad o incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza;

(e) El incumplimiento del régimen de garantías y servicios posventa, o del régimen de reparación de productos de naturaleza duradera;

(j) La introducción o existencia de cláusulas abusivas en los contratos (que, según las SSTs cont. 16 septiembre 2017 [RJ 2017, 4672], 21 mayo y 18 junio 2019 [RJ 2019, 2432 y 2583]), puede sancionarse sin prejudicialidad civil), así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa con carácter firme;

(k) Las limitaciones o exigencias injustificadas al derecho del consumidor de poner fin a los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de tracto sucesivo o continuado, la obstaculización al ejercicio de tal derecho del consumidor a través del procedimiento pactado, la falta de previsión de éste o la falta de comunicación al usuario del procedimiento para darse de baja en el servicio;

(m) El uso de prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios;

el (o) ya transcrito; o) El incumplimiento de los deberes y prohibiciones impuestos por la Administración mediante órdenes o como medidas cautelares o provisionales dictadas con el fin de evitar la producción o continuación de riesgos o lesiones para los consumidores y usuarios, así como el incumplimiento de los compromisos adquiridos para poner fin a la infracción y corregir sus efectos

(r), (s) y (t) relativas al incumplimiento de los regímenes de contratos celebrados fuera de establecimiento mercantil y ventas a distancia.

Falta de información adecuada sobre precios y cláusulas contractuales

letras (f) y (g) del art. 47 LGDCU

f) El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustificada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales.

g) El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o denominación de productos, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios, incluidas las relativas a la información previa a la contratación.

Obstrucción a las funciones de información, vigilancia e inspección de las autoridades de consumo

letras (i) y (p) del art. 47 LGDCU

i) La obstrucción o negativa a suministrar datos o a facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección

p) La obstrucción o negativa a suministrar las condiciones generales de la contratación que establece el artículo 81.1 de esta ley o cualquier otra información requerida por la Administración competente en el ejercicio de sus competencias de acuerdo con esta ley

Discriminación
es entre
"mujeres y
hombres"
cuando no sean
constitutivas de
delito, o a
consumidores
vulnerables y
no vulnerables

letras (l) y (n).

l) Toda actuación discriminatoria contra personas consumidoras vulnerables independientemente del motivo o contra cualquier consumidor o usuario por el ejercicio de los derechos que confiere esta Ley o sus normas de desarrollo, ya sea no atendiendo sus demandas, negándoles el acceso a los establecimientos o dispensándoles un trato o imponiéndoles unas condiciones desiguales, así como el incumplimiento de las prohibiciones de discriminación previstas en el Reglamento (UE) 2018/302, cuando dicha actuación no sea constitutiva de delito

n) Las conductas discriminatorias en el acceso a los bienes y la prestación de los servicios y, en especial, las previstas como tales en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuando no sean constitutivas de delito

Otras infracciones


- ▶ Incumplimiento de obligaciones relativas a los servicios de atención a la clientela y negativa a aceptar pagos en efectivo en los límites permitidos, letras (q) y (ñ).
- ▶ Dado que esta última infracción es incongruente con el modelo de negocio propio de la venta *on line* sin cumplimiento presencial de las partes, procede hacer una interpretación restrictiva de la norma y **excluir su aplicación en esta clase de ventas no presenciales.**

Cláusula de cierre

- ▶ El art. 47 u) LGDCU tipifica como infracción cualquier otro incumplimiento de requisitos establecidos en el LGDCU o en las disposiciones que la desarrollen, que será sancionado como infracción de consumo en los términos previstos en la legislación autonómica aplicable.
- ▶ En la medida en que esta previsión general no describe suficientemente el tipo de injusto ni, por tanto, permite predecir la conducta sancionable, **su constitucionalidad es dudosa** (cfr., sobre disposiciones similares, las SSTC 41/1993, 162/2008, 81/2009, 160/2019).

Calificación y graduación de las infracciones

- ▶ Para dar cumplimiento a la Sentencia 10/2015, de 2 de febrero, del Tribunal Constitucional, que declara inconstitucional y nulo el artículo 50.1 del TRLGCU, al entender que **el precepto posponía la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior** y, por ende, **externo a la previsión legal en contra de la vertiente material del derecho a la legalidad sancionadora** recogido en el artículo 25.1 de la Constitución, se ha considerado necesario en la nueva redacción de los artículos 48 y 49 **distinguir las infracciones lesivas de la salud de las restantes,**
- ▶ asimilando a las primeras las que resulten lesivas de la **seguridad** de las personas consumidoras y remitiendo a **la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad,** la determinación de la gravedad de las infracciones del TRLGDCU en estos supuestos.

- 
- ▶ El resto de infracciones son calificadas inicialmente como **leves y graves**, recogiendo los criterios incorporados por la Directiva (UE) 2019/2161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, para determinar la gravedad final de la conducta.
 - ▶ Asimismo, se generaliza la posibilidad de **terminación convencional** del procedimiento sancionador prevista en la letra c) del artículo 9.4 del Reglamento (UE) 2017/2394 y el importe máximo para infracciones muy graves establecido en el artículo 21 de dicho Reglamento.
 - ▶ Finalmente, además de **actualizar la cuantía de las multas** previstas en cada tramo, se introduce como novedad relevante para concretar la sanción económica aplicable la estimación de la **cuantía del beneficio ilícito obtenido**.

La determinación de la sanción

Clasificación de las infracciones por grado de gravedad

La individualización de la sanción

Clasificación por gravedad

- ▶ Se califican en leves, graves y muy graves
- ▶ Asignación de las infracciones a esos grados
 - ▶ Inicialmente, cada tipo se califica en los grados leves o graves
 - ▶ Seguidamente, se prevé que si concurren ciertas circunstancias se eleva el grado un nivel
 - ▶ Las circunstancias
 - ▶ Se pueda bajar de grado si antes de iniciarse el procedimiento sancionador el responsable corrigiera diligentemente las irregularidades en que consista la infracción siempre que no haya causado perjuicios directos, devolviera voluntariamente las cantidades cobradas, colaborara activamente para evitar o disminuir los efectos de la infracción u observara espontáneamente cualquier otro comportamiento de análogo significado

Artículo 48. Calificación y Graduación de las infracciones.

- ▶ 1. Las infracciones **contrarias a la salud** de los consumidores y usuarios recogidas en las **letras a) b) y c)** del artículo anterior tendrán la consideración de **infracciones sanitarias** y se calificarán de conformidad con lo previsto en el artículo 35 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- ▶ Las mismas reglas se aplicarán respecto a las infracciones **lesivas de la seguridad** de los consumidores y usuarios.

REGLAS

- ▶ Las infracciones se calificarán inicialmente por los caracteres de la acción u omisión y de la culpabilidad del responsable conforme a las siguientes reglas:
- ▶ a) Las infracciones de los apartados **f), g), i), k), l), m), n), ñ), p), q) y t)** del artículo 47 se calificarán como **leves**, salvo que tengan la consideración de graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo.
- ▶ b) Las infracciones de los apartados d), e), h), j), o), r) y s) se calificarán como **graves**, salvo que tengan la consideración de muy graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo.
- ▶ c) Los **reglamentos** de los diferentes productos, actividades y servicios podrán **concretar la gravedad** de las especificaciones de infracción que prevean atendiendo a los criterios señalados en esta Ley y a la singularidad del sector o aspecto regulado, **sin que en ningún caso puedan constituir nuevas infracciones o sanciones**, ni alterar la naturaleza o límites que esta Ley contiene.

- ▶ **Artículo 48:**
- ▶ - **SUPRESIÓN 48.1**
- ▶ - **MODIFICACIÓN 48.2:**
- ▶ a) Las infracciones de los apartados **e)**, f), g), i), k), l), n), ñ), p), q) y t) del artículo 47 se calificarán como leves, salvo que tengan la consideración de graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo.
- ▶ b) Las infracciones de los apartados **b)**, **c)**, d), h), j), **m)**, o), r) y s) se calificarán como graves, salvo que tengan la consideración de muy graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo.

CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES

- ▶ Las infracciones que, por los caracteres de la acción o culpabilidad, merezcan en principio la calificación de leve o grave de acuerdo con el apartado anterior serán calificadas respectivamente como graves o muy graves si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:
- ▶ a) Haber sido realizadas aprovechando **situaciones de necesidad** de determinados bienes, productos o servicios de uso o consumo ordinario y generalizado, así como originar igual situación.
- ▶ **b) Haberse realizado explotando la especial inferioridad, subordinación o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos.**
- ▶ c) Cometerse con **incumplimiento total de los deberes** impuestos o con una habitualidad, duración u otras circunstancias cualitativas o cuantitativas que impliquen desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por esta Ley.
- ▶ d) Producir una **alteración social grave, injustificada y previsible** en el momento de la comisión, originando **alarma o desconfianza** en los consumidores o usuarios o incidiendo desfavorablemente en un sector económico.
- ▶ e) Realizarse prevaliéndose de la **situación de predominio** del infractor en un sector del mercado.
- ▶ f) Ser **reincidente** el responsable por la comisión de cualesquiera delitos o infracciones lesivas de los intereses de los consumidores en las condiciones y plazos previstos en el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

ATENUANTES

- ▶ Las infracciones que, por los caracteres de la acción o culpabilidad, merezcan en principio la calificación de grave o muy grave se considerarán respectivamente como leve o grave si antes de iniciarse el procedimiento sancionador **el responsable corrigiera** diligentemente las irregularidades en que consista la infracción **siempre que no haya causado perjuicios directos, devolviera voluntariamente las cantidades cobradas, colaborara activamente para evitar o disminuir los efectos de la infracción** u observara espontáneamente **cualquier otro comportamiento de análogo significado**.
- ▶ No se tendrá en cuenta lo dispuesto en el párrafo anterior, y se impondrá la **sanción en su grado máximo**, cuando se acredite alguna de las siguientes circunstancias:
 - ▶ a) Que se trate de una **infracción continuada** o de una **práctica habitual**.
 - ▶ b) Que la infracción comporte un **riesgo para la salud o la seguridad de los consumidores** y usuarios, salvo que el riesgo forme parte del tipo infractor.
- ▶ Cuando concurrieran circunstancias del apartado 3 con las del apartado 4 se podrán **compensar** para la calificación de la gravedad de la infracción.

- ▶ Entendemos que para conseguir la finalidad: "Permitir la reducción de la calificación en casos de desproporcionalidad entre la sanción y la capacidad económica del infractor" sin tener que reducir el importe de las sanciones graves, mínima de 10.000 euros, puede aplicarse este precepto sin necesidad de modificación.

Artículo 49. Sanciones

- ▶ La imposición de sanciones deberá garantizar, en cualquier circunstancia, que la comisión de una infracción no resulte más beneficiosa para la parte infractora que el incumplimiento de las normas infringidas.

Novedades en las sanciones

Los tipos de sanciones

Nuevas horquillas sancionadoras más elevadas

Sanciones

Sanción principal: la multa

Sanciones accesorias

- El comiso
- El cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio
 - En infracciones muy graves
 - Plazo máximo: 5 años
 - Distingue de otras medidas no sancionadoras idénticas (art. 49.4 TRDCU)

La publicidad de la sanción

- Nueva regulación más detallada (pro publicación)
- Distinción según grado de gravedad



Artículo 49. Sanciones.

- ▶ a) Infracciones leves: entre 150 y 10.000 euros, pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar entre dos y cuatro veces el beneficio ilícito obtenido.
- ▶ b) Infracciones graves: entre 10.001 y 100.000 euros pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar entre cuatro y seis veces el beneficio ilícito obtenido.
- ▶ c) Infracciones muy graves: ente 100.001 y 1.000.000 euros, pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar entre seis y ocho veces el beneficio ilícito obtenido.

La multa

Punto de partida: que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa que el cumplimiento de las normas infringidas

Márgenes

- Leves: entre 150 y 10.000 euros (entre 2 y 4 el beneficio ilícito)
- Graves: entre 10.001 y 100.000 (entre 4 y 6 el beneficio ilícito)
- Muy graves: entre 100.001 y 1.000.000 (entre 6 y 8 el beneficio ilícito)
- Regla de tope específica para las infracciones generalizadas o infracciones generalizadas con dimensión en la UE (Reglamento 2394/2017) (art. 49.5)

Novedades

- Se han ampliado todos los márgenes
- En la sanción proporcional se ha cambiado el elemento de base: del valor de los bienes o servicios objeto de infracción al beneficio ilícito

CRITERIOS DE GRADUACIÓN

- ▶ Para determinar, dentro de los mínimos y máximos establecidos, **el importe de la multa** correspondiente a cada infracción, se atenderá especialmente a la concurrencia de alguna de las **circunstancias de los apartados 3 o 4 del artículo anterior** que no hubieran podido ser tenidas en cuenta para alterar la calificación de la infracción o que no se dieran con todos sus requisitos, además de
- ▶ **capacidad económica del responsable**
- ▶ **Concurrencia de varias de las circunstancias** que no hubieran podido ser tenidas en cuenta para alterar la calificación de la infracción o que no se dieran con todos sus requisitos,
- ▶ **grado de culpabilidad**
- ▶ **existencia de intencionalidad,**
- ▶ **carácter continuado de la infracción,**
- ▶ **el número de consumidores afectados,**
- ▶ **el nivel de los daños y perjuicios que hayan sufrido,**
- ▶ **y las sanciones impuestas por la misma infracción a su autor en otros Estados miembros** en casos transfronterizos.
- ▶ El **beneficio ilícito** se calculará, cuando no pueda ser determinado exactamente, **con criterios estimativos e incluirá el aumento de ingresos y el ahorro de gastos** que haya supuesto directa o indirectamente la infracción **sin descontar multas, perjuicios de los comisos o cierres, ni las cantidades que por cualquier concepto haya tenido que abonar el responsable** a la Administración o a los consumidores y usuarios como consecuencia de la infracción.

Artículo 50. Sanciones accesorias.

- ▶ 1. El **comiso de las mercancías** objeto de la infracción que sean propiedad del responsable, salvo que ya se hubiere adoptado definitivamente para preservar los intereses públicos o que, pudiendo resultar de lícito comercio tras las modificaciones que procedan, su valor, sumado a la multa, no guarde proporción con la gravedad de la infracción, en cuyo caso podrá no acordarse tal medida o acordarse sólo parcialmente en aras de la proporcionalidad. La resolución sancionadora que imponga esta sanción **decidirá el destino** que, dentro de las previsiones que en su caso se encuentren establecida en la normativa aplicable, deba dar la administración competente a los productos decomisados. **Todos los gastos** que origine el comiso, incluidos los de transporte y destrucción, **serán de cuenta del infractor**.
- ▶ 2. La **publicidad** de las sanciones impuestas, cuando hayan adquirido **firmeza** en vía administrativa, así como los **nombres, apellidos, denominación o razón social** de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, siempre que concurra **riesgo para la salud o seguridad de los consumidores** y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción.
- ▶ 3. El **cierre temporal del establecimiento**, instalación o servicio por **un plazo máximo de cinco años en los casos de infracciones muy graves**.

REPOSICIÓN E IDYP

- ▶ Nueva redacción:
- ▶ **Artículo 50. Sanciones accesorias y multas coercitivas.**
- ▶ *La administración pública competente podrá acordar en relación con las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios previstas en esta norma las siguientes sanciones accesorias:*
- ▶ (INCORPORACIÓN Y MEJORA REDACCIÓN 51.6) **1. La reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor o usuario, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora debiendo notificarse al infractor para que proceda a su satisfacción en un plazo que será determinado en función de la cuantía. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

Multas coercitivas

- ▶ *(INCORPORACIÓN Y MEJORA REDACCIÓN 52.TER.5) 6. Las autoridades competentes podrán imponer multas coercitivas, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, para la ejecución de los actos y de las resoluciones administrativas destinadas al cumplimiento de lo establecido por la presente ley y demás disposiciones relativas a la protección de las personas consumidoras. La multa coercitiva se impondrá por el órgano competente para dictar la resolución sancionadora, previo requerimiento de ejecución del acto, con la advertencia a la persona requerida del plazo para cumplirlo y de la cuantía de la multa que, en caso de incumplimiento, puede serle impuesta. El plazo debe ser, en cualquier caso, suficiente para cumplir la obligación, y la multa no puede exceder de los 3.000 euros o del 10% del importe de la obligación, si esta fuere cuantificable.*
- ▶ *La cuantía de las multas coercitivas se fijará teniendo en cuenta los criterios siguientes:*
- ▶ *a) El retraso en el cumplimiento de la obligación establecida,*
- ▶ *b) La existencia de intencionalidad o reiteración en el incumplimiento de las obligaciones en materia de protección de las personas consumidoras,*
- ▶ *c) La naturaleza e importancia de los daños y perjuicios causados.*
- ▶ *La Administración, si comprueba el incumplimiento de lo que ha ordenado, puede reiterar las multas, sujetándose a los criterios establecidos anteriormente, por períodos que sean suficientes para cumplirlo.*
- ▶ *Los nuevos plazos no pueden ser inferiores al señalado en el primer requerimiento. Estas multas son independientes de las que pueden imponerse en concepto de sanción, y son compatibles con ellas.*

Personas responsables


- ▶ El **artículo 51** se dedica a dar una solución adecuada a uno de los problemas fundamentales que presenta en la actualidad la regulación sancionadora de la protección de las personas consumidoras y que se centra en la **identificación de los responsables de las infracciones**; es decir, **aquellas personas contra las que debe dirigirse la Administración al instruir los procedimientos sancionadores** y que en el TRLGCU anterior no se encontraban reguladas.

Artículo 51. Personas responsables.

- ▶ 1. Son responsables de las infracciones de consumo las **personas físicas o jurídicas que dolosa o culposamente** incurran en las mismas.
- ▶ 2. Cuando en relación con los mismos bienes o servicios e infracciones conexas hayan intervenido **distintos sujetos**, como fabricantes o importadores, envasadores, marquistas, distribuidores o minoristas, **cada uno será responsable de su propia infracción.**

Asimismo, la **responsabilidad de los coautores de una misma infracción será independiente** y se impondrá a cada uno la sanción correspondiente a la infracción en la extensión adecuada a su culpabilidad y demás circunstancias personales. En particular, se entenderán incluidos en este caso los **anunciantes, agencias y medios de publicidad** respecto a las infracciones de **publicidad subliminal, engañosa** o que infrinja lo dispuesto en la normativa sobre publicidad sobre determinados bienes o servicios.

Los importadores o quienes distribuyan por primera vez en el mercado nacional productos de consumo que puedan afectar a la seguridad y salud de los consumidores o usuarios, tienen el deber de **asegurar que dichos productos cumplen los requisitos** exigibles para ser puestos a disposición de los consumidores y de prevenir las infracciones que, por su mediación, pudieran cometer en territorio nacional **sus suministradores o proveedores, respondiendo SOLIDARIAMENTE de las sanciones** impuestas a estos, con independencia de la responsabilidad que les corresponda por sus propias infracciones.

- 
- ▶ Cuando una infracción sea imputada a una **persona jurídica** podrán ser consideradas también como **responsables las personas que integren sus organismos rectores o de dirección**, así como los técnicos responsables de la elaboración y control.
 - ▶ Conforme a lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la **reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor**, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora debiendo notificarse al infractor para que proceda a su satisfacción en un plazo que será determinado en función de la cuantía. De no **satisfacerse la indemnización en el plazo** que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (**apremio sobre el patrimonio**).

Carga de la prueba en procedimiento sancionador

- ▶ La atribución al empresario de la carga de probar el cumplimiento de las obligaciones que le competen de conformidad con lo previsto en esta Ley no será de aplicación en el marco de los procedimientos sancionadores.

▶ **SUPRESIÓN DE ESTE APARTADO.**

- ▶ **Motivos:** Las consecuencias de este apartado son muy graves en el ejercicio de los derechos de defensa y protección por las personas consumidoras y, por ende, en las actuaciones de control de las autoridades de consumo. El legislador era plenamente consciente de la necesidad de reforzar la posición más débil en las relaciones de consumo, las personas consumidoras, y de ahí la aplicación de la inversión de la carga de la prueba en el ámbito de consumo, ámbito excepcional respecto de otros ámbitos en los que aplica, entre otros, el principio pro consumatore, art.80.2.
- ▶ Entendemos que existe una legislación de consumo consolidada, también a través de los pronunciamientos judiciales, en cuanto a la aplicación excepcional de la inversión de la carga de la prueba como obligaciones para los empresarios, alcanzando no solo el ámbito de la inspección sino también el sancionador, precisamente por la especial naturaleza del bien protegido por esta normativa. Su modificación no puede obedecer a interpretaciones teóricas de carácter general que no tienen en cuenta este especial ámbito.
- ▶ Entendemos que la redacción de este apartado es totalmente contraria a las previsiones legales contempladas en los artículos 97.8; 98.9; 100.3...del RDL 1/2007 y a los principios generales de protección y defensa de los consumidores, que no encuentra justificación legal de acuerdo con lo expuesto ni de oportunidad al no existir conflictos o cuestionamientos en pronunciamientos judiciales que pongan la necesidad de una modificación de la situación actual.
- ▶ Al contrario, su confirmación sí implicarían una situación incomprensible en la práctica que dificultaría enormemente la actividad de protección y defensa de las personas consumidoras, al ser imposible la actividad probatoria de acciones negativas por parte de la Administración en la fase sancionadora.

PRESCRIPCIÓN
(DE
INFRACCIONES Y
SANCIONES) Y
CADUCIDAD
PROCEDIMIENTO

Tampoco contempla el TRLGDCU actual **la prescripción de las infracciones y sanciones, la caducidad del procedimiento sancionador** ni la extinción de responsabilidad por otras causas.

El artículo 52 regula esta materia considerada por el Tribunal Constitucional parte del régimen sancionador básico y que debe ser objeto de tratamiento unitario, como declaró en su Sentencia 124/2003, de 19 de junio.

Artículo 52. Prescripción y caducidad.

- ▶ Las infracciones **muy graves** prescribirán a los **cinco años**, las **graves a los tres años** y las **leves al año**.
- ▶ Las **sanciones** impuestas por la comisión de infracciones **muy graves** prescribirán a los **cinco años**, las impuestas por la comisión de infracciones **graves a los tres años** y las impuestas por **infracciones leves al año**.
- ▶ **El plazo de prescripción de la infracción** de la normativa de consumo no comenzará a computar **hasta que esta se manifieste o exteriorice** y **sólo cuando finalice la acción infractora o el último acto con que la infracción se consume**, en el caso de **infracciones continuadas**.

INTERRUPCIÓN PRESCRIPCIÓN

- ▶ **Interrumpirán la prescripción las actuaciones judiciales en el ámbito penal sobre los mismos hechos** o sobre otros hechos conexos cuya separación de los constitutivos de la infracción de la normativa de consumo sea jurídicamente imposible, de manera que la sentencia que pudiera recaer vinculara a la Administración actuante.
- ▶ Igualmente interrumpirá la **prescripción de las infracciones** de la normativa de consumo la **iniciación de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora por los mismos hechos**, con conocimiento del interesado, **sobre la base de normativa sectorial** si, finalmente, apreciándose identidad de fundamento, **procediese la aplicación preferente de la normativa de consumo**.
- ▶ En estos supuestos, **se reiniciará el cómputo del plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes** por causa no imputable al presunto responsable.

PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES Y DIES A QUO

- ▶ El **plazo de prescripción de las sanciones** comenzará a contarse **desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla.**
- ▶ Interrumpirá la prescripción en estos supuestos la **iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.**
- ▶ En el caso de **desestimación presunta del recurso de alzada** interpuesto contra la resolución por la que se imponga la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a **contarse desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo legalmente previsto** para la resolución de dicho recurso.
- ▶ Se producirá la **caducidad del procedimiento sancionador** en caso de no haber recaído resolución **transcurridos nueve meses desde su iniciación.** Si se acuerda la acumulación en un único procedimiento de infracciones que hasta entonces se tramitaban separadamente, el plazo para dictar resolución se contará **desde el acuerdo de iniciación del último de los procedimientos incoado.**

SUSPENSIÓN PLAZO PARA RESOLVER

- ▶ El transcurso del **plazo de nueve meses** previsto para resolver el procedimiento **se podrá suspender**, mediante resolución motivada, cuando deba **solicitarse a terceros la aportación de documentos** y otros elementos de juicio necesarios o cuando sea necesaria la **cooperación o coordinación** con otras autoridades de consumo de otras Comunidades Autónomas o de la Unión Europea.
- ▶ La **muerte del infractor** extingue la responsabilidad. En caso de **sanciones pecuniarias** impuestas sobre entidades disueltas y liquidadas, la administración correspondiente podrá dirigirse, para el cobro de las sanciones pecuniarias impuestas a dichas sociedades, **contra los socios o partícipes** que responderán solidariamente de la deuda y **hasta el límite del valor de la cuota de liquidación** que se les hubiera adjudicado.

- ▶ ***“1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves al año, no resultando de aplicación lo previsto en el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria.***
- ▶ ***Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por la comisión de infracciones graves a los tres años y las impuestas por infracciones leves al año.***
- ▶ ***6. Se producirá la caducidad del procedimiento sancionador en caso de no haber recaído resolución transcurridos doce meses desde su iniciación, no resultando de aplicación lo previsto en el artículo 18.3 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria. Si se acuerda la acumulación en un único procedimiento de infracciones que hasta entonces se tramitaban separadamente, el plazo para dictar resolución se contará desde el acuerdo de iniciación del último de los procedimientos incoado”.***

- ▶ Consideramos razonable el plazo de 12 meses de caducidad, coherente con el derecho a la buena administración y sin generar impunidad.
- ▶ Asimismo, entendemos imprescindible dejar sin efecto las previsiones del artículo 18.2 3 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria, al ser completamente obsoletas y contrarias a la regulación nacional de las figuras de la prescripción y caducidad en los procedimientos.
- ▶ Estos plazos obsoletos son muy alegado por las grandes empresas como defectos formales en la incoación de los expedientes sancionadores y su tramitación. El procedimiento sancionador ya es sin estas previsiones muy garantista con los expedientados al contemplar las figuras de la caducidad y prescripción reguladas en la normativa general y autonómica. Por ello entendemos que en materia de relaciones de consumo en el que prima la protección a las personas consumidoras, es esencial eliminar obligaciones formales que tienden a dificultar la actividad de las autoridades y no responden a una motivación jurídica estrictamente necesaria.

18.2 y 3 Rd 1945/1983

- ▶ 18.2 Caducará la acción para perseguir las infracciones cuando conocida por la Administración la existencia de una infracción y finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, hubieran transcurrido seis meses sin que la autoridad competente hubiera ordenado incoar el oportuno procedimiento.
- ▶ A estos efectos, cuando exista toma de muestras, las actuaciones de la inspección se entenderán finalizadas después de practicado el análisis inicial.
- ▶ Las solicitudes de análisis contradictorios y dirimentes que fueren necesarios, interrumpirán los plazos de caducidad hasta que se practiquen.
- ▶ 18.3 Iniciado el procedimiento sancionador previsto en los artículos 133 a 137 de la Ley de Procedimiento Administrativo y transcurridos seis meses desde la notificación al interesado de cada uno de los trámites previstos en dicha Ley, sin que se impulse el trámite siguiente, se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones, salvo en el caso de la resolución, en que podrá transcurrir un año desde que se notificó la propuesta.

COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

- ▶ Considerar el supuesto de aquellas infracciones en materia de consumo cuyos efectos se producen en un **ámbito superior al de cada Comunidad Autónoma**, resultando preciso, de conformidad con la Jurisprudencia constitucional, **determinar el punto de conexión aplicable para determinar la Administración competente** para la ejecución del procedimiento sancionador y,
- ▶ Asimismo, considerar aquellos supuestos en los que, con carácter excepcional, resulta **competente la Administración General del Estado** para la aplicación de las infracciones y sanciones previstas en la presente Ley, de conformidad con la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 de la Constitución, en aras de garantizar **un sistema de control y sanción eficaz y disuasorio** como exige la normativa europea desde la perspectiva de la defensa de los intereses de las personas consumidoras.
- ▶ Con esta finalidad se incorpora **el artículo 52 bis.**

ARTÍCULO 52 BIS. ADMINISTRACIÓN COMPETENTE

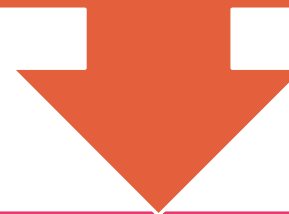
El nuevo artículo 52 bis enfrenta la tarea que corresponde al Estado de fijar **puntos de conexión** con arreglo a los cuales pueda determinarse la Administración competente para sancionar una determinada infracción.

En primer lugar, se delimita el ordenamiento español aplicable frente a otros Estados y se acoge como criterio el del **lugar de comisión de la infracción (*forum delicti comissi*)** y se utiliza **la teoría de la ubicuidad** presente para fijar los puntos de conexión, de tal forma que tengan competencia para sancionar una conducta todas aquellas autoridades de consumo en cuyo territorio se haya producido el hecho que pudiera ser objeto de infracción.

Se prevé en estos casos el establecimiento de mecanismos de colaboración entre las distintas administraciones en el seno de la **Comisión Sectorial de Consumo** en orden a conseguir una cooperación que permita unos altos niveles de protección de las personas consumidoras independientemente del territorio donde esté ubicadas.

El derogado art. 47.3

Antes de la modificación por la ley 3/2014, la normativa sectorial tenía preferencia sobre la general prescrita en la ley consumerista. Ahora no es así, sino que la regulación sectorial de los contratos con los consumidores y usuarios deberá respetar el nivel de protección dispensado en esta ley, sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa. No obstante, la regulación sectorial podrá elevar el nivel de protección conferido por esta ley siempre que respete, en todo caso, las disposiciones del derecho de la Unión Europea.



Elimina la parte central del antes art. 47.3 TRLGDCU, que determinaba que las autoridades competentes en materia de consumo sancionarían, 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** (parece que el precepto se refería a sectores como **el turismo, la vivienda, o la contratación a distancia, que cuentan con una regulación específica y establecen en ocasiones infracciones dirigidas a proteger directamente a los consumidores y usuarios**).

Art. 47.3 TRDCU (derogado)

- ▶ “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”

Competencia para sancionar infracciones suprarregionales

El primer criterio relevante para atribuir la competencia sancionadora en materia de consumo por razón del territorio no es la nacionalidad, domicilio o lugar de establecimiento del responsable (art. 52 bis.1 LGDCU), sino exclusivamente el lugar de comisión total o parcial de la infracción (art. 52 bis.2 LGDCU).

Identificar el lugar no es problemático en infracciones relativas a requisitos de los establecimientos e instalaciones o del personal (cfr. art. 53 bis.3), pero sí puede serlo en infracciones de consumo que se cometan simultáneamente en diversas CCAA.

Y es que la LGDCU multiplica los lugares de comisión de ilícitos al establecer que la infracción se entiende cometida "en cualquiera de los lugares en que se desarrollen las acciones u omisiones constitutivas de las mismas y (...) en todos aquellos en que se manifieste la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores y usuarios protegidos por la norma sancionadora" (art. 52 bis.3).

Esta regla, inalterada desde la primera versión de la LGDCU, nunca ha ido acompañada de una disposición que determine la preferencia entre las diversas autoridades competentes.

MECANISMOS DIRIGIDOS A PROPICIAR LA EFICAZ APLICACIÓN DEL DERECHO SANCIONADOR DE CONSUMO

140

Se establece que, cuando resulten competentes órganos de diversas administraciones autonómicas, “se establecerán mecanismos de colaboración en el seno de la Comisión Sectorial de Consumo” (art. 52 bis.4).

En el mismo caso, se faculta a la Administración General del Estado para plantear un conflicto de competencias cuando tenga conocimiento de que ninguna de las CCAA afectadas está tramitando el expediente sancionador que corresponda (art. 52 bis.5).

Se establece que corresponderá al Estado la competencia sobre infracciones que produzcan lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en territorio de más de una comunidad autónoma, de tal forma que pueda verse afectada la unidad del mercado nacional y la competencia en el mismo, para lo que se atenderá, entre otros, al número de consumidores afectados, la dimensión del mercado de referencia, la cuota de mercado del infractor o los efectos sobre la competencia y los consumidores.

En todo caso, el Estado es exclusivamente competente para imponer sanciones por infracciones cometidas a través de internet, incluso aunque no sean generalizadas, cuando la residencia o el domicilio (realmente operativo) del responsable se encuentre fuera de la Unión Europea (art. 56 bis.6).

CRITERIOS UTILIZARÍAN LOS TRIBUNALES PARA RESOLVER COMPETENCIAS ENTRE CCAA

- ▶ En infracciones relativas a conductas cuyo desarrollo sucede en diversas CCAA, los tribunales consideran competentes a las autoridades del territorio en el que **SE CONSUMÓ** materialmente el ilícito (no donde se inició), si bien no existe unanimidad sobre el momento y lugar en que la infracción ha de entenderse consumada, pues se ha estimado que lo es tanto el lugar en el que se obtienen los beneficios de la conducta ilícita (el domicilio social) (STSJ Cataluña 16 febrero 2007 [JUR 2007, 152701]), como el lugar en que se ubica la promoción inmobiliaria relacionada con la infracción (STSJ Madrid 14 mayo 1998 [RJ 1998]).
- ▶ A la hora de determinar la competencia territorial solo son relevantes los elementos del tipo contenidos en la infracción (cfr. STSJ Cataluña 29 marzo 2001 [RJCA 2011, 1494]).

- La imposición de una sanción anterior por los mismos hechos y en función del mismo interés público impediría el establecimiento de otra por las autoridades de otra comunidad autónoma, que sería anulable por *bis in idem*.
- A los indicados en el citado art. 53 bis.3 LGDCU, en algunos pronunciamientos se ha añadido la competencia de la administración autonómica del territorio en el que se detecta la infracción, con independencia de cuál sea el domicilio del infractor, criterio que se ha aplicado con frecuencia en infracciones relativas a mercancías en tránsito (cfr. SSTSJ Andalucía 21 septiembre 1998 [RJCA 1998, 3434], Madrid 28 abril 2003 [RJCA 2004, 529]).

- También se ha entendido que, en caso de daños generalizados a consumidores de diversas CCAA, la competencia corresponderá a la que pudiera imponer la sanción mayor (STSJ Castilla-La Mancha 7 junio 2002 [RJ 2002, 790]).
- Finalmente, el lugar de comisión de la infracción no solo sirve para determinar la administración competente sino, además, la ley aplicable que difiera entre las diversas CCAA (cfr. STS cont. 22 enero 2008 [RJ 2008, 171]).

1. Para determinar la competencia territorial solo son relevantes los elementos del tipo contenidos en la infracción, de manera que si, por ejemplo, la norma sanciona la venta a distancia sin informar sobre el derecho de desistimiento, es irrelevante en qué lugar se haya ofrecido la información precontractual o dónde se haya entregado el bien y pagado el precio (cfr. STSJ Cataluña 29 marzo 2001 [RJCA 2011, 1494]).
2. Cuando la infracción se haya cometido en varias CCAA, cualquiera de ellas sería territorialmente competente. Pero no siempre será posible que cada una sancione con independencia de las demás por aplicación del régimen de infracciones continuadas del art. 46.8 LGDCU, que solo permite una sanción por infracción continuada relativa a un mismo producto o servicio, y por la necesidad de proporcionalidad del conjunto de sanciones (art. 46.7 LGDCU).
3. La publicidad engañosa sobre el mismo bien o servicio que dañe a consumidores de diversas CCAA solo puede dar lugar a una única sanción en la que se pondere la totalidad de la conducta, pero la LGDCU no establece reglas que permitan determinar qué comunidad autónoma podría imponerla, sin perjuicio de la **competencia exclusiva del Estado** cuando se trate de infracciones generalizadas o **cometidas a través de internet** por empresas domiciliadas fuera de la Unión Europea.

COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Excepcionalmente, se establece por primera vez que **la Administración General del Estado** podrá sancionar determinadas **infracciones de consumo de ámbito nacional**, incluidas las infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea, previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, cuando por su magnitud se pueda **ver afectada la unidad del mercado nacional y la competencia** en el mismo.

Se justifica la necesidad de **centralizar la tramitación de los expedientes sancionadores** por parte de la Administración General del Estado en el caso de **infracciones de ámbito supra autonómico**, que afectan a miles de consumidores, o con residencia en varios Estados miembros de la Unión Europea, y que presentan incidencia en la economía en su conjunto, al afectar a **intereses que exceden de los propios de cada comunidad autónoma**

Se trata fundamentalmente de tener un instrumento que permita al Gobierno ser capaz de sancionar, junto con las comunidades autónomas y otras autoridades competentes, aquellos **casos de fraudes y abusos que se han acreditado en diferentes ámbitos, sin perjuicio de la vía penal** y sin perjuicio de otras vías

LAGUNA LEGAL


- ▶ Durante estas cuatro últimas décadas han sido las comunidades autónomas las encargadas de desarrollar todas las competencias sancionadoras, pero el Gobierno central no había hecho sus deberes, a diferencia de esas comunidades autónomas que sí que lo habían hecho para intentar proteger a las personas consumidoras y a su ciudadanía ante ese tipo de eventos, que algunos han sido más conocidos, como los que ya he citado, como el **dieselgate o las cláusulas suelo**, pero que en otros casos han sido mucho menos conocidos, bien fuera porque tenían una incidencia menor en términos globales, o bien fuera porque solo obedecía al ámbito de una sola comunidad autónoma.
- ▶ Había una insuficiencia o una laguna. Por lo tanto, un instrumento que permite hacer frente a infracciones de las siguientes tipologías: que puedan afectar a la **unidad de mercado y a la competencia** del mismo; que tengan incidencia, por ejemplo, en **varios Estados miembros; QUE SE PRODUZCAN A TRAVÉS DE INTERNET SI EL INFRACTOR NO ESTÁ LOCALIZADO EN ESPAÑA;** o para aquellas infracciones que afecten a consumidores de **varias comunidades autónomas**, para que existan mecanismos de colaboración.

Artículo 52 bis. Administración competente.

- ▶ 1. Las Administraciones españolas **que en cada caso resulten competentes** sancionarán las **infracciones de consumo** cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable.
- ▶ 2. A efectos de lo previsto en el apartado anterior, corresponderá a los órganos administrativos de **las comunidades autónomas** la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores derivados de la aplicación de las infracciones previstas en la presente Ley **cometidas, aunque parcialmente, en sus respectivos territorios.**
- ▶ 3. Las infracciones se entenderán cometidas en cualquiera de **los lugares en que se localicen las acciones u omisiones constitutivas de las mismas (forum delicti comissi)** 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.
- ▶ El legislador se decanta por la teoría de la ubicuidad presente para fijar los puntos de conexión, de tal forma que tengan competencia para sancionar una conducta todas aquellas autoridades de consumo en cuyo territorio se haya producido el hecho que pudiera ser objeto de infracción.

En caso en que, de conformidad con las reglas anteriores, resultasen competentes órganos de **diversas administraciones autonómicas**, se establecerán mecanismos de colaboración en el seno de la **Comisión Sectorial de Consumo**.

En el supuesto de que el órgano competente en materia de consumo de la **Administración General del Estado tuviera conocimiento de que por parte de las Comunidades Autónomas afectadas no se estuviese tramitando el expediente sancionador** que corresponda de conformidad con lo previsto en el presente texto refundido, resultará aplicable lo que dispone el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y lo que dispone el Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

- 
- ▶ Cuando la infracción produzca **lesiones o riesgos** para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en **el territorio de varias comunidades autónomas**, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo, la competencia corresponderá a los órganos competentes de materia de consumo de la **Administración General del Estado**. A tales efectos, la competencia corresponderá a la **Dirección General competente en materia de consumo** de la Administración General del Estado cuando la sanción impuesta **no supere los 100.000 euros ni implique el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio y a la Secretaría General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado en el resto de supuestos.**
 - ▶ Para considerar que una infracción de la normativa de consumo produce lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios **de forma generalizada** de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo se tendrán en cuenta, entre otras circunstancias, **el número de consumidores y usuarios afectados, la dimensión del mercado donde opere la compañía infractora, la cuota de mercado de la empresa correspondiente o los efectos de la conducta sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios.**

La Administración competente para sancionar

Distribución de competencias entre el Estado/CCAA

- El Estado “descubre” que tiene competencia sancionadora en materia de protección de los consumidores (sin tenerla):
- art. 149.1.13 CE
- Art. 52 bis) 6 TRDCU

Determinación del punto de conexión competencial

- La delimitación del lugar de comisión de la infracción
- Art. 52 bis TRDCU
- Conflictos interregionales: coordinación (Comisión Sectorial de Consumo)
- Pasividad en la actuación:
 - Conflicto de competencias negativo (ex art. 71 LOTC) (extraña vía)
 - Art. 44 LJCA



- ▶ 1. Las Administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones de consumo cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable. 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 sectores que cuenten con regulación específica** y las prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios.
- ▶ 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.
- ▶ 3. (Se suprime "A los efectos...") Corresponderá a los órganos administrativos de las comunidades autónomas la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores derivados de la aplicación de las infracciones previstas en la presente Ley **y resto normativa que afecte a la protección de los consumidores o usuarios** cometidas, aunque parcialmente, en sus respectivos territorios.
- ▶ 4. **Sin perjuicio de lo previsto en este artículo y respetando el ejercicio pleno y efectivo de la potestad sancionadora atribuida legalmente a los órganos administrativos de las comunidades autónomas, los órganos competentes en materia de consumo de la Administración General del Estado también podrán ejercer esta potestad cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio nacional o tenga carácter supranacional por la localización del responsable infractor fuera del territorio nacional.**

- ▶ **5. Sin perjuicio del ejercicio efectivo de la potestad sancionadora asumida por los distintos órganos administrativos competentes en materia de consumo, en caso en que, de conformidad con las reglas anteriores, resultasen competentes órganos de diversas administraciones, será aplicable el principio de concurrencia de sanciones previsto en el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**
- ▶ **Asimismo, podrán establecerse mecanismos de coordinación en el seno de la Comisión Sectorial de Consumo.**

Oficina de enlace

- ▶ Por último, el artículo 52 ter, trata de complementar al Reglamento (UE) 2017/2394, que pretende reforzar la confianza de los consumidores mediante una aplicación más rápida, ágil y coherente de las normas relativas a la protección de los consumidores, al mismo tiempo que se evita una distorsión de la competencia para los comerciantes respetuosos de la ley.
- ▶ Los cinco apartados incluidos en el artículo 52 ter obedecen a esa necesidad de complementar el derecho de la Unión, designando el órgano que realizará las **tareas de Oficina de Enlace**, así como las **condiciones y facultades de las autoridades competentes** que garantizarán el cumplimiento de las normas en materia de protección de las personas consumidoras.
- ▶ El último apartado prevé la posibilidad de imponer **multas coercitivas** para garantizar el cumplimiento del mencionado Reglamento.

Artículo 52 ter. Oficina de enlace.

- ▶ La **Dirección General** competente en materia de consumo de la Administración General del Estado actuará como Oficina de enlace única a los efectos del Reglamento (UE) 2017/2394.
- ▶ Dicho órgano será responsable de **coordinar las actividades de investigación y ejecución** que realicen las autoridades competentes, otras autoridades públicas contempladas en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2017/2394 y, en su caso, los organismos designados, en relación con las infracciones reguladas en dicho Reglamento.

¿Cuáles son esas infracciones?

- ▶ Las establecidas en el art. 3.3 y art.3.4 del Reglamento (UE) 2017/2394:
- ▶ “3) «infracción generalizada»:
- ▶ a) todo acto u omisión contrario a la legislación de la Unión que proteja los intereses de los consumidores que haya perjudicado, perjudique o pueda perjudicar los intereses colectivos de los consumidores residentes en al menos dos Estados miembros distintos de aquel en el que:
 - ▶ i) se originó o tuvo lugar el acto u omisión,
 - ▶ ii) en el que esté establecido el comerciante responsable del acto u omisión, o
 - ▶ iii) en el que se encuentren las pruebas o los activos del comerciante relacionados con el acto u omisión; o
- ▶ b) cualquier acto u omisión que sea contrario a la legislación de la Unión que proteja los intereses de los consumidores y que haya perjudicado, perjudique o pueda perjudicar los intereses colectivos de los consumidores y tenga características comunes, incluyendo la misma práctica ilícita, el mismo interés vulnerado, y sea cometido simultáneamente por el mismo comerciante en al menos tres Estados miembros;
- ▶ 4) «infracción generalizada con dimensión en la Unión»: una infracción generalizada que haya perjudicado, perjudique o pueda perjudicar los intereses colectivos de los consumidores en al menos dos tercios de los Estados miembros que representen conjuntamente al menos dos tercios de la población de la Unión”.

Secretaria general-**INFRACCIONES DE INTERNET**

- ▶ La competencia de la **Secretaria General** competente en materia de consumo de la Administración general del Estado para las **INFRACCIONES COMETIDAS A TRAVÉS DE INTERNET** cuando la residencia o domicilio del responsable, **siempre que coincida con el lugar en que se realice efectivamente la gestión administrativa y dirección del negocio, esté fuera de la Unión Europea.**

- ▶ El órgano referido **comunicará a la Comisión Europea las autoridades competentes** que sean responsables de que se cumpla la legislación de la Unión que protege los intereses de los consumidores y garantizará que colaboren estrechamente, de modo que puedan desempeñar eficazmente sus funciones.
- ▶ Las autoridades competentes designadas dispondrán al menos de las facultades mínimas de investigación y ejecución previstas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2017/2394
- ▶ Las autoridades competentes podrán imponer **multas coercitivas**, una vez efectuado requerimiento de ejecución de los actos y resoluciones administrativas
- ▶ El requerimiento deberá advertir del **plazo establecido para su cumplimiento**, así como de la cuantía de la multa que pudiere ser impuesta en caso de incumplimiento. Para la determinación del plazo se estará a la naturaleza y extensión de la obligación, debiendo ser suficiente para su cumplimiento, no pudiendo exceder la cuantía de la **multa de 3.000 euros o del 10% del importe de la obligación, si esta fuere cuantificable.**
- ▶ Si la persona requerida no diere cumplimiento a lo ordenado en el plazo establecido, el órgano competente **podrá reiterar las multas** por períodos que sean suficientes para su cumplimiento, no pudiendo, en cualquier caso, otorgarse un plazo inferior al establecido en el primer requerimiento. Estas multas son independientes de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatibles con ellas.”

DISPOSICIONES FINALES

La cuarta y quinta habilitan al Gobierno para establecer:

un registro general de infracciones y sanciones

y un procedimiento sancionador.

REGLAS FINALES

160

Si se reitera la misma infracción, dañando a diversos consumidores, aunque se trate de hechos distintos y, por tanto, la multiplicación de sanciones no constituyera *bis in idem* [cfr., sobre el Derecho de la competencia, las SSTJUE de 22 marzo 2022 (asuntos C-117/20, bbpost y C-151/20, Nordzucker y otros)], solo puede imponerse una sanción, pero en su grado máximo (art. 48.4 LGDCU).

La prohibición de analogía impide sancionar conductas distintas a la descrita en el tipo, de manera que no se puede sancionar como falta de registro la mera omisión de los datos de registro en el etiquetado (SSTS cont. 23 marzo 1990 [RJ 1990, 2670], 4 febrero 1991 [RJ 1991, 1169]); vender vino aguada no es aguarlo (STSJ Castilla-La Mancha 25 enero 2006 [JUR 2006, 736623]).

Si la norma sanciona la fabricación y distribución de alimentos y piensos animales en condiciones ilegales, la comisión de esta infracción no se puede presumir por el solo hecho de que la empresa tenga registrada esa actividad (STSJ Galicia 27 julio 2017 [JUR 2017, 229688]).

La publicidad engañosa es un concepto jurídico indeterminado que debe concretarse con criterios lógicos, técnicos o de experiencia. Cumple estos requisitos la omisión de circunstancias relativas a un inmueble que afecta de modo relevante a su precio, como las modificaciones de obra o la existencia de gravámenes (STSJ Cantabria 8 febrero 2000 [RJCA 2000, 477]). Pero la exageración publicitaria (por ejemplo, en un producto dietético "perderá kilos sin esfuerzo") no constituye publicidad engañosa sancionable (STSJ Madrid 1 diciembre 1998 [RJCA 1998, 4650]).

Aunque el promotor responda civilmente de modo objetivo de los defectos constructivos (art. 17 LOE), en Derecho sancionador el principio de culpabilidad excluye la responsabilidad objetiva, por lo que no debería ser sancionado por defectos constructivos que se deben a la actuación de contratistas y técnicos (en contra, SSTS cont. 3 junio 1980 [RJ 1980, 3036], 25 mayo 2004 [RJ 2004, 4729]). Igualmente, la entidad que ofreció créditos hipotecarios ajustándose a la normativa sobre transparencia no puede ser sancionada por la cláusula suelo declarada abusiva por falta de transparencia (STSJ Cataluña 28 julio 2022 [JUR 2022, 293552]).

Para determinar la competencia territorial solo son relevantes los elementos del tipo contenidos en la infracción, de manera que si, por ejemplo, la norma sanciona la venta a distancia sin informar sobre el derecho de desistimiento, es irrelevante en qué lugar se haya ofrecido la información precontractual o dónde se haya entregado el bien y pagado el precio (cfr. STSJ Cataluña 29 marzo 2001 [RJCA 2011, 1494]).

¿ES PRECEPTIVO
QUE UN ACTA DE
INSPECCIÓN
SEÑALE PLAZO
PARA
ALEGACIONES Y
FORMULE
PROPUESTA DE
SANCIÓN?

- ▶ Una federación andaluza interpuso denuncia a fin de que se inspeccionara un sitio web que ofrece visualización de contenido de entretenimiento online. Con base en la documentación relativa al caso, cabe concluirse que la inspección fue realizada virtualmente y, por tanto, sin la presencia de la parte inspeccionada, lo cual no resulta preceptivo según el tenor del artículo 51.4 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. Tampoco consta que la inspeccionada recibiera información de que la inspección de la web se iba a realizar, sólo de la recepción del acta resultante de la inspección.
- ▶ La cuestión de interés es que en dicha acta no se hace referencia alguna a plazo para presentar alegaciones ni propuesta de sanción, ¿es preceptivo?

RESPUESTA

- ▶ No es preceptivo el establecimiento de un plazo de alegaciones en el acta de inspección.
- ▶ Sí se debe permitir que el inspeccionado realice las manifestaciones que considere pertinentes sobre la actuación llevada a cabo por la inspección.
- ▶ En el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, sí es necesario que se indique del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento.
- ▶ También los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada (art. 64. 2 f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

- ▶ Tampoco es necesario que en las actas de inspección se establezca una propuesta de sanción.
- ▶ Se permite que la inspección ordene la adopción de medidas correctoras siempre que los hechos no sean constitutivos de infracción (simples irregularidades o irregularidades formales).
- ▶ Si los hechos en cuestión son constitutivos de infracciones de consumo, la propuesta de sanción puede llegar con posterioridad y comenzar el procedimiento sancionador propiamente dicho. A tenor del artículo 63.1 de la Ley 39/2015, los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

CONCLUSIONES

MEJORA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EUROPEOS Y SE
ENDURECE EL RÉGIMEN SANCIONADOR

- ▶ El Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre (LA LEY 23840/2021), *de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes*, publicado en el BOE del 3 de noviembre **incorpora al ordenamiento jurídico español las novedades que recoge la Directiva (UE) 2019/216 (LA LEY 19297/2019) para la mejora y modernización de las normas de protección de los consumidores** de la Unión Europea y del régimen sancionador en materia de consumo.

- ▶ Específicamente modifica el texto refundido de la Ley General de Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios (TRLGDCU (LA LEY 11922/2007)) para adaptarla a las nuevas formas de comercio electrónico y regular comportamientos empresariales perjudiciales que, hasta ahora, carecían de una reglamentación específica.
- ▶ A partir del 28 de mayo de 2022, el Ministerio de Consumo tendrá capacidad sancionadora en casos de infracciones que puedan afectar a la unidad del mercado y a la competencia, cuando sucedan en varios Estados de la UE o cuando el infractor no esté localizado en España si se trata de comercio electrónico.
- ▶ Las sanciones máximas, que podrá imponer el Estado, podrán alcanzar hasta un millón de euros u ocho veces el beneficio ilícito obtenido, en el caso de infracciones cometidas únicamente en España, y hasta el 4% del volumen de facturación de las compañías, cuando estas infracciones tengan lugar en varios Estados miembros.

- ▶ Para cuantificar la multa se tendrá en cuenta la capacidad económica del responsable, el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, el carácter continuado de la infracción, el número de consumidores afectados o el nivel de los daños y perjuicios que hayan sufrido.
- ▶ Asimismo, de forma adicional a la multa, existirán sanciones accesorias como el comiso de las mercancías, el cierre de los establecimientos por un plazo de hasta cinco años y la publicidad de las sanciones impuestas. (Art. 82 cuarto RDI 24/2021 (LA LEY 23840/2021))

Entre otras cuestiones, se castigará:

- ▶ • El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública,
- ▶ • La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad o incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza,
- ▶ • La obstrucción o negativa a suministrar datos o a facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección,
- ▶ • La introducción o existencia de cláusulas abusivas en los contratos, así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa de forma firme,
- ▶ • Los incumplimientos en el etiquetado o la facturación de productos y servicios no contratados.
- ▶ Asimismo, la reforma de la normativa sobre la protección de los consumidores aprobada por el Consejo de Ministros da respuesta a varios problemas que presenta en la actualidad la regulación sancionadora:
 - ▶ • La identificación de los responsables de las infracciones; es decir, aquellas personas contra las que debe dirigirse la Administración al instruir los procedimientos y que en la normativa vigente no se encontraba regulada.
 - ▶ • La prescripción de las infracciones y sanciones, en 5, 3 o 1 año según sean muy graves, graves o leves
 - ▶ • La caducidad del procedimiento, transcurridos nueve meses desde su iniciación o
 - ▶ • La extinción de responsabilidad por otras causas.

Reforma derecho autonómico

- ▶ Dado el carácter de legislación básica que tiene el artículo 47 TRLGDCU, habrá de ser desarrollado por las CCAA para adaptar sus normas sancionadoras en materia de consumo (como ya se dijo la práctica totalidad de las mismas tienen asumidas las competencias en materia de consumo y potestad sancionadora).
- ▶ ¿Qué sucede entre tanto si una ley autonómica conculca lo dispuesto en la nueva regulación de infracciones? ¿Dejaría de ser aplicable? Pienso que no.
- ▶ Al menos hasta que entre en vigor a finales de mayo la modificación del TRLGDCU, las CCAA podrán seguir sancionando conforme a lo previsto en su normativa específica sobre la materia.



Thanks!

- ▶ Any questions?
- ▶ You can find me at:
 - ▶ Pascual.martinez@uclm.es