

ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA 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, PARA LA MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DE LA UNIÓN EUROPA Y DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE CONSUMO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, (en adelante, TRLGDCU), procedió a refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que incidían en los aspectos regulados en dicha ley, en cumplimiento de la previsión recogida en la disposición final quinta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Con posterioridad a la aprobación de dicho texto, se han llevado a cabo sucesivas modificaciones del TRLGDCU, principalmente, de cara a incorporar a nuestro ordenamiento los nuevos desarrollos legislativos de la Unión Europea. En este sentido, se modificaron los artículos 21, 49.1 y 60.2, por Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; los artículos 8, 18, 19, 20, 47.3, 49.1 y 123, por Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios; y se añadieron determinados preceptos; se suprimió el título IV y se renumeró el V, por Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Posteriormente, se modificaron los artículos 19.2, 141.a) y 163, por Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; los artículos 66 bis.3 y 107.1, por Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión

Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores; el artículo 21.3 y 4, por Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo; el artículo 93.g) y el libro cuarto, se enumeró el anexo como I, y se añadieron los anexos II y III, por Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados. Más recientemente, también se ha modificado el artículo 83, por Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario; los artículos 21.2 y 49.1, por Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes; y los artículos 3, 8, 17 a 20, 43 y 60, por Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

Más recientemente, se ha procedido a modificar el TRLGDCU mediante Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la unión europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores sobre las directivas que se transponen en materia de defensa de los consumidores.

Así se han transpuesto, mediante la modificación del TRLGDCU que incorpora el Título VIII del citado real decreto-ley la Directiva (UE) 2019/770 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales y la Directiva (UE) 2019/771 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativa a determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes, por la que se modifican el Reglamento (CE) n.º 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE y se deroga la Directiva 1999/44/CE.

Estas dos Directivas suponen una mejora en la protección de las personas consumidoras y a la consolidación del mercado interior, procediendo a reforzar la seguridad jurídica, tanto de los consumidores o usuarios como de los empresarios, eliminando disparidades existentes en la legislación europea en materia de garantías que crean obstáculos significativos en el mercado interior. Estas diferencias dificultan el funcionamiento del mercado, dando lugar a un aumento de los costes de cumplimiento

para los empresarios que desean ofertar o vender sus bienes en otros Estados miembros, al tiempo que afectan a la confianza de las personas consumidoras.

Las citadas Directivas establecen normas comunes sobre determinados requisitos relativos a los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales y de compraventa de bienes, respectivamente, celebrados entre empresarios y consumidores o usuarios, en particular, normas sobre la conformidad con el contrato, las medidas correctoras en caso de falta de conformidad y las modalidades para exigir dichas medidas correctoras, que se han incorporado al texto refundido.

El 18 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión (en adelante, Directiva (UE) 2019/2161 o Directiva de modernización) cuyas disposiciones afectan al contenido del TRLGDCU y que requieren su modificación para ser incorporadas al derecho español.

Esta Directiva supone un nuevo impulso a la protección de las personas consumidoras en la Unión, representando un esfuerzo de modernización de las normas europeas en este ámbito e incorporando nuevas medidas para lograr su cumplimiento efectivo, garantizando con ello un mercado único justo tanto para los consumidores como para las empresas. En este sentido, estas normas vienen a consolidar el nuevo marco para los consumidores, presentado por la Comisión Europea en su Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, de 11 de abril de 2018 (COM (2018) 183 final).

Asimismo, esta Directiva entronca con la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, recogida en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 6 de mayo de 2015 (COM (2015) 192 final), que planteaba la necesidad de adoptar normas modernas y simplificadas para el comercio electrónico transfronterizo, animando con ello a las empresas a vender en línea traspasando fronteras de los Estados miembros, incrementando así la confianza de los consumidores en el comercio electrónico transfronterizo. Desde la perspectiva española, estas normas se incluyen en el eje estratégico “Garantizar los derechos de la ciudadanía en el nuevo entorno digital”, de España Digital 2025.

En consecuencia, a fin de transponer completamente al derecho interno la Directiva mencionada, mediante esta ley se procede a modificar principalmente el TRLGDCU y, en menor medida, la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal y la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista al resultar también afectadas parcialmente en su contenido por la regulación que incorpora la directiva que es objeto de transposición.

II

El control de adecuación de la legislación de la Unión Europea en materia de protección de las personas consumidoras realizado por la Comisión Europea en 2016 y 2017, en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (Programa REFIT), y la evaluación de la Directiva 2011/83/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, permitió concluir que, a pesar de que la legislación en materia de protección de las personas consumidoras debe aplicarse eficazmente en toda la Unión, dicha eficacia se ve comprometida por la falta de conocimiento entre los empresarios y los consumidores de los derechos de estos últimos, así como sobre la ejecución de dichos derechos, y los medios de reparación y las sanciones aplicables en caso de que sean vulnerados aquellos. Además, se puso de manifiesto la existencia de lagunas en la legislación de la Unión por la constante evolución del mundo digital.

Como solución, se ha dictado la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifican las Directivas 93/13/CEE, 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE, en lo que atañe a «la mejora de la aplicación y la modernización de la legislación en materia de protección de los consumidores de la Unión».

Las diferencias existentes entre las normas nacionales de los Estados miembros sobre infracciones y sanciones aplicables, que no permiten garantizar que puedan imponerse multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes responsables de las infracciones generalizadas y de las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión, ha sido causa de la introducción de nuevas normas sobre sanciones en la Directiva 93/13/CEE y la modificación de aquellas contenidas en las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE, tal como se señala en el Considerando 5 de la Directiva (UE) 2019/2161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019.

En atención a ello, la introducción de tales modificaciones en el régimen sancionador estatal relativo a la defensa de las personas consumidoras requiere realizar asimismo los ajustes necesarios para la aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2006/2004. Estos ajustes están estrechamente relacionados con las modificaciones previstas en la Directiva (UE) 2019/2161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019.

Asimismo, se hace preciso regular la graduación de sanciones del artículo 50.1 del TRLGDCU, declarado nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, de 2 de febrero, sin la cual no es posible aplicar las disposiciones sancionadoras derivadas del Derecho de la Unión, resultando preciso, asimismo, determinar la Administración competente en relación con la comisión de infracciones que superen el ámbito territorial de las comunidades autónomas o del propio Estado.

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

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

El artículo 46 con el que se inicia el Título IV, dedicado a establecer los principios generales del régimen sancionador, regula la posible concurrencia de infracciones y delitos, o de infracciones administrativas entre sí, o de normas represivas de cualquier naturaleza ante unos mismos hechos. En este contexto, la defensa de las personas consumidoras ha de ponerse en relación con otras materias, a veces próximas o conexas, a veces aparentemente alejadas de ésta pero que, en casos concretos,

suponen tal concurrencia. La solución está condicionada por la proclamación del principio “*non bis in idem*” y por la concreta interpretación que del mismo ha hecho el Tribunal Constitucional.

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

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

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

El decomiso como sanción accesoria es regulado en el artículo 50, junto con la publicidad de la sanción, introduciéndose modificaciones sustanciales con el fin de

subrayar su carácter sancionador y su diferencia con otras medidas administrativas de contenido similar, pero con naturaleza muy diferente, aproximando el régimen de esta sanción al de la pena equivalente establecida en el Código Penal.

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

Tampoco contempla el TRLGDCU actual la prescripción de las infracciones y sanciones, la caducidad del procedimiento sancionador ni la extinción de responsabilidad por otras causas. El artículo 52 regula esta materia considerada por el Tribunal Constitucional parte del régimen sancionador básico y que debe ser objeto de tratamiento unitario, como declaró en su Sentencia 124/2003, de 19 de junio.

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

Así, el nuevo artículo 52 bis enfrenta la tarea que corresponde al Estado de fijar puntos de conexión con arreglo a los cuales pueda determinarse la Administración competente para sancionar una determinada infracción. En primer lugar, se delimita el ordenamiento español aplicable frente a otros Estados y se acoge como criterio el del lugar de comisión de la infracción (*forum delicti commissi*) y se utiliza la teoría de la ubicuidad presente para fijar los puntos de conexión, de tal forma que tengan competencia para sancionar una conducta todas aquellas autoridades de consumo en cuyo territorio se haya producido el hecho que pudiera ser objeto de infracción. Se prevé en estos casos el establecimiento de mecanismos de colaboración entre las distintas administraciones en

el seno de la Comisión Sectorial de Consumo en orden a conseguir una cooperación que permita unos altos niveles de protección de las personas consumidoras independientemente del territorio donde esté ubicadas.

Excepcionalmente, se establece por primera vez que la Administración General del Estado podrá sancionar determinadas infracciones de consumo de ámbito nacional, incluidas las infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea, previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, cuando por su magnitud se pueda ver afectada la unidad del mercado nacional y la competencia en el mismo. Se justifica la necesidad de centralizar la tramitación de los expedientes sancionadores por parte de la Administración General del Estado en el caso de infracciones de ámbito supra autonómico, que afectan a miles de consumidores, o con residencia en varios Estados miembros de la Unión Europea, y que presentan incidencia en la economía en su conjunto, al afectar a intereses que exceden de los propios de cada comunidad autónoma, circunstancias que exigen una actuación homogeneizadora estatal con capacidad de integrar intereses contrapuestos. Se pretende salvaguardar en estos casos la unidad de mercado que emana del artículo 139 de la Constitución y la competencia efectiva en el mismo, así como la garantía de igualdad en el trato de los infractores y la defensa de los consumidores y usuarios afectados.

Por último, el artículo 52 ter, trata de complementar al Reglamento (UE) 2017/2394, que pretende reforzar la confianza de los consumidores mediante una aplicación más rápida, ágil y coherente de las normas relativas a la protección de los consumidores, al mismo tiempo que se evita una distorsión de la competencia para los comerciantes respetuosos de la ley.

En cuanto a la necesidad de legislar en esta materia, es preciso tener en cuenta que, como se indicó en el preámbulo de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, es factible la intervención del Derecho interno en los ámbitos concernidos por los reglamentos europeos cuando tal intervención pueda resultar necesaria para la depuración del ordenamiento nacional como para el desarrollo o complemento del reglamento de que se trate. Los Reglamentos europeos deben ser integrados internamente de una manera lo suficientemente clara como para permitir su pleno conocimiento, tanto por los operadores jurídicos como por los propios ciudadanos. Asimismo, se deben eliminar situaciones de incertidumbre derivadas de la existencia de normas en el Derecho nacional incompatibles con el de la Unión. Por consiguiente, y en aras del principio de

seguridad jurídica, la normativa interna que resulte incompatible con el Derecho de la Unión Europea debe ser eliminada «mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que las disposiciones internas que deban modificarse» (Sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 2006, asunto Comisión vs. España; de 13 de julio de 2000, asunto Comisión vs. Francia; y de 15 de octubre de 1986, asunto Comisión vs. Italia). Asimismo, y de forma complementaria con la aplicabilidad directa de los Reglamentos de la Unión, pueden exigirse otras normas internas para hacer plenamente efectiva esta aplicación.

Los cinco apartados incluidos en el artículo 52 ter obedecen a esa necesidad de complementar el derecho de la Unión, designando el órgano que realizará las tareas de Oficina de Enlace, así como las condiciones y facultades de las autoridades competentes que garantizarán el cumplimiento de las normas en materia de protección de las personas consumidoras. El último apartado prevé la posibilidad de imponer multas coercitivas para garantizar el cumplimiento del mencionado Reglamento.

III

Se incorporan asimismo al derecho español el resto de disposiciones no sancionadoras de la Directiva (UE) 2019/2161.

La única modificación que ha sufrido la Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores, ha sido, además del régimen de sanciones, la relativa a la obligación de indicar el precio anterior aplicado por el empresario, es decir, el precio menor aplicado por el empresario durante un periodo de tiempo que no podrá ser inferior a los treinta días anteriores a la aplicación de la reducción del precio. Si bien esta obligación ya se contemplaba en el artículo 20 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, mediante la disposición final segunda se introduce una nueva redacción de dicho precepto en la citada ley, plenamente adaptado a la Directiva.

Las modificaciones de la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, afectan al artículo 19 del TRLGDCU, mediante el que se habilita a las comunidades autónomas para establecer requisitos específicos para las modalidades de visitas no solicitadas efectuadas por comerciantes al domicilio de los consumidores y excursiones organizadas por comerciantes con el objetivo o el efecto de promocionar o vender productos a los

consumidores, y al artículo 20 del mismo texto, mediante el que se obliga a informar sobre si el tercero que ofrece productos o servicios en mercados en línea, es un empresario o no, y por lo tanto no sería de aplicación el régimen protector del consumidor, así como la veracidad de las reseñas y los parámetros que determinan las clasificaciones ofrecidas.

Asimismo se añade un nuevo artículo 20 bis al TRLGDCU, con medidas correctoras a disposición del consumidor perjudicado por prácticas comerciales desleales, tales como considerar como prueba irrefutable la constatación en una resolución firme de una infracción para el ejercicio de las acciones previstas en el apartado 1 del artículo 32 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal; establecer la responsabilidad solidaria por los daños y perjuicios ocasionados de todos los que hayan realizado de forma conjunta la infracción; ofrecer al consumidor la opción de resolver el contrato con una indemnización mínima del veinte por ciento del precio del contrato, en caso de infracciones graves o muy graves, o del diez por ciento si son leves, e impedir que la existencia de una práctica comercial desleal pueda ser utilizada en contra de los intereses de las personas consumidoras.

Las novedades introducidas en la Directiva 2005/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2005, también requieren modificar la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, calificando como desleal la comercialización de un bien como idéntico a otro comercializado en otro Estado miembro, cuando presenta características diferentes, a fin de luchar contra el denominado fenómeno de calidad dual y la discriminación de mercados. Asimismo, los comportamientos contrarios a las previsiones sobre información en los medios de comunicación para promocionar un producto, reseñas y búsquedas, también se califican de desleales, además de la reventa de entradas de espectáculos empleando medios automatizados para evitar los límites a las compras masivas. Al respecto debe hacerse hincapié en que el concepto de medios de comunicación abarca una acepción amplia del término que englobaría, por ejemplo, a las redes sociales, cuando actúan como plataformas para la publicidad, el emplazamiento de productos y las opiniones de los consumidores.

Entre las modificaciones de la Directiva 2011/83/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, en materia de información al consumidor y aclarando el ejercicio del derecho de desistimiento, es destacable la nueva exigencia de información sobre el hecho de que el precio haya sido personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada, práctica que puede generalizarse mediante la

elaboración de perfiles de comportamiento de los consumidores, facilitado con el incremento del *big data*.

La Directiva 2011/83/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, establece, asimismo, unos requisitos específicos adicionales de información para los contratos celebrados en mercados en línea, que se recogen en el nuevo artículo 97 bis del TRLGDCU, entre los que se encuentra el de informar sobre cómo se reparten las obligaciones relacionadas con el contrato entre el tercero que realiza la oferta y el proveedor del mercado en línea, el carácter de empresario o no del oferente, así como la previsión que se añade de la obligación de informar sobre las garantías y seguros ofrecidos por el proveedor del mercado en línea.

IV

Por último, se llevan a cabo unas modificaciones de la actual normativa sobre viajes combinados dentro de los márgenes permitidos por la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.

Por una parte, de cara a reforzar la protección de los derechos de los viajeros, se concreta qué tipo de viajes quedan al margen de la normativa sobre viajes combinados. Asimismo, se impone la obligación de informar expresamente a los viajeros sobre los viajes que están excluidos de la presente regulación.

Asimismo, se modifica el régimen de garantías para aunar los distintos intereses de las partes sin menoscabar los derechos de los viajeros. En este sentido, se pasa a un régimen de garantías por el que los operadores económicos responden por los aspectos que estén dentro de su ámbito de gestión. No obstante, cada operador económico ejercerá como punto focal al que el viajero pueda dirigirse de cara a hacer valer sus derechos, de modo que este régimen no le disuada del ejercicio de los mismos.

Los derechos de los viajeros continúan garantizados por la totalidad de los servicios objeto de un viaje combinado, mientras que se eliminan cargas para las pequeñas y medianas empresas que conforman el tejido empresarial en este sector.

V

El presente texto se estructura en una exposición de motivos, un artículo único por el que se modifica 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, que se divide en veintidós apartados, destacándose el apartado cuatro que reforma íntegramente el régimen sancionador del Título IV del Libro Primero.

Se añade una disposición derogatoria, y seis disposiciones finales. La primera para adaptar la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, a las modificaciones introducidas en la Directiva 2005/29/CE; la segunda para modificar la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, incorporando las novedades incluidas en la Directiva 98/6/CE; la tercera para explicitar los títulos competenciales; mientras que la cuarta y quinta habilitan al Gobierno para establecer un registro general de infracciones y sanciones y un procedimiento sancionador, respectivamente, y la sexta prevé la entrada en vigor.

Esta iniciativa legislativa cumple los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Su necesidad y eficacia se justifican tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de nuestra pertenencia a la Unión Europea y la incorporación de las Directivas señaladas en los plazos establecidos, como en sus efectos de una mayor protección de las personas consumidoras y la mejora del funcionamiento del mercado de bienes y servicios, además de la idoneidad del instrumento normativo elegido para garantizar la correcta adaptación de nuestro derecho modificando la legislación estatal existente.

La proporcionalidad de la iniciativa se justifica por el contenido de las Directivas que se transponen y su efecto armonizador pleno, incluyendo las medidas que se consideran imprescindibles para la consecución de los objetivos previamente mencionados (STC 139/2016, de 21 de julio) y logrando una uniformidad y seguridad jurídica en su aplicación por todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta iniciativa cumple también con el principio de eficiencia, al no suponer cargas administrativas innecesarias y racionalizar la gestión de los recursos de las autoridades de consumo en aras de conseguir una protección integral eficiente de los derechos de los consumidores y usuarios.

Por último, en cuanto al principio de transparencia, esta norma está exenta de los trámites de consulta pública, audiencia e información pública por tratarse de un real decreto-ley.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª, 13ª y 16ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, sobre la legislación mercantil y civil, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre las bases y coordinación general de la sanidad y sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Consumo, con la aprobación previa del Ministro de Política Territorial y Función Pública, ,el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día,

Artículo único. Modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

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, queda modificado como sigue:

Uno. Se añade un nuevo apartado 7 al artículo 19, con la siguiente redacción:

“7. La Administración competente, con el fin de proteger en mayor medida los intereses legítimos de los consumidores y usuarios, podrá restringir, en los términos que se establezca, determinadas formas y aspectos de las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor y usuario o las excursiones organizadas por el mismo con el objetivo o efecto de promocionar o vender bienes o servicios. Las disposiciones que se adopten serán proporcionadas y no discriminatorias, sin que en ningún caso puedan implicar la prohibición de los citados canales de venta.

Dos. El artículo 20 queda redactado del modo siguiente:

“Artículo 20. Información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios.

1. Las prácticas comerciales que, de un modo adecuado al medio de comunicación utilizado, incluyan información sobre las características del bien o servicio y su precio, posibilitando que el consumidor o usuario tome una decisión sobre la contratación, y siempre que no pueda desprenderse claramente del contexto, deberán contener, al menos, la siguiente información:

a) Nombre, razón social y domicilio completo del empresario responsable de la oferta comercial y, en su caso, nombre, razón social y dirección completa del empresario por cuya cuenta actúa.

b) Las características esenciales del bien o servicio de una forma adecuada a su naturaleza y al medio de comunicación utilizado.

c) El precio final completo, incluidos los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación a la oferta y los gastos adicionales que se repercutan al consumidor o usuario.

En el resto de los casos en que, debido a la naturaleza del bien o servicio, no pueda fijarse con exactitud el precio en la oferta comercial, deberá informarse sobre la base de cálculo que permita al consumidor o usuario comprobar el precio. Igualmente, cuando los gastos adicionales que se repercutan al consumidor o usuario no puedan ser calculados de antemano por razones objetivas, debe informarse del hecho de que existen dichos gastos adicionales y, si se conoce, su importe estimado.

d) Los procedimientos de pago y los plazos de entrega y ejecución del contrato, cuando se aparten de las exigencias de la diligencia profesional, entendiéndose por tal el nivel de competencia y cuidados especiales que cabe esperar de un empresario conforme a las prácticas honestas del mercado.

e) En su caso, existencia del derecho de desistimiento.

f) En el caso de bienes y servicios ofrecidos en mercados en línea, si el tercero que ofrece el bien o servicio tiene la condición de empresario o no, con arreglo a su declaración al proveedor del mercado en línea.

2. A efectos del cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, y sin perjuicio de la normativa sectorial que en su caso resulte de aplicación, la información necesaria a incluir en la oferta comercial deberá facilitarse a los consumidores o usuarios, principalmente cuando se trate de personas consumidoras vulnerables, en términos claros, comprensibles, veraces y en un formato fácilmente accesible, de forma que aseguren su adecuada comprensión y permitan la toma de decisiones óptimas para sus intereses.

3. Las prácticas comerciales consistentes en ofrecer a los consumidores y usuarios la posibilidad de buscar bienes y servicios ofertados por distintos empresarios o consumidores y usuarios sobre la base de una consulta en forma de palabra clave, expresión u otro tipo de dato introducido, independientemente de dónde se realicen las

transacciones en último término, deberán contener, en una sección específica de la interfaz en línea que sea fácil y directamente accesible desde la página en la que se presenten los resultados de la búsqueda, la siguiente información:

- a) Información general relativa a los principales parámetros que determinan la clasificación de los bienes y servicios presentados al consumidor y usuario como resultado de la búsqueda.
- b) La importancia relativa de dichos parámetros frente a otros.

El presente apartado no se aplicará a proveedores de motores de búsqueda en línea, tal como se definen en el artículo 2.6 del Reglamento (UE) 2019/1150 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre el fomento de la equidad y la transparencia para los usuarios profesionales de servicios de intermediación en línea.

4. Las prácticas comerciales en las que un empresario facilite el acceso a las reseñas de los consumidores y usuarios sobre bienes y servicios deberán contener información sobre el hecho de que el empresario garantice o no que dichas reseñas publicadas han sido efectuadas por consumidores y usuarios que han utilizado o adquirido realmente el bien o servicio.

5. El incumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores será considerado una práctica desleal por engañosa en el sentido del artículo 7 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.”

Tres. Se añade un nuevo artículo 20 bis con la siguiente redacción:

“Artículo 20 bis. *Medidas correctoras como consecuencia de las prácticas comerciales desleales a disposición de los consumidores y usuarios perjudicados.*

1. Para el ejercicio de las acciones contempladas en el artículo 32.1, 1ª a 4ª de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, se considerará irrefutable la constatación de una infracción por el uso de prácticas comerciales desleales contra los consumidores y usuarios en una resolución firme de una autoridad competente o de un órgano jurisdiccional.

2. Las personas que hubieran realizado de forma conjunta la infracción referida en el apartado anterior serán solidariamente responsables del resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados.

3. En caso de comisión de infracciones graves o muy graves de la presente ley, constatadas por resolución administrativa o judicial firme, que hayan podido afectar al

cumplimiento del contrato, el consumidor y usuario podrá resolver el contrato, además de obtener una indemnización mínima del veinte por ciento del precio del contrato. Para el resto de infracciones, el consumidor y usuario tendrá derecho a una reducción del precio del contrato de un diez por ciento. Todo ello con independencia de la plena aplicación del régimen de responsabilidad previsto en el título IV del libro segundo.

4. En ningún caso, la existencia de una práctica comercial desleal puede ser utilizada en contra de los intereses de los consumidores y usuarios.”

Cuatro. Se modifica el título IV del libro primero, que queda redactado en los siguientes términos:

“TÍTULO IV

Potestad sancionadora

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 46. *Principios generales*

1. Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones administrativas correspondientes, previa instrucción del oportuno expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que pudiesen corresponder.

2. La instrucción de causa penal ante los tribunales de Justicia suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiere sido incoado por los mismos hechos y, en su caso, la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción. No obstante, la instrucción de causa penal no será obstáculo para que la Administración adopte las medidas necesarias para salvaguardar la salud, seguridad y otros intereses de los consumidores en virtud de las potestades no sancionadoras que tenga conferidas.

3. En ningún caso se producirá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes.

4. Cuando el mismo hecho y en función de idéntico ataque a los intereses públicos pueda ser calificado como infracción con arreglo a dos o más preceptos de esta Ley o de otras normas sancionadoras, se aplicará el que prevea más específicamente la

conducta realizada y, si todos ofrecieran los mismos caracteres, el que establezca mayor sanción.

5. Cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida, sin perjuicio de que, al calificar la infracción o al fijar la extensión de la sanción, se tengan en cuenta todas las circunstancias.

6. Cuando se trate de hechos o infracciones concurrentes procederá la imposición de todas las sanciones o multas previstas en esta y las otras Leyes aplicables para cada una de las infracciones. No obstante, al imponer las sanciones, se tendrán en cuenta, a efectos de su graduación, las otras sanciones recaídas para que conjuntamente resulten proporcionadas a la gravedad de la conducta del infractor.

Igual regla se observará cuando las sanciones de esta Ley resulten compatibles con las impuestas por violación de las normas sobre denominaciones de origen, normas deontológicas profesionales, incumplimiento de sus obligaciones por los contratistas de la Administración y otras de igual naturaleza por inobservancia de los deberes impuestos a determinados sujetos.

7. Se considerará que hay hechos o infracciones concurrentes cuando el mismo sujeto haya incumplido diversos deberes que supongan diferentes lesiones del mismo o de distintos intereses públicos sin que una de las infracciones conlleve necesariamente la otra, aunque haya servido para facilitarla o encubrirla, y ello con independencia de que se refieran a los mismos productos o servicios, o que esos incumplimientos sean sancionables conforme al mismo tipo de infracción.

8. No obstante, se sancionará como única infracción, aunque valorando la totalidad de la conducta, la pluralidad continuada de acciones u omisiones idénticas o similares realizadas por un sujeto en relación con una serie de productos o prestaciones del mismo tipo. Sin embargo, esas mismas acciones u omisiones constituirán infracción diferente si el responsable continúa realizándolas tras las advertencias, requerimientos u órdenes de la Administración para que cese en ellas.

CAPÍTULO II

Infracciones y sanciones

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

Son infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios las siguientes:

- a) El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria.
- b) Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya sea por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.
- c) El incumplimiento o transgresión de los requisitos previos que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones, circunstancias o conductas nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública.
- d) La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza, al régimen de garantías y servicios posventa, o a la reparación de productos de naturaleza duradera y, en general, cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio.
- e) El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustificada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales.
- f) El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios, incluidas las relativas a la información previa a la contratación.
- g) El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para los consumidores y usuarios.
- h) La obstrucción o negativa a suministrar datos o a facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección.
- i) La introducción de cláusulas abusivas en los contratos, así como la no remoción de sus efectos una vez declarado judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa con carácter firme.
- j) Las limitaciones o exigencias injustificadas al derecho del consumidor de poner fin a los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de tracto sucesivo o

continuado, la obstaculización al ejercicio de tal derecho del consumidor a través del procedimiento pactado, la falta de previsión de éste o la falta de comunicación al usuario del procedimiento para darse de baja en el servicio.

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

l) El uso de prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios.

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

n) Cualquier incumplimiento de los deberes, prohibiciones y requisitos establecidos legal o reglamentariamente para la defensa de los consumidores y usuarios si, tras el requerimiento de la Administración para que el sujeto obligado se adecue a las exigencias de las normas aplicables y transcurrido el plazo marcado en el requerimiento, persiste en la actitud de incumplimiento.

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

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

p) El incumplimiento de las obligaciones en relación con los servicios de atención al cliente incluidas en esta norma.

q) El incumplimiento del régimen establecido en materia de contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles.

r) El incumplimiento de las obligaciones que la regulación de contratos celebrados a distancia impone en materia de información y documentación que se debe suministrar al consumidor y usuario, de los plazos de ejecución y de devolución de cantidades abonadas; el envío o suministro, con pretensión de cobro, de bienes o servicios no solicitados por el consumidor y usuario y el uso de técnicas de comunicación que requieran el consentimiento expreso previo o la falta de oposición del consumidor y usuario, cuando no concurra la circunstancia correspondiente.

Artículo 48. Graduación de las infracciones.

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

2. Cuando no sea de aplicación lo previsto en el apartado anterior, las infracciones se calificarán inicialmente por los caracteres de la acción u omisión y de la culpabilidad del responsable conforme a las siguientes reglas:

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

3. Las infracciones que, por los caracteres de la acción o culpabilidad, merezcan en principio la calificación de leve o grave de acuerdo con el apartado anterior serán calificadas respectivamente como graves o muy graves si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Haber sido realizadas aprovechando situaciones de necesidad de determinados bienes, productos o servicios de uso o consumo ordinario y generalizado, así como originar igual situación.

- b) Haberse realizado explotando la especial inferioridad, subordinación o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos.
- c) Cometerse con incumplimiento total de los deberes impuestos o con una habitualidad, duración u otras circunstancias cualitativas o cuantitativas que impliquen desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por esta Ley.
- d) Producir una alteración social grave, injustificada y previsible en el momento de la comisión, originando alarma o desconfianza en los consumidores o usuarios o incidiendo desfavorablemente en un sector económico.
- e) Realizarse prevaliéndose de la situación de predominio del infractor en un sector del mercado.
- f) Ser reincidente el responsable por la comisión de cualesquiera delitos o infracciones lesivas de los intereses de los consumidores en las condiciones y plazos previstos en el artículo 29.3.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

4. Las infracciones que, por los caracteres de la acción o culpabilidad, merezcan en principio la calificación de grave o muy grave se considerarán respectivamente como leve o grave si antes de iniciarse el procedimiento sancionador el responsable corrigiera diligentemente las irregularidades en que consista la infracción siempre que no haya causado perjuicios directos, devolviera voluntariamente las cantidades cobradas, colaborara activamente para evitar o disminuir los efectos de la infracción u observara espontáneamente cualquier otro comportamiento de análogo significado.

5. Cuando concurrieran circunstancias del apartado 3 con las del apartado 4 se podrán compensar para la calificación de la gravedad de la infracción.

Artículo 49. Sanciones.

1. Las infracciones serán sancionadas con multa comprendida entre los siguientes importes máximos y mínimos:

- a) Infracciones leves: entre 150 y 10.000 euros, pudiéndose sobrepasar esas cantidades hasta alcanzar entre dos y cuatro veces el beneficio ilícito obtenido.

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

2. Para determinar, dentro de los mínimos y máximos establecidos, el importe de la multa correspondiente a cada infracción, se atenderá especialmente a la capacidad económica del responsable y a la concurrencia de varias de las circunstancias de los apartados 3 o 4 del artículo anterior que no hubieran podido ser tenidas en cuenta para alterar la calificación de la infracción o que no se dieran con todos sus requisitos, además del grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, el carácter continuado de la infracción, el número de consumidores afectados, el nivel de los daños y perjuicios que hayan sufrido, y las sanciones impuestas por la misma infracción a su autor en otros Estados miembros en casos transfronterizos.

3. El beneficio ilícito se calculará, cuando no pueda ser determinado exactamente, con criterios estimativos e incluirá el aumento de ingresos y el ahorro de gastos que haya supuesto directa o indirectamente la infracción sin descontar multas, perjuicios de los comisos o cierres, ni las cantidades que por cualquier concepto haya tenido que abonar el responsable a la Administración o a los consumidores y usuarios como consecuencia de la infracción.

4. La clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se rectifiquen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad y la retirada del mercado precautoria o definitiva de bienes o servicios por razones de salud y seguridad, no tienen el carácter de sanción.

5. Cuando se impongan sanciones con arreglo al artículo 21 del Reglamento (UE) 2017/2394, su importe máximo para infracciones muy graves, equivaldrá al 4 % del volumen de negocio anual del empresario en España o en los Estados miembros afectados por la infracción. En caso de no disponerse de esta información, se podrán imponer multas cuyo importe máximo equivaldrá a dos millones de euros.

6. El órgano competente para imponer la sanción podrá resolver la terminación del procedimiento sancionador cuando los presuntos infractores propongan compromisos que resuelvan los efectos sobre los consumidores y usuarios derivados de las conductas objeto del expediente y quede garantizado suficientemente el interés público. Los compromisos serán vinculantes y surtirán plenos efectos una vez incorporados a la resolución que ponga fin al procedimiento.

Artículo 50. Sanciones accesorias.

La administración pública competente podrá acordar en relación con las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios previstas en esta norma las siguientes sanciones accesorias:

1. El comiso de las de las mercancías objeto de la infracción que sean propiedad del responsable, salvo que ya se hubiere adoptado definitivamente para preservar los intereses públicos o que, pudiendo resultar de lícito comercio tras las modificaciones que procedan, su valor, sumado a la multa, no guarde proporción con la gravedad de la infracción, en cuyo caso podrá no acordarse tal medida o acordarse sólo parcialmente en aras de la proporcionalidad. La resolución sancionadora que imponga esta sanción decidirá el destino que, dentro de las previsiones que en su caso se encuentren establecida en la normativa aplicable, deba dar la administración competente a los productos decomisados. Todos los gastos que origine el comiso, incluidos los de transporte y destrucción, serán de cuenta del infractor.

2. La publicidad de las sanciones impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción.

3. El cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años en los casos de infracciones muy graves.

Artículo 51. Personas responsables.

1. Son responsables de las infracciones de consumo las personas físicas o jurídicas que dolosa o culposamente incurran en las mismas.

2. Cuando en relación con los mismos bienes o servicios e infracciones conexas hayan intervenido distintos sujetos, como fabricantes o importadores, envasadores, marquistas, distribuidores o minoristas, cada uno será responsable de su propia infracción.

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

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

5. Cuando una infracción sea imputada a una persona jurídica podrán ser consideradas también como responsables las personas que integren sus organismos rectores o de dirección, así como los técnicos responsables de la elaboración y control.

6. Conforme a lo previsto en el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios causados al consumidor, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora debiendo notificarse al infractor para que proceda a su satisfacción en un plazo que será determinado en función de la cuantía. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se

procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Artículo 52. Prescripción y caducidad.

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves al año. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por la comisión de infracciones graves a los tres años y las impuestas por infracciones leves al año.

2. El plazo de prescripción de la infracción de la normativa de consumo no comenzará a computar hasta que esta se manifieste o exteriorice y sólo cuando finalice la acción infractora o el último acto con que la infracción se consume, en el caso de infracciones continuadas.

3. Interrumpirán la prescripción las actuaciones judiciales en el ámbito penal sobre los mismos hechos o sobre otros hechos conexos cuya separación de los constitutivos de la infracción de la normativa de consumo sea jurídicamente imposible, de manera que la sentencia que pudiera recaer vinculara a la Administración actuante.

4. Igualmente interrumpirá la prescripción de las infracciones de la normativa de consumo la iniciación de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora por los mismos hechos, con conocimiento del interesado, sobre la base de normativa sectorial si, finalmente, apreciándose identidad de fundamento, procediese la aplicación preferente de la normativa de consumo. En estos supuestos, se reiniciará el cómputo del plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

5. El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla. Interrumpirá la prescripción en estos supuestos la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquél está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor. En el caso de desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto contra la resolución por la que se imponga la sanción, el plazo de prescripción de la sanción comenzará a contarse desde el día siguiente a aquél en que finalice el plazo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

6. Se producirá la caducidad del procedimiento sancionador en caso de no haber recaído resolución transcurridos nueve meses desde su iniciación. Si se acuerda la acumulación en un único procedimiento de infracciones que hasta entonces se tramitaban separadamente, el plazo para dictar resolución se contará desde el acuerdo de iniciación del último de los procedimientos incoado.

7. De forma complementaria a los supuestos recogidos en el artículo 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el transcurso del plazo de nueve meses previsto para resolver el procedimiento se podrá suspender, mediante resolución motivada, cuando deba solicitarse a terceros la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios o cuando sea necesaria la cooperación o coordinación con otras autoridades de consumo de otras Comunidades Autónomas o de la Unión Europea.

8. La muerte del infractor extingue la responsabilidad. En caso de sanciones pecuniarias impuestas sobre entidades disueltas y liquidadas, la administración correspondiente podrá dirigirse, para el cobro de las sanciones pecuniarias impuestas a dichas sociedades, contra los socios o partícipes que responderán solidariamente de la deuda y hasta el límite del valor de la cuota de liquidación que se les hubiera adjudicado.

CAPÍTULO III

Régimen de competencias y puntos de enlace

Artículo 52 bis. *Administración competente.*

1. Las Administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones de consumo cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable.

2. A efectos de lo previsto en el apartado anterior, corresponderá a los órganos administrativos de las comunidades autónomas la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores derivados de la aplicación de las infracciones previstas en la presente Ley cometidas, aunque parcialmente, en sus respectivos territorios.

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

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

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

6. No obstante, cuando la infracción produzca lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada en el territorio de varias comunidades autónomas, de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo, la competencia corresponderá a los órganos competentes de materia de consumo de la Administración General del Estado. A tales efectos, la competencia corresponderá a la Dirección General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado cuando la sanción impuesta no supere los 100.000 euros ni implique el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio y a la Secretaría General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado en el resto de supuestos. En todo caso, la competencia de la Secretaría General competente en materia de consumo de la Administración General del Estado se extenderá a las infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea, previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017, y a las cometidas a través de internet cuando la residencia o domicilio del responsable, siempre que coincida con el lugar en que se realice efectivamente la gestión administrativa y dirección del negocio, esté fuera de España.

A los efectos del párrafo anterior, para considerar que una infracción de la normativa de consumo produce lesiones o riesgos para los intereses de los consumidores o usuarios de forma generalizada de tal forma que se pueda ver afectada la unidad de mercado nacional y la competencia en el mismo se tendrán en cuenta, entre otras circunstancias, el número de consumidores y usuarios afectados, la dimensión del mercado donde opere la compañía infractora, la cuota de mercado de la empresa correspondiente o los efectos de la conducta sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios.

Artículo 52 ter. Oficina de enlace.

1. El órgano competente en materia de consumo de la Administración General del Estado actuará como Oficina de enlace única a los efectos del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2017.
2. Dicho órgano será responsable de coordinar las actividades de investigación y ejecución que realicen las autoridades competentes, otras autoridades públicas contempladas en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2017/2394 y, en su caso, los organismos designados, en relación con las infracciones reguladas en dicho Reglamento.
3. El órgano referido en el apartado 1 del presente artículo comunicará a la Comisión Europea las autoridades competentes que sean responsables de que se cumpla la legislación de la Unión que protege los intereses de los consumidores y garantizará que colaboren estrechamente, de modo que puedan desempeñar eficazmente sus funciones.
4. Las autoridades competentes designadas dispondrán al menos de las facultades mínimas de investigación y ejecución previstas en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2017/2394 y las ejercerán de conformidad con su artículo 10.
5. Con sujeción a lo establecido en el artículo 103 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las autoridades competentes podrán imponer multas coercitivas, una vez efectuado requerimiento de ejecución de los actos y resoluciones administrativas destinadas al cumplimiento de lo establecido en el Reglamento (UE) 2017/2394. El requerimiento deberá advertir del plazo establecido para su cumplimiento, así como de la cuantía de la multa que pudiere ser impuesta en caso de incumplimiento. Para la determinación

del plazo se estará a la naturaleza y extensión de la obligación, debiendo ser suficiente para su cumplimiento, no pudiendo exceder la cuantía de la multa de 3.000 euros o del 10% del importe de la obligación, si esta fuere cuantificable. Si la persona requerida no diere cumplimiento a lo ordenado en el plazo establecido, el órgano competente podrá reiterar las multas por períodos que sean suficientes para su cumplimiento, no pudiendo, en cualquier caso, otorgarse un plazo inferior al establecido en el primer requerimiento. Estas multas son independientes de las que puedan imponerse en concepto de sanción y compatibles con ellas.”

Cinco. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 59 bis, con la siguiente redacción”

3. A los efectos del artículo 20 y de este libro, se considera “mercado en línea” un servicio que emplea programas (*software*), incluidos un sitio web, parte de un sitio web o una aplicación, operado por el empresario o por cuenta de éste, que permite a los consumidores o usuarios celebrar contratos a distancia con otros empresarios o consumidores, y se considera “proveedor de un mercado en línea” a todo empresario que pone a disposición de los consumidores o usuarios un mercado en línea. A los mismos efectos, se entiende por “clasificación”, la preeminencia relativa atribuida a los bienes y servicios, en su presentación, organización o comunicación por parte del empresario, independientemente de los medios tecnológicos empleados para dicha presentación, organización o comunicación.”

Seis. Las letras e), i) y j) del apartado 2 del artículo 60, quedan redactadas del siguiente modo:

“e) Además del recordatorio de la existencia de una garantía legal de conformidad para los bienes, el contenido digital y los servicios digitales, la existencia y las condiciones de los servicios posventa y las garantías comerciales.”

“i) La funcionalidad de los bienes con elementos digitales, el contenido digital y los servicios digitales, incluidas las medidas técnicas de protección aplicables, como son, entre otras, la protección a través de la gestión de los derechos digitales o la codificación regional.”

“j) Toda compatibilidad e interoperabilidad relevante de los bienes con elementos digitales, el contenido digital y los servicios digitales conocidos por el empresario o que quepa esperar razonablemente que conozca, como son, entre otros, el sistema operativo, la versión necesaria o determinados elementos de los soportes físicos.”

Siete. Se añade una nueva letra n) en el artículo 93, con la siguiente redacción:

“n) A los contratos de bienes vendidos por la autoridad judicial tras un embargo u otro procedimiento.”

Ocho. El artículo 97 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 97. Información precontractual de los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil.

1. Antes de que el consumidor y usuario quede vinculado por cualquier contrato a distancia o celebrado fuera del establecimiento o cualquier oferta correspondiente, el empresario le facilitará de forma clara y comprensible, con especial atención en caso de tratarse de personas consumidoras vulnerables, la siguiente información:

a) Las características principales de los bienes o servicios, en la medida adecuada al soporte utilizado y a los bienes o servicios de que se trate.

b) La identidad del empresario, incluido su nombre comercial.

c) La dirección completa del establecimiento del empresario, número de teléfono y dirección de correo electrónico. Asimismo, cuando el empresario facilite otros medios de comunicación en línea que garanticen que el consumidor o usuario puede mantener cualquier tipo de correspondencia escrita, incluida la fecha y el horario de dicha correspondencia, con el empresario en un soporte duradero, la información también incluirá detalles sobre esos otros medios. Todos estos medios de comunicación facilitados por el empresario permitirán al consumidor o usuario ponerse en contacto y comunicarse con el empresario de forma rápida y eficaz. Cuando proceda, el empresario facilitará también la dirección completa y la identidad del empresario por cuya cuenta actúa.

d) Si es diferente de la dirección facilitada de conformidad con la letra c), la dirección completa de la sede del empresario y, cuando proceda, la del empresario por cuya cuenta actúa, a la que el consumidor o usuario puede dirigir sus reclamaciones.

e) El precio total de los bienes o servicios, incluidos los impuestos y tasas, o, si el precio no puede calcularse razonablemente de antemano por la naturaleza de los bienes o de los servicios, la forma en que se determina el precio, así como, cuando proceda, todos los gastos adicionales de transporte, entrega o postales y cualquier otro gasto o, si dichos gastos no pueden ser calculados razonablemente de antemano, el hecho de que puede ser necesario abonar dichos gastos adicionales. En el caso de un contrato de duración indeterminada o de un contrato que incluya una suscripción, el precio incluirá el total de los costes por período de facturación. Cuando dichos contratos se cobren con

arreglo a una tarifa fija, el precio total también significará el total de los costes mensuales. Cuando no sea posible calcular razonablemente de antemano el coste total, se indicará de forma precisa la forma en que se determina el precio.

f) Cuando proceda, que el precio ha sido personalizado sobre la base de una toma de decisiones automatizada.

g) El coste de la utilización de la técnica de comunicación a distancia para la celebración del contrato, en caso de que dicho coste se calcule sobre una base diferente de la tarifa básica.

h) Los procedimientos de pago, entrega y ejecución, la fecha en que el empresario se compromete a entregar los bienes o a ejecutar la prestación de los servicios, así como, cuando proceda, el sistema de tratamiento de las reclamaciones del empresario.

i) La lengua o lenguas en las que podrá formalizarse el contrato, cuando ésta no sea la lengua en la que se le ha ofrecido la información previa a la contratación.

j) Cuando exista un derecho de desistimiento, las condiciones, el plazo y los procedimientos para ejercer ese derecho, así como el modelo de formulario de desistimiento.

k) Cuando proceda, la indicación de que el consumidor o usuario tendrá que asumir el coste de la devolución de los bienes en caso de desistimiento y, para los contratos a distancia, cuando los bienes, por su naturaleza, no puedan devolverse normalmente por correo postal, el coste de la devolución de los mismos.

l) En caso de que el consumidor o usuario ejercite el derecho de desistimiento tras la presentación de una solicitud con arreglo al artículo 98.8 o al artículo 99.3, la información de que en tal caso el consumidor o usuario deberá abonar al empresario unos gastos razonables de conformidad con el artículo 108.3.

m) Cuando con arreglo al artículo 103 no proceda el derecho de desistimiento, la indicación de que al consumidor o usuario no le asiste dicho derecho, o las circunstancias en las que lo perderá cuando sí le corresponda.

n) Un recordatorio de la existencia de una garantía legal de conformidad para los bienes, contenido digital o servicios digitales.

ñ) Cuando proceda, la existencia de asistencia posventa al consumidor y usuario, servicios posventa y garantías comerciales, así como sus condiciones.

o) La existencia de códigos de conducta pertinentes y la forma de conseguir ejemplares de los mismos, en su caso. A tal efecto, se entiende por código de conducta el acuerdo o conjunto de normas no impuestas por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, en el que se define el comportamiento de aquellos empresarios que se comprometen a cumplir el código en relación con una o más prácticas comerciales o sectores económicos.

p) La duración del contrato, cuando proceda, o, si el contrato es de duración indeterminada o se prolonga de forma automática, las condiciones de resolución.

q) Cuando proceda, la duración mínima de las obligaciones del consumidor o usuario derivadas del contrato.

r) Cuando proceda, la existencia y las condiciones de los depósitos u otras garantías financieras que el consumidor o usuario tenga que pagar o aportar a solicitud del empresario.

s) Cuando proceda, la funcionalidad de los bienes con elementos digitales, el contenido digital o los servicios digitales, incluidas las medidas técnicas de protección aplicables.

t) Cuando proceda, toda compatibilidad e interoperabilidad relevante de los bienes con elementos digitales, el contenido digital o los servicios digitales conocidos por el empresario o que quepa esperar razonablemente que este pueda conocer.

u) Cuando proceda, la posibilidad de recurrir a un mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos al que esté sujeto el empresario y los métodos para tener acceso al mismo.

2. El apartado 1 se aplicará también a los contratos para el suministro de agua, gas, electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, calefacción mediante sistemas urbanos y contenido digital que no se preste en un soporte material.

3. En las subastas públicas, la información a que se refiere el apartado 1. b), c) y d), podrá ser sustituida por los datos equivalentes del subastador.

4. La información contemplada en el apartado 1. j), k) y l) podrá proporcionarse a través del modelo de documento de información al consumidor o usuario sobre el desistimiento establecido en la letra A del anexo I. El empresario habrá cumplido los requisitos de información contemplados en el apartado 1. j), k) y l), cuando haya proporcionado dicha información correctamente cumplimentada.

5. La información a que se refiere el apartado 1 formará parte integrante del contrato a distancia o celebrado fuera del establecimiento y no se alterará a menos que las partes dispongan expresamente lo contrario. Corresponderá al empresario probar el correcto cumplimiento de sus deberes informativos y, en su caso, el pacto expreso del contenido de la información facilitada antes de la celebración del contrato.

6. Si el empresario no cumple los requisitos de información sobre gastos adicionales u otros costes contemplados en el apartado 1. e), o sobre los costes de devolución de los bienes contemplados en el apartado 1. k), el consumidor o usuario no tendrá la obligación de abonar dichos gastos o costes.

7. Los requisitos de información establecidos en este capítulo se entenderán como adicionales a los requisitos que figuran en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, si una disposición general o sectorial sobre prestación de servicios, incluidos los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, relativa al contenido o el modo en que se debe proporcionar la información entrase en conflicto con alguna disposición de esta ley, prevalecerá la disposición de esta ley.

8. La carga de la prueba en relación con el cumplimiento de los requisitos de información establecidos en este artículo incumbirá al empresario.”

Nueve. Se añade un nuevo artículo 97 bis con la siguiente redacción:

“Artículo 97 bis. *Requisitos de información específicos adicionales para contratos celebrados en mercados en línea.*

1. Antes de que un consumidor o usuario quede obligado por un contrato a distancia, o cualquier oferta correspondiente, en un mercado en línea, el proveedor del mercado en línea le facilitará, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de esta norma y en la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, de forma clara, comprensible y adecuada a las técnicas de comunicación a distancia, con especial atención en caso de tratarse de personas consumidoras vulnerables, la siguiente información:

a) Información general, facilitada en una sección específica de la interfaz en línea que sea fácil y directamente accesible desde la página en la que se presenten las ofertas, relativa a los principales parámetros que determinan la clasificación de las ofertas

presentadas al consumidor o usuario como resultado de la búsqueda y la importancia relativa de dichos parámetros frente a otros.

b) Si el tercero que ofrece los bienes, servicios o contenido digital tiene la condición de empresario o no, con arreglo a su declaración al proveedor del mercado en línea.

c) Cuando el tercero que ofrece los bienes, servicios o contenido digital no sea un empresario, la mención expresa de que la normativa en materia de protección de los consumidores y usuarios no es de aplicación al contrato.

d) Cuando proceda, cómo se reparten las obligaciones relacionadas con el contrato entre el tercero que ofrece los bienes, servicios o contenido digital y el proveedor del mercado en línea, entendiéndose esta información sin perjuicio de cualquier responsabilidad que el proveedor del mercado en línea o el tercero empresario tenga en relación con el contrato en virtud de otra normativa de la Unión Europea o nacional.

e) En su caso, las garantías y seguros ofrecidos por el proveedor del mercado en línea.

f) Los métodos de resolución de conflictos y, en su caso, el papel desempeñado por el proveedor del mercado en línea en la solución de controversias.”

Diez. Se modifican los apartados 2, 4 y 8 del artículo 98, quedando redactados como sigue:

“2. Si un contrato a distancia que ha de ser celebrado por medios electrónicos implica obligaciones de pago para el consumidor o usuario, el empresario pondrá en conocimiento de éste de una manera clara y destacada, y justo antes de que efectúe el pedido, la información establecida en el artículo 97.1.a), e), p) y q).

El empresario deberá velar por que el consumidor o usuario, al efectuar el pedido, confirme expresamente que es consciente de que el pedido implica una obligación de pago. Si la realización de un pedido se hace activando un botón o una función similar, estos deberán etiquetarse, de manera que sea fácilmente legible, únicamente con la expresión «pedido con obligación de pago» o una formulación análoga no ambigua que indique que la realización del pedido implica la obligación de realizar un pago al empresario. En caso contrario, el consumidor o usuario no quedará obligado por el contrato o pedido.”

“4. Si el contrato se celebra a través de una técnica de comunicación a distancia en la que el espacio o el tiempo para facilitar la información son limitados, el empresario facilitará en ese soporte específico o a través de él, antes de la celebración de dicho

contrato, como mínimo la información precontractual sobre las características principales de los bienes o servicios, la identidad del empresario, el precio total, el derecho de desistimiento, la duración del contrato y, en el caso de contratos de duración indefinida, las condiciones de resolución, tal como se refiere en el artículo 97.1. letras a), b), e), j) y p) de la presente ley, excepto el modelo de formulario de desistimiento que figura en el anexo I, letra B, a que se refiere la letra i). El empresario facilitará al consumidor o usuario las demás informaciones que figuran en el artículo 97, incluido el modelo de formulario de desistimiento, de una manera apropiada con arreglo al apartado 1.”

“8. En caso de que un consumidor o usuario desee que la prestación de servicios o el suministro de agua, gas o electricidad, –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, o de calefacción mediante sistemas urbanos, dé comienzo durante el plazo de desistimiento previsto en el artículo 104, y el contrato imponga al consumidor o usuario una obligación de pago, el empresario le exigirá que presente una solicitud expresa solicitando el comienzo del contrato, así como una declaración de que, una vez que el empresario haya ejecutado íntegramente el contrato, habrá perdido su derecho de desistimiento.”

Once. Se modifica el apartado 3 del artículo 99, que queda redactado del siguiente modo:

“3. En caso de que un consumidor o usuario desee que la prestación de servicios o el suministro de agua, gas, electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, o de calefacción mediante sistemas urbanos, dé comienzo durante el plazo de desistimiento previsto en el artículo 104, y el contrato imponga al consumidor o usuario una obligación de pago, el empresario le exigirá que presente en un soporte duradero una solicitud expresa solicitando el comienzo del contrato, así como una declaración de que, una vez que el empresario haya ejecutado íntegramente el contrato, habrá perdido su derecho de desistimiento.”

Doce. Se modifica el apartado 1 del artículo 102, que queda redactado del siguiente modo:

“1. Salvo las excepciones previstas en el artículo 103, el consumidor o usuario tendrá derecho a desistir del contrato durante un periodo de catorce días naturales sin indicar el motivo y sin incurrir en ningún coste distinto de los previstos en los artículos 107.2 y 108.”

En el caso de los contratos celebrados en el contexto de visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor o usuario o de excursiones organizadas por el empresario con el objetivo o efecto de promocionar o vender bienes o servicios, el plazo de desistimiento se amplía a treinta días naturales.”

Trece. Se modifican las letras a) y m) del artículo 103, que quedan redactadas del siguiente modo:

“a) La prestación de servicios, una vez que el servicio haya sido completamente ejecutado, y si el contrato impone al consumidor o usuario una obligación de pago, cuando la ejecución haya comenzado, con previo consentimiento expreso del consumidor o usuario y con el conocimiento por su parte de que, una vez que el empresario haya ejecutado íntegramente el contrato, habrá perdido su derecho de desistimiento.”

“m) El suministro de contenido digital que no se preste en un soporte material cuando la ejecución haya comenzado y, si el contrato impone al consumidor o usuario una obligación de pago, cuando se den las siguientes condiciones:

1.º El consumidor o usuario haya otorgado su consentimiento previo para iniciar la ejecución durante el plazo del derecho de desistimiento.

2.º El consumidor o usuario haya expresado su conocimiento de que, en consecuencia, pierde su derecho de desistimiento; y

3.º El empresario haya proporcionado una confirmación con arreglo al artículo 98, apartado 7, o al artículo 99, apartado 2.”

Catorce. El artículo 104 queda redactado como sigue:

“Artículo 104. *Plazo para el ejercicio del derecho de desistimiento.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105, el plazo de desistimiento concluirá a los catorce días naturales o, en su caso, a los treinta días naturales, contados a partir de:

a) El día de la celebración del contrato, en el caso de los contratos de servicios.

b) El día que el consumidor y usuario o un tercero por él indicado, distinto del transportista, adquiera la posesión material de los bienes solicitados, en el caso de los contratos de venta, o bien:

1.º En caso de entrega de múltiples bienes encargados por el consumidor o usuario en el mismo pedido y entregados por separado, el día que el consumidor o usuario o un

tercero por él indicado, distinto del transportista, adquiera la posesión material del último de los bienes.

2.º En caso de entrega de un bien compuesto por múltiples componentes o piezas, el día que el consumidor o usuario o un tercero por él indicado, distinto del transportista, adquiera la posesión material del último componente o pieza.

3.º En caso de contratos para la entrega periódica de bienes durante un plazo determinado, el día que el consumidor o usuario o un tercero por él indicado, distinto del transportista, adquiera la posesión material del primero de esos bienes.

c) En el caso de los contratos para el suministro de agua, gas o electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, o de calefacción mediante sistemas urbanos o de contenido digital que no se preste en un soporte material, el día en que se celebre el contrato.”

Quince. El artículo 105 queda redactado del siguiente modo:

“1. Si el empresario no ha facilitado al consumidor o usuario la información sobre el derecho de desistimiento, tal como se establece en el artículo 97.1.j), el periodo de desistimiento finalizará doce meses después de la fecha de expiración del periodo de desistimiento inicial, determinada de conformidad con el artículo 104.

2. Si el empresario ha facilitado al consumidor o usuario la información contemplada en el apartado anterior en el plazo de doce meses a partir de la fecha contemplada en el artículo 104, el plazo de desistimiento expirará a los catorce días naturales o, en su caso, a los treinta días naturales de la fecha en que el consumidor y usuario reciba la información.”

Dieciséis. Se añaden los apartados 4 a 8 al artículo 107 con la siguiente redacción:

“4. En lo que respecta a los datos personales del consumidor o usuario, el empresario cumplirá las obligaciones aplicables con arreglo al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, así como a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

5. El empresario se abstendrá de utilizar cualquier contenido, distinto de los datos personales, proporcionado o creado por el consumidor o usuario al utilizar los

contenidos o servicios digitales suministrados por el empresario, excepto cuando dicho contenido cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) No tenga ninguna utilidad fuera del contexto de los contenidos o servicios digitales suministrados por el empresario.

b) Esté exclusivamente relacionado con la actividad del consumidor o usuario durante el uso de los contenidos servicios digitales suministrados por el empresario.

c) Haya sido agregado con otros datos por el empresario y no pueda desagregarse o sólo se pueda realizando esfuerzos desproporcionados.

d) Haya sido generado conjuntamente por el consumidor o usuario y otras personas, y otros consumidores o usuarios puedan continuar haciendo uso del contenido.

6. Salvo en las situaciones a que se refiere el apartado 5, letras a), b) o c), el empresario pondrá a disposición del consumidor o usuario, a petición de éste, cualquier contenido distinto de los datos personales que el consumidor o usuario haya proporcionado o creado al utilizar los contenidos o servicios digitales suministrados por el empresario.

7. El consumidor o usuario tendrá derecho a recuperar dichos contenidos sin cargo alguno, sin impedimentos por parte del empresario, en un plazo razonable y en un formato utilizado habitualmente y legible electrónicamente.

8. El empresario podrá impedir al consumidor o usuario cualquier uso posterior a la fecha de desistimiento de los contenidos o servicios digitales, en particular haciendo que estos no sean accesibles para el consumidor o usuario o inhabilitándole la cuenta de usuario, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6.”

Diecisiete. Se modifica el apartado 2 y se añade un nuevo apartado 3 al artículo 108, renumerándose los actuales apartados 3 a 5 como apartados 4 a 6, asimismo se modifica el actual apartado 4 reenumerado como apartado 5, que quedan redactados como sigue:

“2. El consumidor o usuario sólo será responsable de la disminución de valor de los bienes resultante de una manipulación de los mismos distinta a la necesaria para establecer su naturaleza, sus características o su funcionamiento. En ningún caso el consumidor o usuario será responsable de la disminución de valor de los bienes si el empresario no le ha informado de su derecho de desistimiento con arreglo al artículo 97.1.j).”

“3. En caso de desistimiento del contrato, el consumidor o usuario se abstendrá de utilizar el contenido o servicio digital y de ponerlo a disposición de terceros.”

“5. El consumidor o usuario no asumirá ningún coste por:

a) La prestación de los servicios o el suministro de agua, gas o electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas– o de calefacción mediante sistemas urbanos, de forma total o parcial, durante el período de desistimiento, cuando:

1.º El empresario no haya facilitado información con arreglo al artículo 97.1.j) o l); o

2.º El consumidor o usuario no haya solicitado expresamente que la prestación del servicio se inicie durante el plazo de desistimiento con arreglo al artículo 98.8 y al artículo 99.3.

b) El suministro, en su totalidad o en parte, de contenido digital que no se preste en un soporte material, cuando:

1.º El consumidor o usuario no haya dado expresamente su consentimiento previo a la ejecución antes de que finalice el periodo de catorce o, en su caso, treinta días naturales contemplado en el artículo 102;

2.º El consumidor o usuario no sea consciente de que renuncia a su derecho de desistimiento al dar su consentimiento; o

3.º El empresario no haya dado la confirmación con arreglo al artículo 98.7 o al artículo 99.2.”

Dieciocho. Se modifica el apartado 2 del artículo 150, que queda redactado como sigue:

“2. La regulación establecida en este libro no será de aplicación a:

a) Los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados de duración inferior a veinticuatro horas, a menos que se incluya el alojamiento.

b) Los viajes combinados que se ofrezcan y los servicios de viaje vinculados que no siendo ofrecidos al público en general, se faciliten, de manera ocasional y sin ánimo de lucro, únicamente a un grupo limitado de viajeros, unidos entre sí por un vínculo de carácter cultural, laboral, asociativo o de análoga naturaleza.

c) Los viajes combinados y los servicios de viaje vinculados contratados sobre la base de un convenio general para la organización de viajes de negocios entre un empresario

y otra persona física o jurídica que actúe con fines relacionados con su actividad comercial, negocio, oficio o profesión.

En estos supuestos, la no sujeción al régimen legal general previsto en este libro para los viajes combinados ha de ser informada expresamente en la documentación del viaje facilitada a los viajeros”.

Diecinueve. Se modifica la letra k) del apartado 1 del artículo 151, que queda redactada como sigue:

“k) “Falta de conformidad”: la no ejecución o la ejecución incorrecta de los servicios de viaje incluidos en un contrato de viaje combinado.

Veinte. Se modifica el apartado 1 del artículo 161, que queda redactado como sigue:

1. Los organizadores y los minoristas de viajes combinados responderán frente al viajero del correcto cumplimiento de los servicios de viaje incluidos en el contrato en función de las obligaciones que les correspondan por su ámbito de gestión del viaje combinado, con independencia de que estos servicios los deban ejecutar ellos mismos u otros prestadores.

No obstante lo anterior, el viajero podrá dirigir las reclamaciones por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de los servicios que integran el viaje combinado indistintamente contra organizadores o minoristas, que quedarán obligados a asesorar, tramitar y seguir la tramitación de la reclamación también en relación con cualquier servicio prestado en el viaje, aunque esté fuera de su ámbito de gestión.

La falta de gestión de la reclamación por parte del minorista supondrá que deberá responder de forma solidaria con el organizador frente al viajero del correcto cumplimiento de las obligaciones del viaje combinado que correspondan al organizador por su ámbito de gestión. De igual modo, la falta de gestión de la reclamación por parte del organizador supondrá que deberá responder de forma solidaria con el minorista frente al viajero del correcto cumplimiento de las obligaciones del viaje combinado que correspondan al minorista por su ámbito de gestión.

En estos supuestos, le corresponderá al minorista u organizador, en su caso, la carga de la prueba de que ha actuado diligentemente en la gestión de la reclamación y, en cualquier caso, que ha iniciado la gestión de la misma en los 7 días naturales siguientes a su recepción.

Quien responda ante el viajero tendrá el derecho de repetición frente al empresario al que le sea imputable el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato en función de su respectivo ámbito de gestión del viaje combinado.

Cuando un organizador o un minorista abone una compensación, conceda una reducción del precio o cumpla las demás obligaciones que impone esta ley, podrá solicitar el resarcimiento a terceros que hayan contribuido a que se produjera el hecho que dio lugar a la compensación, a la reducción del precio o a otras obligaciones.

Veintiuno. Se modifican el epígrafe “Derecho de desistimiento” y el punto 2 del epígrafe “Instrucciones para su cumplimentación”, de la letra A del anexo I, que quedan redactados como sigue:

“Derecho de desistimiento:

Tiene usted derecho a desistir del presente contrato en un plazo de catorce/treinta (*) días naturales sin necesidad de justificación.

El plazo de desistimiento expirará a los catorce/treinta (*) días naturales del día (1).

Para ejercer el derecho de desistimiento, deberá usted notificarnos (2) su decisión de desistir del contrato a través de una declaración inequívoca (por ejemplo, una carta enviada por correo postal–o correo electrónico). Podrá utilizar el modelo de formulario de desistimiento que figura a continuación, aunque su uso no es obligatorio (3).

Para cumplir el plazo de desistimiento, basta con que la comunicación relativa al ejercicio por su parte de este derecho sea enviada antes de que venza el plazo correspondiente.”

“(2) Insértese su nombre, su dirección completa, su número de teléfono y su dirección de correo”.

Veintidós. Se modifica el primer guion de la letra B del anexo I, que queda redactado como sigue:

“– A la atención de (aquí se deberá insertar el nombre del empresario, su dirección completa y su dirección de correo electrónico):”

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley.

Disposición final primera. *Modificación de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.*

La Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, se modifica en lo siguiente:

Uno. Se añade un nuevo apartado 3 al artículo 5, con la siguiente redacción:

“También se considera desleal cualquier operación de comercialización de un bien como idéntico a otro comercializado en otros Estados miembros, cuando dicho bien presente una composición o unas características significativamente diferentes, a menos que esté justificado por factores legítimos y objetivos.”

Dos. El artículo 26 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 26. *Prácticas comerciales encubiertas.*

Se consideran desleales por engañosas las prácticas que:

1. Incluyan como información en los medios de comunicación o en servicios de la sociedad de la información o redes sociales, comunicaciones para promocionar un bien o servicio, pagando el empresario o profesional por dicha promoción, sin que quede claramente especificado en el contenido, o a través de imágenes y sonidos claramente identificables para el consumidor o usuario, que se trata de un contenido publicitario.
2. Faciliten resultados de búsquedas en respuesta a las consultas en línea efectuadas por un consumidor o usuario sin revelar claramente cualquier publicidad retribuida o pago dirigidos específicamente a que los bienes o servicios obtengan una clasificación superior en los resultados de las búsqueda, entendiéndose por clasificación la preeminencia relativa atribuida a los bienes o servicios, en su presentación, organización o comunicación por parte del empresario, independientemente de los medios tecnológicos empleados para dicha presentación, organización o comunicación.”

Tres. Se añaden los apartados 6, 7 y 8 al artículo 27, con la siguiente redacción:

“6. Consistan en la reventa de entradas de espectáculos a los consumidores o usuarios si el empresario las adquirió empleando medios automatizados para sortear cualquier límite impuesto al número de entradas que puede adquirir cada persona o cualquier otra norma aplicable a la compra de entradas.”

“7. Afirman que las reseñas de un bien o servicio son añadidas por consumidores y usuarios que han utilizado o adquirido realmente el bien o servicio, sin tomar medidas

razonables y proporcionadas para comprobar que dichas reseñas pertenezcan a tales consumidores y usuarios.”

“8. Añadan o encarguen a otra persona física o jurídica que incluya reseñas o aprobaciones de consumidores falsas, o distorsionen reseñas de consumidores o usuarios o aprobaciones sociales con el fin de promocionar bienes o servicios.”

Cuatro. Se añade un apartado 4 en el artículo 31, con la siguiente redacción:

“4. Las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor o usuario o las excursiones organizadas por el mismo con el objetivo o el efecto de promocionar o vender bienes o servicios, en el caso de que no respeten los términos de las restricciones establecidas en virtud del artículo 19.6 del 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.”

Disposición final segunda. *Modificación de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.*

La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista queda modificada como sigue:

Uno. El apartado 1 del artículo 20 queda redactado del modo siguiente:

“1. Siempre que se oferten artículos con reducción de precio, deberá figurar con claridad, en cada uno de ellos, el precio anterior junto con el precio reducido, salvo en el supuesto de que se trate de artículos puestos a la venta por primera vez.

Se entenderá por precio anterior el menor que hubiese sido aplicado sobre productos idénticos en los treinta días precedentes. A estos efectos no se tendrá en consideración el precio que hubiese podido ser aplicado, con la finalidad de reducir el desperdicio alimentario, sobre productos idénticos cuyas fechas de caducidad o consumo preferente estuviesen próximas a vencer.”

Disposición Final Tercera. *Título competencial*

Esta Ley Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª, 13ª, y 16ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado, respectivamente, la competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizar la igualdad de todos los

españoles en el ejercicio de sus derechos, sobre la legislación mercantil y civil, sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre las bases y coordinación general de la sanidad y sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Disposición Final Cuarta. *Registro General de Infracciones y Sanciones*

En el plazo de seis meses desde la publicación de la presente Ley, a propuesta del Ministro competente en materia de consumo, el Gobierno aprobará el reglamento para la creación y funcionamiento del Registro General de Infracciones y Sanciones en materia de consumo, en el que, a los efectos de aplicación de la reincidencia y otros que se determinen, se harán constar todas las sanciones impuestas por cualquier administración pública por comisión de infracciones lesivas de los intereses de los consumidores o usuarios.

Disposición Final Quinta. *Procedimiento Sancionador*

Se habilita al Gobierno para que apruebe el Reglamento del procedimiento sancionador en materia de protección de los consumidores y usuarios en el plazo máximo de dieciocho meses, contados a partir de la publicación de la presente Ley,

Asimismo, las cuantías fijas del apartado 1 del artículo 49 del TRLGDCU deberán ser actualizadas periódicamente por el Gobierno para adaptarlas a la variación de los índices de precios al consumo.

Disposición final Sexta. *Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor el 28 de mayo de 2022.



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY XX/2021, DE XX DE XX, POR EL QUE SE MODIFICA 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, PARA LA MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE CONSUMO

ÍNDICE

I RESUMEN EJECUTIVO.....	3
II. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO.....	10
1. Motivación.....	10
2. Objetivos.....	13
3. Adecuación a los principios de buena regulación.....	15
4. Alternativas.....	16
5. Plan Anual Normativo.....	17
III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.....	17



1. Contenido del proyecto.....	17
2. Análisis jurídico.....	47
3. Descripción de la tramitación.....	55
IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS.....	55
1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.....	55
2. Impacto económico y presupuestario.....	55
3. Impacto de género.....	56
4. Otros impactos (infancia, adolescencia o familia).....	56

I. RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Consumo	Fecha	16/06/2021
Título de la norma	ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA 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, PARA LA MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE CONSUMO		



Tipo de Memoria	<input checked="" type="checkbox"/> Normal <input type="checkbox"/> Abreviada
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA	
Situación que se regula	<p>El Anteproyecto de Ley incorpora al ordenamiento jurídico interno de manera íntegra 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/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión. Asimismo, aborda la revisión íntegra del Título IV, Potestad sancionadora, del Libro Primero del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, de acuerdo con la Disposición Final cuarta de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.</p> <p>La Directiva (UE) 2019/2161 viene a modernizar gran parte de la normativa vigente en materia de protección de los consumidores y usuarios. Regulando, en particular, aspectos tales como la indicación de precios, la actualización y ampliación del catálogo de derechos de las personas consumidoras, la restricción de prácticas comerciales que se consideran desleales para con los consumidores y el régimen sancionador.</p> <p>Asimismo, se modifica el régimen de garantías de los viajes combinados, dentro de los márgenes permitidos por la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.</p>
Objetivos que se persiguen	<ul style="list-style-type: none">- Reforzar la seguridad jurídica, tanto de los consumidores o usuarios como de los empresarios. - Contribuir a la eliminación de las disparidades existentes en la legislación europea de los contratos celebrados entre empresas y



	<p>consumidores o usuarios, que crean obstáculos significativos en el mercado interior.</p> <ul style="list-style-type: none">- Adaptar la normativa de la Unión en materia de protección de los consumidores o usuarios al continuo desarrollo de las herramientas digitales.- Elevar el nivel de protección de los derechos de los consumidores o usuarios, en relación, entre otros, con los siguientes aspectos:<ul style="list-style-type: none">• Se configuran requisitos de información precontractual específicos para los mercados en línea.• Se corrigen algunos aspectos del régimen específico de la contratación a distancia y fuera del establecimiento mercantil.• Se incluye la calidad dual como posible práctica comercial desleal a evaluar caso por caso.• Se incluyen nuevas prácticas en el catálogo de prácticas comerciales desleales <i>per se</i>.• Se incorpora una regulación más garantista respecto de la constancia en la reducción de precios.• Se adapta el régimen sancionador en materia de defensa de los consumidores o usuarios a las exigencias de la unidad del mercado tanto nacional como europeo, garantizando que las sanciones aplicables sean efectivas, proporcionales y disuasorias.- Proteger los derechos de los viajeros en contratos de viajes combinados evitando duplicidad de cargas para los prestadores de los servicios.
Principales alternativas consideradas	<p>Al tratarse de la incorporación íntegra de una Directiva, que modifica y actualiza determinados aspectos recogidos en cuatro Directivas ya en vigor, cuya transposición al derecho interno español se llevó a cabo básicamente en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, (en adelante TRLGDCU) esto implica las necesarias modificaciones del TRLGDCU y, en consecuencia, su transposición debe llevarse a cabo mediante una norma con rango de ley, como única alternativa viable.</p>



CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley ordinaria.
Estructura de la norma	El Anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único que se divide en veintidós apartados, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.
Consulta pública (artículo 26.2 Ley 50/1997)	<p>De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se convocó, con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley de referencia, la preceptiva consulta pública al objeto de recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.</p> <p>La consulta pública previa relativa a la transposición de la Directiva (UE) 2019/2161 estuvo abierta desde el 30 de junio de 2020 hasta el 15 de julio de 2020 ambas fechas inclusive, recibándose al respecto, un total de doce aportaciones.</p>
Informes a recabar (artículo 26.5 Ley 50/1997)	
Audiencia pública sobre el texto articulado (artículo 26.6 Ley 50/1997)	<p>Segundo trimestre 2021.</p> <p>En el trámite de audiencia se recabarán informes de los sectores afectados.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Adecuación al orden de competencias	El título competencial aplicable para llevar a cabo esta trasposición al derecho nacional se encuadra en el artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª, 13ª y 16ª de la Constitución Española.



Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	<p>Desde el punto de vista del impacto económico, cabe destacar que esta norma tendrá efectos positivos para los consumidores o usuarios y también para los empresarios, en cuanto que aporta seguridad jurídica a las relaciones de consumo, lo que favorece el intercambio comercial entre ambas partes.</p> <p>Igualmente, esta nueva regulación contribuirá a consolidar el funcionamiento del mercado interior de la Unión Europea y a generar una mayor confianza de todos los sectores afectados en relación con el comercio transfronterizo.</p> <p>Asimismo, tendrá efectos económicos positivos para las pequeñas y medianas empresas que operan en el sector de los viajes combinados, al evitar la duplicidad de cargas actualmente presente.</p> <p>Desde una perspectiva estrictamente presupuestaria, el Anteproyecto de Ley no implica incremento de gasto, ni disminución de ingreso alguno para la Hacienda Pública estatal.</p>
	En relación con la competencia	<p><input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</p> <p><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</p>



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Otros impactos considerados	Esta ley supone un importante paso en materia de protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, además de contribuir a garantizar la unidad de mercado.	



	Impacto en la familia, en la infancia y en la adolescencia. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
Otras consideraciones	

II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación

a) Causas normativas

Por medio del Anteproyecto de Ley se incorpora al ordenamiento jurídico español la siguiente Directiva:

- Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión, publicada el día 18 de diciembre de 2019 en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Esta Directiva supone la modificación de las siguientes cuatro Directivas que inciden directamente sobre el ámbito referido a la protección de las personas consumidoras y es resultado del exhaustivo trabajo y control de la adecuación de la legislación comunitaria en vigor que se llevó a cabo por la Comisión en 2016 y 2017, dentro del marco de actuación del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT):

- Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.



- Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores.
- Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»).
- Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

El plazo de transposición de la Directiva (UE) 2019/2161 finaliza el 28 de noviembre de 2021, siendo aplicable a partir del 28 de mayo de 2022, de acuerdo con lo establecido en su artículo 7.

Como elemento común a las cuatro Directivas afectadas por las modificaciones de la Directiva (UE) 2019/2161, destaca el hecho de que una parte de su regulación, corresponde al régimen de sanciones que tiene como objetivo adoptar las medidas necesarias para garantizar la ejecución de las sanciones previstas para cada caso, resulten efectivas y proporcionadas para disuadir y castigar las infracciones dentro de la Unión. En consecuencia, en esta materia, se ha considerado necesario abordar una reforma integral del régimen sancionador en materia de consumo, realizando los ajustes necesarios para mejorar la aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394, estrechamente relacionado con las modificaciones previstas en esta Directiva, y regular la graduación de sanciones del artículo 50.1 del texto refundido, declarado nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, de 2 de febrero.



La Directiva que se transpone acentúa la homogeneización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, bajo un enfoque de armonización plena, salvo cuestiones puntuales, introduciendo modificaciones sustanciales en la vigente normativa europea en la materia.

Tres de las cuatro Directivas modificadas por la Directiva (UE) 2019/2161 son ya objeto de regulación de en el TRLGDCU. Ello hace que sea necesario modificar el TRLGDCU para incorporar al ordenamiento jurídico interno, la Directiva que se transpone y justifica la elaboración de este nuevo texto con rango de ley

Por otro lado, hay que tener en cuenta que parte de las modificaciones introducidas en la Directiva 2005/29/CE por la Directiva (UE) 2019/2161 son objeto de la materia regulada por la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (en adelante, LCD), lo que hará necesario su modificación mediante una disposición final de este Anteproyecto. De igual manera, ha de procederse con las modificaciones incorporadas en la Directiva 98/6/CE, que afectan a la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (en adelante, LOCM).

Por último, se modifica el régimen de garantías en relación con los viajes combinados, dentro de la flexibilidad permitida por Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) n° 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.

b) Colectivos afectados

La nueva ley regula determinados aspectos de los contratos celebrados entre consumidores o usuarios y empresarios, siendo estos los colectivos afectados por la norma. Si bien algunas obligaciones concretas no van a ir dirigidas a la generalidad de los empresarios, sino a los proveedores de mercados en línea y de herramientas de comparación de precios, que se definirán en el artículo 59 bis apartado 3 del TRLGDCU.

c) Interés público que se ve afectado



La finalidad principal del Anteproyecto de Ley es la adecuada protección de los consumidores y usuarios, recogida en el artículo 51 de la Constitución Española, (en adelante CE) además de promover la unidad de mercado, artículo 139.2 CE, y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, Artículo 139.1 CE.

d) Por qué es el momento apropiado para hacerlo

El Estado español debe cumplir con el plazo de transposición previsto en la Directiva, por tanto, es necesaria la tramitación del Anteproyecto de Ley para que el Estado español dé obligado cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea.

2. Objetivos

La Directiva (UE) 2019/2161 tiene como uno de sus principales objetivos lograr que la legislación en materia de protección de las personas consumidoras se aplique de manera eficaz en toda la Unión Europea. Como resultado del control llevado a cabo por la Comisión en 2016 y 2017 en el marco del programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT) se llegó a la conclusión de que, en la actualidad, dicha eficacia se encuentra comprometida por la falta de información tanto entre los empresarios como entre los consumidores o usuarios, así como la ausencia de sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias, llevando esta situación a la necesidad de modificar parte de la normativa existente.

En resumen, en cuanto a los derechos concretos de los consumidores o usuarios que se tratan de regular en el Anteproyecto de Ley, se destacan los siguientes:

- Se configuran requisitos de información precontractual específicos para los mercados en línea.
- Se corrigen algunas incongruencias existentes en el anterior régimen específico de la contratación a distancia y fuera del establecimiento mercantil.



- Se incluye la calidad dual como posible práctica comercial desleal a evaluar caso por caso.
- Se incluyen nuevas prácticas en el catálogo de prácticas comerciales desleales *per se*.
- Regulación más garantista respecto de la constancia en la reducción de precios.

Asimismo, la actual crisis sanitaria motivada por el SARS-CoV-2 (COVID-19) ha puesto de manifiesto que, en relación con el régimen de garantías de viajes combinados, las pequeñas y medianas empresas que operan en el sector podrían estar asumiendo una serie de cargas duplicadas que no redundarían en una protección reforzada de los derechos de los viajeros. Por ello, se modifica este régimen con el objetivo de garantizar plenamente los derechos de los viajeros sin que ello suponga una carga excesiva para las pequeñas y medianas empresas del sector.

3. Adecuación a los principios de buena regulación

El texto normativo se adapta a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia

Así, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, por cuanto es necesaria la aprobación de una Ley, dados los motivos y alternativas reguladoras que se detallan a lo largo de esta Memoria, entre ellas, que se trata de la incorporación de modificaciones al TRLGDCU, norma que tiene rango de Ley.

Se cumple también el principio de proporcionalidad, por cuanto se ha observado de forma estricta la manera de atender a los objetivos exigidos y antes mencionados.

Respecto del principio de seguridad jurídica, se ha garantizado la coherencia del proyecto normativo con el resto del ordenamiento jurídico nacional, así como con el de la Unión. De hecho, esta norma responde a la necesidad de transposición de una directiva comunitaria al Derecho interno español, en concreto, de la aludida Directiva (UE) 2019/2161.



En cuanto al principio de transparencia, sin perjuicio de su publicación oficial en el Boletín Oficial del Estado, se garantiza la publicación del Anteproyecto, así como de su Memoria en la sede electrónica del Ministerio de Consumo, al efecto de que puedan ser conocidos dichos textos en el trámite de audiencia e información pública por todos los ciudadanos.

Por último, y en relación con el principio de eficiencia, se ha intentado que la norma genere las menores cargas administrativas para los empresarios, así como los menores costes indirectos, suponiendo alguna de las medidas que incorpora el Anteproyecto una reducción de tales cargas.

4. Alternativas

Al tratarse de la incorporación de una Directiva que supone, a su vez, la modificación de otras cuatro Directivas que se ya encuentran incorporadas en su mayor parte en el TRLGDCU, pero también en la LCD y en la LOCM, la adaptación del ordenamiento interno a las disposiciones de la nueva Directiva debe llevarse a cabo mediante la modificación del TRLGDCU y de las leyes citadas anteriormente a través de una nueva ley, como única alternativa viable.

5. Plan Anual Normativo

El presente Anteproyecto de Ley se incluirá en el Plan Anual Normativa de 2021, con fecha de aprobación estimada para el segundo semestre de 2021.

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

a) Estructura

El Anteproyecto de Ley se estructura en una exposición de motivos, un artículo único que se divide en veintidós apartados, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

b) Contenido y especial referencia a los elementos más novedosos

En aras de una mayor claridad en la exposición, ésta se estructura en tres bloques que se corresponden en primer lugar, con la parte referida a las novedades introducidas por la Directiva



(UE) 2161/2019, un segundo bloque que aborda las modificaciones necesarias a introducir en el Régimen Sancionador recogido en el TRLGDCU y un tercero que se ocupa de las modificaciones que se incorporan en el régimen de viajes combinados.

Directiva (UE) 2019/2161

La Directiva (UE) 2019/2161 tiene como objetivo la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de las personas consumidoras de la Unión, lo que implica la modificación de cuatro Directivas, que se encuentran transpuestas en nuestro ordenamiento jurídico en tres textos jurídicos distintos: la LOCM, la LCD y el TRLGDCU. Su transposición, en consecuencia, implicará la modificación o la adición de nuevas disposiciones en los citados textos legales.

El TRLGDCU es el destinatario de la mayor parte de las novedades que se implementan en nuestro ordenamiento jurídico interno como consecuencia de la transposición de la Directiva (UE) 2019/2161.

Así, en el artículo 19 del TRLGDCU, referido a la protección de los legítimos intereses de los consumidores o usuarios en las prácticas comerciales de los empresarios se añade un nuevo apartado 7, para proteger los intereses legítimos de los consumidores o usuarios en el contexto de visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor y usuario y de las excursiones organizadas con el propósito de promocionar o vender bienes o servicios. Esta modificación, que obedece a la libertad dada por la Directiva (UE) 2019/2161 a los Estados miembros en estos supuestos, se concreta en una habilitación a las autoridades competentes que, como en el caso de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), gozan de competencias legislativas y ejecutivas en la protección de los derechos de las personas consumidoras, para que adopten, si así lo consideran, disposiciones proporcionadas y no discriminatorias con el fin de proteger en mayor medida los antedichos intereses legítimos de los consumidores o usuarios.



El artículo 20 aborda la información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios, destacando la incorporación de un nuevo requisito de información para el caso de los bienes y servicios ofrecidos en mercados en línea, en los que deberá figurar si el tercero que ofrece el bien o servicio ostenta la condición de empresario o no con arreglo a su declaración al proveedor del mercado en línea.

Además, al artículo 20 se le añaden los apartados 3 y 4 que incorporan una serie de requisitos de transparencia adecuados hacia los consumidores y que se concretan, entre otros, en la obligación de que en las prácticas comerciales que permitan a los consumidores o usuarios emplear motores de búsqueda de productos y servicios se deberá mostrar, en una sección específica de la interfaz, una descripción general de los principales parámetros que, por defecto, determinan la clasificación obtenida y la importancia de estos parámetros frente a otros. Asimismo, se recoge que las prácticas comerciales en las que el empresario facilita el acceso a reseñas de los consumidores o usuarios deberán informar sobre si el empresario garantiza que dichas reseñas proceden de consumidores o usuarios que realmente han adquirido el bien o utilizado el servicio.

Si bien este artículo había sido modificado recientemente en virtud del artículo primero punto seis del Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, se hace imprescindible de nuevo su modificación para transponer la Directiva (UE) 2019/2161, modificación esta última que no guarda relación con la modificación anterior.

Los consumidores o usuarios, según el nuevo artículo 20 bis, dispondrán de medidas correctoras para el supuesto de que hubieran sido objeto de prácticas comerciales desleales con el fin de eliminar todos los efectos de tales prácticas.. Así, para el ejercicio de las acciones judiciales contempladas en el artículo 32 apartado 1 puntos del 1º al 4º de la LCD, la constatación de una infracción en este ámbito por resolución firme de autoridad administrativa o de órgano judicial será irrefutable. Asimismo, para el caso de las infracciones que afecten al cumplimiento del contrato, el consumidor o usuario podrá resolver el contrato y, además, obtener una indemnización mínima del 20% o del 10% del precio del contrato según se trate de infracciones graves o muy graves o de infracciones leves, respectivamente.



La Directiva introduce nuevos conceptos en relación a las novedades en la forma y los actores que participan en los mercados que surgen consecuencia del avance y la introducción de técnicas digitales en los intercambios comerciales entre empresarios y consumidores. Así el apartado 3 del artículo 59 bis incorpora el concepto de mercado en línea, concepto actualizado y al que se le dota de neutralidad desde el punto de vista tecnológico para referirse a un servicio que emplea programas incluidos en su web, parte de una web o una aplicación, operado por o a cuenta del empresario que permite a los consumidores celebrar contratos a distancia con otros empresarios o consumidores. También resulta novedoso el concepto de clasificación, entendida como la preeminencia atribuida a los bienes o servicios en su presentación.

En cuanto a la información precontractual, en el artículo 60 apartado 2 se modifican las letras e) i) y j) al objeto de que las obligaciones de información recogidas en estas letras afecten también a los bienes con elementos digitales, y a los contenidos o servicios digitales.

El artículo 93, que versa sobre las excepciones al ámbito de aplicación de los contratos a distancia y a los celebrados fuera de establecimiento mercantil, añade un nuevo supuesto en su letra n), referido a los contratos de bienes vendidos por la autoridad judicial tras embargo u otro procedimiento.

Del mismo modo, en el artículo 97 del TRLGDCU, que recoge los requisitos de información precontractual a suministrar en los contratos celebrados a distancia y en los celebrados fuera de establecimiento comercial y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, es necesario eliminar la referencia al número de fax de la lista de medios de comunicación ya que éste rara vez se utiliza en la actualidad y en gran medida se encuentra obsoleto. Exigiéndose, en todos los casos, información sobre la dirección de correo electrónico. Asimismo, se añade un nuevo requisito de transparencia a fin de que los consumidores puedan tener en cuenta los riesgos potenciales de su decisión de compra, dicho requisito se refiere a informar, cuando proceda, sobre el hecho de que el precio ha sido personalizado sobre una base de decisiones automatizada. Conviene una mención especial al nuevo artículo 97 bis que recoge los requisitos de información específicos adicionales para los contratos celebrados en mercados en línea. Así, en estos supuestos, el proveedor del mercado en línea facilitará información sobre los principales parámetros que determinan la clasificación de las ofertas dirigidas a consumidores



o usuarios; en el contexto de los mercados en línea puede que los consumidores que lo utilizan no entiendan claramente quiénes son sus contrapartes contractuales y cómo se ven afectados sus derechos y obligaciones, por eso resulta fundamental la información sobre la condición o no de empresario del tercero oferente de los bienes y servicios; del mismo modo, cuando proceda, deberá constar la mención expresa de la no aplicación de la normativa de defensa de los derechos de consumidores o usuarios al contrato; así como el reparto de responsabilidades contractuales entre el tercero oferente y el proveedor del mercado en línea. A los anteriores requisitos previstos en la Directiva (UE) 2019/2161 se añaden otros dos requisitos de información que el legislador español, haciendo uso de la flexibilidad que da la Directiva, ha incluido en la lista de requisitos: las garantías y seguros y los métodos de resolución de conflictos ofrecidos por el mercado en línea. Estos requisitos de información, los exigidos por la directiva y los añadidos por el legislador interno se incorporan como constatación del hecho de que un nivel de información mayor hace que el consentimiento del consumidor o usuario sea un consentimiento más informado, lo que resulta no sólo beneficioso para los consumidores o usuarios, sino que al aportar seguridad jurídica al mercado, favorece la confianza en las relaciones comerciales y en consecuencia potencia la actividad empresarial.

El artículo 98 apartado 8 y el artículo 99 apartado 3 del TRLGDCU exigen que los comerciantes, para los contratos a distancia celebrados y celebrados fuera del establecimiento mercantil respectivamente, obtengan el consentimiento expreso previo del consumidor para iniciar la ejecución antes de que expire el plazo del derecho de desistimiento. El artículo 108 apartado 5, letra a), de dicho texto legal establece una sanción contractual cuando el comerciante no cumpla este requisito, a saber, que el consumidor no tiene que pagar por los servicios prestados. En consecuencia, el requisito de obtener el consentimiento expreso previo del consumidor solo es pertinente para los servicios, incluidos los servicios digitales, que se presten a cambio del pago de un precio. Por consiguiente, es necesario modificar el artículo 98 apartado 8, y el artículo 99 apartado 3 a efectos de que el requisito de que los comerciantes obtengan el consentimiento expreso previo del consumidor solo se aplique a los contratos de servicios que imponen al consumidor una obligación de pago.



En el artículo 102 del TRLGDCU se regula uno de los derechos de mayor trascendencia para los consumidores o usuarios, como es el derecho de desistimiento. La regla general es que el plazo para ejercer este derecho sea de 14 días. Este plazo, con el fin de proteger en mayor medida los intereses de los consumidores o usuarios en un contexto en que estos son más vulnerables a las técnicas comerciales, se ve ahora, como consecuencia de la flexibilidad que la Directiva 2019/2161 otorga en este aspecto a los Estados miembros, ampliado a 30 días para aquellos supuestos de visitas no solicitadas efectuadas por el empresario al domicilio del consumidor o usuario y para el supuesto de excursiones organizadas por el empresario con fines comerciales. Esta ampliación del plazo afecta, en consecuencia, a la redacción de los artículos 104 y 105, que ahora reflejan este doble plazo de 14 o, en su caso, 30 días.

Continuando con el régimen jurídico del desistimiento, las excepciones respecto de su ejercicio se modifican a través de las letras a) y m) del artículo 103. Así, para que nos encontremos frente a una excepción al ejercicio del derecho a desistir, y en los supuestos de prestación de servicios y suministro de contenido digital que no se preste en un soporte material, cuando durante el plazo para ejercer el derecho a desistir, la ejecución del contrato haya comenzado con el consentimiento expreso del consumidor y este haya expresado su conocimiento de que una vez ejecutado pierde su derecho, se requerirá además que el contrato imponga al consumidor o usuario una obligación de pago.

En el ejercicio del derecho a desistir aplican una serie de derechos y obligaciones tanto del lado del empresario como del lado del consumidor, que se encuentran recogidos en los artículos 107 y 108 del TRLGDCU, respectivamente. El artículo 107 implementa una serie de novedades en torno a las obligaciones del empresario en caso de desistimiento, de tal forma que el empresario, por lo que respecta a los datos personales, deberá ser respetuoso con la legislación vigente al respecto y, en cualquier caso, se abstendrá de utilizar cualquier contenido distinto de los datos personales creado por el consumidor excepto que se den las condiciones del artículo 107 apartado 5 letras a) a la d). Del mismo modo, el empresario deberá poner a disposición del consumidor o usuario cualquier contenido, distinto de los datos personales, creado o proporcionado por el consumidor o usuario en el uso de los contenidos o servicios digitales suministrados por el empresario, salvo que sean de aplicación las excepciones previstas en las



letras a), b) o c) del artículo 107 apartado 5. Igualmente, el consumidor o usuario podrá recuperar dichos contenidos sin cargo alguno en un plazo razonable y en un formato habitualmente utilizado. No obstante, el empresario podrá, en el caso de desistimiento por parte del consumidor o usuario, impedirle el uso posterior de los contenidos o servicios digitales.

De manera paralela, el artículo 108, que prevé las obligaciones y derechos de los consumidores o usuarios en caso de desistimiento, introduce la obligación para el consumidor o usuario de abstenerse de utilizar el contenido o servicio digital, así como de ponerlo a disposición de terceros, cuando ejerza el derecho a desistir.

Asimismo, la Directiva (UE) 2019/2161 implica una modificación en la parte final del TRLGDCU cuando esta aborda, en su Anexo I, el *Modelo de documento de información al consumidor y usuario sobre el derecho de desistimiento* y, en concreto, en el epígrafe “*Derecho de desistimiento*”, que se modifica para incluir la posibilidad del nuevo plazo de 30 días en los contratos celebrados en el contexto de visitas efectuadas por empresarios al domicilio de los consumidores o usuarios o de excursiones organizadas por empresarios con el objetivo de vender o promocionar bienes a los consumidores. De igual manera, y teniendo en cuenta los avances tecnológicos, se elimina la referencia al número de fax de la lista de medios de comunicación con el empresario a los que los consumidores o usuarios pueden dirigir el formulario de desistimiento. En el mismo sentido, y por lo que se refiere al epígrafe “*Instrucciones para su cumplimentación*”, se elimina la mención del fax en la llamada (2) del citado epígrafe.

La supresión del fax de la lista de medios de comunicación con el empresario implica también la modificación del primer guion de la letra B del Anexo I del TRLGDCU.

La Directiva (UE) 2019/2161, como ya anticipamos, no sólo afecta a materias reguladas por el TRLGDCU, sino que también incide en otras disposiciones del ordenamiento jurídico interno que van a ser modificadas a través de dos disposiciones finales del Anteproyecto. Así, la disposición final primera se encarga de las modificaciones que afectarán a la LCD.

La comercialización entre Estados miembros de bienes como idénticos que, en realidad, presentan una composición o unas características significativamente diferentes puede inducir



a error a los consumidores o usuarios y dar lugar a que estos adopten una decisión sobre una transacción que de otro modo no habrían adoptado. Hasta el momento dicha práctica podía considerarse contraria a la LCD, sobre la base de una evaluación caso por caso de los elementos pertinentes. No obstante lo anterior, a falta de una disposición expresa, la experiencia en materia de ejecución ha puesto de relieve que tal vez no quedase claro para los consumidores o usuarios, los empresarios y las autoridades nacionales competentes qué prácticas comerciales podían ser contrarias a la LCD. Ante esta situación, se consideró necesario por el legislador europeo regular por primera vez, de manera expresa, la calidad dual de los bienes con el objeto de garantizar la seguridad jurídica tanto para los empresarios como para las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas. Para ello se ha incorporado expresamente tal situación en el nuevo apartado 3 del artículo 5 de la LCD. En consecuencia, las autoridades competentes deberán evaluar y abordar, caso por caso, tales prácticas y en dicha evaluación deberán tener en cuenta varios aspectos, tales como si tal diferenciación resulta fácilmente identificable por los consumidores o usuarios, el derecho del empresario a adaptar los bienes de la misma marca a los distintos mercados geográficos sobre la base de factores legítimos y objetivos, como el Derecho nacional, la disponibilidad o la estacionalidad de las materias primas o las estrategias voluntarias para mejorar el acceso a alimentos saludables y nutritivos, así como el derecho de los empresarios a ofrecer bienes de la misma marca en envases de distinto peso o volumen en diferentes mercados geográficos. En el mismo orden de cosas, las autoridades competentes deberán evaluar si la diferenciación resulta fácilmente identificable por los consumidores o usuarios, examinando la disponibilidad y adecuación de la información y, en este sentido, será importante que los consumidores o usuarios estén informados acerca de la diferenciación de los bienes, teniendo en cuenta factores legítimos y objetivos. En estos supuestos, los empresarios podrán facilitar dicha información de distintas maneras, optando por alternativas distintas a la de facilitar esta información en la etiqueta de los bienes, siempre que permitan a los consumidores o usuarios tener acceso a la información necesaria.

El actual artículo 26 de la LCD, que se encarga de las prácticas comerciales encubiertas, considera desleales, en su apartado primero, a aquellas prácticas que consistan en incluir comunicaciones para promocionar un bien o servicio, pagando el empresario o profesional por



dicha promoción, sin que quede claramente especificado en el contenido, o mediante imágenes y sonidos claramente identificables para el consumidor o usuario, que se trata de un contenido publicitario empleando para ello los medios de comunicación. Mediante el presente Anteproyecto de Ley, se amplía esta consideración también a los servicios de la información y a las redes sociales, como ámbitos en los que este tipo de práctica comercial también podrá ser considerada desleal por engañosa.

Del mismo modo, se añade un nuevo apartado 2 que reconoce como práctica desleal por engañosa aquella práctica consistente en otorgar a un bien una clasificación superior cuando este bien haya sido objeto de una consulta en línea por parte de los consumidores, sin revelar claramente que dicha clasificación preminente obedece a una publicidad retribuida o a un pago específico para conseguir esa clasificación superior. Esta modificación trae causa del hecho de que cualquier posicionamiento destacado de las ofertas comerciales dentro de los resultados de las búsquedas en línea ejerce sobre los consumidores o usuarios un gran impacto.

El afán por salvaguardar los derechos de los consumidores o usuarios de las prácticas comerciales engañosas ha llevado al legislador europeo y, por ende, al nacional, a recoger en el artículo 27 de la LCD tres nuevos apartados para dar cabida a tres nuevas prácticas. Y así, se añaden a este artículo el apartado 6, referido a la práctica consistente en la reventa de entradas a espectáculos, cuando el empresario adquirió estas empleando programas (*software*) como “bots” que le permiten comprar un número de entradas o sortear cualquier otro medio técnico empleado por el vendedor primario para garantizar la accesibilidad de las entradas a toda las personas. Asimismo, se añade un nuevo apartado 7, que refiere como engañosa, aquella práctica consistente en añadir reseñas que se identifiquen como de consumidores o usuarios reales sin que se hayan tomado las medidas razonables y proporcionadas para garantizar que dichas reseñas pertenecen a dichos consumidores o usuarios. Entre estas medidas se encontraría el empleo de medios técnicos para verificar la fiabilidad de la persona que publica la reseña, por ejemplo, solicitando información para comprobar que el consumidor o usuarios ha adquirido o utilizado realmente el bien o servicio. Todo ello por cuanto los consumidores o usuarios a la hora de tomar decisiones de compra confían cada vez más en las reseñas y aprobaciones de otros consumidores o usuarios. Por último, se añade un nuevo



apartado 8 que, en la misma senda trazada por el anterior apartado, reporta como engañosa la práctica consistente en añadir reseñas y aprobaciones falsas de consumidores o usuarios, como indicaciones de “me gusta” en las redes sociales, o que encarguen a otros que lo hagan para promocionar sus bienes o servicios o manipular reseñas publicando solo aquellas que son positivas todo ello con la intención de promocionar bienes y servicios.

En cuanto las prácticas agresivas, se añade un nuevo apartado 4 al artículo 31 para dar cobijo a una práctica comercial que reputa desleal “*per se*”. Y en este sentido, si bien las ventas fuera de establecimiento constituyen un canal de venta legítimo y consolidado, en algunos casos, resultan particularmente agresivas o engañosas en el contexto de las visitas no solicitadas al domicilio de un consumidor o usuario o de excursiones comerciales, de manera que pueden colocar al consumidor o usuario en una situación de presión para que efectúe la compra de bienes o la contratación de un servicio que de otro modo no realizaría. A lo anterior hay que añadir que, a menudo, tales prácticas se dirigen a personas de edad avanzada u otro tipo de personas consumidoras vulnerables. Por ello, serán consideradas prácticas comerciales desleales las visitas no solicitadas efectuadas por el empresario en el domicilio del consumidor o usuario y las excursiones organizadas por el mismo con un propósito comercial que no respeten lo acordado en virtud del artículo 19.4 del TRLGDCU.

Para terminar, la Directiva (UE) 2019/2161 afecta también a otras materias como la indicación de precios, materia cuya regulación en nuestro ordenamiento jurídico encuentra su acomodo en la LOCM. A través de la disposición final segunda de este Anteproyecto de ley se modifica el apartado primero del artículo 20 de la LOCM de cara a no desincentivar políticas comerciales contra el desperdicio alimentario. Para ello, dentro del precio anterior que se debe indicar al comercializar un producto con descuento no se tendrá en consideración una reducción de precio sobre bienes perecederos idénticos que se hubiese producido por estar su fecha de caducidad o consumo preferente próxima a su vencimiento

Todo ello desde la perspectiva de que como se indica en la norma en vigor, siempre que se oferten artículos con reducción de precio, deberá figurar con claridad el precio anterior junto con el precio reducido, salvo que se trate de artículos puestos a la venta por primera vez.



Régimen sancionador

Merece dedicar atención especial a la revisión íntegra del Título IV, sobre la Potestad sancionadora, del Libro Primero del TRLGDCU, dando cumplimiento así al mandato previsto en la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, que, en su Disposición final cuarta, anunciaba que “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.”

El control de adecuación de la legislación de la Unión Europea en materia de protección de las personas consumidoras realizado por la Comisión Europea en 2016 y 2017, en el marco del programa REFIT, y la evaluación de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, permitió concluir que, a pesar de que la legislación en materia de protección de las personas consumidoras debe aplicarse eficazmente en toda la Unión, dicha eficacia se ve comprometida por la falta de conocimiento entre los empresarios y los consumidores sobre los derechos de estos últimos, así como la ejecución de dichos derechos, los medios de reparación y las sanciones. Además, se puso de manifiesto la existencia de lagunas en la legislación de la Unión por la constante evolución del mundo digital.

Como solución, se dictó la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifican las Directivas 93/13/CEE, 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE, en lo que atañe a «la mejora de la aplicación y la modernización de la legislación en materia de protección de los consumidores», tal y como se pone de manifiesto en el considerando 60.

Las diferencias existentes entre las normas nacionales de los Estados miembros sobre sanciones, en lo relativo a que no todos los Estados miembros garantizan que puedan imponerse multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a los comerciantes responsables de



«... las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión...», como se indica en el Considerando 5 de la Directiva (UE) 2019/2161, ha sido causa de la introducción de nuevas normas sobre sanciones en la Directiva 93/13/CEE y la modificación de aquellas contenidas en las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE.

La introducción de estas modificaciones en el régimen sancionador estatal relativo a la defensa de las personas consumidoras requiere realizar asimismo los ajustes necesarios para la aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2006/2004. Estos ajustes están estrechamente relacionados con las modificaciones previstas en la Directiva (UE) 2019/2161. Asimismo, se hace preciso regular la graduación de sanciones del artículo 50.1 del TRLGDCU, declarado nulo por Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2015, de 2 de febrero, sin la cual no es posible aplicar las disposiciones sancionadoras derivadas del derecho de la Unión, así como determinar la administración competente ante las infracciones que superen el ámbito territorial de las comunidades autónomas o del Estado. Dada la relevancia de estas modificaciones, y las carencias del actual régimen sancionador del TRLGDCU, integrado en parte por disposiciones heredadas de textos preconstitucionales, se ha considerado necesario abordar la revisión íntegra del Título IV, sobre la Potestad sancionadora, del Libro Primero.

- Principios generales

En el artículo 46 se introducen los principios generales del régimen sancionador, contemplando la posible concurrencia de infracciones y delitos, o de infracciones administrativas entre sí, o de normas represivas de cualquier naturaleza ante unos mismos hechos. Aquí la defensa del consumidor o usuario ha de ponerse en relación con otras materias, a veces próximas o conexas, a veces aparentemente alejadas de esta pero que, en casos concretos, presentan la concurrencia.

La solución aportada en el Anteproyecto de Ley está condicionada por la proclamación del principio *non bis in idem* y por la concreta interpretación que del mismo ha hecho el TC. Su



jurisprudencia consolidada se cimenta sobre los siguientes puntos: i) No cabe doble sanción si se aprecia identidad de sujeto, hecho y fundamento; ii) En todo caso, es preferente la competencia de la jurisdicción penal sobre la administrativa; y iii) En el caso en que, por no darse los requisitos de identidad enunciados o por no producirse finalmente la condena judicial, pueda posteriormente sancionarse por la administración, esta queda vinculada por las resoluciones judiciales previas en relación con los hechos probados.

También está condicionada la solución por lo establecido a este respecto por el artículo 77.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 31 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, si bien, prácticamente, no añaden elementos novedosos a lo que ya consagraba la jurisprudencia constitucional.

El TRLGDCU se ocupa de ello en el artículo 46, en cuyo primer apartado se dispone que, en cualquier caso, la imposición de sanciones administrativas lo será sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir. Esta previsión ya existía 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 agroalimentaria, (en adelante, RD 1945/83) que disponía en su art. 9.6 que "la responsabilidad administrativa por las infracciones a que se refiere el presente R.D. será independiente de la responsabilidad civil, penal o de otro orden que, en su caso, pueda exigirse a los interesados", si bien tal precepto fue declarado nulo por el Tribunal Supremo, en su sentencia de 6 de junio de 1988.

En el apartado segundo de este artículo se tratan fundamentalmente aspectos formales, así, en su primera frase se establece expresamente la preeminencia del procedimiento penal frente al administrativo.

En la frase final del artículo 46.2 se modifica la actual redacción según el cual "las medidas administrativas que hubieran sido adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas se mantendrán en tanto la autoridad judicial se pronuncie sobre las mismas" pues proviene de un error inicial de concepción y ha sido origen de dificultades prácticas. Con independencia de la preeminencia del procedimiento sancionador penal, la administración no



debe perder la posibilidad de ejercer sus normales potestades no sancionadoras encaminadas a proteger los intereses públicos de que se ocupa el TRLGDCU.

Por consiguiente, para una eficaz actuación administrativa, es necesario corregir ese error conceptual inicial, de tal forma que se elimina la redacción actual y se indica expresamente que "La instrucción de causa penal no será obstáculo para que la Administración adopte las medidas necesarias para salvaguardar la salud, seguridad y otros intereses de los consumidores en virtud de las potestades no sancionadoras que tenga conferidas".

En el apartado tercero del artículo 46 se positiviza el principio *non bis in ídem*, de tal forma que, en ningún caso, se podrá producir una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos

A continuación, en el apartado cuarto, se regula el concurso conflictivo u opositivo de normas sancionadoras administrativas; es decir, el de los casos en que no caben dos sanciones por tratarse del "mismo hecho" y las sanciones previstas lo están "en función de idéntico ataque a los intereses públicos". En definitiva, lo que se contempla es el caso en que la jurisprudencia constitucional y el mismo TRLGDCU prohíben la doble sanción. Pero ello limitado al caso de dos sanciones administrativas, pues la eventual colisión entre norma penal y norma sancionadora está ya suficientemente resuelta.

El primer aspecto clarificador del precepto propuesto es la propia descripción del supuesto, pues al describirlo con la fórmula "idéntico ataque a los intereses públicos" se precisa y reduce lo que más ambiguamente alude el Tribunal Constitucional con la "identidad de fundamento" y lo que el artículo 46.3 del TRLGDCU concreta al precisar "en función de los mismos intereses públicos protegidos". Importa proclamar que caben dos sanciones aunque en ambos casos lo que se proteja sea el mismo interés público, por ejemplo, la salud de las personas consumidoras: si hay dos ataques distintos a la salud, es lícita la doble sanción.

Pero el interés de esta norma está en precisar en los supuestos en que no caben las dos sanciones administrativas previstas, cuál es la que ha de imponerse o, más ampliamente, qué norma -con todo lo que suponga de régimen de prescripción, competencia, procedimiento, etc.- ha de aplicarse. Nada se establece al respecto en el actual TRLGDCU ni en el RD 1945/1983.



Se propone consagrar como criterio general el principio de la especialidad en virtud del cual se aplicará la norma sancionadora especial, esto es, la que contiene los elementos del tipo de la general y, además, otros específicos o adicionales que también se dan en la conducta en cuestión. Es el criterio que supone una relación más racional entre las normas en conflicto y el que aplica el ámbito penal, como recoge expresamente el artículo 8 del Código Penal.

Si el conflicto de normas no puede resolverse conforme a ese criterio, se opta por la norma que prevea mayor sanción, solución que, hay que suponer, garantiza por regla general que se logre toda la represión querida por el ordenamiento y se valore toda la antijuridicidad del hecho.

El conflicto también puede darse entre distintos tipos infractores del TRLGDCU, o entre distintas concreciones reglamentarias de los mismos. Aunque con menos interés, porque la opción entre ellos será menos relevante a efectos de determinar la sanción y todo su régimen jurídico, también se ha considerado oportuno afirmar que las mismas reglas regirán en estos casos.

En el apartado 5 se regula el concurso medial en el ámbito de consumo, el supuesto de varios hechos, cada uno constitutivo de infracción diferente, siendo uno de ellos necesario para el otro. Si bien se tratarían de infracciones distintas de la normativa de consumo, se propone alterar esa naturaleza y ese régimen para considerar que, pese a la realidad de las cosas desde una perspectiva "naturalística", jurídicamente hay una sola infracción sancionable que absorbe a todas las demás que han sido imprescindibles para realizar aquella. Se convierte en un concurso opositivo de normas sancionadoras lo que inicialmente era un concurso de infracciones. Con esa base, se resuelve el concurso de normas con el "criterio de la consunción": la sanción de la infracción última y más grave reprime ya suficientemente la totalidad de las infracciones realizadas con anterioridad, que no eran nada más que el camino imprescindible para cometer la otra. Es, en definitiva, una regla que consagra la misma idea del Derecho Penal de los "actos anteriores impunes" en los delitos de "progresión criminal".

Con todo, se hace la aclaración de que no hay por qué prescindir completamente de la totalidad de los hechos realizados por el responsable que podrán ser tenidos en cuenta para calificar la infracción conforme al art. 48 TRLGDCU.



La regulación propuesta es de gran relevancia práctica en general y, especialmente, en infracciones de consumo. Por ejemplo, quien fabrica productos prohibidos o contraviniendo frontalmente las normas sobre su composición, no habrá cumplido las normas sobre registro sanitario o no indicará en la etiqueta la composición prohibida. En estos supuestos, la sanción por la infracción final y más grave valora toda la antijuridicidad de las infracciones "mediales", máxime si se pueden tener en consideración al fijar la extensión de la única sanción. Todo esto facilitará también las reglas sobre competencia territorial de los órganos sancionadores porque, al menos, solo habrá que localizar una única infracción. Con ello, indirectamente se permite que en un solo expediente se valore toda la conducta del infractor.

Por su parte, en el apartado 5 se aborda el concurso real, en el que diversos hechos concurrentes constitutivos de varias infracciones, y el concurso ideal de infracciones, en el que un solo hecho constituye al mismo tiempo diversas infracciones. También queda incluido al mismo tiempo el supuesto de concurso real o ideal entre delito e infracción administrativa al aludirse a sanciones o penas.

Son los casos en que la jurisprudencia constitucional y el TRLGDCU permiten la doble sanción y en los que la lógica y justicia del sistema imponen obligatoriamente esa solución, pues lo contrario sería dejar impune parte del contenido antijurídico de la conducta y parte de la culpabilidad del responsable.

En este mismo apartado se ha pretendido, en el párrafo segundo, una concreción que se considera útil. Se trata de poner de manifiesto que lo normal será que las sanciones del TRLGDCU sean compatibles con las que proceda imponer a quienes tienen unos deberes concretos, incluso en los casos en que con un solo hecho está vulnerando esos deberes concretos y los generales impuestos en defensa del consumidor. Por ejemplo, quien comercia con los distintivos de una denominación de origen unos productos que no reúnan las condiciones requeridas para ello, con una sola acción está vulnerando los deberes impuestos como miembro de la organización de esa denominación y los establecidos para la protección de los consumidores; está transgrediendo el ordenamiento de la denominación y el general; y debe ser objeto de dos sanciones porque ha cometido dos infracciones: por un lado la que corresponda conforme a las reglas sobre denominaciones de origen y, por otro, la que proceda



de conformidad con el TRLGDCU por inducir a "engaño o confusión" o impedir "reconocer la verdadera naturaleza del producto". Lo mismo ocurre con los profesionales y las normas deontológicas, teniendo en cuenta la relación entre las sanciones impuestas por un colegio profesional y las que se impongan de conformidad con el TRLGDCU o, más frecuentemente, por la Ley del Medicamento en el ámbito sanitario. Y también con los contratistas de la Administración: por ejemplo, concesionario de servicio público que cobra a los usuarios precios superiores a los autorizados en el contrato o modificados posteriormente por la Administración.

No obstante, no se consagra expresamente y con carácter general esa acumulación de sanciones. Más prudentemente se dice "cuando las sanciones de esta Ley sean compatibles...". Habrá excepciones en que, quizá, no quepa la acumulación sin violar el principio del "*non bis in idem*", terreno este en el que reina cierta incertidumbre jurisprudencial y doctrinal y en el que, por tanto, interesa dejar abierto el camino a ciertas matizaciones. La fórmula que se propone es, no obstante, lo suficientemente orientativa para los órganos sancionadores en materia de consumo como para no verse necesariamente paralizados por las otras actuaciones sancionadoras o disciplinarias que se enuncian.

La consecuencia prevista para todos estos hechos e infracciones concurrentes es, por tanto, la acumulación de las correspondientes sanciones. No obstante, se quiere que no haya una absoluta independencia, que no haya una pura y simple acumulación aritmética lo que, en determinados casos, pudiera resultar injusto por desproporcionado a la real gravedad de la conducta.

Si bien otros ordenamientos, como el penal en el artículo 77 del Código Penal, recogen reglas concretas de graduación de penas en caso de concurso real medial o ideal, no se considera adecuado en el ámbito de consumo por los siguientes motivos: i) la competencia para imponer las distintas sanciones (o incluso penas) corresponderá a órganos diferentes, quizá de distintas administraciones (o incluso a los Jueces), por lo que mal podría uno de ellos establecer una única sanción que conjuntamente reprima todas las infracciones; ii) el sistema de determinación de las sanciones en el TRLGDCU y otras leyes administrativas es completamente diferente al del Código Penal y muchas veces muy distintos entre sí, por lo que la canalización de la represión de distintas infracciones a una sola sanción resultará en ocasiones de extrema



complejidad; iii) algunas de las Leyes de las que prevén infracciones que frecuentemente estarán en los concursos que aquí nos ocupan prevén ya reglas específicas para su resolución, como es el caso del art. 35 de la Ley General de Sanidad, por lo que establecer aquí otra solución concreta puede originar problemas adicionales; y iv) las situaciones de concurso de infracciones de consumo con otras de consumo o de otra materia son tan variadas y diferentes que una sola regla que de forma concreta pretenda resolverlas por igual difícilmente resultará adecuada a tan distintas situaciones.

En lugar de una solución concreta, basta y es preferible dejar sentado aquí, como se hace en el apartado propuesto, que el principio de proporcionalidad debe ser respetado y que, en consecuencia, cuando proceda imponer varias sanciones, ello no deberá suponer que el resultado final y conjunto, por una aplicación mecánica y completamente independiente de las normas aplicables, rompa esa proporcionalidad. El medio de lograrlo queda en función de las reglas específicas que, en cada caso, resulten aplicables y, en su defecto, de una simple ponderación motivada por la que las resoluciones sancionadoras que se produzcan tengan en cuenta las sanciones ya impuestas o a las que proceda imponer en esa misma resolución o en otra para que, sin perjuicio de imponer las sanciones pertinentes, moderen su extensión en la medida oportuna y dentro de los máximos y mínimos previstos en cada Ley. La solución es la más adecuada a la situación general de nuestro actual Derecho Administrativo sancionador: introducir mayor certeza mediante una fórmula rígida y cerrada sólo se conseguiría a costa de crear mayor confusión y de introducir una regulación excesivamente compleja y confusa.

A continuación, en el apartado séptimo, se regulan las infracciones concurrentes, situaciones en que hay pluralidad de infracciones y cabe la doble sanción, aunque sea con la moderación que establece el apartado sexto anterior. En estos casos, lo habitual será que las dos sanciones se impongan en aplicación de la legislación de consumo, por el mismo órgano y en el mismo procedimiento.

Se pretende aclarar, en primer lugar, que quien, por ejemplo, fabrique unos mismos productos con una composición prohibida y, además, engañando sobre el peso, está cometiendo, desde luego, dos infracciones, pues hay incumplimiento de dos deberes distintos, y merece dos sanciones, dado que una sola de ellas únicamente captaría una parte de la antijuridicidad y



culpabilidad. Lo mismo ocurre aunque las dos infracciones sean lesivas del mismo interés protegido. Por ejemplo, si se introducen aditivos nocivos y se utilizan envases que no garantizan la salubridad pues, aunque en ambos aspectos lo lesionado es la salud pública o de los consumidores, se trata de dos aspectos diferenciados. Por esto mismo no importa, según se precisa en el último inciso, que las dos infracciones sean subsumibles en el mismo tipo: así, será perfectamente normal que haya dos infracciones del art. 47.1 TRLGDCU, pero ello no dificultará su diferenciación y su doble sanción.

En segundo lugar, quiere dejarse establecida la diferencia entre lo previsto en el anterior apartado quinto, el concurso medial, y los casos de concurso real de infracciones en que una infracción facilitó la comisión de la otra o se realizó con la intención de conseguirse la impunidad. En estos supuestos no hay la relación necesaria del concurso medial, pues se pudo realizar una infracción sin realizar las otras. por ejemplo, relación entre cualquier infracción de consumo y la obstrucción a los inspectores para que no descubran aquella. Por ello, también estas deben ser sancionadas. Se opta así por la misma idea y con la misma redacción que la establecida en los artículos 35 Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y 7.1.1 del RD 1945/1983. Asimismo, también se pretenden diferenciar estos supuestos del supuesto del art. 29.6 de la Ley 40/2015 que, al hablar de pluralidad de acciones en ejecución de un plan preconcebido, se presta a cierta confusión.

En el apartado octavo se regulan las infracciones únicas en relación con una pluralidad continuada de acciones u omisiones idénticas o similares realizadas por un sujeto en relación con una serie de productos o prestaciones del mismo tipo. Se toma como referencia el contenido de los artículos 63.3 de la Ley 39/2015 y 29.6 de la Ley 40/2015, con la finalidad de evitar aplicaciones incorrectas de los mismos.

El art. 29.6 de la Ley 40/2015, está directamente inspirada por el art. 74 del Código Penal, aunque, a diferencia de este, aquel no dice nada sobre cómo se sanciona la "infracción continuada". Lo único que de él se desprende es que, lo que en principio constituirían distintas infracciones, se considerará y sancionará como una sola, a semejanza del delito continuado. También se recoge y respeta esta idea en el precepto que se propone, aunque concretando la infracción continuada en la forma que comúnmente adopta en la materia de defensa de las



personas consumidoras, en la que un mismo sujeto realiza la misma infracción en relación con cada uno de los productos que fabrica o comercializa o con las diferentes prestaciones de un mismo servicio. Lo más razonable es considerar que existe un único hecho constitutivo de infracción, aunque se sancione valorando la totalidad de la conducta, tal y como se propone. En ese contexto, la alusión al "plan preconcebido" o a la "idéntica ocasión" que se recoge en los mencionados artículos de las Leyes 39/2015 y 40/2015 no aportarían valor sustancial y podrían generar confusión.

Con ello se pretende evitar también la potencial impunidad que podría consagrar el artículo 63.3 de la Ley 39/2015 ante la reiteración de infracciones y la contumacia del responsable, pues su redacción pudiera llevar a confundir esta serie de acciones similares constitutivas de infracciones, pero reconducibles a la infracción continuada con el caso bien distinto de una sola acción típica cuyos efectos permanecen establemente. Si se consagrara esta misma regla para la reiteración de infracciones -máxime en el caso de infracciones de consumo- en las que persista de forma continuada el infractor se estarían dejando inermes a los intereses públicos frente a los sujetos más peligrosos.

Por ello, sin manejar el concepto de infracción continuada e incluso evitando deliberadamente una contradicción frontal con ese precepto, se pretende dejar claro en el último inciso del apartado propuesto que se sancionarán como infracciones diferentes esas mismas conductas si se producen nuevas acciones típicas después de las advertencias, requerimientos u órdenes de la Administración. La fórmula es amplia y, desde luego, deja meridianamente establecido, no ya sólo que no es necesario que medie una sanción ejecutiva, sino tampoco que se haya iniciado el procedimiento sancionador. Indirectamente, también aclara este precepto que todo ello es además independiente de que la administración reaccione por otros medios no sancionadores contra la conducta perturbadora, pues precisamente ello se canalizaría inicialmente a través de esas advertencias, requerimientos y órdenes a que se alude.

- Tipificación de las infracciones de consumo.

De la relación de infracciones recogida en el artículo 49 del TRLGDCU, y que pasan al artículo 47 de este Anteproyecto de Ley, se han eliminado las distinciones existentes entre las



infracciones existentes dentro y fuera de establecimiento mercantil, por cuanto se considera que dicha diferencia, que provenía de una sucesión de transposiciones de normativa europea, no tiene efectos prácticos. Asimismo, únicamente se han incorporado las nuevas conductas exigidas por las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2019/2161, además de precisar como actos de discriminación el incumplimiento de las prohibiciones del Reglamento (UE) 2018/302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2018, sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2006/2004 y (UE) 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE (Reglamento sobre el bloqueo geográfico) o aclarar la infracción por incumplimiento de deberes o prohibiciones impuestos por la administración, incluidos los comportamientos que no respetan compromisos adquiridos, todo ello en aplicación del Reglamento (UE) 2017/2394, diferenciándola de la norma de cierre que posibilita la sanción por cualquier infracción de las normas aplicables, previo requerimiento de la Administración competente.

El Tribunal Constitucional ha señalado de forma reiterada, entre otras, en la Sentencia 130/2013, de 4 de junio, la *“conexión existente entre la competencia sobre la materia específica de que se trate y la competencia para establecer el régimen sancionador propio de dicha materia. De esta manera, la competencia del Estado para regular el régimen sancionador en una materia determinada tendrá el alcance que tenga su competencia normativa —básica o de legislación plena— en dicha materia”*. También el Tribunal Constitucional ha declarado que *“en el terreno sancionador es posible declarar básicos preceptos que tipifiquen concretas infracciones y les asignen las correspondientes sanciones, de modo que sean directamente aplicables por el órgano al que corresponda la ejecución”* (STC 142/2016, FJ3) y que en materias conectadas con la existencia de un mercado único, *“en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados, el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos”* (STC 213/1994), y que *“en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a*



la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose, en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal” (STC 147/1991, FJ 4).

En esta propuesta tanto los tipos ya vigentes como las modificaciones introducidas mantienen una estrecha conexión con el régimen sustantivo del TRLGCU, en muchos casos basado en las competencias exclusivas del Estado de conformidad con las reglas 6ª y 8ª del 149.1 de la Constitución, y tienen un grado de detalle mínimo para ser aplicados directamente según la opción legislativa de este anteproyecto, consistente en conciliar la respuesta ágil, contundente y uniforme ante una infracción, con el máximo respeto a las competencias que en materia de defensa de los consumidores ostentan las Comunidades Autónomas.

Para lograr ese objetivo, se fijan unos puntos de conexión competencial que determinarán la autoridad competente que en cada caso actúe de forma exclusiva y excluyente para enfrentar la infracción y adoptar las medidas sancionadoras adecuadas, teniendo siempre en cuenta todos los intereses afectados en su ámbito competencial, reservando a la Administración General del Estado la sanción en supuestos excepcionales. Dado el alcance extra territorial de muchas infracciones, se establecen mecanismos de cooperación entre las distintas administraciones que puedan ser competentes para el conocimiento de tales hechos.

- Calificación de las infracciones por su gravedad, determinación de las sanciones y otros posibles efectos.

La Sentencia 10/2015, de 2 de febrero de 2015, del Tribunal Constitucional, declara inconstitucional y nulo el artículo art. 50.1 del TRLGCU que establecía que *«las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia»*.

Recordando su doctrina consolidada, recogida en la STC 166/2012, el Tribunal Constitucional señala que el derecho a la legalidad sancionadora comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal



como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, entendiendo el Tribunal que el término “legislación vigente” contenido en el artículo 25 de la Constitución es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas, la STC 42/1987, FJ 2). En relación con la vertiente material de este derecho, el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que *«la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y las sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta»*, pero en modo alguno cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, *«ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la Administración por norma legal vacía de contenido material propio»* (STC 113/2002, FJ 6). Consecuentemente, el artículo 25.1 de la Constitución limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador. En particular, para el caso de leyes que remiten la calificación de las infracciones como leves, graves o muy graves a un órgano administrativo: *«la graduación de las sanciones o calificación ad hoc de las infracciones no resulta acorde con el principio de taxatividad en cuanto que no garantiza mínimamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, quienes ignoran las consecuencias que han de seguirse de la realización de una conducta genéricamente tipificada como infracción administrativa»* (STC 252/2006, FJ 4, que remite a la STC 100/2003).

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2012, de 1 de octubre, sobre el régimen sancionador la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1993, de 5 de marzo, del estatuto del consumidor, ya se declaró que era contrario al principio de legalidad sancionadora recogido en el artículo 25.1 de la Constitución la calificación de las infracciones en un momento aplicativo posterior. En este caso, la norma recurrida establecía que las infracciones se calificarían como leves, graves o muy graves en función del riesgo que supusiesen para la salud o seguridad de las personas consumidoras teniendo en cuenta el beneficio obtenido la situación de predominio del infractor en algún sector del mercado y en función de su reincidencia.



Según el Tribunal Constitucional tales conclusiones son también trasladables al art. 50.1 del TRLGCU, cuya similitud con aquél es evidente, al señalar que *«las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia»*. Y finaliza manifestando que *“A tal conclusión no se le puede oponer, como pretende el Abogado del Estado, el carácter básico de la norma, pues dada la inmediata aplicación del precepto cuestionado, dicha naturaleza es irrelevante a los efectos de resolver la controversia constitucional planteada”*.

Para la labor que requiere el cumplimiento de la Sentencia es preciso tener en cuenta la heterogeneidad de la defensa de las personas consumidoras, con infracciones muy diversas entre sí, así como el hecho de que la vulneración de una misma norma o deber se puede cometer de formas muy distintas, lo que debe ser tenido en cuenta para evitar incurrir en situaciones de injusticia o desproporción. Para ello debe aumentarse la certeza y previsibilidad de la sanción y no hacer demasiado complejo ni rígido el sistema.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, de un lado, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (en adelante, LGS) y de otro, con carácter más general, la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La LGS establece en su artículo 34 unos criterios generales para calificar la gravedad de las infracciones muy similares a los del TRLGDCU. Asimismo, su artículo 35 desarrolla y pormenoriza tales criterios generales de manera que, al mismo tiempo que describe las distintas infracciones, establece si las mismas son leves, graves o muy graves. Como quiera que esa regulación tiene "la condición de norma básica en el sentido previsto en el art. 149.1.16 de la Constitución y será de aplicación en todo el territorio del Estado", como expresamente declara el artículo 2 de la LGS, y como además resulta imposible una separación radical de las infracciones previstas en ese art. 35 LGS y las infracciones del TRLGDCU lesivas de la salud de las personas consumidoras, la regulación de la LGS debe ser formalmente tomada en consideración por el TRLGDCU al menos en cuanto a las infracciones que tienen en común.



La Ley 40/2015, en lo que ahora interesa, establece una serie de mandatos en sus artículos 27 y 29. En primer lugar, en su artículo 27.1, indica que las infracciones administrativas deben ser clasificadas como leves, graves y muy graves. No obstante, se permite introducir vía reglamentaria especificaciones al cuadro de sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas sanciones ni alterar los límites que la Ley contempla, contribuyan a una determinación más precisa, tal como se recoge en el artículo 27.3. Asimismo, el artículo 29.2 impone que las sanciones pecuniarias aseguren que la comisión de infracciones no resulte más beneficiosa que el cumplimiento de la norma vulnerada mientras que, en el artículo 29.3, al proclamar el principio de proporcionalidad, recoge una serie de factores que han de ser tenidos en consideración, as como delimita la reincidencia.

Así las cosas, se ha considerado necesario distinguir del resto de infracciones aquellas lesivas de la salud de las personas consumidoras, que se han asimilado con aquellas que resulten lesivas de la seguridad de los consumidores. Si bien el TRLGDCU ya trata de forma conjunta la salud y la seguridad de los consumidores, en el capítulo III "Protección de la salud y seguridad", lo que se pretende con este tratamiento conjunto en la graduación de las infracciones no es circunstancial o anecdótico, sino que pone de relieve las similitudes, igual valor de los dos bienes jurídicos y tratamiento por el Derecho. Debe ser equiparable el tratamiento de infracciones que pueden tener inéditos resultados, como puede ser en este caso la lesión de la persona consumidora vulnerable, independientemente de que se genere por intoxicación (salud) o por electrocución (seguridad física), por ejemplo. Teniendo esta asimilación como punto de referencia, se remite a la LGS la determinación de la gravedad de las infracciones del TRLGDCU contrarias a la salud y seguridad de las personas consumidoras. Con ello, además, se evita la colisión de normativas con igual rango, considerando además que la LGS tiene carácter básico.

Como consecuencia fundamental de la STC 10/2015, es preciso que el TRLGDCU no se limite a establecer criterios de gravedad de las infracciones, pues es la Ley la que tiene que clasificarlas en leves, graves y muy graves, no habiendo lugar a genéricas remisiones al reglamento. No obstante, sí es posible autorizar al reglamento para que realice concreciones, posibilidad de la que debe hacerse uso tanto para la calificación de la infracción por su gravedad



como para reducir los márgenes de discrecionalidad, entre el máximo y mínimo acotado, que la Ley deja.

Con todo, no debe imponerse una rigidez que ponga en peligro algo tan lógico y elemental como el mandato del art. 29.2 de la Ley 40/2015, consistente en conseguir que no sea rentable en ningún caso la comisión de la infracción. Para armonizar las dos ideas caben distintas vías. Por una parte se podría alterar la actual configuración de la sanción de decomiso, regulada en el actual artículo 52 TRLGDCU, de tal manera que se convierta en un medio de que la administración se apropie de los beneficios de la infracción. También se podría determinar la gravedad de la infracción en función de los beneficios obtenidos. Asimismo, se podría admitir que hasta las infracciones más beneficiosas para el infractor puedan ser leves pero permitiendo, al mismo tiempo, que incluso en las infracciones leves la multa pueda ser de una cuantía tal que cause un perjuicio proporcionado. En el presente Anteproyecto de Ley se ha optado por la tercera de estas opciones.

La primera de las opciones planteadas tiene su mejor ejemplo en el texto refundido de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, en cuyo artículo 114.2 se indica que "[s]in perjuicio de la multa que proceda imponer (...) las infracciones en materia de medicamentos serán sancionadas con el comiso, en favor del Tesoro Público, del beneficio ilícito obtenido como consecuencia de la perpetración de la infracción". Este sistema, no obstante, puede resultar de difícil aplicación en la defensa de las personas consumidoras y, entre otros problemas e insuficiencias, presenta el de no poder tener en cuenta las cantidades que el infractor ha tenido que devolver o pagar a los perjudicados o las que no llegó a percibir porque los propios consumidores o la Administración reaccionaron a tiempo.

La segunda solución es la que hasta ahora se ha seguido en la defensa de las personas consumidoras pero, además de que obliga a realizar operaciones complejas desde el principio del procedimiento y de que, pese a todo, no garantiza un perjuicio efectivo al infractor, no es siempre razonable, pues hay infracciones que son realmente leves pese a que hayan producido muchos beneficios y no sería proporcional que, para conseguir perjudicar al infractor, haya que calificarlas como muy graves.



Por ello, se ha excluido como criterio de calificación de la gravedad de la infracción el beneficio ilícito obtenido, pues realmente no servía para calibrar la antijuridicidad de los hechos ni la conducta del responsable. Pero, paralelamente, se pasa a conferir una importancia capital en la determinación de la multa al beneficio obtenido para determinar la cuantía de la multa. Así, se considera necesario modificar la cuantía de las multas correspondientes a infracciones leves, graves y muy graves de manera que, en las infracciones predominantemente económicas, pase a ser fundamental la cuantía del beneficio ilícito obtenido.

Asimismo, las infracciones que no afecten a la salud o seguridad de las personas consumidoras serán en principio leves o graves. Únicamente tendrán la consideración de muy graves las infracciones que por sus caracteres intrínsecos sean graves pero sobre las que concurra alguna de las circunstancias "agravantes" del apartado 3 del art. 48, como es el caso de la reincidencia.

Así, esas circunstancias "agravantes" juegan de una forma distinta a como lo hacen en Derecho Penal donde, salvo excepciones, sólo sirven para poner la pena correspondiente en su grado máximo. En este sentido, existen factores que hacen conveniente mantenerla como criterio de calificación de la infracción. En primer lugar, que ya ocurre así en otras muchas Leyes muy conectadas con la defensa de los consumidores, como es la propia LGS. En segundo lugar, que esta opción es la seguida por las normativas autonómicas de protección de las personas consumidoras, siguiendo el precedente del RD 1945/1983. En tercer lugar, es preciso señalar que la regulación de la reincidencia en la Ley 40/2015 aconseja esa solución, como un excepcionalísimo supuesto de elevación de la gravedad de la infracción y, al mismo tiempo, abriendo la posibilidad de que las sanciones anteriores jueguen, cuando no se den todos los requisitos de esa reincidencia, como criterio para determinar la cuantía de la multa dentro del máximo de cada grado de gravedad.

Como el régimen que se ha establecido para la reincidencia ha sido elegido fundamentalmente para respetar las previsiones de la Ley 40/2015 y su valor deriva del valor de ésta, se ha considerado oportuno hacerlo por remisión expresa a su art. 29.3, pero sustituyendo su genérica referencia a "infracciones de la misma naturaleza" por la de "delitos o infracciones lesivas de los intereses de los consumidores". En este sentido, se incluyen los delitos porque no sería proporcional que recibiera menor sanción quien antes haya sido condenado



judicialmente que quien lo haya sido administrativamente. Asimismo, no se alude únicamente a las infracciones del mismo TRLGDCU puesto que hay que tener en cuenta también las sanciones establecidas en virtud de leyes autonómicas de defensa de las personas consumidoras así también otras infracciones sancionadas por Leyes como las de sanidad, turismo, crédito, etc., pues la peligrosidad especial que trata de retribuir la reincidencia se muestra por igual ante la comisión de cualquier infracción contraria a los consumidores o usuarios. Por último, se significa que no se exige que la infracción anteriormente condenada sea de igual o superior gravedad a aquella en que se aprecie la reincidencia.

Todo este tratamiento de la reincidencia necesita, por tanto, la instauración de un registro administrativo centralizado en el que se inscriban todas las infracciones lesivas de los derechos e intereses de las personas consumidoras. El régimen de comunicaciones de las resoluciones sancionadoras, de petición de información al mismo por todas las administraciones y su publicidad, así como la competencia y relación con otros registros centrales (por ejemplo, el Registro General Sanitario) o autonómicos, debe remitirse a un futuro Reglamento aprobado por el Consejo de Ministros. En el Anteproyecto de Ley se incluye la habilitación reglamentaria a tal efecto mediante una disposición adicional, suponiendo, al mismo tiempo, un mandato, al indicarse que en el plazo de seis meses, el Consejo de Ministros, por Real Decreto, instaurará y regulará un registro general en el que, a los efectos de aplicación de la reincidencia y otros que se determinen, se harán constar todas las sanciones impuestas por cualquier administración pública por comisión de infracciones lesivas de los intereses de las personas consumidoras.

También se ha introducido una determinación sobre el cálculo del beneficio ilícito que se ha de tener en cuenta para fijar el importe de la multa. Se ha pretendido con ello que la determinación de ese beneficio no se convierta en un aspecto que requiera una completa y compleja prueba en el procedimiento sancionador. Para ello, en primer lugar, la administración competente puede seguir jugando con las multas fijas con sólo entender que la procedente en función del beneficio no sería superior. Por otro lado, se habla de criterios "estimativos" o de su cálculo aproximado. Lo habitual es que la administración competente tienda, en caso de duda, a



calcularlos por los mínimos, pero, aun así, al multiplicarlos para obtener el importe de la multa, se conseguirá siempre que esta suponga un perjuicio adecuado.

Oportuno es destacar también la importancia que ha pretendido darse para determinar la extensión de la multa a la capacidad económica del responsable, pues una misma multa puede tener diferentes efectos sobre el infractor dependiendo de su capacidad económica. Aun en el caso de que hayan realizado idéntica conducta, la justicia exige que la sanción cause a ambos un perjuicio igual y ello sólo puede lograrse imponiendo multas de cuantía adecuada a su distinta situación económica. Este mismo principio se encuentra consagrado en el Código Penal, al indicarse, en su artículo 52, que los jueces, en la imposición de multas, atiendan "*principalmente la situación económica del culpable*". Este principio se recoge en el propuesto artículo 49.3 del Anteproyecto de Ley y, sobre todo, es justamente por ello que se mantiene todavía un relativamente amplio margen de multa para cada gravedad de infracción. Dentro de ese margen, se podrá encontrar la cuantía más adecuada a la capacidad económica del infractor. Pese a ello, está recogido de tal forma que no deberá suponer en ningún caso una compleja prueba para la administración competente que, más bien, guiándose en principio por las apariencias, por el volumen de la empresa y aspectos externos similares, impondrá la sanción adecuada.

La sanción de cierre de establecimiento se recoge prácticamente en los mismos términos que se encuentra actualmente en el TRLGDCU, con las actualizaciones imprescindibles.

El artículo 49.8 incorpora el régimen sancionador establecido en el Reglamento (UE) 2017/2394 y el artículo 49.9 generaliza la posibilidad de terminación convencional prevista en el artículo 9.4c) del mencionado Reglamento, redactado siguiendo el modelo de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Por lo que se refiere al decomiso o, mejor, comiso, sí se han introducido modificaciones sustanciales con el fin de subrayar su carácter sancionador y su diferencia con otras medidas administrativas de contenido similar, pero con naturaleza muy diferente. En gran parte, todo ello se ha pretendido conseguir aproximando el régimen de esta sanción al de la pena equivalente establecida en el Código Penal.



- Sujetos responsables de las infracciones de consumo.

Uno de los problemas fundamentales que presenta en la actualidad la regulación sancionadora de la protección de las personas consumidoras se centra precisamente en la identificación de los responsables de las infracciones. Es decir, en las personas que deben sufrir sanciones por las infracciones, aquellas contra las que debe dirigirse la Administración al instruir los procedimientos sancionadores.

La cuestión está enmarcada constitucionalmente por el principio de culpabilidad que, a su vez, conduce al principio de personalidad de la sanción, pues nadie puede ser sancionado sino por su propia conducta. No obstante, esto no impide que se sancionen, si así está previsto, ciertas conductas propias de participación en infracciones ajenas. En este sentido, el Derecho Penal ofrece el ejemplo de los cómplices o los encubridores que responden por su conducta de colaboración en un delito del que es autor otro, pero, como se comprenderá, aquí no hay responsabilidad por el hecho de otro sino por el propio.

Por otra parte, aunque con críticas doctrinales, se vienen también estableciendo en distintas Leyes, y el Tribunal Constitucional ha terminado por aceptar, ciertos supuestos de responsabilidad solidaria y subsidiaria frente a algunas sanciones. Esto ha encontrado ahora una confirmación genérica en el artículo 28.3 de la Ley 40/2015.

Con el actual Anteproyecto de Ley se pretende corregir la problemática que se ha identificado en este sentido en el RD 1945/1983, que lo contempla en su artículo 9, pues podrían dar la impresión de que sólo son responsables las personas allí enumeradas y no otras aunque realicen infracciones con conocimiento de ello. Asimismo, en determinadas ocasiones no se ajusta al principio de personalidad de la sanción.

Por consiguiente, se introduce una regulación que, como mínimo, sirva para romper la inercia que ha creado su larga vigencia y para aclarar algunos extremos. Ya en esa tesis de introducir una nueva regulación que clarifique la situación, cabe plantear además algunas modificaciones más novedosas.



En primer lugar, en el primer apartado del artículo 51, se precisa que es responsable el que realiza la infracción, o sea, el que comete la acción típica. Es decir, responsable es el autor o sujeto activo, normalmente quien incumpla un deber o transgreda una prohibición que le incumbe. Con esta redacción queda excluida -salvo que se establezcan excepciones- la responsabilidad por participación en infracciones ajenas. Por otra parte, basta esta declaración debidamente interpretada para que, por ejemplo, pueda sancionarse al minorista que vende productos que no cumplen las exigencias legales y reglamentarias porque, indudablemente, está vulnerando una prohibición; o para que pueda sancionarse a quien importa y comercializa en España un producto extranjero que no reúne los requisitos, incluso, en su caso, sin perjuicio de que también haya cometido infracción y sea responsable el fabricante extranjero. No obstante, se señala expresamente lo que, incluso si no se recogiera así, regiría igualmente: la necesidad de que haya actuado dolosa o culposamente, es decir, al menos, con una negligencia punible.

Pero la experiencia y la jurisprudencia demuestran que es sumamente aconsejable recoger ciertas declaraciones complementarias, aunque en el fondo no hagan sino aclarar lo que ya se desprende del primer apartado. Esa finalidad tiene el apartado segundo del artículo 51. Con él queda explícito que, en la cadena de producción y distribución, son varios los sujetos que pueden haber realizado acciones típicas diferentes, aunque íntimamente conectadas y relativas a los mismos productos, siendo cada uno autor de una infracción diferente y mereciendo que cada uno una sanción distinta e independiente. En estos casos, se deberá atender a las circunstancias de cada una de las infracciones cometidas por cada sujeto para la determinación de las sanciones, atendiendo al dolo, negligencia grave o no o beneficios obtenidos.

En el último inciso se especifica que, no obstante, algunos de estos sujetos no podrán ser sancionados si no tenían conocimiento de los defectos del producto y ni el deber de saberlo. La redacción se ha realizado con la intención de dejar claro el distinto contenido y amplitud que tiene el deber de diligencia de los sujetos intervinientes y cómo se concreta en diversos aspectos en su vertiente de deber de saber e informarse. Se considera que este hecho no necesita mayor concreción en una norma general como es el TRLGDCU.



La fórmula recogida es suficiente para comprender que un fabricante -o un importador- tiene un deber de diligencia y de información y conocimiento sobre sus productos o sus materias primas superior al de los demás, de manera que rara vez podrá escudarse en los errores a que le hayan inducido sus proveedores para eximirse de responsabilidad por sus infracciones, ya que tales errores, de ordinario, ya serán fruto de no haber adoptado todas las precauciones adecuadas a la diligencia que debe observar. Por contra, será frecuente que los errores de un minorista sobre las verdaderas características de las mercancías que vende no son fruto de ninguna negligencia por su parte, ya que la diligencia que se le exige no cubre tales aspectos, aunque sí, seguramente, otros como los requisitos del etiquetado, conservación o caducidad.

La misma idea general sirve, sin necesidad de mayores especificaciones, para que se pueda distinguir según se trate de productos envasados, a granel, peligrosos o de escasa peligrosidad, infracciones contrarias a la salud o seguridad o contrarias a los intereses económicos. Todo ello queda comprendido en la genérica alusión al deber de diligencia, naturaleza de la actividad e índole de los hechos. Pero ello no quita para que resulten oportunas eventuales concreciones en los reglamentos reguladores de los distintos productos o servicios sobre los extremos que están especialmente confiados a la vigilancia y cuidado de cada uno de los sujetos intervinientes. Ese es el sentido de algunas normas que no debe confundirse con el de declarar directamente la responsabilidad por las infracciones que a ese respecto se detecten.

Pero si en ese apartado 2 se parte de la idea de que distintos sujetos cometen distintas infracciones, también es posible que, en realidad, hayan cometido una única infracción de la que son coautores. A ponerlo de relieve y establecer al régimen sancionador correspondiente se dedica el apartado tercero del artículo 51 que, además, se aprovecha para señalar el supuesto más destacable y más necesitado de aclaración, el de las infracciones publicitarias o por medio de publicidad.

Asimismo, la experiencia pone de manifiesto las dificultades que surgen respecto de las infracciones cometidas relacionadas con productos provenientes del extranjero, agravadas respecto de los de la Unión Europea en los que no hay propiamente una importación ni un importador. Fundamentalmente esas dificultades se han pretendido superar con las precisiones respecto de la territorialidad de las normas sancionadoras que nos ocupan y también con la



regulación propuesta en el anterior apartado segundo. Con ello, según los casos, se podría sancionar al empresario extranjero que comercializa sus productos en España, al importador o a ambos. Pero la realidad de este comercio es muy dinámica y cambiante, los posibles obstáculos no son fácilmente dominables ni imaginables en todas sus vertientes y, además, subsisten en todo caso graves dificultades para ejecutar sanciones administrativas de quienes no tienen establecimientos ni bienes en España.

En primer lugar, los importadores deben asegurarse de que los productos que introducen en el mercado cumplen las exigencias reglamentarias. Ello en cierto modo es sólo una especificación de su deber de diligencia y conocimiento. Pero esto no basta para poder introducir las excepciones a la responsabilidad personal. Se requiere, además, que exista un deber de prevención de las infracciones de otro y que así lo establezca una Ley. Por ello en la redacción propuesta se indica que tienen también el deber de prevenir las infracciones que pudieran cometer en territorio español esos empresarios extranjeros cuyos bienes comercializan.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 11 de mayo de 1989, en el Asunto 25/88 *Wurmser y otros*, declaró que *"[e]n el actual estado del derecho comunitario una disposición que imponga al responsable de la primera comercialización en el mercado nacional de un producto la obligación de comprobar, bajo responsabilidad penal, la adecuación de dicho producto a las normas vigentes en dicho mercado relativas a la seguridad y salud de las personas, a la lealtad comercial y a la protección de los consumidores, es compatible con los artículos 30 y 36 del Tratado CEE"*.

Finalmente, como consecuencia de todo lo anterior, se consagra su responsabilidad solidaria respecto de las sanciones que se impongan a aquellos otros cuyos bienes han comercializado en España

En el apartado quinto del artículo 51 se reproduce el actual artículo 9.4 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que contempla este extremo al indicar que *"[c]uando una infracción sea imputada a una persona jurídica podrán también ser consideradas como responsables (...) los técnicos responsables de la elaboración y control"*. Esta responsabilidad, por tanto, surge para los técnicos que trabajan al servicio de una persona jurídica, es una responsabilidad que



no exime la de la persona jurídica y se trata de una responsabilidad por su participación personal en esa infracción formal y jurídicamente ajena. Por todo ello, una regla así, que indudablemente supone una ampliación de la responsabilidad normal, responsabilidad de quien realiza la acción típica, deber contenerse en una Ley o contar con alguna base legal.

Asimismo, se ha considerado conveniente mantener la responsabilidad de administradores o directores de personas jurídicas como ya se recoge en el referido artículo 9.4 del Real Decreto 1945/1983 al disponer que "[c]uando una infracción sea imputada a una persona jurídica podrán ser también consideradas como responsables las personas que integren sus organismos rectores o de dirección (...)".

Es relativamente frecuente que las Leyes sancionadoras establezcan previsiones de este género, como ocurre en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y se ha probado de utilidad como efecto disuasorio.

Por último, en relación con el apartado sexto del artículo 51, en relación con la reposición de la situación alterada por la infracción e indemnización de daños y perjuicios, se ha optado por una redacción conforme con la Ley 40/2015.

- Extinción de la responsabilidad. Prescripción y caducidad.

El TRLGDCU, a diferencia de lo que se ha hecho frecuente en las Leyes sancionadoras recientes, no contiene ninguna regulación de la prescripción de las infracciones y de las sanciones, ni de otras formas de extinción de la responsabilidad. Tal regulación, centrada exclusivamente en las formas de extinción por el transcurso del tiempo, se contenía en el artículo 18 del RD 1945/1983 bajo el epígrafe "Prescripción y caducidad". Se trata de una regulación peculiar y específica de estas infracciones, que encuentra su origen en el Decreto 2530/1976, de 8 de octubre, sobre prescripción de infracciones y caducidad del procedimiento en materia de disciplina de mercado. En el citado artículo se incluye una regulación completa, distinguiendo diversas figuras, entre ellas una atípica "caducidad de la acción" para perseguir la infracción, que, pese a haber dado origen a una abundantísima jurisprudencia, dista de haber resuelto con la claridad deseable este aspecto tan necesitado de la máxima seguridad jurídica.



En esa situación, inciden los artículos 21, 25 y 95 de la Ley 39/2015, regulación que es de aplicación general y necesaria, es decir, no puede de ninguna forma excepcionarse, ni alterarse en ninguna norma, aunque tenga rango de Ley, para ningún tipo de procedimiento sancionador. Lo que sí corresponde a esas otras normas es fijar el plazo de resolución del procedimiento.

Asimismo, además de fijar el plazo de resolución del procedimiento, lo que sí es posible también es señalar causas de interrupción del plazo por imposibilidad de tramitar durante un cierto tiempo el procedimiento.

El artículo 30 de la Ley 40/2015 regula la prescripción de las infracciones y de las sanciones. Pero, contrariamente al anterior, se trata de una regulación supletoria, al indicarse que, únicamente en el caso de que las leyes especiales no fijen plazo de prescripción será aplicable lo dispuesto en el citado artículo.

Por consiguiente, si se pretende introducir un nuevo régimen de prescripción de las infracciones o de las sanciones de consumo la norma adecuada debe ser una Ley.

En la actualidad, el citado artículo 30 de la Ley 40/2015 es supletorio de las leyes autonómicas que establezcan un régimen de extinción distinto para las infracciones que ellas mismo hayan previsto. Ante esto último, puede resultar poco o nada razonable que hechos muy similares constitutivos de infracciones de igual gravedad y significado antijurídico prescriban de manera distinta según la legislación autonómica que les sea aplicable. Frente a ello, sin embargo, bastará recordar que el Tribunal Constitucional sólo admite divergencias razonables y proporcionadas en la legislación sancionadora de las comunidades autónomas.

Por último, también se deben tener en cuenta los supuestos de disolución de las personas jurídicas responsables de la infracción, de cara a evitar que ello se convierta en una forma de garantizarse la impunidad.

Por todo ello se considera conveniente establecer un específico régimen de prescripción y de caducidad para las infracciones y sanciones de consumo.

En primer lugar, en el apartado primero del artículo 52 se establece los plazos de prescripción de infracciones y sanciones, mientras que, en el apartado segundo, se trata de completar o



precisar reglas para la aplicación del art. 30 Ley 40/2015, cuando indica que "*que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido*". Es estos casos, la determinación de ese momento requiere ciertas aclaraciones según se trate de infracciones con pluralidad o no de actos, continuadas, de acción u omisión o de resultado, permanentes, etc.

En el apartado tercero del citado artículo 52 se recoge una regla elemental de interrupción del plazo de prescripción por instrucción de causa penal que, si bien no se ha plasmado en la Ley 40/2015, se desprende necesariamente de su regulación. En el apartado cuarto se introduce otro supuesto de interrupción del plazo de prescripción para aquellos casos en que los órganos competentes en materias conexas con la normativa de consumo inician un procedimiento sancionador para aplicar las sanciones previstas en su respectiva legislación pero, finalmente, consideran que los hechos deben ser sancionados como infracción del TRLGDCU por los órganos de consumo. Por tanto, resulta lógico que aquel primer procedimiento sirva para interrumpir la prescripción de la infracción de consumo, puesto que contra los mismos hechos se inició ya un procedimiento administrativo sancionador que atendía a la misma antijuricidad. Este principio trae causa del Derecho Penal, en el que se interrumpe la prescripción del delito incluso cuando en la causa se le calificara de manera distinta a como finalmente fue considerado y aunque por ello mismo haya cambiado el órgano judicial. Igual debe aceptarse en Derecho Administrativo sancionador, aunque aquí los distintos tipos de infracción estén en diversas leyes y la competencia esté repartida entre muchos órganos. Lo relevante es que la administración ya está persiguiendo en un procedimiento sancionador esa antijuricidad.

En el apartado quinto, y para mayor claridad, se recogen las previsiones del artículo 30 de la Ley 40/2015, respecto de la prescripción de sanciones. El apartado sexto, a su vez, establece el plazo de nueve meses para la caducidad y la posibilidad de que se acumulen dos procedimientos sancionadores hasta entonces tramitados separadamente, incluso por órganos diversos. Se ha considerado necesario ampliar el plazo máximo de caducidad de tres meses de la Ley 40/2015 para tener en cuenta las particularidades de los procedimientos de consumo, en el que es habitual tener que recabar información de una pluralidad de afectados que no se encuentran identificados de inicio.



En el apartado séptimo se han introducido distintas causas por las que los plazos de caducidad del procedimiento puedan ser suspendidos por la propia administración mediante resolución motivada. Serán aquellos casos en los que se precisen mayores tareas de investigación que incluyan, por ejemplo, la colaboración con otras autoridades nacionales o de la Unión Europea.

Por último, el apartado octavo establece, de conformidad con el principio de personalidad de la sanción, que la muerte extingue la responsabilidad administrativa, al igual que la penal. No obstante, es preciso tener en cuenta que en el ámbito de consumo pueden darse los casos en que la creación de sociedades para períodos y negocios concretos que se extinguen tras una vida intensa de infracciones de todo orden, dejando un reguero de problemas y procedimientos sancionadores. Si todavía se encuentra en período de liquidación habrá que suponer que las sanciones podrán hacerse efectivas. Pero si ya están liquidadas se plantean graves dificultades que el precepto propuesto pretende que no se conviertan en un fácil medio de impunidad, por lo que serán responsables solidarios los socios de la persona jurídica liquidada.

- Competencia territorial en el ámbito sancionador.

En el artículo 52 bis se aborda el tema de la distribución de competencias en el ámbito sancionador. En este sentido, se abordan dos planos distintos, el de la territorialidad de las legislaciones autonómicas sobre infracciones de consumo y el de la competencia territorial para imponer las sanciones en esta materia.

Respecto a la competencia para incoar y tramitar los procedimientos sancionadores hasta su resolución urge superar ciertas dificultades derivadas de la partición territorial de las competencias entre órganos de las diversas comunidades autónomas cuando los problemas tienen un ámbito suprarregional, nacional o internacional y tienen aptitud para afectar a la unidad de mercado y a la competencia en el mismo.

Pese a todo, sigue sin existir en nuestro Derecho un criterio general para localizar las infracciones administrativas y determinar en consecuencia la competencia en razón del territorio para la imposición de la sanción. Como quiera que el problema se presenta de forma aguda en relación con las infracciones que lesionan los intereses públicos protegidos por el TRLGDCU y leyes autonómicas similares, es necesario dar una solución que supere las limitaciones de la



reforma de 2006, máxime cuando se parte de que toda la ejecución de la defensa de las personas consumidoras, que incluye la imposición de las correspondientes sanciones, y parte de la legislación, que incluye la posibilidad de alguna regulación de las infracciones y sanciones, corresponde, en principio, a las comunidades autónomas.

Al abordar el tema ciñéndonos a la materia de consumo hay que tener en cuenta no sólo la posibilidad de infracciones que desbordan el ámbito espacial de cada comunidad autónoma, sino incluso el nacional con infracciones que en parte se han realizado fuera de nuestras fronteras y sin que los responsables tengan aquí su domicilio ni sus establecimientos. Además, se debe tener en cuenta que, frecuentemente, en el territorio de la comunidad autónoma receptora se comete, por el mismo sujeto o por otros de la cadena de valor como almacenistas, minoristas o fabricantes que utilizan materias primas ilegales suministradas por empresarios de otras comunidades, infracciones que no son más que la consecuencia de la primera realizada fuera, lo que precisa de una colaboración entre las distintas autoridades competentes en aras de garantizar una protección integral de los bienes jurídicos afectados.

En síntesis, las dificultades derivan de que la defensa de las personas consumidoras está confiada en gran parte a una pluralidad de ordenamientos y órganos territorialmente limitados, mientras que la unidad de mercado determina que, frecuentemente, se supere ese ámbito. Se pretende resolver esta situación, que en la actualidad está planteando graves problemas, sin disminuir lo más mínimo las competencias autonómicas, intentando, por el contrario, delimitarlas de forma que no se produzcan vacíos ni peligrosas situaciones de impunidad por indefinición de las competencias.

En el ámbito Europeo esta realidad es la que trata de superar el Reglamento (CE) 2017/2394, como se indica en su artículo primero que, al definir su objeto, señala que las autoridades competentes de los Estados miembros para la aplicación de la normativa de consumo de la Unión *“cooperarán y coordinarán acciones entre sí y con la Comisión para hacer cumplir dicha legislación y garantizar el buen funcionamiento del mercado interior, y para mejorar la protección de los intereses económicos de los consumidores”*.



Asimismo, es preciso tener en cuenta que la delimitación territorial de los órganos administrativos de las comunidades autónomas debe quedar confiado a su propia legislación. Tampoco es tema central el de la delimitación territorial de las competencias sancionadoras de las administraciones locales, cuestión en la que hay que tener en cuenta diversos factores y en los que los títulos estatales para abordar la cuestión sufren modulaciones, máxime si la concurrencia se produce entre administraciones locales de una misma comunidad autónoma.

A la hora de abordar este asunto en el Anteproyecto de Ley se ha partido del encuadramiento constitucional de las competencias en materia de consumo, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de cara a configurar un sistema que, con el máximo respeto a la distribución de competencias constitucional, resulte eficaz y efectivo para la protección de los derechos de las personas consumidoras.

Las comunidades autónomas gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, tal como señala el artículo 37 de la Constitución. Es el interés propio, el "interés respectivo", lo que debe quedar confiado a cada comunidad autónoma, y es ello lo que da su más profundo sentido a la territorialidad de las competencias y lo que, en consecuencia, debe orientar las diversas soluciones concretas sobre el ámbito territorial de las competencias autonómicas. Por consiguiente, debe tenderse a conceder potestad sancionadora a cada comunidad autónoma en la medida en que sea necesario para defender sus intereses y, por tanto, respecto de las infracciones que lesionan los intereses que tienen confiados.

La jurisprudencia constitucional ha hecho uso del artículo 137 de la Constitución en reiteradas ocasiones para precisar que *“la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado”* (STC 42/1981 FJ 2) o que las comunidades autónomas *“tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales”* (STC 25/1981 FJ 3).

Como consecuencia de lo anterior, el propio Tribunal Constitucional reconoce que *“la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico”* deben ser tenidos en cuenta a la hora de delimitar las competencias autonómicas (STC 71/1982 FJ 2) pues las



comunidades autónomas “*no han asumido, ni por la propia naturaleza de las cosas han podido asumir, una competencia (...) que respondan a un objetivo, esencialmente supraautonómico*” (STC 71/1982 FJ 1). Esta afectación supra autonómica es la que otorga legitimación constitucional a la actuación estatal, si bien teniendo en cuenta que “*dicha legitimidad se interrumpe en el momento mismo en que la actuación supraterritorial deja de ser el modo imprescindible de actuación pública*” (STC 71/1982 FJ 1).

En este sentido, la competencia estatal sobre las bases “*alcanza y engloba también aspectos puramente ejecutivos cuando se encuentren afectados directamente intereses supraautonómicos*” (STC 155/1993 FJ 6).

No obstante, hay que prevenir contra una utilización del criterio del interés respectivo que sirva para distorsionar el sistema de distribución de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad. A este respecto, conviene distinguir los excepcionales casos en que expresamente la Constitución distribuye competencias entre el Estado y las comunidades autónomas acudiendo directamente al interés respectivo, por ejemplo, en relación con puertos o aeropuertos u obras públicas de interés general de España o de la comunidad autónoma, como se dispone en los artículos 148.1.4 y 149.1.20 y 24 de la Constitución, y aquellos otros que acuden a fórmulas más concretas y en los que la idea del interés ya está concretada. En este segundo caso, que es el general, la idea del interés respectivo no puede servir para alterar las soluciones constitucionales.

Por todo esto, el Tribunal Constitucional ha tendido a limitar la aplicación del criterio del interés respectivo de manera que no sirviera para alterar lo expresamente dispuesto en la Constitución Española y los Estatutos sobre las respectivas competencias pues, como reconoce expresamente, “*el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales*” (STC 76/1983, FJ 2). La idea del interés respectivo y del interés general de España no debe servir, en efecto, para atribuir al Estado nuevas materias o competencias, pero en absoluto se puede prescindir de ese principio que, como mínimo, cumplirá una función como criterio interpretativo y, por lo que ahora nos afecta, es indudable, por lo pronto, que suministra un criterio válido y útil cuando se pretende abordar el tema de la distribución territorial de las competencias en materia de consumo.



Todas las competencias, sean normativas o ejecutivas, de las comunidades autónomas tienen, además de una delimitación material, una delimitación espacial y, en consecuencia, están circunscritas a su propio territorio, pues *"la conexión territorial de las competencias se incorpora a cada norma atributiva contenida en el Estatuto"* (STC 88/1989, FJ 1).

Esta delimitación territorial no está expresamente proclamada en la Constitución, aunque se deduce, no sólo del artículo 137 en los términos y condiciones examinados, sino de la misma naturaleza de las comunidades autónomas, que son *"corporaciones públicas de base territorial"* (STC 25/1981, FJ 2). Este mismo carácter de las comunidades autónomas hace que la territorialidad de sus competencias tenga un significado más profundo que la simple delimitación *"ratione loci"* de competencias entre órganos.

Además, *"esta referencia territorial, que, como criterio general, se encuentra en todos los Estatutos de Autonomía, viene impuesta por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades"* (STC 44/1984, FJ 2).

En esta materia deben tenerse muy en cuenta la reciente línea jurisprudencial reflejada en las sentencias del Tribunal Constitucional 79, 110, 111 y 119/2017, que resuelven varios recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, LGUM).

La LGUM, perseguía dos objetivos, la unidad de mercado en el territorio nacional y la liberalización de la actividad económica privada, mediante el establecimiento de límites a la regulación del acceso o al ejercicio de la actividad económica privada y la eficacia en todo el territorio nacional de las decisiones adoptadas por las autoridades de origen.

En relación con el "principio de eficacia nacional", el propio Tribunal Constitucional ha señalado que *"«los obstáculos y trabas» a la actividad económica que surgirían de lo que el preámbulo de la norma denomina «fragmentación del mercado nacional», no serían sino una consecuencia de la pluralidad regulatoria que se deriva del legítimo ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias estatutariamente atribuidas"* (STC 79/2017, FJ 11).



Sobre la base de su propia doctrina, el Tribunal Constitucional afirma, que *“la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado a pesar de la distribución territorial de las competencias normativas”*, como son: a) la reserva competencial al Estado de ámbitos materiales concretos de manera exclusiva y excluyente (entre otros, los recogidos en los apartados 6, 7, 8 o 9 del artículo 149.1 de la Constitución); b) el respeto del contenido esencial de derechos y libertades fundamentales; y c) el establecimiento en la Constitución de una serie de principios que limitan y enmarcan la acción de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias, por ejemplo, aquellos principios recogidos en el artículo 139 de la Constitución (STC 96/2013, FJ 4).

Si estas garantías que el Tribunal Constitucional denomina estructurales no son suficientes, *“aquella unidad puede igualmente promoverse a través de un ejercicio efectivo por el Estado de aquellas competencias horizontales que nuestra norma fundamental le ha reconocido (por ejemplo en los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE). En este sentido es posible diferenciar entre unas garantías estructurales y unas garantías dinámicas de la unidad económica. (...). Las segundas permitirían al Estado promover, en su caso, tal unidad –cuando las primeras «se demuestran insuficientes» para garantizarla (SSTC 96/2013, FJ 4 y 20/2016, FJ 3) –, a través de la decisión de ejercer sus competencias transversales”* (STC 79/2017, FJ 2).

Entre estas garantías dinámicas, el propio Tribunal Constitucional señala *“ la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), competencia que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal ampara, precisamente, todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la «unidad de mercado» (SSTC 118/1996, FJ 10, y 208/1999, FJ 6) o la «unidad económica» (SSTC 152/1988, FJ 2; 186/1988, FJ 2; 96/1990, FJ 3, y 146/1992, FJ 2). E, igualmente entre las garantías dinámicas, se encuentra la competencia del Estado para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) que habilita al Estado a intervenir normativamente a fin de imponer aquella. Así, a través del ejercicio efectivo de las competencias contenidas en los referidos títulos, el Estado promueve, en su caso, aquellos*



rasgos que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal caracterizan el mercado único” (STC 79/2017, FJ 2)

Si bien se reconoce que *“las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial”*, el Tribunal Constitucional señala que *“corresponde al Estado fijar los puntos de conexión, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. Tales puntos de conexión deben concretar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas, materializando la «vinculación directa» de la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico” (STC 79/2017, FJ 13).*

Asimismo, señala el Tribunal Constitucional que *“[I]o que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” (STC 235/2012, FJ 9).*

Sobre la base de esta jurisprudencia, cabe destacar lo siguiente: i) La unidad de mercado no es tanto una exigencia constitucional como una posibilidad que puede promoverse a través de los títulos competenciales del Estado, especialmente el 149.1.13; ii) Corresponde al Estado fijar los puntos de conexión ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses; y iii) Excepcionalmente, se podrá desplazar la titularidad de una competencia al Estado cuando una actuación requiera un grado de homogeneidad que únicamente pueda conseguirse con la atribución de la competencia a un único titular.



Partiendo de lo anterior, es preciso tener en cuenta que, desde sus decisiones iniciales, el Tribunal Constitucional tuvo en cuenta la intensa relación entre el “derecho del consumidor”, entendido como el *“conjunto de reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor”* (STC 71/1982) y la unidad de mercado.

Asimismo, también se señala la defensa de la competencia y la protección de los consumidores como dos aspectos “de la ordenación del mercado”. Si bien se pueden diferenciar ambos aspectos por cuanto *“el primero de ellos -la defensa de la competencia- se refiere a la regulación de la situación recíproca de las Empresas, productoras o distribuidoras, en el mercado, en el plano horizontal, es decir, las Empresas compiten en una situación que se quiere de igualdad en el mercado; mientras que el segundo aspecto -defensa de los consumidores- hace referencia a una situación distinta, en tanto que el consumidor aparece como destinatario de unos productos ofrecidos por las Empresas”* el propio Tribunal Supremo señala que *“esta diferencia general no obsta a la posibilidad de que, en la regulación relativa a la ordenación del mercado existan normas que se ocupen de cuestiones que pueden situarse en ambos campos”* (STC 88/1986, FJ 4).

En este contexto, señala igualmente el Tribunal Constitucional que la concurrencia de las normativas de defensa de las personas consumidoras con la de defensa de la competencia *“se produce en el mismo plano de generalidad de intervención de los poderes públicos en la disciplina del libre mercado. De ahí también la dificultad adicional de que, con frecuencia, las medidas protectoras de la libre competencia funcionen también como garantías de los consumidores, y el que medidas adoptadas para la protección de éstos no dejen de tener incidencia en el desarrollo de la libre competencia”* (STC 88/1986, FJ 4).

Reconocida la defensa de las personas consumidoras como una especie del género de las competencias de ordenación del mercado (STC 208/1999 FJ 5), su ejercicio por ordenamientos autonómicos puede incidir en las garantías que tradicionalmente caracterizan un mercado único, a saber, la libre circulación de personas y bienes y la igualdad sustancial de condiciones de ejercicio de la actividad económica. En definitiva, existe un riesgo serio de que la capacidad normativa y de ejecución reconocida a las comunidades autónomas en defensa de las personas consumidoras suponga una fragmentación del mercado nacional en determinados supuestos.



Cuando se pretenden sancionar infracciones que despliegan sus efectos en más de una comunidad autónoma surgen dificultades para determinar la ley aplicable, entre varias leyes autonómicas existentes o entre estas y la legislación estatal, y para atribuir la competencia sancionadora a una sola de las administraciones autonómicas. En esas dos vertientes, normativa y ejecutiva, las infracciones de consumo supracomunitarias plantean, conforme a lo ya expuesto, una cuestión de Derecho interregional que es competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.8 de la Constitución. En este sentido, las comunidades autónomas no son competentes para regular estos conflictos de Derecho interregional, ni pueden invocar su competencia en materia de consumo, ni en ninguna otra, para abordarlos, porque al hacerlo estarían superando el ámbito territorial de esas competencias de acuerdo con el principio de territorialidad. Por esta misma razón ninguna de ellas tiene inicial y estatutariamente competencia para sancionar infracciones que no se localicen exclusivamente en su territorio, sino que con la misma intensidad se conectan con el territorio de otra u otras autonomías.

En esta situación, y ante la realidad perfectamente normal de infracciones de consumo que se conectan territorialmente con varias comunidades autónoma, se debe adoptar una solución que permita aunar los distintos intereses públicos en juego.

Por consiguiente, lo primero que se debe abordar es precisamente la determinación de los criterios de localización, la elección del criterio de conexión territorial, lo que en nuestro tema se traduce, como habremos de ver, en la localización de las infracciones de consumo.

En suma, es constitucional y necesaria una norma estatal que aborde el tema de las infracciones de consumo suprarregionales, es oportuno que esa norma permita a las comunidades autónomas sancionar infracciones que desplieguen sus efectos en su territorio pero teniendo en cuenta la potencial extraterritorialidad de las mismas y que sólo excepcionalmente se atribuya a la Administración General del Estado esa competencia sancionadora cuando el interés público perseguido trascienda la propia defensa de las personas consumidoras al verse afectada la unidad de mercado.

Partiendo de lo anterior, los apartados primero y segundo del vigente artículo 47 del TRLGDCU tratan de enfrentar la tarea que corresponde al Estado de fijar puntos de conexión con arreglo



a los cuales pueda determinarse la administración competente para sancionar una determinada infracción, aunque de manera incompleta.

El 47.1 delimita el ordenamiento español frente a otros estados y acoge como criterio el del lugar de comisión de la infracción (*forum delicti commissi*). Sin embargo, no establece punto de conexión territorial alguno para resolver los conflictos interautonómicos.

El 47.2 traslada la teoría de la ubicuidad defendida en el ámbito penal, con alguna modulación, si bien no establece un foro competencial secundario para resolver las frecuentes situaciones de concurrencia de varias administraciones.

Además, establecer la competencia para sancionar infracciones que normalmente son de mera acción y de peligro abstracto, esto es, que se perfeccionan y consuman sin necesidad de producir un concreto resultado lesivo, justamente en el lugar en que manifiestan sus efectos perturbadores, va más allá del criterio penal que circunscribe el lugar a las conductas previstas en el tipo.

En todo caso son necesarios instrumentos que permitan la colaboración entre las distintas administraciones que puedan conocer de los hechos cuando desplieguen sus efectos en varias comunidades autónomas, como en el Anteproyecto de Ley se vienen a establecerse en el apartado cuarto del artículo 52 bis. En este sentido, es un principio básico de las relaciones interadministrativas el de cooperación, por el cual, de acuerdo con el artículo 140.1.d) de la Ley 40/2015, “*dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común*”. Igualmente, dentro del deber de colaboración de las administraciones, estas deben “[p]onderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones”, como dispone artículo 141.1.b) de la Ley 40/2015.

En el mismo sentido, es aplicable la técnica de cooperación mencionada en el artículo 144.1.e) de la misma ley, “*cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia*”. Por lo tanto, establecer un instrumento de cooperación entre las autoridades de consumo para la resolución de procedimientos de infracción sobre



hechos con efectos en varios territorios es plenamente ajustado al régimen que se contiene en la Ley 40/2015 en materia de cooperación administrativa, tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, habida cuenta de las circunstancias de hecho específicas que concurren y que hacen especialmente necesario el establecimiento de una actuación coordinada entre Administraciones Públicas.

Con el *forum delicti commissi* determinado conforme a la teoría de la ubicuidad, salvo la excepción de las infracciones relativas a incumplimiento de requisitos de establecimiento y personal, y con el establecimiento de mecanismos de cooperación en el seno de la Comisión Sectorial de Consumo, quedan, en principio, resueltos todos los problemas de competencia para sancionar las infracciones de consumo. No obstante, algunos casos quedan insatisfactoriamente resueltos, pues no se da respuesta a todos los intereses públicos en juego. En estos casos, nos encontramos ante ciertas infracciones que por sus caracteres o por la forma de comisión afectan necesaria y esencialmente a un interés de ámbito supraautonómico que de ninguna forma se circunscribe a las comunidades autónoma.

En determinados supuestos, la infracción de la normativa de consumo, como pieza esencial de la conformación del mercado, puede suponer una afectación no sólo a los intereses de las personas consumidoras, sino a la propia unidad del mercado y a la competencia efectiva en el mismo. En estos supuestos, la competencia sancionadora debe atribuirse a la Administración General del Estado que, además de ser a la que corresponde la defensa de los intereses públicos que ahí se ven perjudicados, es la que podría valorar más correctamente la infracción en su conjunto. Ocurre de igual forma cuando se deban sancionar infracciones generalizadas o generalizadas con dimensión en la Unión Europea, previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394 y que afectan, al menos, a tres Estados miembros.

En estos casos, nos encontramos ante la imposibilidad de fraccionar la actividad pública ejercida sobre, en nuestro caso, infracciones de carácter supraautonómicas, que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente a la Administración General del Estado, con capacidad de integrar intereses contrapuestos. Estos son los requisitos que el Tribunal Constitucional exige para admitir la competencia ejecutiva del Estado en ámbitos de competencia autonómica como la defensa de



los consumidores, al indicar que “[l]a *centralización estatal de determinadas funciones ejecutivas tan sólo, y de forma excepcional, sería válida cuando se acreditara que se convierte en la única vía posible para alcanzar la finalidad de una ley dictada al amparo de un título competencial legítimo*” (STC 85/2015, FJ 4).

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional se ha referido “a las *dificultades existentes para deslindar, ante una regulación concreta, lo que sea propio del ámbito "defensa de los consumidores" y lo que corresponda, más bien, a la "defensa de la competencia", dificultades que derivan, en parte, del propio concepto "defensa de los consumidores" ("amplio y de contornos imprecisos": SSTC 71/1982, FJ 1, y 15/1989, FJ 1) y también -ya en el ámbito que aquí más importa- del hecho de que ambas categorías -defensa de la competencia y defensa de los consumidores- remiten a otros tantos "aspectos de la ordenación del mercado", hasta el extremo de que, con frecuencia, "las medidas protectoras de la libre competencia funcionen también como garantía de los consumidores" y de que asimismo "medidas adoptadas para la protección de éstos no dejen de tener incidencia en el desarrollo de la libre competencia" (STC 88/1986, FJ 4)” (STC 228/1993, FJ 5).*

Dada esa estrecha relación entre ambos títulos, “*especies del género de las competencias de ordenación de mercado*” (STC 208/1999, FJ 5), y que el incumplimiento de la legislación en materia de protección de las personas consumidoras puede tener aptitud para distorsionar la competencia, en estos supuestos nos encontraremos ante un quebranto de la unidad de mercado, puesto que, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, “*la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 C.E.)*” es necesaria para “*alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone*” (STC 64/1990, FJ 3).

Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal ex art. 149.1.13 de la Constitución, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no sólo la normativa, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las



actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supra autonómico o en el conjunto del mercado nacional.

En definitiva, la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la “unidad del mercado”, proporcionando el título legítimo y la finalidad que la sentencia citada (STC 85/2015, FJ 4) exige para centralizar funciones ejecutivas.

En aras de la seguridad jurídica, y tomando como referencia normativa sentada sobre reparto competencial para garantizar la unidad de mercado, tal como la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, se establecen una serie de criterios que habrán de tenerse en cuenta a la hora de valorar si una infracción de la normativa de consumo puede afectar a la unidad de mercado y a la competencia en el mismo, tales como el número de consumidores y usuarios afectados, la cuota de mercado de la empresa que comete la infracción o los efectos sobre los competidores de la empresa infractora y sobre los consumidores y usuarios.

Asimismo, en relación con las infracciones que tienen efectos supranacionales, que afectan a miles de consumidores, con residencia en varios Estados miembros, se hace necesaria su instrucción y resolución en un único procedimiento sancionador, pues en caso alguno puede fraccionarse en ámbitos territoriales inferiores, tanto por afectar a intereses que exceden en mucho los propios de cada comunidad autonómica, como por las características del procedimiento sancionador, inmerso en criterios de oportunidad y cierta discrecionalidad, que en caso alguno garantizan resultados uniformes, lo que exige en los supuestos previstos en la norma una actuación homogeneizadora estatal con capacidad de integrar intereses contrapuestos.

Como consecuencia de lo anterior, es oportuno realizar algunas puntualizaciones sobre el texto propuesto.

Los dos primeros apartados del artículo 52 bis consagran la regla equivalente al *forum delicti commissi*. El apartado 3 recoge la llamada teoría de la ubicuidad. De su conjunto resulta que son



las comunidades autónomas las normalmente competentes para sancionar las infracciones de consumo. Más aún, serán ellas las que con normalidad sancionarán infracciones solamente realizadas en parte su territorio.

En el apartado tercero, el criterio de la ubicuidad se consagra adaptándolo a las características de las infracciones de consumo y, por tanto, en vez de hablar del lugar de la producción del resultado previsto por el tipo, se habla del lugar "en que se manifieste la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores y usuarios protegidos por la norma sancionadora". Además, del criterio de la ubicuidad se excluyen expresamente, por las razones antes indicadas, las infracciones relativas a los requisitos de los establecimientos e instalaciones o del personal para las cuales sólo regirá el criterio del lugar de la acción u omisión típica.

El principio de cooperación interadministrativa en el ámbito de consumo se positiviza en el apartado cuarto, de tal forma que se crearán mecanismos de cooperación en el seno de la Comisión Sectorial de Consumo para aquellos supuestos de concurrencia de competencias limitadas al ámbito territorial de cada autoridad de consumo.

No se considera oportuno establecer reglas de competencia para sancionar infracciones conexas. El concepto de infracción conexas, sobre la base del de delito conexo formulado por el artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim), podría recogerse con mayor o menor amplitud. Después de ello, cabría atribuir a una administración competente para sancionar determinada infracción la competencia para sancionar otra "conexa" que, en principio, no le correspondería, de manera similar a lo que hace el artículo 18 de la LECrim. Pero todo ello, en la materia que nos ocupa y para aplicarlo a las comunidades autónomas, supondría introducir una complejidad que no queda compensada por sus ventajas. Con la amplitud que se reconoce a la competencia de cada comunidad autónoma gracias al criterio de la ubicuidad, frecuentemente tendrá competencia para sancionar esas infracciones conexas, incluso realizadas por distintos sujetos, con tal de que parcialmente se puedan localizar en su territorio.

El apartado quinto legitima al órgano competente en materia de consumo estatal para requerir medidas para la cesación de las conductas infractoras a las comunidades autónomas



competentes, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Por su parte, en el apartado sexto, concretando ideas ya desarrolladas, se recoge una competencia sancionadora estatal para infracciones de ámbito nacional que puedan afectar a la unidad del mercado nacional y a la competencia en el mismo. Aunque inevitablemente se introducen algunos conceptos indeterminados, esta competencia se admite en términos que no permiten dudar que se trata de algo muy limitado que, además, debe interpretarse restrictivamente. Asimismo, se introducen una serie de criterios que reducen el supuesto a aquellas infracciones en que verdaderamente sólo la Administración General del Estado puede imponer correctamente la sanción, con mención a las infracciones previstas en el Reglamento (UE) 2017/2394. Por último, se extiende esta competencia a aquellas infracciones cometidas a través de internet cuyo responsable no se encuentre radicado en España, pues, partiendo del hecho de que estas infracciones tienen vocación pluriterritorial, se considera que únicamente la Administración General del Estado puede eficazmente reprimir las mismas.

- Oficina de Enlace.

En el artículo 52 ter se regula la oficina de enlace, que trae causa del Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) 2006/2004, (en adelante CPC), aplicable a partir del 17 de enero de 2020.

Según sus considerandos, este reglamento pretende reforzar la confianza de las personas consumidores mediante una aplicación más rápida, ágil y coherente de las normas relativas a su protección, al mismo tiempo que se evita una distorsión de la competencia para los comerciantes respetuosos de la ley.

Un mayor nivel de armonización que incluya una cooperación efectiva y eficaz en materia de ejecución entre las autoridades públicas competentes es, por tanto, necesario para detectar, investigar y ordenar el cese o la prohibición de las infracciones reguladas por el citado Reglamento.



Según el artículo 5.1 del CPC, cada Estado miembro designará una o más autoridades competentes y la oficina de enlace única responsables de su aplicación. Tal Oficina será responsable de coordinar las actividades de investigación y ejecución que realicen las autoridades competentes, en relación con las infracciones reguladas en el Reglamento.

Asimismo, el CPC establece unas facultades mínimas que deben disponer las autoridades competentes, entendiéndose por tales las designadas por un Estado miembro como responsables de que se cumpla la legislación de la Unión que protege los intereses de las personas consumidoras.

Respecto de las sanciones por infracciones del Derecho en materia de protección de las personas consumidoras, el CPC considera que constituyen una parte importante del sistema de control para su cumplimiento, ya que tienen un impacto directo en el grado de disuasión que se logra gracias a las medidas públicas de ejecución. Habida cuenta de que los regímenes nacionales de sanciones no siempre permiten tener en cuenta la dimensión transfronteriza de una infracción, las autoridades competentes, como parte de sus competencias mínimas, deben tener la facultad de imponer sanciones por las infracciones reguladas en el citado Reglamento. El Reglamento no exige a los Estados miembros que establezcan un nuevo régimen de sanciones para las infracciones que se regulan en el mismo, sino únicamente requiere a las autoridades competentes a que apliquen el régimen vigente para la misma infracción nacional, teniendo cuenta, en la medida de lo posible, la amplitud y el alcance efectivos de la infracción.

Los cinco apartados incluidos en el artículo 52 ter, obedecen a la necesidad de complementar el derecho europeo para su efectiva aplicación, designando el órgano que realizará las tareas de Oficina de Enlace, así como las condiciones y facultades de las autoridades competentes que garantizarán el cumplimiento de las normas en materia de protección de los consumidores. El último apartado, prevé la posibilidad de imponer multas coercitivas para garantizar el cumplimiento del mencionado Reglamento.

Viajes combinados

En relación con los viajes combinados, se llevan a cabo unas pequeñas modificaciones, dentro de la flexibilidad permitida por la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del



Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo, para actualizar la normativa teniendo en cuenta la evolución del sector.

Se modifica el apartado segundo del artículo 150 del TRLGDCU para concretar qué tipo de viajes quedan al margen de la regulación dada por la normativa a los viajes combinados. En estos supuestos, el cliente deberá ser informado expresamente de que el viaje contratado no se encuentra cubierto por la normativa sobre viajes combinados.

Asimismo, se modifica la letra k) del punto primero del artículo 151 del TRLGDCU para especificar que la falta de conformidad será únicamente respecto del contrato suscrito en relación con el viaje combinado. Si bien este aspecto ya se encontraba recogido en el espíritu de la norma, cabía la interpretación de falta de conformidad por aspectos subjetivos del viaje, no objetivos como pretende la Directiva en cuestión.

Por último, se modifica el régimen de garantías del artículo 161 del TRLGDCU. Se pasa de un régimen de garantías solidario por parte de organizadores y minoristas del viaje combinado a un régimen por el cual cada parte será responsable exclusivamente por su ámbito de gestión del viaje. No obstante, y de cara a no disuadir al viajero del ejercicio de sus derechos, tanto los organizadores como los minoristas podrán ser punto focal único al que el viajero dirija sus reclamaciones por el total de los servicios contratados. En estos casos, tanto organizadores como minoristas están obligados a gestionar las reclamaciones presentados, aun en el supuesto de que versen sobre servicios fuera de su ámbito de gestión. En caso de que no tramiten estas reclamaciones, se volvería al anterior régimen de responsabilidad solidaria.

2. Análisis jurídico

El artículo 51 de la Constitución establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de las personas consumidoras, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos Intereses económicos de los mismos. Asimismo, los poderes públicos deben promover su información y educación, fomentar sus organizaciones y oírlas en las cuestiones que puedan afectarles. Con el fin de dar cumplimiento al citado mandato



constitucional, el TRLGDCU dota a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa. Este texto responde a la evolución de nuestro derecho interno en materia de consumo y a la transposición de las directivas comunitarias dictadas en el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios que inciden en los aspectos regulados en él.

En consecuencia, este Anteproyecto de Ley se redacta principalmente con la finalidad de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por el Reino de España en virtud del derecho de la Unión Europea, y en concreto obedece a la transposición de la Directiva (UE) 2019/2161.

Esta directiva, que suponen un nuevo impulso en la protección de los consumidores y usuarios europeos, representa un esfuerzo de modernización de las normas europeas en este ámbito, incorporando nuevas medidas para lograr su cumplimiento efectivo, garantizando así un mercado único justo tanto para los consumidores como para las empresas. Estas normas consolidan el “nuevo marco para los consumidores”, presentado por la Comisión Europea en su Comunicación de 11 de abril de 2018. Desde la perspectiva española, estas normas se incluyen en el eje estratégico “Garantizar los derechos de la ciudadanía en el nuevo entorno digital” de España Digital 2025.

La Directiva (UE) 2019/2161 atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de la legislación en materia de protección de las personas consumidoras y pretende favorecer una mejor implementación de las normas en materia de consumo subsanando carencias como la falta de conocimiento que sobre los derechos de los consumidores tienen no solo buena parte de los empresarios si no también, los propios consumidores, así como procurando una mejora en el ejercicio de dichos derechos, estipulando para ello medios de reparación efectiva que actúen cuando los consumidores ven lesionados sus derechos y también a través del establecimiento de un régimen sancionador eficaz, proporcional y disuasorio. Actualizando, a la vez, la legislación protectora de los derechos de los consumidores a la nueva realidad digital en continua evolución.

La adopción de las normas para la implementación en nuestro ordenamiento jurídicos de esta Directiva supone otorgar al sistema una mayor seguridad jurídica que redundará en beneficio de



consumidores y empresarios por cuanto la armonización de las normas, a nivel europeo, favorece el comercio transfronterizo en línea, al dotar a consumidores y empresarios de una mayor confianza en sus relaciones comerciales. Asimismo, los cambios introducidos en el régimen sancionador, con la finalidad de mejorar la aplicación efectiva, eficiente y coordinada de la normativa de protección de las personas consumidoras, promueve la unidad de mercado y la igualdad de las condiciones básicas de la actividad económica.

En cuanto a su contenido, ha sido objeto de un pormenorizado análisis en el apartado anterior.

A continuación, se adjuntan las tablas de correspondencia entre las disposiciones de la Directiva y del Anteproyecto de Ley, para facilitar la valoración de la correcta incorporación de las Directivas.

CUADROS CORRESPONDENCIA ARTÍCULOS

Directiva (UE) 2019/2161	Anteproyecto de Ley XX/XXXX	TRLGDCU/LCD/LOCM
Artículo 1. Modificaciones de la Directiva 93/13/CEE		
Nuevo artículo 8 ter.	Artículo único. Punto Cuatro	Artículo 47.1 i), 48 y 49 del TRLGDCU
Artículo 2. Modificaciones de la Directiva 98/6/CE		
Nuevo artículo 6 bis.	Disposición Final 2ª	Artículo 20.1 de la LOCM.
Modificación artículo 8.	Artículo único. Punto Cuatro	Artículo 47.1 e), 48 y 49 del TRLGDCU
Artículo 3. Modificaciones de la Directiva 2005/29/CE		
Modificación artículo 2.1.c)		Artículo 19.2 del TRLGDCU. Dentro del concepto general de “bienes” se entienden incluidos tanto los tangibles como los intangibles (contenidos digitales), al igual que dentro del concepto general de



		“servicios” se entienden incluidos los digitales.
Nuevo artículo 2.1.m)	Artículo único. Punto Cinco	Artículo 59 bis.3 del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.1.n)	Artículo único. Punto Cinco	Artículo 59 bis.3 del TRLGDCU
Modificación artículo 3.5 y 3.6	Artículo único. Punto Uno Disposición Final 1ª Punto Cuatro	Artículo 19.7 del TRLGDCU y artículo 31.4 de la LCD
Nuevo artículo 6.2.c)	Disposición Final 1ª Punto Uno	Artículo 5.3 de la LCD
Modificación artículo 7.4.d)	Artículo único. Punto Dos	Artículo 20.1.d) del TRLGDCU
Nuevo artículo 7.4.f)	Artículo único. Punto Dos	Artículo 20.1.f) del TRLGDCU
Nuevo artículo 7.4 bis	Artículo único. Punto Dos	Artículo 20 3 del TRLGDCU
Nuevo artículo 7.6	Artículo único. Punto Dos	Artículo 20. 4 del TRLGDCU
Nuevo artículo 11 bis	Artículo único. Punto Tres	Artículo 20 bis del TRLGDCU
Modificación artículo 13	Artículo único. Punto Cuatro	Artículo 47.1 l), 48 y 49 del TRLGDCU
Modificación anexo I	Disposición Final 1ª Puntos Dos y Tres	Artículo 26.2 y artículo 27.6, 7 y 8 de la LCD
Artículo 4. Modificaciones de la Directiva 2011/83/UE		
Modificación artículo 2.3)		Artículo 59 bis.1.a) y 59 bis.2 del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.4 bis)		Artículo 59 bis.1.h) del TRLGDCU
Modificación artículo 2.5)		Artículo 59 bis.1.f) del TRLGDCU
Modificación artículo 2.6)		Artículo 59 bis.1.g) del TRLGDCU
Modificación artículo 2.11)		Artículo 59 bis.1.d) del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.16)		Artículo 59 bis.1.o) del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.17)	Artículo único. Punto Cinco	Artículo 59 bis.3 del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.18)	Artículo único. Punto Cinco	Artículo 59 bis.3 del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.19)		Artículo 59 bis.1.c) del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.20)		Artículo 59 bis.1.l) del TRLGDCU
Nuevo artículo 2.21)		Artículo 59 bis.1.ñ) del TRLGDCU
Modificación artículo 3.1		Artículo 59,92 y 59 bis.1.f) y g) del TRLGDCU
Nuevo artículo 3.1 bis		Artículo 59, 92 y 59 bis.1.f) y g) del TRLGDCU
Modificación artículo 3.3.k)		Artículo 93.k) del TRLGDCU
Nuevo artículo 3.3.n)	Artículo único. Punto Siete	Artículo 93.n) del TRLGDCU
Modificación artículo 5.1.e)	Artículo único. Punto Seis	Artículo 60.2.e) del TRLGDCU
Modificación artículo 5.1.g)	Artículo único. Punto Seis	Artículo 60.2.i) del TRLGDCU
Modificación artículo 5.1.h)	Artículo único. Punto Seis	Artículo 60.2.j) del TRLGDCU
Modificación artículo 6.1.c)	Artículo único. Punto Ocho	Artículo 97.1.c) del TRLGDCU
Nuevo artículo 6.1.e bis)	Artículo único. Punto Ocho	Artículo 97.1.f) (TRLGDCU)
Modificación artículo 6.1.l)	Artículo único. Punto Ocho	Artículo 97.1.n) del TRLGDCU
Modificación artículo 6.1.r)	Artículo único. Punto Ocho	Artículo 97.1 s) del TRLGDCU
Modificación artículo 6.1.s)	Artículo único. Punto Ocho	Artículo 97.1.t) del TRLGDCU
Modificación artículo 6.4	Artículo único. Punto Ocho	Artículo 97.4 del TRLGDCU
Nuevo artículo 6 bis	Artículo único. Punto Nueve	Artículo 97 bis del TRLGDCU



Modificación artículo 7.3	Artículo único. Punto Once	Artículo 99.3 del TRLGDCU
Modificación artículo 8.4	Artículo único. Punto Diez	Artículo 98.4 del TRLGDCU
Modificación artículo 7.8	Artículo único. Punto Diez	Artículo 98.8 del TRLGDCU
Nuevo artículo 9.1 bis	Artículo único. Punto Doce	Artículo 102.1 del TRLGDCU
Modificación artículo 9.2	Artículo único. Punto Catorce	Artículo 104 del TRLGDCU
Modificación artículo 10.2	Artículo único. Punto Quince	Artículo 105.2 del TRLGDCU
Nuevo artículo 13.4	Artículo único. Punto Dieciseis	Artículo 107.4 del TRLGDCU
Nuevo artículo 13.5	Artículo único. Punto Dieciseis	Artículo 107.5 del TRLGDCU
Nuevo artículo 13.6	Artículo único. Punto Dieciseis	Artículo 107.6 del TRLGDCU
Nuevo artículo 13.7	Artículo único. Punto Dieciseis	Artículo 107.7 del TRLGDCU
Nuevo artículo 13.8	Artículo único. Punto Dieciseis	Artículo 107.8 del TRLGDCU
Nuevo artículo 14.2 bis	Artículo único. Punto Diecisiete	Artículo 108.3 del TRLGDCU
Modificación artículo 14.4.b) i)	Artículo único. Punto Diecisiete	Artículo 108.5 b), 1º) del TRLGDCU
Modificación artículo 16.a)	Artículo único. Punto Trece	Artículo 103.a) del TRLGDCU
Modificación artículo 16.m)	Artículo único. Punto Trece	Artículo 103.m) del TRLGDCU
Modificación artículo 16		Libertad para los EEMM – No se ha hecho uso.
Modificación artículo 24	Artículo único. Punto Cuatro	Artículo 47.1 f),q) y r) 48 y 49 del TRLGDCU
Modificación artículo 29.1		Obligación de información a la Comisión – No requiere transposición.
Modificación Anexo I A	Artículo único. Punto Dieciocho	Anexo I A del TRLGDCU
Modificación Anexo I B	Artículo único. Punto Diecinueve	Anexo I B del TRLGDCU
Artículo 5. Información sobre los derechos de los consumidores.		Mandato a la Comisión – No requiere transposición.
Artículo 4. Presentación de informes por parte de la Comisión y revisión.		Mandato a la Comisión – No requiere transposición.
Artículo 7. Transposición.		No requiere transposición.
Artículo 8. Entrada en vigor.	Disposición Final 6ª	No requiere transposición.
Artículo 9. Destinatarios.		No requiere transposición.

3. Descripción de la tramitación



El anteproyecto de ley ha sido elaborado por la Dirección General de Consumo, adscrita al Ministerio de Consumo.

De conformidad con lo establecido en los artículos 133 de la Ley 39/2015 y 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se convocó, con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley de referencia, consulta pública para recabar la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

La consulta pública previa relativa a la transposición de la Directiva (UE) 2019/2161, estuvo abierta desde el 30 de junio de 2020 hasta el 15 de julio de 2020 y se recibieron un total de doce aportaciones

El anteproyecto de ley fue distribuido entre las Direcciones Generales de Consumo de las comunidades autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, cuyas observaciones han sido valoradas.

Con fecha 9 de febrero de 2021, mediante reunión del Consejo de Ministros y a propuesta del Ministro de Consumo se acordó:

Primero. Aprobar el Acuerdo por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente prevista en el artículo 27.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), del Anteproyecto de Ley por el que se modifica 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, para la transposición al ordenamiento jurídico español 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/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión que debe ser objeto de transposición, a más tardar, el 28 de noviembre de 2021 (artículo 7).



Segundo. Autorizar mediante el anterior acuerdo y de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2.a) de la citada Ley 50/1997, a requerir con carácter de urgencia la emisión de los informes de órganos consultivos que resulten preceptivos.

Con fecha xxxxx, el Anteproyecto de Ley se sometió al pertinente trámite de audiencia e información pública a que se refiere el artículo 26 de la citada Ley 50/1997.

Posteriormente, con fecha xx de xx, se ha procedido a recabar los informes siguientes:

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

El Anteproyecto de Ley se adecua al orden de distribución de competencias, al dictarse al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª, 13ª y 16ª de la Constitución Española.

2. Impacto Económico y Presupuestario

Desde el punto de vista del impacto económico y en lo que se refiere a los efectos sobre la economía en general, cabe destacar que esta norma tendrá efectos positivos para los consumidores y usuarios y también para los empresarios, en cuanto que aporta seguridad jurídica a las relaciones de consumo, lo que favorece el intercambio comercial entre ambos y dar coherencia y eficacia a la respuesta sancionadora ante los incumplimientos de los derechos de los consumidores.

Igualmente, esta nueva regulación contribuirá a consolidar el funcionamiento del mercado interior de la Unión Europea y a generar una mayor confianza de todos los sectores afectados en cuanto al comercio transfronterizo.

Desde una perspectiva estrictamente presupuestaria, el Anteproyecto de Ley no implica incremento de gasto, ni disminución de ingreso alguno para la Hacienda Pública estatal.

La norma tiene efectos positivos sobre la competencia, en cuanto que la seguridad jurídica que aporta a las relaciones empresario-consumidor favorece no sólo los actos de consumo



domésticos sino también el comercio transfronterizo en línea. Asimismo, las modificaciones incluidas respecto del régimen sancionador ahondan en la competencia efectiva en el mercado, al eliminar barreras que puedan afectar a la unidad de mercado.

Este Anteproyecto de Ley no afecta a las cargas administrativas, ni a los presupuestos.

3. Impacto de género

Este Anteproyecto de Ley contiene diversas modificaciones de carácter técnico dirigidas a la transposición en la normativa interna de una Directiva comunitaria que incorpora disposiciones sin impacto por razón de género.

4. Otros impactos considerados (infancia, adolescencia o familia)

Esta ley supone un importante paso en materia de protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios afectando a todos ellos de manera uniforme, sin que las disposiciones que lo integran conlleven otro tipo de impactos relevantes sobre la infancia, adolescencia o la familia.