



Consulta Pública del Ministerio de Consumo sobre el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Consumo.

31 de mayo 2023

Legitimación de CEOE

CEOE es una confederación empresarial independiente, de ámbito nacional, que tiene por objetivo la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses empresariales generales y comunes. CEOE es la organización empresarial española más representativa, y su protagonismo en la defensa de los intereses empresariales se encuentra expresamente reconocido en el artículo 7 de la Constitución española.

Desde su creación en 1977, CEOE representa y defiende los intereses de los empresarios españoles, integra de forma directa y voluntaria a más de 200 Organizaciones sectoriales y territoriales en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, representan a 2.000.000 de empresas y autónomos de todos los sectores de actividad a través de más de 4.000 asociaciones de base. Se logra así que las empresas estén representadas por la doble vía del sector al que pertenecen y por el territorio en el que están ubicadas.

Por tanto, CEOE formula las consideraciones que a continuación se detallan como representante y defensora del interés general y común de las empresas españolas y, por tanto, destinataria principal del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Consumo (en adelante el Real Decreto), que a consulta se somete.

1) Sobre los antecedentes de la norma

Con respecto a los antecedentes de la norma, el Ministerio señala como el artículo 51 de la Constitución, incluido dentro los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III del Título I, insta a los poderes públicos a garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, su seguridad, salud y sus legítimos intereses económicos.

También señala que, para dar cumplimiento a dicho artículo, son diversas las normas publicadas, cuya compilación se incluye en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

En consecuencia, el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios recoge por primera vez en su artículo 52 bis la competencia de la Administración General del Estado para sancionar determinadas infracciones de consumo. Tras la incorporación dicho artículo 52 bis en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y, con ello, la atribución de nuevas competencias sancionadoras a la Administración General del Estado en materia de consumo, el Ministerio ve la necesidad de desarrollar reglamentariamente la norma, con el objetivo de determinar el órgano competente para sancionar en cada caso las infracciones de consumo previstas en la norma, así como la colaboración entre las distintas autoridades de consumo.

Sobre lo anterior, valoramos de manera positiva dicho desarrollo normativo con el objetivo de dotar de seguridad jurídica al sistema sancionador de consumo y velar por la imprescindible unidad de mercado mediante la limitación y/o aclaración de la competencia de cada administración y evitar que éstas se solapen, así como determinar cuándo resultará de aplicación la colaboración entre las distintas autoridades de consumo. Sin perjuicio de lo anterior, existen una serie de aspectos a tener en cuenta, y que se detallarán a lo largo de este documento.

2) Sobre los problemas que se pretenden solucionar con la norma

El Ministerio indica que la normativa de consumo se caracteriza por una importante dispersión ya que son varias las normas estatales que recogen infracciones de consumo, siendo también relevante el protagonismo de la normativa de las comunidades autónomas. Asimismo, detalla aquellos aspectos que se incorporarán en el Reglamento tras la incorporación del artículo 52 bis en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En relación con el régimen sancionador, el Ministerio señala que si bien el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios regula los principios generales del procedimiento sancionador en materia de consumo, el actual desarrollo normativo previsto en 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 agro-alimentaria, necesita ser actualizado, tanto para ser adaptado a las nuevas modalidades de consumo, como a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Sobre lo anterior, y como reconoce el propio Ministerio, debe tenerse en cuenta que la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios ya regula los principios generales del procedimiento sancionador. Asimismo, tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) como la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015) ya regulan también el procedimiento administrativo que resulta de aplicación a las administraciones públicas y el régimen jurídico que resulta de aplicación al sector público respectivamente. De tal forma, que dicha normativa ya resulta de aplicación a los procedimientos administrativos en materia de consumo.

En concreto, se recuerda que:

- La Ley 40/2015 tiene por objeto establecer y *regular* “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades*”.
- La Ley 39/2015 tiene por objeto regular “*los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así*

como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”.

Asimismo, es importante recordar que en la propia norma se traslada también que *“2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.*

Es decir, reglamentariamente solo podrán establecerse las cuestiones reguladas en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015. La potestad reglamentaria también se encuentra desarrollada en el 128 de esta Ley 39/2015, que señala que:

“2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”.

- Por último, el Real Decreto 1945/1983 ya se remitía a la *“Ley de Procedimiento Administrativo”* a la hora de tratar el procedimiento administrativo.

En definitiva, a la hora de desarrollar este Reglamento deberán tenerse en consideración:

- Los aspectos ya regulados en la normativa que actualmente resulta de aplicación. Puede resultar contraproducente y desembocar en problemas

de interpretación y de inseguridad jurídica el hecho de que existan diversas normas que regulen aspectos de un mismo procedimiento sancionador.

- Los principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico, como por ejemplo el de **reserva de ley y de jerarquía normativa**, a los que nos referiremos también en el tercer apartado.

3) Sobre la necesidad y oportunidad de su aprobación

En este punto, señala el Ministerio que:

“De acuerdo con lo expuesto, resulta necesario aprobar un reglamento que desarrolle los puntos de conexión que regula el artículo 52 bis del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Igualmente resulta necesario determinar y desarrollar las competencias que en materia inspectora y sancionadora ostentan los órganos del Ministerio de Consumo, así como articular el procedimiento sancionador recogiendo los mecanismos necesarios para atender a las especificidades que la normativa de consumo presenta”.

Como ya se ha adelantado, es importante evitar que una excesiva regulación del procedimiento administrativo pueda provocar problemas de interpretación y/o de remisión entre distintas normas, lo que podría provocar una consecuente dispersión regulatoria y la consiguiente inseguridad jurídica. En relación con lo anterior, debe tenerse en cuenta que el procedimiento sancionador ya se encuentra regulado en el título IV que contiene las disposiciones en materia de procedimiento sancionador e infracciones y sanciones de la Ley General de Consumidores y Usuarios. Asimismo, la Ley 39/2015 tiene por objeto principal regular dicho procedimiento.

Por otro lado, en este punto interesa volver a recordar que reglamentariamente tan solo *“podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”* y que los reglamentos no pueden *“tipificar delitos, faltas o infracciones*

administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público”. Teniendo en cuenta lo anterior, será fundamental que se respeten los principios que rigen el ordenamiento jurídico a la hora de realizar dicho desarrollo.

4) Objetivos de la norma

Se señala en la consulta pública que los objetivos de la norma son los que se detallan a continuación y sobre los cuales compartimos las consiguientes observaciones:

- i. Desarrollar los puntos de conexión recogidos en el artículo 52 bis del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, así como los conceptos sobre la base de los cuales se aplican y que permiten determinar el órgano competente en cada caso.**

Los apartados 2 y 3 del artículo 52 bis de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios parecen optar por lo que en Derecho Penal se denomina «principio de ubicuidad». Este principio significa que «cualquiera» de los Jueces de los diversos territorios en los que se han realizado actos constitutivos de delito (o también de los territorios en los que se hayan causado lesiones del bien jurídico protegido) pueden proceder a la investigación de la infracción de la norma o quebranto del derecho. Como se indica, la atribución competencial se realiza a «cualquiera de ellos», no a «todos ellos» para que actúen de modo reduplicado. Permitir la incoación de varios procedimientos por los mismos hechos produciría directa lesión del principio *non bis in idem*, que no sólo comporta que una persona no pueda ser sancionada dos (o más veces) sino que también tiene un incuestionable componente procedimental, es decir, que tampoco una persona puede ser enjuiciada (da igual que sea de modo simultáneo o sucesivo) más de una vez.

De esta manera deben ser interpretados los citados apartados 2 y 3 del artículo 52 bis. Cada comunidad autónoma puede ser competente, pero solo puede tramitar expediente o sancionar una de ellas (seguramente la primera que lo haga).

Esta regla –y por tanto la correlativa competencia autonómica– solo debería ceder en caso de que el daño al bien jurídico tenga alcance supraautonómico. Por ejemplo, cuando el daño se produzca sobre un mercado relevante de alcance nacional o europeo. En tales casos la competencia para sancionar debe corresponder a la Administración General del Estado, tal y como establece el artículo 52.bis.5.

Deberá valorarse si la causación de daños a bienes jurídicos situados en dos o más Comunidades Autónomas debe dar lugar a la calificación de supraautonómicos de esos daños y por tanto, remitir a la competencia de la Administración General del Estado, o si se opta por la atribución de competencia a la primera Comunidad Autónoma que incoe el procedimiento.

- ii. Regular el procedimiento sancionador aplicable por los órganos competentes del Ministerio de consumo, que permita establecer los necesarios mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a la hora de ejercer sus competencias en este ámbito; competencias que en muchos casos serán concurrentes y requieren implementar instrumentos de colaboración que permitan el correcto ejercicio de la potestad sancionadora por parte de todos los actores.**

El principio de legalidad sancionadora tiene, entre sus garantías, el de competencia del órgano sancionador. Así, no puede sancionar ningún órgano distinto del previsto por la Ley. Esa garantía de competencia del órgano sancionador se contiene en el artículo 25.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público. En consecuencia, la colaboración entre distintas administraciones nunca se puede traducir en repartos sobre quién debe sancionar, sino que se agotará en la compartición de informaciones o pruebas.

Tampoco puede servir esa colaboración para establecer una serie de flujos de compensación de responsabilidades entre comunidades autónomas (o de reparto de las multas), de manera que cuando un hecho ya haya sido sancionado por una comunidad autónoma, las otras solo puedan sancionar por un poco más (lo que

permitan la proporcionalidad, los topes de sanción legalmente establecidos y el principio *non bis in idem*).

En realidad, la única manera de preservar las garantías inherentes a la legalidad sancionadora pasa por atribuir las competencias —como se ha visto— a la Administración General del Estado cuando el bien jurídico lesionado con la infracción tenga alcance supraautonómico o (esto debiera valorarse) afecte a dos o más comunidades autónomas.

iii. Actualizar la normativa actual sobre infracciones y sanciones en materia de consumo, prestando especial atención a los criterios de graduación de sanciones.

La confluencia, en varias Comunidades Autónomas, de potestades sancionadoras para la reprensión de hechos ilícitos cometidos en sus respectivos territorios merece un desarrollo reglamentario de las normas actualmente vigentes.

Ese desarrollo normativo debe clarificar los casos en los que la competencia sancionadora le corresponde a la Administración General del Estado por afectar la conducta perseguida a intereses supraautonómicos, y como única fórmula que permite preservar al mismo tiempo las garantías inherentes a la legalidad sancionadora. En la medida de lo posible debe encaminarse el desarrollo del artículo 52.bis a una mayor competencia de la Administración General del Estado, posiblemente en el momento de concretar los criterios del apartado 5, esto es a la hora de fijar el número de afectados, la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la entidad y los efectos de la conducta sobre competidores y usuarios, de forma que más infracciones queden bajo el paraguas de dicha Administración, puesto que la dispersión en las Comunidades Autónomas y los criterios que cada una de ellas aplica pueden llevar a situaciones de inseguridad jurídica.

Se considera que tal desarrollo ha de detenerse también en el principio de proporcionalidad, pero en una dinámica que debería relacionar el hecho cometido y la respuesta del aparato punitivo, no entendida como una mitigación o compensación de un agregado de sanciones por unos mismos hechos, cosa que

en sí misma, sería contrario a las garantías constitucionales del artículo 25 de la Constitución Española.

Por otro lado, y en relación con los objetivos trasladados por el Ministerio, debemos recordar una vez más las limitaciones previstas en la normativa en relación con el desarrollo reglamentario. Por ejemplo, en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, que ya hemos mencionado en el primer apartado, se traslada que:

“2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.

Asimismo, debemos recordar que en el artículo 128 de la Ley 39/2015, relativo a la potestad reglamentaria, se señala que:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. *Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior*”.

En definitiva, debe tenerse en cuenta que este proyecto de Reglamento carecería del rango normativo necesario para incluir trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015 en relación con el procedimiento administrativo sancionador y que reglamentariamente solo podrán regularse las cuestiones indicadas en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, y las previstas en el resto de normativa que en su caso resulte de aplicación.

En concreto, y en relación con la mención a “regular el procedimiento sancionador aplicable...” o “actualizar la normativa actual sobre infracciones y sanciones en materia de consumo, prestando especial atención a los criterios de graduación de sanciones”, preocupa especialmente que pueda existir un riesgo de no tener en cuenta las previsiones de la normativa que resulta de aplicación para evitarse que se regulen materias reservadas a la ley y que se infrinjan normas con dicho rango. Es decir, una vez más insistimos en la importancia y necesidad de respetar los principios de reserva de ley y de jerarquía normativa.

Más allá de lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley General de Consumidores y Usuarios ya contiene un listado de infracciones y sanciones en materia de consumo, así como la diferente normativa autonómica. Por lo que se trata de aspectos ya regulados en la normativa que resulta de aplicación, por lo que deberían evitarse, insistimos, duplicidades normativas en el tratamiento de una misma cuestión, evitando la dispersión normativa y el consecuente quebranto de la necesaria seguridad jurídica.

5) Sobre las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Por último, señala el Ministerio que resulta preciso abordar la materia mediante una norma de rango reglamentario al estar esta materia regulada actualmente en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, y contar el Gobierno con la habilitación reglamentaria expresa contemplada en el apartado quinto de la Disposición final novena del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Sobre lo anterior, tan solo insistimos en la importancia del cumplimiento de los principios que rigen el ordenamiento jurídico español de cara al contenido que finalmente se incluya en dicho reglamento.