



MEMORIA DE OBJETIVOS, CONVENIENCIA E INCIDENCIA DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS EN CASTILLA-LA MANCHA

Consejería/Órgano proponente	Consejería de Sanidad/D. G. Salud Pública y Consumo
Título de la norma	Anteproyecto de Ley.../2017, de...de....., sobre los derechos de las personas consumidoras en Castilla-la Mancha
Tipo de Memoria	Normal
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA	
Situación que se regula	Las relaciones de consumo mediante la protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras en un marco de regulación económica eficiente en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha.
Objetivos que se persiguen	Recuperar las políticas públicas de consumo, adaptar la intervención administrativa a los nuevos retos de la sociedad actual y las nuevas tecnologías mediante un marco jurídico con vocación de permanencia orientado al bienestar de las personas consumidoras.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley
Estructura de la norma	158 artículos en cuatro títulos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales
Listado de normas derogadas	Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del consumidor de Castilla-La Mancha, a excepción del artículo sexto.
Consulta pública	De acuerdo con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP, debe abrirse con carácter previo a la elaboración del anteproyecto un período de consulta pública en la que se recabe la opinión de los sujetos y de las



	organizaciones más representativas potencialmente afectados por la norma. Consulta que se hizo mediante la publicación del texto con antecedentes y objetivos de la norma en la página web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha http://www.castillalamancha.es/gobierno/sanidad/actuaciones , durante veinte días naturales hasta el 14 de abril de 2017
Trámite de audiencia	Según las Instrucciones Oficiales sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno aprobadas el 25 de julio de 2017, y a fin de tener en cuenta las opiniones de los agentes afectados, se abrirá un trámite de información pública.
Transparencia	Artículo 7 de la Ley 19/2013, de 5 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y artículo 39 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Presupuestario	No tiene impacto presupuestario, no genera costes a la Administración
De género	No tiene impacto de género

1) OBJETIVOS, CONVENIENCIA E INCIDENCIA

1.1 Objetivos

Este anteproyecto de ley persigue los siguientes objetivos:

- Recuperar las políticas públicas de consumo en la región situando a las personas consumidoras y usuarias en el centro de los ámbitos de decisión con arreglo a su legítima interlocución económica y social.
- Revisar el texto vigente abordando problemas no contemplados, o bien, cuyas soluciones ofrecidas en la actualidad no sean suficientemente satisfactorias.



- Establecer una estructura administrativa para gestionar adecuadamente las competencias que se le atribuyen en este texto.

- Adaptar la intervención administrativa en materia de consumo a los nuevos retos que plantea, en general, la sociedad actual y, en particular, los cambios producidos por el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

- Disponer de un marco jurídico con vocación de futuro y amplitud suficiente de modo que pueda extender la efectividad de su aplicación en el tiempo.
- Promover un enfoque socio-ambiental orientado a la protección de los intereses colectivos.

- Enfatizar en una propuesta basada en la corresponsabilidad ciudadana, la proactividad y el carácter preventivo, de anticipación a escenarios futuros.

- Facilitar un contexto de mercado, en libre competencia y competencia regulada para los servicios públicos, basado en la simetría informativa y la transparencia, en la confianza y la reputación, que tiene como finalidad el bienestar del consumidor.

- Articular un procedimiento sancionador propio en materia de consumo, saneamiento del mercado y un procedimiento sancionador en conductas prohibidas y abuso de posición dominante que tenga origen y efecto en la Comunidad Autónoma.

- La cooperación administrativa con las autoridades estatales de competencia y de consumo.

- Potenciar la participación ciudadana en el ámbito de la colaboración público-privada que permita converger las políticas públicas con la sensibilidad de las personas consumidoras y usuarias.



- Dar una respuesta específica y eficiente a las inquietudes, percepciones y expectativas que, de forma singular, expresen las personas consumidoras y usuarias en la región.
- Redactar un texto legal con arreglo a las nuevas directrices de producción normativa utilizando, asimismo, un lenguaje inclusivo con perspectiva de género.

1. 2 Conveniencia e incidencia, oportunidad de la propuesta

1.2.1 Motivación

Transcurrida ya más de una década desde la promulgación de la hasta ahora vigente Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, son varios los motivos y razones que justifican la necesidad de la aprobación de una nueva ley, atendiendo tanto a la nueva realidad social como a la ampliación del acervo jurídico en la materia acaecido en estos últimos años en los distintos ámbitos territoriales.

En esta perspectiva temporal, resulta interesante observar la ciclicidad que acompaña a los hitos que han conducido hasta la presente ley. Así, se puede concluir que se da una estructura temporal basada en períodos de decenios, aproximadamente, como se muestra a continuación:

- 1983/84: Transferencia de competencias en materia de consumo y creación de la Dirección General de Consumo
- 1995: Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha
- 2005: Ley del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha
- 2017: Ley sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha.

Asimismo, para la elaboración del presente anteproyecto de Ley se ha tenido en cuenta la normativa comunitaria aprobada durante los últimos años en esta materia, y que se ha visto incrementada debido a una mayor incidencia del derecho de las personas consumidoras y usuarias en el mercado de bienes y servicios.

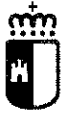


Entre las normas comunitarias debe destacarse, entre otras, la de seguridad general de los productos, responsabilidad por productos defectuosos, sistemas de pago, comercialización a distancia de servicios financieros, pensiones, seguros e inversiones, ventas a domicilio, utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, viajes combinados, acciones de cesación, cooperación administrativa, seguridad de los servicios y responsabilidad de los proveedores de servicios, comercio electrónico, servicios de interés general, prácticas comerciales desleales, publicidad comparativa y engañosa, indicación de precios, cláusulas abusivas en los contratos, venta y garantías de los bienes de consumo y venta a distancia.

En el ámbito estatal, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, aprobó el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras Leyes complementarias, siendo una gran parte de sus preceptos de carácter básico y teniendo como antecedente inmediato la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, desarrollando la línea marcada por los artículos 51 y 53 de la Constitución para incrementar los derechos de los consumidores.

Además de la norma citada, cabe señalar, que el presente anteproyecto se elabora de conformidad con lo establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y en materia de consumo por lo establecido en el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, con las modificaciones introducidas por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica dicho texto refundido.

El texto del presente anteproyecto de Ley se incardina de forma armónica dentro del ordenamiento jurídico español y de la Unión Europea, donde, con un respeto pleno a los derechos que en esas regulaciones se reconocen a los consumidores, se profundiza en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la defensa de los consumidores, incidiendo en aspectos que potencien que los derechos que las personas consumidoras ya tienen reconocidos puedan ser ejercidos de una manera real y efectiva, adaptándolo a su vez al marco jurídico organizativo autonómico.



En el texto se contemplan, asimismo, en línea con los programas de políticas públicas de protección de las personas consumidoras impulsados por instituciones internacionales o comunitarias, nuevos derechos de las personas consumidoras y usuarias que deben coadyuvar en el acceso y disfrute de unas condiciones de vida dignas, garantizando aquellos bienes y suministros que resulten precisos para la satisfacción de necesidades básicas.

En definitiva, la necesidad de una nueva ley encuentra justificación de una parte, en las principales aportaciones que conlleva, y de otras en la determinación de los objetivos que la sustentan.

1.2.2 Alternativas

La alternativa posible a la elaboración de esta ley podía haber sido una mera modificación de la vigente Ley 11/2005 del Estatuto del Consumidor en aras de dotarla de una actualización necesaria que preserve su valor y eficacia.

Al constatarse que esta reforma alcanzaba, directa e indirectamente, al conjunto de su articulado por la necesidad de atender tanto a la nueva realidad social como a la ampliación del acervo jurídico en la materia acaecido en estos últimos años en los distintos ámbitos territoriales, se ha considerado más adecuado la publicación de una nueva ley que la sustituya, complete y amplíe en los siguientes aspectos:

- Establecer un marco normativo transversal en materia de consumo que pretende dar cobertura a toda iniciativa o desarrollo que cualquiera de las áreas competenciales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desee llevar a cabo y cuyos destinatarios sean los ciudadanos castellano-manchegos en su calidad de personas consumidoras y usuarias.
- Dar una visión ética y creativa del consumo orientada a una toma de decisiones activa y crítica, comprometida y no vinculada exclusivamente a criterios económicos.
- Incorporar contenidos innovadores de trascendencia económica, social y ambiental que enriquezcan el acervo competencial de consumo y fortalezcan su dimensión transversal y multidisciplinar.



- Crear sinergias entre las distintas competencias concurrentes y recursos en relación con los derechos de las personas consumidoras y usuarias de la región.
- Elaborar un nuevo catálogo de derechos y responsabilidades de las personas consumidoras y usuarias.
- Armonizar la emergencia de nuevos espacios de relación en la secuencia producción-distribución-consumo de bienes, productos y servicios.
- Optimizar las interacciones de la protección de los derechos de las personas consumidoras con una regulación económica eficiente que fomente la innovación y la competitividad, evitando distorsiones en el funcionamiento del mercado así como el falseamiento de la competencia.

2. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

2.1 Contenido

El anteproyecto de ley se estructura en cuatro títulos, con 158 artículos, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cinco finales.

- En el primer título se recoge el objeto, el ámbito de aplicación y los principios informadores de la Ley, constituyendo éstos una novedad importante en la medida que reflejan el espíritu de la norma que en ellos se inspira y que guía, por tanto, su interpretación, aplicación y desarrollo.
- En el título segundo se contemplan los derechos y responsabilidades de las personas consumidoras, suponiendo la introducción de aquéllas una apuesta pionera por la corresponsabilidad en el ámbito normativo de consumo, a la vez que incorpora también de forma novedosa una serie de nuevos derechos de las personas consumidoras y usuarias que pretenden amparar en los escenarios que presentan los nuevos entornos relacionales de consumo y que deben configurar su protección en un contexto verdaderamente multifactorial y pluridisciplinar. Por otra parte, cabe destacar asimismo el nuevo enfoque dado a la protección de los colectivos vulnerables en la medida que no sólo se potencia sino que, además, lo hace en la dirección integradora que marcan las directrices de carácter específico que atañen a este sector de población. En cualquier caso, el texto en general se ve inmerso en una ola de sensibilidad hacia aquellos que se encuentren en circunstancias más desfavorables en su



acceso y disfrute a los bienes, productos y servicios, y en particular, a los de uso y consumo básico, cotidiano y generalizado.

- En el título tercero se abordan las relaciones de consumo a través de una serie de capítulos que permiten un tratamiento más pormenorizado de aquellas modalidades que por su complejidad o especificidad así lo requieren. En general; se pretende fomentar la formación del sector empresarial en materia de consumo así como su compromiso de corresponsabilidad mediante la adopción, por ejemplo, de códigos de mejores prácticas como instrumento de autorregulación o, en su caso, a través de la participación en procesos de autocontrol y correulación que deberán implementarse progresivamente en el acervo legislativo de consumo en aras de una gestión administrativa de los recursos más eficiente.
- La Ley se completa con un cuarto título que versa sobre la intervención administrativa de consumo y que se desarrolla en sus cuatro ámbitos territoriales de actuación: europeo, estatal, autonómico y local. A su vez y en lo que se refiere a las actuaciones administrativas de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en materia de consumo, éstas se estructuran con arreglo a las dimensiones proactividad/reactividad e intensidad de intervención en cada modalidad de actuaciones: preventivas, caracterizadas por su proactividad y alta intensidad de intervención; de protección y reparación, de carácter proactivo y reactivo, indistintamente, con una intensidad de intervención media; y de promoción, actuaciones reactivas y con baja intensidad de intervención. En la práctica, estos tres tipos de actuación administrativa encuentran su correlato, respectivamente, en el control de mercado, la resolución amistosa de conflictos y la información, formación y educación. Esta triada de actuaciones se completa con una sección específica destinada al procedimiento sancionador como mecanismo corrector de las desviaciones que se puedan producir respecto del cumplimiento de la Ley. Este título tiene una importante trascendencia en la Ley ya que supone ordenar el amparo administrativo que asegure alcanzar los objetivos propuestos en el cumplimiento de lo aquí establecido, máxime si se tiene en cuenta que la actuación administrativa debe tener una clara finalidad homeostática y equitativa, de restablecimiento de un equilibrio cada vez más difícil en el contexto actual de globalización de mercados con gran concentración de la



oferta y una demanda cada vez más segmentada y fragmentada. Por tanto, se comprende que esta difícil labor debe apoyarse, necesariamente, en una ágil y eficaz coordinación de competencias de las distintas administraciones públicas que participan y, a su vez, de sus distintos órganos gestores que intervienen de forma transversal y concurrente.

Se puede concluir que todo el articulado de la presente Ley converge en el afán común, como ya se ha referido, de lograr un mercado de bienes, productos y servicios cuyas relaciones comerciales se basen en el diálogo y la corresponsabilidad, en un contexto de transparencia, equilibrio, confianza y reputación.

2.2 Análisis jurídico

Ámbito europeo

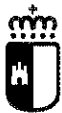
Toda la normativa comunitaria aprobada durante los últimos años en esta materia, y que se ha visto incrementada debido a una mayor incidencia del derecho de las personas consumidoras y usuarias en el mercado de bienes y servicios, ha sido analizada específicamente para elaborar este anteproyecto.

Entre las normas comunitarias debe destacarse, entre otras:

La de seguridad general de los productos, responsabilidad por productos defectuosos, sistemas de pago, comercialización a distancia de servicios financieros, pensiones, seguros e inversiones, ventas a domicilio, utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, viajes combinados, acciones de cesación, cooperación administrativa; seguridad de los servicios y responsabilidad de los proveedores de servicios, comercio electrónico, servicios de interés general, prácticas comerciales desleales, publicidad comparativa y engañosa, indicación de precios, cláusulas abusivas en los contratos, venta y garantías de los bienes de consumo y venta a distancia.

Ámbito estatal

- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, con las modificaciones introducidas por la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica dicho texto refundido y por el Real Decreto Ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se trasponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre desplazamiento de trabajadores.



Gran parte de sus preceptos son de carácter básico. Tiene como antecedente inmediato la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, desarrollando la línea marcada por los artículos 51 y 53 de la Constitución.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Ámbito autonómico

- La Ley 11/2005, de 15 de diciembre de 2005, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.

Normas que quedarán derogadas

La citada Ley 11/2005, de 15 de diciembre de 2005, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, a excepción de su artículo sexto, así como todas las normas de igual o inferior-rango en lo que contradigan o se opongan a lo establecido en la nueva ley.

2.3 Descripción de la tramitación

Este anteproyecto de ley ha sido elaborado por la Dirección General de Salud Pública y Consumo, de acuerdo con la competencia prevista en el artículo 5 (letras ñ, o, p, q, r, s y t) del Decreto 83/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad.

Con carácter previo a la elaboración del texto, con fecha de 15 de marzo de 2017, se ha formulado una consulta pública, a través de la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de acuerdo con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, para que los interesados puedan aportar sugerencias y propuestas, que han sido tenidas en consideración para la elaboración del borrador del anteproyecto.

Además, desde esta Dirección General se ha creado un grupo de trabajo, presidido por el Coordinador de Consumo, en el que han participado los jefes de servicio y



técnicos de este Área y del Servicio de Régimen Jurídico esta Consejería, con los que se ha colaborado en la elaboración del borrador.

3. ANÁLISIS DE IMPACTOS

3.1 Consideraciones generales

El texto de la presente Ley se incardina de forma armónica dentro del ordenamiento jurídico español y de la Unión Europea, donde, con un respeto pleno a los derechos que en esas regulaciones se reconocen a las personas consumidoras, se profundiza en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en la defensa de las personas consumidoras, incidiendo en aspectos que potencien que los derechos que ya tienen reconocidos puedan ser ejercidos de una manera real y efectiva, adaptándolo a su vez al marco jurídico organizativo autonómico.

En el texto de esta Ley se contemplan, asimismo, en línea con los programas de políticas públicas de protección de las personas consumidoras impulsados por instituciones internacionales o comunitarias, nuevos derechos de las personas consumidoras y usuarias que deben coadyuvar en el acceso y disfrute de unas condiciones de vida dignas, garantizando aquellos bienes y suministros que resulten precisos para la satisfacción de necesidades básicas.

3.2 Adecuación del proyecto al orden de distribución de competencias

Esta norma se dicta en virtud de:

- La Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en su artículo 23.1 atribuye al Consejero la responsabilidad de la definición y ejecución de la acción de gobierno en un área determinada conforme al programa general de Gobierno y, en tal condición, órgano superior de la Consejería.
- El Decreto 83/2015, de 14 de julio, de estructura orgánica y competencias de la Consejería de Sanidad, que, en su artículo 2, faculta al titular de la Consejería, para ejercer las funciones que le confiere el artículo 23 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. En su artículo 8.c), este Decreto atribuye a los órganos centrales de la Consejería la elaboración, informe y propuesta de las disposiciones sobre materias de su ámbito funcional.

3.3 Impacto económico presupuestario

Cargas administrativas y simplificación de trámites



La implantación de esta norma no supone ninguna carga administrativa adicional para las personas consumidoras respecto a la normativa anteriormente en vigor y los procedimientos administrativos preexistentes se mantienen vigentes conforme a los términos y trámites establecidos con carácter general para todas las Administraciones Públicas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Cargas económicas

Este anteproyecto no genera costes económicos para la Administración Autonómica, siendo suficiente para la aplicación de la Ley el mantenimiento de las asignaciones presupuestarias que anualmente se establezcan para las políticas de consumo que correspondan.

En materia de ingresos para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la regulación que se propone en el anteproyecto de Ley no conlleva ingresos.

En materia de gastos, este anteproyecto tampoco conlleva costes económicos para la Administración regional, dado que su gestión corresponde a los gastos corrientes de la misma sin significar un aumento de costes.

Competencia en el mercado

En esta ley no se identifican efectos negativos sobre la competencia en el mercado. Por el contrario, al mejorarse la regulación anterior y adecuarse a la normativa de ámbito supranacional posterior a la normativa que se deroga, se crea un entorno más favorable a la competencia y a la inversión, en los términos establecidos por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Impacto presupuestario

No se genera impacto presupuestario específico para la Administración Regional.

3.4 Impacto por razón de género

Este anteproyecto de ley no supone impacto que pudiera afectar a las situaciones de discriminación por razón de género. Se puede concluir que la norma en cuanto al impacto de género es neutra, al tratar por igual tanto en el fondo como en la forma a todas las personas consumidoras, lo cual se refleja de modo expreso mediante el empleo de un lenguaje inclusivo, pretendiendo dar respuesta en todo caso a las



Castilla-La Mancha

Consejería de Sanidad
Dirección General de Salud Pública y Consumo
Avda. de Francia, 4 - C.P. 45071 Toledo

necesidades de las personas consumidoras mediante la defensa de sus derechos en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, garantizando la igualdad de trato al respecto, lo que se hace constar a efectos de lo establecido en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según la redacción del mismo aprobada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y en el punto 3.1.1.d) de las Instrucciones sobre régimen administrativo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de 25 de julio de 2017.

Toledo, 29 de septiembre de 2017

El Director General de Salud Pública y Consumo



