



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 83/2023

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2023, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 17 de febrero de 2023, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto de restitución de oficio de las cantidades indebidamente cobradas a las personas consumidoras de Castilla-La Mancha y se crea el fondo para acciones de interés general en materia de consumo.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública previa.- Mediante anuncio publicado en el portal web de la Administración autonómica el 19 de noviembre de 2019



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se sustanció consulta pública previa sobre la elaboración de un Decreto que regule el mecanismo para resarcimiento de personas consumidoras. En dicho trámite se otorgaba un plazo que finalizaba el día 10 de diciembre de 2019 con el objeto de que las personas y entidades que así lo considerasen oportuno, hiciesen llegar sus opiniones sobre los aspectos planteados.

Dicho plazo finalizó sin que se presentase ninguna opinión ni aportación, según consta en el certificado de 13 de abril de 2021 del Director General de Agenda 2030 y Consumo.

Segundo. Memoria de análisis de impacto normativo.- El 15 de junio de 2021 el Director General de Agenda 2030 y Consumo suscribió memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Decreto.

En ella se analiza la oportunidad de la propuesta deteniéndose en su motivación, fines y objetivos, significando que los objetivos generales del proyecto normativo son regular el procedimiento administrativo para llevar a cabo el mecanismo de restitución de oficio a las personas consumidoras y la creación del instrumento financiero que dé soporte al mecanismo de restitución de oficio.

En cuanto a las alternativas, pone de manifiesto que se trata de desarrollar reglamentariamente un mandato contenido en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha. Seguidamente se refiere al contenido del borrador, indicando que consta de siete artículos y dos disposiciones finales, estructurados en tres capítulos.

Se examina a continuación su adecuación al orden de distribución de competencias, alude a la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha prevista en el artículo 32.6 de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye el desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y la ejecución en materia de *“Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.

Por último, se consideran los diferentes impactos previstos con su aprobación, presupuestario y económico, por razón de género, en la infancia, adolescencia y en la familia, sobre simplificación administrativa y reducción de cargas, y concluye que no existen costes económicos adicionales.

Tercero. Autorización de inicio y primer borrador de proyecto de Decreto.- En atención al contenido de la memoria citada, el 17 de junio de 2021, el Consejero de Desarrollo Sostenible autorizó el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Cuarto. Proceso participativo.- Para avanzar en la tramitación, en fecha 30 de junio de 2021 el Director General de Agenda 2030 y Consumo acordó el inicio del procedimiento participativo correspondiente a la norma proyectada, el cual concluiría en fecha 10 de agosto siguiente, pudiendo efectuar aportaciones al mismo cuantos lo consideraran conveniente a través del portal de participación.

Por certificado de 20 de diciembre de 2021, consta que únicamente se ha recibido una aportación relativa a la posible subrogación de la Administración en la posición del consumidor reintegrado, siendo su valoración “*aceptada*” e indicando que se valorará su viabilidad técnica y jurídica para su incorporación al texto del decreto.

Dicho informe final del proceso participativo fue publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 198, de 14 de octubre de 2021.

Quinto. Borrador de Decreto.- Se incorpora seguidamente un borrador sin fecha que consta de una parte expositiva, siete artículos estructurados en tres capítulos y dos disposiciones finales.

Sexto. Información pública.- Mediante resolución de 5 de julio de 2021 del Director General de Agenda 2030 y Consumo, se dispuso la apertura de un período de información pública por un plazo de 20 días hábiles, para que cualquier persona interesada pudiese formular observaciones, sugerencias



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

o las alegaciones que estimase pertinentes. Ello se llevó a efecto mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 132, de 13 de julio de 2021.

Séptimo. Informe del Consejo Regional de Consumo.- Conforme se acredita con el certificado expedido por su Secretaria, el Consejo Regional de Consumo de Castilla-La Mancha, en reunión mantenida el día 21 de julio de 2021, informó favorablemente por unanimidad el proyecto de Decreto, sin que se presentase alegación alguna por los integrantes del mismo.

Octavo. Informe sobre racionalización y simplificación procedimental y medición de cargas.- El 18 de enero de 2022, el Responsable de Calidad e Innovación de la Consejería de Desarrollo Sostenible emitió informe sobre adecuación a la normativa sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del proyecto normativo.

Se explica que se trata *“de un procedimiento sancionador, iniciado en todo caso de oficio, que tiene como particularidad que, en la resolución que ponga fin al mismo, se incluirá la obligación de devolución de las cantidades indebidamente cobradas a la persona consumidora siempre que exista una reclamación previa cuya pretensión sea la restitución de tales cantidades, que no deberán haber sido objeto de reclamación por la vía arbitral de consumo y que deberán quedar acreditadas documentalmente”*.

Añade que no es posible la medición de las cargas administrativas derivadas del nuevo texto en tramitación al no contener esta *“un pronunciamiento expreso sobre la documentación exigida para formular la preceptiva reclamación previa”*.

Concluye afirmando que el borrador de decreto no conlleva nuevas cargas administrativas en relación con las previstas en la ley objeto de desarrollo.

Consta igualmente que, solicitado informe a la Inspección General de Servicios, una inspectora analista ha indicado por medio de correo electrónico



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que no procede su emisión al estimar que el borrador *“no afecta a la normativa en materia de racionalización y simplificación documental”*.

Noveno. Certificado del Consejo del Dialogo Social.- Mediante certificado de 2 de marzo de 2022, del Secretario del Consejo del Dialogo Social consta que el 21 de octubre de 2021, fue remitido a la Comisión Permanente de dicho Consejo el proyecto de decreto junto a otras iniciativas normativas.

No se incorpora información sobre el debate, aportaciones o valoración producida en el seno de este órgano.

Décimo. Informe de impacto demográfico.- Se incorpora a continuación la cumplimentación el día 11 de mayo de 2022, por el Director General responsable de la iniciativa normativa del modelo de informe de impacto demográfico, del que se desprende que el objeto de la norma no tiene relación ni incidencia con las políticas públicas de la lucha frente a la despoblación, por lo que no contiene medidas al respecto.

Undécimo. Impacto de género.- El 17 de mayo de 2022 fue emitido informe por la Responsable de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería en relación con el impacto por razón de género. Una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia, indicando que la valoración de impacto de género es neutra, si bien hace notar que en la redacción se ha utilizado un lenguaje inclusivo.

Duodécimo. Informe de la Dirección General de Política Financiera, Tesorería y Fondos Comunitarios.- El 20 de mayo de 2022, el Director General de Política Financiera, Tesorería y Fondos Comunitarios, emitió informe en el que propone modificar la redacción del artículo 6.3 del borrador para eliminar la referencia al pago, dado que este no corresponde al órgano competente en materia de consumo, sino que tal competencia está atribuida por norma con rango de ley al titular del órgano directivo competente en materia de tesorería.

Por otra parte, advierte de la necesidad de mejoras técnicas en la regulación que determinen con claridad la naturaleza del ingreso en la cuenta



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la Administración de las cantidades que deben ser restituidas a los consumidores, así como garantizar su trazabilidad. Sugiere también que debe solicitarse informe a la Dirección General de Tributos y Juego, al ser el órgano competente en el ámbito de la administración tributaria electrónica.

Decimotercero. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- El proyecto se sometió al informe de la Dirección General de Presupuestos, cuyo titular se pronunció favorablemente en fecha 18 de julio siguiente, expresando que la financiación de las *“Acciones de interés general en materia de consumo”*, se encuentra condicionada a la recaudación derivada de los procedimientos sancionadores, advirtiendo que en caso de que los compromisos asumidos excedan de tal cantidad, deberán ser financiados mediante transferencias de crédito procedentes de aplicaciones presupuestarias no finalistas de su sección.

Añade que, en todo caso, “Los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”.

Decimocuarto. Ampliación de la memoria justificativa del proyecto.- El 21 de octubre de 2022, el órgano directivo impulsor de la norma actualizó la memoria justificativa, incorporando sobre la inicial las referencias a los trámites procedimentales realizados.

Decimoquinto. Informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego.- Elaborado un segundo borrador de decreto, se solicitó informe a la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego, siendo este emitido con carácter favorable el 14 de enero de 2023, si bien propone una redacción alternativa al artículo 5.2.

Decimosexto. Informe del Servicio Jurídico.- El 18 de enero de 2023, el Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería responsable de la elaboración de la norma emitió informe favorable sobre el proyecto de Decreto.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Decimoséptimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Tras elaborar un tercer borrador, carente de fecha, se remitió el expediente al Gabinete Jurídico, solicitando la emisión de su preceptivo informe.

Este fue emitido por una de sus letradas con el visto bueno de su directora, el día 17 de febrero siendo de carácter favorable, si bien aprecia como defecto procedimental la ausencia del informe del Consejo Regional de Municipios. Advierte de ciertas incoherencias conceptuales sobre la naturaleza de las cantidades que se han de restituir y formula varias observaciones al articulado.

Decimooctavo. Informe de la Secretaria General. -El 13 de febrero de 2023, la Secretaria General de la Consejería de Desarrollo Sostenible, informó que el contenido de la propuesta se halla conforme con la legislación vigente, por lo que es posible su consideración por el Consejo de Gobierno.

Decimonoveno. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto sometido a dictamen cuenta con una parte expositiva, siete artículos divididos en tres capítulos y dos disposiciones finales.

La parte expositiva alude al marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada, se describe su contenido y se afirma el cumplimiento de los principios de buena regulación. Asimismo se hace referencia a los principales trámites realizados durante su elaboración.

El capítulo I, Disposiciones generales, comprende los tres primeros artículos, destinados a definir su objeto (art. 1), ámbito de aplicación (art. 2) y definiciones (art. 3).

El capítulo II regula la restitución de oficio y abarca los artículos 4 a 6. El primero relativo a la cuantía, el segundo determina los requisitos y el tercero regula el procedimiento.

El capítulo III consta de un único artículo 7 destinado a regular el fondo “*Acciones de interés general en materia de consumo*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Las disposiciones finales primera y segunda tienen por objeto la habilitación del titular de la Consejería competente en materia de consumo para dictar disposiciones complementarias de desarrollo y la entrada en vigor de la norma a los dos meses de su publicación en el Diario Oficial, respectivamente.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 20 de febrero de 2023.

Con posterioridad, el 8 de marzo de 2023, ha tenido entrada en el registro de este Consejo un certificado emitido por la Secretaria del Consejo Regional de Municipios, en el que deja constancia que el 7 de marzo anterior la norma proyectada fue informada favorablemente por unanimidad en el seno de dicho órgano colegiado.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Por el titular de la Consejería de Desarrollo Sostenible se ha solicitado dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual este órgano deberá ser consultado, preceptivamente, en los expedientes de *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

La iniciativa reglamentaria en estudio pretende llevar a cabo un desarrollo parcial de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

personas consumidoras en Castilla-La Mancha, cuya disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la misma.

El Decreto proyectado tiene, por tanto, el carácter de reglamento dictado en ejecución de la ley, por lo que en virtud del artículo 54.4 citado se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, si bien el carácter básico de su contenido ha quedado muy reducido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo. Al respecto, el artículo 133.1 dispone que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una consulta pública. Esta consulta fue efectuada a través del portal web de la Administración regional.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”.

Debe señalarse en primer lugar que el expediente remitido no ha ajustado su tramitación al orden procedimental establecido por las normas citadas en los párrafos precedentes, pues tanto la memoria como el acuerdo de inicio de la tramitación por parte del Consejero de Desarrollo Sostenible son posteriores en el tiempo a la elaboración del primer borrador, puesto que el primero de estos documentos describe el contenido y la estructura del mismo, si bien este no se ha incorporado al expediente remitido a este Consejo.

Respecto a esta alteración cronológica en la realización de trámites, además de distorsionar la lógica procedimental que prevé el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, cabe señalar, conforme ya ha manifestado este Consejo en anteriores pronunciamientos que “[...] *la consideración de la memoria y de la orden que autoriza la iniciativa reglamentaria como una mera sanción de lo ya actuado, desvirtúa la finalidad principal para la cual ambos trámites son exigidos legalmente, es decir, justificar la necesidad del nuevo proyecto y la incidencia que supondrá su aprobación de cara a los sectores concretos de la realidad que se pretenden normar*” (entre otros muchos, dictamen número 240/2018, de 4 de julio).

Tras la autorización de la iniciativa, se dispuso el inicio del procedimiento participativo previsto en la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, publicando el borrador de Decreto en el Portal de Participación. Del resultado del mismo se elaboró un informe final. El proyecto se sometió también a información pública anunciando en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha su publicación en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en el portal de transparencia.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El texto se ha sometido a informe de los siguientes órganos colegiados: Consejo Regional de Consumo, Consejo de Diálogo Social y Consejo Regional de Municipios. No se acompaña al expediente trasladado a este órgano consultivo las correspondientes actas de esas reuniones, ni documentación alguna en la que se exprese el debate habido en el seno de los mencionados órganos o las eventuales apreciaciones u observaciones que hayan podido manifestarse al respecto, lo que limita las fuentes de conocimiento para el pronunciamiento de este Consejo.

Se han recabado igualmente los informes de la Dirección General de Política Financiera, Tesorería y Fondos Comunitarios, Dirección General de Presupuestos y de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego .

Asimismo, obran en el expediente los informes referentes al impacto de género, de adecuación a la normativa sobre normalización y racionalización de procedimientos, sobre impacto demográfico, así como los de la Secretaría General y del Gabinete Jurídico.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El expediente consta de un índice documental y se halla numerado y foliado correctamente.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que, desde una perspectiva formal, en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.- La descripción del marco normativo y competencial en el que



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se inserta la iniciativa reglamentaria propuesta, cabe remitirlo a lo expuesto en el dictamen 333/2018, de 3 de octubre, emitido con ocasión de la tramitación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, a cuyo desarrollo parcial atiende el presente proyecto. Tal remisión no es óbice para esbozar en la presente consideración los aspectos más significativos que conforman el aludido marco normativo y competencial lo que contribuirá a delimitar la regulación de la materia objeto de dictamen, al tiempo que se hace necesario hacer especial mención de las principales novedades normativas que han afectado a la materia desde la aprobación de dicha Ley.

El artículo 51 de la Constitución establece, como uno de los principios rectores de la política social y económica, que *“Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios y fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca”*.

En cumplimiento de este mandato constitucional, se aprobó 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, la cual es parcialmente básica, mientras que otras partes de su articulado han sido aprobadas en ejercicio de competencias exclusivas del Estado. Dicha norma legal ha sido objeto de sucesivas reformas, ocho de las cuales han tenido lugar con posterioridad a la aprobación a la Ley autonómica que ahora se pretende desarrollar, cuestión esta cuya incidencia se analizará posteriormente.

En especial, interesa destacar la modificación operada por el 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



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. El libro Sexto de dicha disposición tiene por objeto la transposición de la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/ del Parlamento Europeo y del Consejo, a cuyo efecto introduce numerosas modificaciones en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre-, figurando entre ellas una revisión íntegra del Título IV dedicado a la potestad sancionadora en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que sustituye a la regulación anterior, cuya derogación se contempla expresamente.

La exposición de motivos del citado Real Decreto-Ley justifica la necesidad de dicha modificación, no sólo en la adecuada transposición de la directiva, sino también en que es preciso regular la graduación de sanciones tras haberse declarado nulo el artículo 50.1 por Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, de 2 de febrero, así como por resultar necesario determinar la Administración competente en relación con la comisión de infracciones que superen el ámbito territorial de las comunidades autónomas o del propio Estado. Con esta modificación se daba cumplimiento asimismo al mandato contenido 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 *“en 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”*.

Entre los artículos afectados, figura el artículo 51, cuyo apartado 6, establece en la actualidad: *“Conforme a lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor o usuario, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora debiendo*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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”.

Por otra parte, la disposición final 1.5 de la Ley 23/2022, de 2 de noviembre, por la que se modifica la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, ha modificado también el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, incluyendo el artículo 50 de la misma, relativo a las sanciones accesorias, mediante la incorporación de un apartado 4 que contempla la posibilidad de incluir como tales *“La exigencia al infractor de rectificación de los incumplimientos identificados en la resolución que ponga fin al procedimiento”.*

Ambos preceptos tienen el carácter de básico según dispone la disposición final primera, y, por tanto, son de obligada observancia para la Comunidad autónoma.

Goza igualmente de carácter básico la disposición final tercera que dispone que *“A efectos de lo establecido en el libro primero, título IV, capítulo II de esta norma será de aplicación el 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 agroalimentaria, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno”.*

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha asumido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, y dentro del marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de *“defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”.

En ejercicio de la misma se aprobó la vigente Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha, que en su sección 6 del capítulo III del Título IV contiene el régimen sancionador, que comprende los artículos 136 a 163. La norma proyectada tiene por objeto el desarrollo de dos de ellos, los artículos 149 y 163.

El artículo 149, titulado “*Resolución y eficacia de las sanciones*”, dispone que “*En aquellos casos en que se haya incoado un procedimiento administrativo sancionador en materia de consumo, como consecuencia de reclamación de las personas consumidoras, o sus representantes, la resolución del mismo podrá contemplar expresamente como medio para la ejecución de la resolución, la compulsión sobre las personas, a efectos de que se restituyan cantidades indebidamente cobradas o se realicen actos por parte de la persona infractora para resarcir a la reclamante, conforme al art. 104 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En caso de que la persona infractora no las restituya en plazo y modo acordado en la resolución, se le sancionará por cantidad similar y en su caso se iniciará el cobro de la multa por la vía de apremio. [] Una vez cobrada la administración restituirá de oficio esa cantidad a la persona consumidora. [] Este procedimiento estará limitado a cantidades que se determinen reglamentariamente y que no hayan sido reclamadas*”.

Por su parte, el artículo 163 determina la creación de un fondo para acciones de interés general conformado por el producto de las sanciones impuestas en la materia. Establece que “*1. Los ingresos derivados de la imposición de las sanciones establecidas en esta ley deberán ser destinados a la atención y protección de las personas consumidoras. [] 2. Reglamentariamente, se desarrollará el mecanismo para el retorno de las cuantías que serán objeto del fondo para acciones de interés general, de forma que garantice el cumplimiento de tal fin*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A lo anteriormente expuesto ha de sumarse, en otro orden de cosas, que teniendo por finalidad la norma proyectada, como se ha dicho, la regulación de un procedimiento para la restitución de cantidades indebidamente cobradas a las personas consumidoras, esta iniciativa también encuentra amparo en la competencia prevista en el artículo 31.1, regla 28ª, del Estatuto de Autonomía, que recoge la atribución de competencias exclusivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*. También en el artículo 39.3 del citado texto estatutario se incide sobre dicha esfera competencial señalando que *“en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias [...] la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia [...]”*; formulación esta que denota el intenso parentesco existente entre las competencias administrativas de orden organizativo y las facultades regulatorias de índole procedimental, como ámbitos normativos ligados por una estrecha relación sustantiva.

La anterior competencia debe entenderse en el marco de la normativa básica en la materia dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, y que viene constituida principalmente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

IV

Consideración de carácter general.- El objeto de la norma proyectada es el desarrollo reglamentario de dos artículos integrados dentro del régimen sancionador previsto en la sección sexta del capítulo III del Título IV la Ley 3/2019, de 22 de marzo, siendo en concreto los artículos 149 y 163.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

A pesar de la brevedad y el carácter puntual del desarrollo normativo proyectado, este resulta de gran complejidad, especialmente en relación con el primero de los artículos mencionados, debido a la falta de adecuación de la Ley autonómica a la vigente regulación básica sobre la potestad sancionadora en materia de consumo, tal y como ha quedado regulada tras la aprobación del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, que, en lo relativo a la modificación del texto refundido de la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, entró en vigor el 28 de mayo de 2022 (disposición final décima). Como se indicó en la consideración precedente, esta norma ha venido a revisar de forma íntegra el Título IV del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, dotándole de una nueva redacción.

De este modo, la regulación del régimen sancionador contenida en la ley autonómica ha quedado completamente desajustada respecto de la normativa básica actual.

Esta modificación normativa de la legislación básica ha venido a materializar el riesgo advertido por este Consejo en numerosas ocasiones, sobre el efecto pernicioso para la seguridad jurídica de la transcripción en las normas autonómicas de preceptos de carácter básico. En concreto, en su dictamen 333/2018, de 3 de octubre, emitido con ocasión de la tramitación del anteproyecto de Ley sobre los derechos de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha, ya se formularon varias observaciones de carácter esencial sobre diversos artículos que regulaban el régimen sancionador sin acomodarse a la norma básica y se efectuó un examen sobre los inconvenientes de esta incorrecta técnica normativa.

Sin ánimo exhaustivo, la modificación de la potestad sancionadora en materia de consumo por parte del legislador estatal ha dado lugar a la falta de correspondencia con la norma legal autonómica en cuanto a los tipos infractores y su calificación, la cuantía de las sanciones, las sanciones accesorias que es posible acordar, etc.

El Tribunal Constitucional tiene señalado que cuando esto sucede es preciso la *“inmediata acomodación”* de la norma autonómica a la nueva



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

legislación básica (Sentencia núm. 102/2016 de 25 mayo, STC 102/2016). Afirma el alto tribunal en dicha sentencia *“La reproducción por la legislación autonómica de desarrollo de preceptos de la legislación básica puede utilizarse y de hecho se utiliza normalmente como medio para facilitar al operador jurídico el conocimiento de la normativa aplicable, incluyendo en un solo texto el conjunto de la normativa a tener en cuenta, pero su virtualidad no alcanza, como es obvio, a alterar la naturaleza de la legislación reproducida ni para que el legislador autonómico pueda atribuirse potestad alguna de influir en la legislación básica, por mucho que haya sido reproducida en la legislación de desarrollo. En particular, no solo no puede implicar bloqueo alguno en la potestad del legislador estatal, cuya capacidad de alterar las bases inicialmente fijadas ha sido reconocida repetidamente por la doctrina de esta Tribunal (por todas, STC 161/2013, de 26 de septiembre, FJ 9), sino que, si esa modificación se produce es el legislador autonómico el que debe acomodarse a la modificación de la legislación estatal básica [SSTC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8, 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b); 146/2013, de 11 de julio, FJ 4, o 182/2013, de 23 de octubre, FJ 8].*

En el presente caso, el desarrollo reglamentario de la ley autonómica pretende llevarse a cabo sin haber abordado previamente la modificación de la misma para su adaptación a la legislación básica estatal aprobada con posterioridad.

La parte más sustancial de la norma proyectada consiste en el desarrollo reglamentario de la potestad atribuida a la Administración para, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, emitir un pronunciamiento sobre un conflicto entre particulares, pudiendo declarar la obligación del empresario de devolver al consumidor cantidades indebidamente cobradas, así como la de indemnizar a este los daños y perjuicios ocasionados. Esta prerrogativa se extiende incluso al uso de los medios de ejecución forzosa previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en el caso de incumplimiento por parte del obligado.

La comparación de la regulación de esta facultad contenida en el artículo 149 de la Ley autonómica y en el apartado 6 del artículo 51 de la Ley



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

básica estatal, presenta divergencias, no solo en la redacción -completamente distinta (que ya sería objeto de reproche)-, sino de contenido, existiendo varios aspectos sustanciales donde el precepto autonómico no se acomoda a la ley básica, los cuales se examinan a continuación.

A) Condicionamiento del ejercicio de la facultad a la presentación de una reclamación previa por parte del consumidor perjudicado y que esta haya dado lugar a la incoación de un expediente sancionador.

El artículo 149 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, condiciona la posibilidad de emitir un pronunciamiento sobre la restitución de cantidades abonadas de forma indebida a *“casos en que se haya incoado un procedimiento administrativo sancionador en materia de consumo, como consecuencia de reclamación de las personas consumidoras, o sus representantes [..]”*.

Este presupuesto jurídico para posibilitar el pronunciamiento no es exigido por la norma estatal básica que se limita a afirmar que *“Conforme a lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor o usuario”*. Es decir, no limita la posibilidad de realizar el pronunciamiento sobre la devolución de cantidades o la indemnización, al hecho de que el procedimiento sancionador tenga su origen en una denuncia presentada por un consumidor por medio de una reclamación, ni tampoco restringe a este reclamante la posibilidad de beneficiarse de dicho pronunciamiento.

Al respecto cabe señalar que si bien nos encontramos ante una situación de defensa de intereses privados y, por tanto, sujeta al poder de la autonomía de sus titulares, siendo estos los únicos que pueden decidir si desean que sus intereses sean tutelados por la Administración, esta declaración de voluntad no tiene porqué verse limitada a una reclamación presentada con anterioridad al inicio del expediente sancionador, pues ello contravendría el propio concepto de interesado previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

El artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, otorga la condición de interesados también a aquellos que *“sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. [] Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”*.

Por tanto, conforme a la normativa básica, nada se opone para que todos aquellos consumidores afectados por una conducta empresarial que está siendo objeto de un procedimiento sancionador (iniciado por la Administración de oficio por previa denuncia o a iniciativa propia), se personen en el mismo como interesados y soliciten un pronunciamiento de la Administración sobre su derecho a recuperar las cantidades pagadas o una indemnización por los daños y perjuicios sufridos.

B. Los conceptos económicos sobre los que puede versar el pronunciamiento administrativo.

El precepto autonómico limita la posibilidad de pronunciamiento de la Administración a *“que se restituyan cantidades indebidamente cobradas o se realicen actos por parte de la persona infractora para resarcir a la reclamante”*. Así se comprueba en el desarrollo reglamentario propuesto, donde se indica expresamente que el pronunciamiento versa exclusivamente sobre *“las cantidades indebidamente cobradas”* (artículos 4; 5.1, apartado a), y 6, apartados 5 y 7), especificando el último de los apartados citados que el importe no podrá superar el indebidamente cobrado al consumidor.

Por el contrario, el precepto básico estatal dispone que el alcance de la prerrogativa administrativa, afecta tanto a las cantidades indebidamente cobradas como a las indemnizaciones por daños y perjuicios causados.

C. Problemas conceptuales del precepto autonómico.-

Otro aspecto que diferencia ambas regulaciones se encuentra en la propia dicción del artículo 149 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, que presenta graves problemas conceptuales y de redacción que impiden considerar su adecuación a la nueva norma básica.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Un primer punto de fricción se encuentra en la expresión: *“la resolución del mismo podrá contemplar expresamente como medio para la ejecución de la resolución la compulsión sobre las personas, a efectos de que se restituyan cantidades indebidamente cobradas o se realicen actos por parte de la persona infractora para resarcir a la reclamante [...]”*. Esta redacción prescinde del necesario otorgamiento de un plazo para su cumplimiento voluntario, de modo que, únicamente en el caso de incumplimiento, la Administración queda facultada para acudir a los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos. Ahora bien, entre tales medios de ejecución forzosa no cabe la compulsión sobre las personas, como indica defectuosamente el precepto, pues este medio está reservado exclusivamente para las obligaciones personalísimas (artículo 104 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) y un reintegro de dinero no lo es.

El segundo aspecto reprochable de la redacción del artículo 149 es la frase *“En caso de que la persona infractora no las restituya en plazo y modo acordado en la resolución, se le sancionará por cantidad similar y en su caso se iniciará el cobro de la multa por la vía de apremio”*. La norma básica estatal no contempla la posibilidad de imponer una nueva sanción por el incumplimiento de lo dispuesto en la resolución sancionadora inicial, ni tampoco que el ejercicio de la vía de apremio tiene por objeto *“el cobro de una multa”*, sino la obtención de las cantidades que han de ser objeto de restitución y, en su caso, de indemnización. Estas actuaciones no tienen una finalidad sancionadora sino de restauración de la legalidad y, por tanto, no se trata de una sanción *“por cantidad similar”* ni tampoco de una multa.

Todas las cuestiones antes señaladas debieron ser analizadas adecuadamente con ocasión de la elaboración de la memoria justificativa con carácter previo a la decisión de iniciar la norma reglamentaria o, más precisamente, tras la aprobación del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, pues esta tuvo lugar cuando el proyecto de reglamento ya se encontraba en tramitación. Esta exigencia viene impuesta por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece que en *“el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”*. Añade



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

que en el preámbulo de los proyectos de reglamento debe quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. En el presente caso se ha dado un cumplimiento meramente formal a tal mandato, pues la justificación que figura en la parte expositiva del proyecto reside en su mera afirmación.

En este caso, el principio de buena regulación que resulta más afectado es el de seguridad jurídica, pues el desarrollo reglamentario se pretende llevar a cabo sin haber procedido previamente a la adecuación de la ley autonómica a la nueva normativa básica, lo que genera la falta de coherencia con el resto del ordenamiento y da lugar a múltiples incertidumbres que afectan a la comprensión y alcance de la norma.

En definitiva, teniendo en cuenta que todo el régimen sancionador en materia de consumo aprobado con carácter básico por el Estado es posterior a la regulación autonómica, razones de seguridad jurídica aconsejan proceder a la modificación de esta a fin de adaptarla a la norma básica con carácter previo al abordaje de su desarrollo reglamentario.

La conclusión anterior obliga a informar desfavorablemente la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación, sin necesidad de efectuar un examen detenido del articulado, si bien el Consejo estima oportuno advertir, con el propósito de contribuir a su futura corrección, que el texto proyectado presenta graves problemas conceptuales y de base que afectan al sentido y alcance de la norma.

Entre ellos destaca el que da título al proyecto, esto es, la “restitución de oficio”, que el texto proyectado aplica a diversas realidades y procedimientos. En ocasiones se define como un “*mecanismo*” (art. 5), en otras consiste en un “*procedimiento*” que se integra dentro de otro procedimiento administrativo -sancionador- (art. 6.1) o bien se trata de un procedimiento independiente “*complementario*” (art. 6.1). Finalmente se identifica con las actuaciones realizadas tras la utilización de un medio de ejecución forzosa, orientadas a la devolución al consumidor de la cantidad indebidamente cobrada, indicando que se lleva a cabo por “*concesión*” del órgano gestor competente en materia de consumo (art. 6.7).



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La memoria justificativa del expediente contribuye a esta confusión afirmando que *“Se propone con esta norma la regulación del procedimiento administrativo de restitución de oficio [...] El procedimiento administrativo prevé las siguientes fases: [] Reclamación previa de la persona consumidora cuya pretensión sea la restitución de cantidades indebidas. [] Procedimiento sancionador, previa verificación de los hechos reclamados. [] Procedimiento de restitución de oficio, mediante resolución de concesión y pago”*. Este planteamiento altera las normas básicas del procedimiento administrativo común establecidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al considerar que un procedimiento administrativo se compone de varias fases que son a su vez, procedimientos administrativos independientes.

Fruto de esta confusión conceptual es el desconcertante procedimiento regulado en el artículo 6 que carece de la más elemental lógica jurídica, tanto sustantiva como procedimental, y que no se acomoda ni a la normativa legal de consumo, tanto la básica como la autonómica, como a la de procedimiento administrativo.

A modo de ejemplo, baste citar los apartados 1 y 10 del citado artículo que disponen que la restitución de oficio podrá integrarse en el procedimiento sancionador correspondiente, tramitarse como un procedimiento complementario al mismo, o incluso llevarse a efecto sin necesidad de iniciar el procedimiento sancionador, declarando la obligación de restitución mediante la tramitación de un *“procedimiento ordinario”*. Estas previsiones están en claro conflicto tanto con el artículo 51.6 del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que indica claramente que tal pronunciamiento debe efectuarse *“en el procedimiento sancionador”*, como con el artículo 149 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, que preceptúa que *“la resolución del mismo [procedimiento sancionador] podrá contemplar expresamente [...] a efectos de que se restituyan cantidades indebidamente cobradas [...]”*.

Por otra parte, el apartado 3 del artículo 6 proyectado antepone la verificación de los hechos a la incoación del procedimiento, lo que implica una alteración procedimental, pues es la fase de instrucción la que tiene por objeto *“la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”, según determina el artículo 75 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En suma, el texto proyectado presenta graves problemas de adecuación a las normas de rango legal de obligada observancia, por lo que, una vez que se proceda a la modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, para su adecuación a la vigente regulación básica estatal, deberán revisarse en profundidad los planteamientos manejados para su desarrollo reglamentario.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, no procede elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto de restitución de oficio de las cantidades indebidamente cobradas a las personas consumidoras de Castilla-La Mancha y se crea el fondo para acciones de interés general en materia de consumo.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Firmado digitalmente el 17-03-2023
por Juan Luis Ramos Mendoza
Cargo: Secretario General Consejo Consultivo

Firmado digitalmente en TOLEDO a 17-03-2023
por Francisco Javier De Irizar Ortega
Cargo: Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

EXCMO. SR. CONSEJERO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.