

# 9/21

## *dictamen*

Sobre el Anteproyecto de Ley

de Estatuto de las personas consumidoras y  
usuarias

Bilbao, 1 de octubre de 2021



CES  
EGAB

Consejo Económico  
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

## Dictamen 9/21

---

## I.- INTRODUCCIÓN

---

El día 1 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley elaborado por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 10.28 del Estatuto de Gernika, que confiere competencia exclusiva en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias, sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia. Tratándose de una materia pluridisciplinar, constituye un ámbito donde concurren diversos títulos competenciales específicos, incluida la competencia estatal para dictar las bases y la coordinación de la planificación general de la economía, de la sanidad y condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimientos de los deberes. La finalidad del anteproyecto es la de regular la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, sustituyendo la actual regulación, recogida en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, que quedaría así derogada. Resultará también derogado el Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias.

El día 1 de septiembre se dio traslado del Anteproyecto de Ley a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Social, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. La Comisión de Desarrollo Social se reunió en sesión de trabajo el día 24 de septiembre para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó emitir Proyecto de Dictamen, que se elevó al Pleno del CES Vasco el día 1 de octubre de 2021 donde se aprobó por unanimidad.

## II.- CONTENIDO

---

El texto del Anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias consta de una Exposición de Motivos, 158 artículos, distribuidos en 7 Títulos, y 3 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

La **Exposición de Motivos** comienza con la explicación de las razones que motivan la elaboración de una nueva regulación del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias y que se centran en la modificación sustancial de la protección de los derechos en materia de consumo, tanto por la modificación de la realidad social sobre la que debe de actuar como por la importante ampliación del acervo jurídico producido, particularmente en la Unión Europea, en los últimos 15 años. Asimismo, se ha modificado el marco normativo estatal en el que se inserta la normativa autonómica de consumo y, a nivel organizativo interno, se ha creado el Instituto Vasco de Consumo-Kontsumobide, que asume con carácter general todas las competencias y funciones que con anterioridad correspondían al órgano del Gobierno Vasco competente en materia de consumo.

A nivel de principios, la protección de los intereses de las personas consumidoras y usuarias se consagra como uno de los principios rectores de la política social y económica, que exige disponer de un marco jurídico adecuado para garantizar la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos, con especial atención a la información y a la educación, y en virtud a lo dispuesto por la Constitución española, es una obligación de todos los poderes públicos, que atañe tanto al nivel estatal, como autonómico y local.

Seguidamente, procede a detallar las cuestiones más novedosas abordadas por la nueva regulación y a efectuar un rápido recorrido del contenido de la nueva Ley.

### **Cuerpo Dispositivo**

El Cuerpo dispositivo del Anteproyecto de Ley contiene las siguientes disposiciones:

#### ***TÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES (art. 1-3)***

#### ***TÍTULO II. - COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE EUSKADI (Art.4-11)***

Capítulo I.- Competencias de las Administraciones

Capítulo II.- La Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi

#### ***TÍTULO III.- DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS (Art. 12-81)***

Capítulo I.- Disposiciones Generales

Capítulo II.- Derecho a la protección frente a riesgos que afecten a la salud y la seguridad

Capítulo III.- Derecho a la protección de los intereses económicos y sociales

Capítulo IV.- Derecho a la reparación del daño

Capítulo V.- Derecho a la información de las personas consumidoras y usuarias

Capítulo VI.- Derecho a la educación y a la formación en materia de consumo

Capítulo VII.- Derecho de representación, participación y consulta

Capítulo VIII.- Derechos lingüísticos

#### ***TÍTULO IV.- ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE CONSUMO (Art. 82-93)***

Capítulo I.- Disposiciones generales

Capítulo II.- Tramitación de quejas, reclamaciones y denuncias

Capítulo III.- Mediación

Capítulo IV.- Arbitraje

**TÍTULO V.- ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE VIGILANCIA Y CONTROL (Art. 94-110)**

Capítulo I.- Medidas de carácter general

Capítulo II.- Medidas provisionales en caso de riesgo

Capítulo III.- Toma de muestras y práctica de análisis

**TÍTULO VI.- LA INSPECCIÓN DE CONSUMO (Art. 111-123)**

**TÍTULO VII.- POTESTAD SANCIONADORA (Art. 124-158)**

Capítulo I.- Disposiciones generales

Capítulo II.- Tipificación de las infracciones

Capítulo III.- Calificación de las infracciones

Capítulo IV.- Sanciones

Capítulo V.- Responsabilidad por infracciones

Capítulo VI.- Prescripción y caducidad

**DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Disposición Transitoria Primera

Disposición Transitoria Segunda

Disposición Transitoria Tercera

**DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**DISPOSICIÓN FINAL**

### **III.- CONSIDERACIONES GENERALES**

---

Se somete a la consideración de este Consejo el Anteproyecto de Ley de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, cuyo objeto es la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de Euskadi. Este nuevo texto legal se dirige a sustituir a la actual norma reguladora de la materia, la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, que quedará derogada con la aprobación de la nueva ley.

La exposición de motivos del anteproyecto justifica la necesidad de la elaboración de un nuevo texto legal en el cambio sustancial de la perspectiva de la protección de los derechos en materia de consumo, tanto por la modificación de la realidad social sobre la que tal producción normativa ha de actuar, como por la importante ampliación del acervo jurídico producido en los últimos años, especialmente en el entorno de la Unión Europea.

Efectivamente, durante los 18 años que median entre la ley actualmente vigente y el anteproyecto de ley que examinamos, tanto el marco normativo como las prácticas de

consumo han experimentado profundos cambios.

En el frente jurídico, es sobre todo la proliferación de la normativa comunitaria en materia de consumo la que ha generado importantes cambios regulatorios. Esta normativa ha experimentado una notable evolución a lo largo del tiempo, desarrollándose en función de distintos impulsos legislativos, desde una posición inicial de precariedad como vía para la armonización de determinados aspectos relativos a los derechos de los consumidores y política de acompañamiento de la realización del mercado interior, a una política con entidad propia, sólidamente asentada e incardinada en los Tratados a partir de las modificaciones operadas, sobre todo, por los Tratados de Amsterdam y de Lisboa, de 1997 y 2007 respectivamente. Resultado de ello, se han producido en los últimos años un gran número de normas en materia de consumo, regulando numerosos sectores y estableciendo mecanismos de protección dirigidos a facilitar la ejecución real y efectiva de los derechos afectados.

El marco normativo de referencia se ha visto, asimismo, alterado por la modificación de la normativa estatal durante la vigencia del actual Estatuto de las personas consumidoras y usuarias. Procede, en este contexto, destacar la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y otras leyes complementarias, que refundió 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 en la materia, estableciendo un marco de normativa básica y disposiciones dictadas al amparo de las competencias exclusivas estatales, que condicionan el desarrollo normativo autonómico. Por ello, se suscitan ciertas dudas sobre si algunas de las regulaciones establecidas en este anteproyecto no estarían rebasando los límites de este marco normativo básico (en materia de consumo, procesal, civil y administrativo) y europeo; a modo de ejemplo, cabe citar los artículos 40, 43, 62, 101, 103, 125, 148, 151, 153, 154, 157, por lo que aconsejamos un repaso depurado del texto en ese sentido.

En cuanto a la envergadura de la evolución durante estos años de las prácticas de consumo, baste observar la incidencia que la pandemia ha ejercido sobre los patrones de consumo en los últimos 18 meses, muchos de ellos con vocación de permanencia, más allá de las circunstancias puntuales que los han motivado, para darse cuenta de la rapidez e intensidad de las transformaciones.

El avance implacable de la tecnología y la digitalización en las relaciones de consumo, la configuración de los mercados, las transformaciones en los modos a través de los cuales se lleva a cabo la distribución comercial, la contratación, los medios de pago, el desarrollo del crédito y un largo listado de nuevos elementos ofrecen nuevas oportunidades, pero también nuevas problemáticas y retos, particularmente para los miembros más vulnerables de la sociedad, a los que la política de protección y defensa del consumidor ha de estar atento y responder del modo más eficiente posible.

La sensibilidad del consumidor hacia las más recientes tendencias, coherentes con un consumo más responsable, sostenible y respetuoso con el medio ambiente, exigen un compromiso de la política de consumo con nuevos valores y principios, y su reflejo normativo.

Consideramos que la iniciativa legislativa adoptada por el Gobierno Vasco para llevar a cabo una nueva regulación en materia de protección y defensa de las personas consumidoras y

usuarias es oportuna y necesaria tanto para adaptar la misma al nuevo marco normativo de referencia como para responder a los cambios que el transcurso del tiempo ha generado en las formas de consumir y de percibir el consumo, y permitir ofrecer a los operadores y sujetos de las relaciones de consumo de Euskadi una normativa perfectamente alineada con la imperante en nuestro entorno europeo y con formulaciones jurídicas adaptadas a las nuevas realidades del mercado y las nuevas sensibilidades y tendencias en el consumo.

Habiendo valorado positivamente la adopción de la iniciativa legislativa para la elaboración de un nuevo texto legal de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, estimamos oportuno expresar sobre su contenido las consideraciones específicas que se exponen a continuación.

## IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

---

### Artículo 3.- Definiciones

En el apartado h) se definen los servicios de carácter básico de interés general. Consideramos que deben, también, incluirse los servicios de telefonía.

Art. 3 h): Servicios de carácter básico de interés general: los de suministro de agua, gas, electricidad, servicios de telefonía, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos, así como aquellos que legalmente se determinen.

En el apartado q) se define lo que a los efectos de la nueva ley se entenderá por *reclamación*. Consideramos que la definición de *reclamación* recogida por esta disposición ignora la labor de las asociaciones de personas consumidoras en la interposición de reclamaciones, la cual debería de tener reflejo en la definición de la “*reclamación*” que se ofrece en el anteproyecto. El propio artículo 85, señala expresamente que “*las personas consumidoras y usuarias, directamente o por medio de las asociaciones que las representan, tienen derecho a hacer llegar a la administración quejas, reclamaciones y denuncias en materia de consumo.*”

### Artículo 10.- Funciones

Planteamos a continuación varias propuestas relacionadas con la redacción de la enumeración de las funciones de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi que el artículo 10 efectúa:

En el apartado a) se propone especificar que la función que se atribuye a la Comisión de debatir y analizar los proyectos de disposiciones normativas se ejerza “elaborando estudios e informes sobre éstos”.

a) Debatir y analizar, elaborando estudios e informes, sobre los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo de esta ley y, en general, sobre las disposiciones normativas que afecten a los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias.

En el apartado b) planteamos dos cuestiones:

- Primera. Especificar que las asociaciones que serán propuestas para participar en órganos y organismos en los que deban estar representadas las personas consumidoras y usuarias son las asociaciones de personas consumidoras y usuarias.
- Segunda. La mejora de su redacción, puesto que en su formulación actual la disposición es confusa por varios motivos. Por un lado, porque de la redacción actual parece inferirse que las cooperativas sólo pueden estar incluidas en las confederaciones, cuando parece lógico pensar que también podrían estar incluidas en los otros tipos de organización que menciona, en cuyo caso, convendría modificar la redacción, indicando “o cooperativas integradas en cualquiera de ellas”. La lectura de la norma suscita, también, la cuestión de por qué razón una cooperativa, que esté integrada en una organización, debería tener preferencia para ocupar un puesto en la Comisión Consultiva.

Entendemos que los problemas de redacción y comprensión de la norma podrían resolverse, evitando la confusa especificación de “federaciones, confederaciones o cooperativas integradas en las mismas” a la que nos acabamos de referir y sustituyéndola por una remisión al artículo 60 del texto, el cual define, a los efectos de la nueva ley, el concepto de asociaciones de las personas consumidoras y usuarias. Este concepto incluye, según expresa el artículo 60, “...*las entidades sin ánimo de lucro constituidas al amparo de la legislación sobre asociaciones, así como sus federaciones y confederaciones, cuya finalidad sea la protección y defensa de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias y las entidades constituidas por personas consumidoras con arreglo a la legislación de cooperativas, entre cuyos fines figure necesariamente la educación y formación de sus socios...*”.

En el artículo 11, que regula la composición y funcionamiento de un órgano colegiado en materia de consumo como la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, parece haberse seguido esta línea, dado que se refiere exclusivamente a “las asociaciones de personas consumidoras y usuarias” sin recoger especificación alguna respecto de las federaciones, confederaciones y cooperativas.

- b) Proponer a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, (federaciones, confederaciones o cooperativas integradas en las mismas) según quedan definidas en el artículo 60, para participar en los órganos colegiados, organismos y entidades públicas o privadas, de ámbito autonómico, en los que deban estar representadas las personas consumidoras y usuarias.

En el apartado c) sugerimos especificar que las propuestas de interés en materia de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, que se formulen en el marco de las funciones de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, podrán adquirir la forma de propuestas normativas o de actuación o de intervención.

- c) Formular cuantas propuestas normativas o de actuación o intervención sean consideradas de interés en materia de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias y asesorar a Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.

### **Artículo 12. Derechos de las personas consumidoras y usuarias**

El artículo 12 establece los derechos de los que son titulares las personas consumidoras y usuarias, recogiendo en su apartado c) el derecho “a la reparación del daño sufrido como consecuencia de la adquisición o uso de bienes o servicios”.

Entendemos que es necesaria una matización para acomodar el reconocimiento de este derecho a la legislación vigente, puesto que la reparación del daño procederá o no procederá en función de lo que la legislación prevea para el supuesto de que se trate.

Por consiguiente, se propone la siguiente adición:

c) A la reparación del daño sufrido como consecuencia de la adquisición o uso de bienes o servicios **de conformidad con la legislación vigente.**

### **Artículo 13. Derechos objeto de especial protección**

Esta disposición prevé una orientación preferente en la actuación de los poderes públicos en la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en ciertas situaciones, y contempla, con esta finalidad, ciertos supuestos en los que se pondrá una especial atención.

En este contexto, sugerimos al legislador las siguientes adiciones:

En el apartado d) añadir una especial atención al etiquetado, la información, la publicidad la composición y la calidad de los productos farmacéuticos y de los medicamentos.

d) El etiquetado, la información, la publicidad, la composición y la calidad de los productos alimenticios, **de los productos farmacéuticos y de los medicamentos.**

En el apartado f) añadir: “las relaciones de consumo en otros servicios de carácter básico de interés general”.

f) Las relaciones de consumo en los servicios de telefonía, internet y otros servicios de comunicaciones electrónicas, así como los contratos celebrados a distancia y fuera del establecimiento comercial y los vinculados a financiación a las personas consumidoras y usuarias **y las relaciones de consumo en otros servicios de carácter básico de interés general.**

### **Artículo 19.- Responsabilidad de las personas consumidoras y usuarias**

Esta disposición establece que las actuaciones de los poderes públicos en materia de consumo, además de dirigirse a la protección y defensa de los derechos que en virtud de la norma les son reconocidos, habrán, igualmente, de encaminarse a que las personas consumidoras y usuarias asuman las responsabilidades que les correspondan, citándose, como tales, cinco situaciones en especial de asunción de responsabilidad por parte de las personas consumidoras y usuarias. A este respecto, este Consejo propone añadir un apartado adicional, que, contemplando una nueva situación de asunción de responsabilidad, y enlazando directamente con el principio de consumo responsable que proclama e informa el nuevo texto legal, ponga el foco sobre la ponderación y reflexión previa a la adquisición de productos, bienes y servicios, y sus características.

### Artículo 21.- Deber de informar sobre los riesgos

El Capítulo II del anteproyecto hace referencia al derecho a la protección frente a riesgos que afecten a la salud y la seguridad. Concretamente, el artículo 21 de dicho capítulo trata del deber de informar sobre los riesgos. Estimamos necesario insertar en este artículo una especial referencia a la necesidad de velar por el cumplimiento del artículo 41<sup>1</sup> de la Ley de Prevención y Riesgos Laborales en relación con las obligaciones de fabricantes, importadores y suministradores. En tanto que proveedores de máquinas, equipos, útiles de trabajo, productos y sustancias químicas de utilización en el ámbito laboral, entre otras obligaciones, vienen obligados a asegurar que no constituyen una fuente de peligro para el trabajador, envasar y etiquetar los mismos de forma que se permita su conservación y manipulación en condiciones de seguridad, y a suministrar la información que indique la forma correcta de utilización y los riesgos laborales derivados tanto de su uso normal como de su empleo inadecuado. Consideramos que tal referencia resulta pertinente en tanto en cuanto las empresas son potenciales compradores de elementos que pueden ser manipulados por las y los trabajadores.

Artículo 21: Las empresas productoras y proveedoras de bienes o servicios proporcionarán, por medios apropiados, dentro de los límites de sus respectivas actividades, información previa sobre los riesgos que puedan provenir de un uso previsible de los bienes o servicios, de conformidad con lo dispuesto por la normativa vigente y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

### Artículo 24,- Conformidad de los bienes y servicios

En el apartado segundo, letra c) planteamos dos consideraciones:

La disposición articula *la exactitud en el peso y la medida de los bienes* como un “derecho” de las personas consumidoras y usuarias, cuando la legislación, concretamente el *Real Decreto 1801/2008 de 3 de noviembre, por el que se establecen normas relativas a las cantidades nominales para productos envasados y al control de su contenido*, reconoce una tolerancia en esta materia, permitiendo que el peso informado no corresponda al 100% con el contenido. En consecuencia, consideramos que el apartado ha de modificarse para

---

<sup>1</sup>1. Artículo 41 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: Los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo están obligados a asegurar que éstos no constituyan una fuente de peligro para el trabajador, siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones, forma y para los fines recomendados por ellos.

Los fabricantes, importadores y suministradores de productos y sustancias químicas de utilización en el trabajo están obligados a envasar y etiquetar los mismos de forma que se permita su conservación y manipulación en condiciones de seguridad y se identifique claramente su contenido y los riesgos para la seguridad o la salud de los trabajadores que su almacenamiento o utilización comporten.

Los sujetos mencionados en los dos párrafos anteriores deberán suministrar la información que indique la forma correcta de utilización por los trabajadores, las medidas preventivas adicionales que deban tomarse y los riesgos laborales que conlleven tanto su uso normal, como su manipulación o empleo inadecuado.

Los fabricantes, importadores y suministradores de elementos para la protección de los trabajadores están obligados a asegurar la efectividad de los mismos, siempre que sean instalados y usados en las condiciones y de la forma recomendada por ellos. A tal efecto, deberán suministrar la información que indique el tipo de riesgo al que van dirigidos, el nivel de protección frente al mismo y la forma correcta de su uso y mantenimiento.

Los fabricantes, importadores y suministradores deberán proporcionar a los empresarios, y éstos recabar de aquéllos, la información necesaria para que la utilización y manipulación de la maquinaria, equipos, productos, materias primas y útiles de trabajo se produzca sin riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, así como para que los empresarios puedan cumplir con sus obligaciones de información respecto de los trabajadores.

2. El empresario deberá garantizar que las informaciones a que se refiere el apartado anterior sean facilitadas a los trabajadores en términos que resulten comprensibles para los mismos.”

formular un derecho a conocer el peso y la medida correctos de los bienes en lugar del derecho a la exactitud en el peso y la medida de los bienes que configura el anteproyecto.

Por otro lado, consideramos que resulta oportuno sustituir “suministro correcto de los servicios” por “prestación correcta de los servicios”.

Art. 24.2c): (La exactitud en el peso y la medida de los bienes y el suministro) Conocer el peso y la medida correctos de los bienes y la prestación correcta de los servicios.

#### **Artículo 25.- Documento justificativo de la relación de consumo**

Esta disposición pone de relieve el derecho de las personas consumidoras y usuarias a la entrega de la factura, correlativo a la obligación de expedición de factura, y algunos de los elementos que deben de constar en la misma. Además de hacer hincapié sobre el cumplimiento de los elementos exigidos por el ordenamiento jurídico, sugerimos matizar la indicación del precio final completo con la inclusión del desglose de la cuota tributaria y tipo impositivo aplicado.

Art.25: Las personas consumidoras y usuarias tienen derecho a la entrega de la factura u otro documento acreditativo de la relación de consumo, en el que consten la identificación de la empresa, las condiciones esenciales de la operación, el bien o servicio contratado, la fecha y el precio final completo, con desglose de la cuota tributaria y tipo impositivo aplicado, y demás elementos exigidos por la legislación aplicable.

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas, queremos llamar la atención del legislador sobre las dificultades que esta cuestión está planteando a las ventas automáticas y la necesidad de un periodo transitorio que permita la adaptación de la maquinaria implicada en este tipo de ventas para la emisión de los correspondientes tickets, en plena conformidad con las especificaciones legales. En ese sentido, nos parece muy adecuada y necesaria la disposición transitoria prevista en el anteproyecto.

#### **Artículo 31.- Acceso sin discriminación a los bienes y servicios**

Proponemos una adición al tenor de esta disposición para especificar que las empresas vienen obligadas a atender las demandas de las personas consumidoras y usuarias siempre que estas demandas se incardinan en el ámbito de la prestación de servicios propios de la actividad de la empresa de que se trate.

Art. 31: Las empresas que suministren bienes o presten servicios tienen obligación de atender, respecto de las prestaciones de servicios propios de la actividad de la empresa, las demandas de las personas consumidoras o usuarias cuando su satisfacción esté dentro de sus disponibilidades, quedando prohibida cualquier forma de discriminación por razón de nacionalidad o lugar de residencia o cualquier otro motivo personal, sin perjuicio de la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos.

#### **Artículo 32.- No discriminación en los precios en función del género**

El artículo 32 establece que no podrán asignarse diferentes precios a los productos o servicios que solamente se diferencien por el género de la persona destinataria. Apreciamos y compartimos en esta disposición el esfuerzo del legislador en aras del objetivo de la igualdad de mujeres y hombres. No obstante, estimamos que la formulación requiere cambios, puesto que en su formulación actual puede comprender productos o servicios que, referidos a uno

u otro género, comportan una diferencia sustantiva susceptible de asignación de un precio diferente. Así, por ejemplo, una camisa y una blusa no constituyen un producto diferenciado únicamente por el género de la persona destinataria, sino que constituyen productos diferentes.

#### **Artículo 35.- Servicios de atención a la clientela en las empresas**

El artículo 35 prevé en su apartado 2 la obligación para las empresas y profesionales que ofrezcan servicios que se cataloguen como “servicios de carácter básico de interés general” de poner a disposición de la clientela servicios de atención adicionales a los que corresponde cuando los servicios ofrecidos no entran en la categoría de “servicios de carácter básico de interés general”.

No resulta claro discernir a qué servicios se está haciendo referencia. ¿Se trata de “los servicios de carácter básico de interés general” a los que se refiere en el artículo precedente, el artículo 34 (servicios de carácter básico de interés general que se prestan en vivienda habitual), o los servicios definidos en el artículo 3? ¿Hablamos del suministro eléctrico, del gas o también de las oficinas de farmacia, por ejemplo? Resulta necesario conocer con precisión a qué “servicios de carácter básico de interés general” se está haciendo referencia porque ello entraña el cumplimiento de obligaciones añadidas respecto de la prestación de servicios no considerados “de carácter básico de interés general”. Así, respecto de los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias, en el artículo 79 se establece que las entidades que presten “servicios de carácter básico de interés general” deberán cumplir con las obligaciones en materia de bilingüismo atribuidas a las entidades públicas, que abarcan los rótulos, avisos y comunicaciones al público en general, las ofertas, promociones y publicidad, impresos, contratos de adhesión, entre otros.

Además de comportar un plus en las obligaciones, su cumplimiento pueda entrañar dificultades específicas según los sectores afectados por las obligaciones para los “servicios de carácter básico de interés general. Resulta necesaria una mayor precisión y clarificación de estos aspectos.

En el apartado 4, consideramos que la redacción resulta ambigua respecto del alcance del personal de los servicios de atención a la clientela que ha de contar con formación acreditada en materia de defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. Esta obligación se justifica respecto del personal en primera línea del servicio de atención al cliente, y proponemos que así se remarque en el texto, para que resulte perfectamente claro, y se eviten interpretaciones sobre la necesidad de que la totalidad del personal cuente con dicha formación.

#### **Artículo 45.- Información sobre precios**

Primera. De la lectura de la disposición, se desprende que resulta de obligado cumplimiento facilitar el precio de los bienes en establecimientos comerciales de forma accesible y sin necesidad de solicitar información complementaria, y, en especial, de forma visible desde el exterior respecto de los productos que se muestren en un escaparate, sin necesidad de entrar en el establecimiento. Consideramos oportuno llamar la atención del legislador sobre el carácter general y sin excepciones con que se formula esta obligación y que entendemos que puede resultar muy pertinente para determinado tipo de artículos, pero no para una aplicación sobre la generalidad de los sectores. Es por ello por lo que recomendamos contemplar en la norma la posibilidad de excepciones para los sectores en los que no resulte

adecuado.

Segunda. Se sugiere añadir a las salvedades establecidas a la no procedencia de la exigencia o cobro de un precio superior al anunciado el supuesto de cuando se acredite el error manifiesto del oferente de los productos o servicios.

Art. 45.4: No procederá la exigencia o el cobro de un precio superior al anunciado. Cuando exista discordancia entre los precios anunciados para un mismo producto o servicio, solo podrá exigirse el menor de ellos, salvo que se acredite error manifiesto o mala fe de la persona consumidora o usuaria o error manifiesto del oferente de los productos o servicios.

#### Artículo 49.- Tipos de actuaciones

Entre las actuaciones a llevar a cabo por Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y los ayuntamientos, se recoge en el apartado d) la actuación de promover espacios divulgativos sobre consumo en los medios de comunicación, ferias y otras manifestaciones públicas. Proponemos añadir la referencia al consumo responsable, coherente con la filosofía del anteproyecto de ley y las nuevas tendencias de consumo.

d) Promover espacios divulgativos sobre consumo y sobre consumo responsable en los medios de comunicación, ferias y otras manifestaciones públicas.

Proponemos una actuación adicional a incorporar a los tipos de actuaciones a llevar a cabo por Kontsumobide y los ayuntamientos: la relativa a la difusión del número de reclamaciones planteadas, con indicación de los sectores afectados, así como el número de estas que resultan estimadas. Se trata de una difusión justificada por razones de transparencia de la actuación de los poderes públicos y con finalidad estadística sobre el volumen de reclamaciones en materia de consumo.

h) Para favorecer la transparencia de la actuación pública, y con fines estadísticos, Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo dará difusión del número total de las reclamaciones planteadas, tanto de las presentadas como de las estimadas, con indicación de sus motivos y de los sectores afectados.

#### Artículo 50.- Difusión de reclamaciones

Proponemos varias modificaciones, y de diferente carácter, a la formulación del artículo 50, relativo a la difusión de las reclamaciones:

- Se propone sustituir al inicio del texto “Cuando sea conveniente” por “Cuando sea necesario”. Cuando la salud y la seguridad de las personas consumidoras y usuarias puedan verse comprometidas, la difusión de las reclamaciones implicadas no puede estar sujeta a un criterio de conveniencia sino de necesidad.
- Proponemos, también, reforzar el contenido de la difusión de las reclamaciones mediante la sustitución del carácter potestativo de la difusión de las reclamaciones por su obligatoriedad, a través de la correspondiente modificación verbal de la redacción, ampliando la información a difundir, mediante su extensión a los resultados de las reclamaciones, y haciendo hincapié en que la difusión abarcará a las reclamaciones planteadas con afectación de la salud, la seguridad o los intereses económicos y sociales de las personas consumidoras y usuarias o su derecho a la información.

Art. 50: Cuando sea necesario para garantizar la salud, la seguridad o los intereses económicos y sociales de las personas consumidoras y usuarias o su derecho a la información, Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo (podrá dar) dará difusión de las reclamaciones planteadas en ese sentido, sus motivos, las empresas objeto de reclamación y los sectores afectados, así como de los resultados de dichas reclamaciones, con respeto al derecho a la protección de datos personales, en los términos que se deriven de la legislación aplicable en la materia.

#### Artículo 56.- Objetivos de las actuaciones de educación y formación

Respecto de esta disposición, entendemos necesario ampliar la enumeración de objetivos a cuya consecución ha de orientarse la educación y la formación de las personas consumidoras y usuarias e incluir objetivos relacionados con el consumo respetuoso con el medio ambiente, la evitación del despilfarro alimentario, la sostenibilidad, la responsabilidad social, el fomento de la economía circular de los bienes de consumo hacia un consumo sostenible, y la familiarización de las personas más vulnerables con la digitalización de la banca y las nuevas formas de pago. Todos estos objetivos son coherentes con la orientación preferente de los poderes públicos hacia la protección de los derechos de las personas consumidoras vulnerables que establece el nuevo anteproyecto y con el principio de consumo responsable que proclama el artículo 17.

Artículo 56.1: La educación y la formación de las personas consumidoras y usuarias está orientada a favorecer los siguientes objetivos:

- d) Adecuar las pautas de consumo al principio de **consumo responsable y respetuoso con el medio ambiente, fundado en criterios de racionalidad, con evitación del despilfarro alimentario, de sostenibilidad y de responsabilidad social.**
- f) Fomentar la economía circular de los bienes de consumo hacia un consumo sostenible.
- g) Formar a las personas consumidoras y usuarias más vulnerables en la digitalización de la banca y en las nuevas formas de pago.

#### Artículo 70.- Funciones de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, en relación con el Título IV (arts. 82-93) Actuaciones administrativas en el ámbito de la resolución de conflictos de consumo y su Capítulo III.- Mediación

Apreciamos un desajuste entre las funciones que se reconocen a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias en relación con la gestión de conflictos en materia de consumo. El artículo 70 en su apartado d) reconoce expresamente la legitimación y capacidad de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias para la gestión de conflictos en materia de consumo, especialmente a través de la mediación.

Artículo 70: Las asociaciones de personas consumidoras y usuarias constituidas de conformidad con lo dispuesto en esta ley tendrán las siguientes funciones:

- h) La gestión de los conflictos en materia de consumo, especialmente a través de la mediación.

Sin embargo, no observamos que este reconocimiento adquiera reflejo en el Capítulo III, dedicado a la mediación, del Título IV, titulado “Actuaciones administrativas en el ámbito

de la resolución de conflictos de consumo”. Las asociaciones de personas consumidoras y usuarias no son mencionadas y únicamente se hace alusión a la intervención de los servicios correspondientes a la administración, esto es, la intervención de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y de los ayuntamientos. Esta exclusión podría estar relacionada con la referencia a las actuaciones administrativas que lleva por título el Título IV en el que se inserta el Capítulo II, dedicado a la mediación.

Proponemos un cambio en la rúbrica de este Título IV, para que pase a denominarse “**Actuaciones en el ámbito de la resolución de conflictos**”, y permita, así, incluir en el articulado a agentes, no pertenecientes a la administración, que intervienen en la gestión de conflictos a través de la mediación, junto con los agentes de la administración, Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y ayuntamientos, y reconocer, en coherencia con lo expresado en el artículo 70 d), el papel de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias en el capítulo dedicado a la mediación.

#### **Artículo 87.- Principios de actuación**

Estimamos importante incluir la gratuidad entre los principios de actuación en la actividad de mediación. La gratuidad del proceso ya viene especificada en el artículo 88.4, pero creemos que es importante incluirla, también, entre los principios de actuación.

Art. 87.1: La actividad de mediación se ajustará a los principios de voluntariedad, imparcialidad, neutralidad, **gratuidad** y confidencialidad.

Por otro lado, en cuanto al deber de confidencialidad, puede resultar oportuno matizar que éste no se extiende a hechos constitutivos de delito perseguibles de oficio.

Art. 87.6: Tanto la persona mediadora como las partes asumen un deber de confidencialidad y se comprometen a mantener el secreto sobre la mediación, de modo que no podrán revelar la información que hayan podido obtener como consecuencia de su participación en la mediación. **Sin embargo, la persona mediadora no estará sujeta al deber de confidencialidad cuando pueda revelar la existencia de hechos delictivos perseguibles de oficio.**

#### **Artículo 97.- Plan anual de campañas**

De acuerdo con lo establecido en esta disposición, las actuaciones desarrolladas en ejecución del plan anual de campañas de control de mercado de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, y sus resultados, podrán ser objeto de publicidad. Proponemos que esta publicidad sea obligatoria y no meramente discrecional mediante la sustitución del actual verbo “podrán” por “deberán”. Entendemos que de esta forma se da mejor cumplimiento a la finalidad de la norma, la mejora del funcionamiento de los sectores afectados y el refuerzo de la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

Art. 97.2: las actuaciones desarrolladas en ejecución del plan anual, así como su resultado, (podrán) **serán** ser objeto de publicidad, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de los sectores afectados y reforzar la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.

#### **Título VI. - La Inspección de Consumo (artículos 111-123)**

La adecuada y efectiva protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias requiere una actuación ágil por parte de los poderes públicos. Una rápida intervención de la

función inspectora a partir del momento de la interposición de la reclamación puede ser clave para detectar e impedir actuaciones contrarias a la normativa vigente en materia de consumo y defender los derechos de las personas consumidoras y usuarias, evitando que puedan eliminarse indicios de irregularidades que frustren estos objetivos.

Es por ello que consideramos oportuna la incorporación al anteproyecto de una disposición orientada en esta línea, contemplando la fijación de plazos de intervención de la actuación inspectora desde el momento en que se interpone la denuncia en Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.

#### **Artículo 113.- Identificación de la persona inspectora**

En el apartado 2 se contemplan dos excepciones a la regla general de que la persona inspectora, que se encuentre en el ejercicio de su función, se identifique ante la persona inspeccionada; justificadas por tratarse de entornos incompatibles con la identificación o por la posibilidad de que la finalidad de la inspección pudiera frustrarse.

Compartimos el planteamiento, pero entendemos que, una vez realizada la inspección, la persona inspectora ha de identificarse como tal por razones de transparencia y por motivos relacionados con el derecho de defensa que asiste a la persona o entidad inspeccionadas. Por consiguiente, proponemos incorporar en la norma la necesidad de identificación de la persona inspectora inmediatamente después de finalizar la inspección.

Art. 113.2: Se exceptúan de lo anterior aquellos supuestos en los que la inspección se realice en entornos incompatibles con la identificación (telemáticos, telefónicos, etc) o cuando la finalidad de aquella pudiera frustrarse por motivo de la identificación. **En estos casos, la identificación se realizará inmediatamente después de finalizar la inspección.** En el acta o informe que elabore dejará constancia de las causas y circunstancias que justifican su modo de actuación.

#### **Artículo 119.- Colaboración y auxilio a la inspección de consumo**

En cuanto a la obligación de las empresas del sector público, de las organizaciones empresariales y corporativas y de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias de facilitar la información que les sea solicitada por la inspección de consumo en el ejercicio de sus funciones, recomendamos añadir una cautela respecto del respeto al derecho a la protección de datos personales que establezca la legislación en la materia, (ello de forma análoga a como se prevé en el artículo 50 respecto de la difusión de las reclamaciones).

Art. 119.2: Las empresas del sector público de Euskadi, las organizaciones empresariales y corporativas, así como las asociaciones de personas consumidoras y usuarias facilitarán cualquier información que les solicite la inspección de consumo en el ejercicio de sus funciones, incluidos datos de carácter personal cuando sean imprescindibles, **con respeto al derecho a la protección de datos personales, en los términos que se deriven de la legislación aplicable a la materia.**

#### **Artículo 121.- Actas de inspección**

Este artículo establece los datos que deben de figurar en el acta que formaliza las inspecciones practicadas. En este contexto, nos parece necesario que el motivo de la inspección figure como parte del contenido del acta de inspección, y, sin embargo, no

observamos que esté mencionado en esta disposición, a menos que se esté haciendo referencia al mismo mediante la expresión “objeto de la intervención” del apartado e). Por consiguiente, es conveniente clarificar este extremo, y, en caso de que el apartado d) no haga referencia al motivo de la inspección, proponemos incorporarlo al texto de la disposición como un dato adicional a figurar en el acta de inspección en un apartado adicional.

#### **Artículo 125.- Ámbito objetivo**

En este artículo se prevé, con el siguiente tenor literal que: *los órganos competentes en materia de consumo previstos en el nuevo texto legal sancionarán además las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de las personas consumidoras y usuarias de los empresarios de los sectores que cuenten con regulación específica.*

Entendemos necesaria una clarificación del alcance de esta disposición en cuanto que existen actividades empresariales que cuentan con un marco regulador sectorial específico que sanciona las infracciones que vulneran los derechos de las personas consumidoras y usuarias, y del tenor de la disposición parece estarse contemplando una doble concurrencia competencial y sancionadora, que entendemos no debería, en su caso, ir más allá de una actuación complementaria y subsidiaria.

Adicionalmente, llamamos la atención del legislador sobre la terminología empleada al referirse exclusivamente a “*los empresarios*” que cuentan con regulación específica, y donde resulta necesario incorporar a “*las empresarias y “empresas” que cuenten con regulación específica.*

#### **Artículo 129.- Infracciones en materia de protección de la salud y seguridad de las personas consumidoras y usuarias**

La tipificación de las infracciones en materia de protección de la salud y seguridad de las personas consumidoras y usuarias del artículo 129 se expresa en su apartado 2 con el siguiente tenor literal: “*Las acciones u omisiones que, aunque no supongan incumplimiento formal de ninguna disposición, produzcan riesgos o daños efectivos para la salud o seguridad de las personas consumidoras y usuarias, ya sea de forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate.*”

Observamos que la catalogación como infracción de una acción u omisión se hace depender en el texto de la concurrencia o no concurrencia del “abandono de la diligencia y precauciones exigibles”. No obstante, no vienen definidos en la norma y constituyen conceptos indeterminados sin la concreción y precisión necesarias para la tipificación de la conducta infractora y salvaguarda de la seguridad jurídica, motivos por los que entendemos necesario solicitar mayor concreción y precisión.

#### **Artículo 139.- Sanciones a imponer y concordantes**

Nos llama la atención que se prevean como sanciones principales, la multa y el cierre del establecimiento, y no se incluya la prohibición o cese de la comercialización, siendo ésta una medida igualmente eficaz y más proporcionada que lo que puede ser, por ejemplo, el cierre del establecimiento cuando en el mismo se ofertan/prestan más productos o servicios respecto de los cuales no se ha cometido infracción alguna.

### Artículo 142.- Sanción accesoria de decomiso de mercancías

De acuerdo con esta disposición, las resoluciones sancionadoras podrán acordar el decomiso de mercancías que se encuentren en determinado tipo de condiciones: mercancías adulteradas, deterioradas, falsificadas, fraudulentas, no identificadas o que puedan suponer riesgo para las personas consumidoras o usuarias; y en su apartado 2, prevé que se pueda acordar el destino final que deba darse a las mismas, que en el caso de mercancías cuya utilización o consumo constituyera un peligro para la salud, consistiría en su destrucción.

Ante la diversidad de las circunstancias de las mercancías citadas en el apartado 1, nos preguntamos si el decomiso constituye la figura jurídica más adecuada a adoptar frente a todas ellas o si cabría contemplar diferentes figuras, en función de la urgencia de la retirada de la circulación de cada tipo de mercancía y de su posible destino final.

Respecto de la destrucción de las mercancías que constituyen un peligro para la salud, proponemos añadir en el apartado 2 la necesidad de una motivación y acreditación de la existencia del riesgo que justifique la adopción de la medida.

Art. 142.2: La resolución acordará el destino final que deba darse a las mercancías decomisadas. En todo caso, dichas mercancías deberán destruirse si su utilización o su consumo constituyen un peligro para la salud. La adopción de estas medidas requerirá de una motivación y acreditación suficiente de la existencia del riesgo para las personas consumidoras y usuarias que justifiquen su adopción.

### Artículo 143.- Sanción accesoria de publicidad y Artículo 149.- Publicación de infracciones cometidas

El artículo 143 prevé la posibilidad de dar publicidad a la resolución sancionadora en materia de consumo, a modo de “sanción accesoria de publicidad”, por razones de ejemplaridad y en evitación de futuras infracciones. De forma similar, en el artículo 149 se prevé la publicación de las infracciones que hayan sido objeto de resolución firme en vía administrativa.

Compartimos el espíritu de ambas normas, pero consideramos necesario, no obstante, matizar el momento temporal de la acción de difusión que contemplan. Es importante indicar que la difusión únicamente se pueda producir una vez que las resoluciones sancionadoras, así como las infracciones sobre las que versan, hayan adquirido firmeza y quede postpuesta mientras permanezca abierta la vía del recurso. No solo de carácter administrativo, sino también contencioso-administrativo, con la finalidad de evitar las consecuencias perjudiciales que para la empresa implicada entrañaría una sanción accesoria de publicidad a una resolución sancionadora que resulta posteriormente anulada.

### Artículo 147.- Circunstancias mixtas

Dentro de la sección que regula la graduación de las sanciones, el anteproyecto contempla la existencia de circunstancias agravantes, atenuantes y mixtas. Los conceptos de circunstancias agravantes y circunstancias atenuantes constituyen categorías ampliamente conocidas en derecho, que no plantean dudas respecto de su papel en la graduación de las sanciones. Sin embargo, el concepto de circunstancias mixtas, aun cuando lo podamos intuir, requiere de una explicación expresa, máxime cuando se sitúa en el régimen sancionador del anteproyecto, lo que exige concreción y precisión en la regulación.

Estimamos necesaria una definición del concepto de circunstancia mixta en el artículo 147 y un mayor desarrollo de esta norma sobre la incidencia en la cuantía y extensión de las sanciones de cada una de las circunstancias mixtas, que en la redacción actual son meramente citadas.

**Disposición a incorporar: Disposición Adicional Única**

A diferencia de la ley actualmente vigente, la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, que en su Disposición Adicional Segunda excepciona la aplicación del régimen sancionatorio a la regulación de los derechos lingüísticos, el anteproyecto de ley que examinamos omite dicha excepción y en su artículo 136.13 tipifica el incumplimiento de las obligaciones lingüísticas como infracción en materia de consumo.

Compartimos que la Administración Pública haya de posibilitar que la atención a la ciudadanía en los servicios públicos se preste, con idéntica eficacia y celeridad, en cualquiera de los dos idiomas, euskera y castellano, y de fomentar el uso del euskera en el ámbito laboral, incluso mediante la utilización de instrumentos diversos, como la sensibilización, las subvenciones, la liberación.... Sin embargo, creemos también que la sanción y la recuperación de las medidas coercitivas que se proponen en el texto no son vías positivas para la finalidad que se plantea, pudiendo, incluso, generar un efecto contrario al buscado. Por consiguiente, proponemos mantener el régimen actualmente vigente sobre esta cuestión, y por ello abogamos por la supresión del artículo 136.13 y la exclusión del régimen sancionador del capítulo dedicado a los derechos lingüísticos mediante la incorporación al anteproyecto de una disposición adicional análoga a la que contiene la actual Ley del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías.

Artículo 136.13: Se considerará como infracción en materia de consumo: el incumplimiento de las obligaciones lingüísticas reguladas en la presente ley. SUPRESIÓN.

**Disposición Adicional Única: El régimen sancionador previsto en el título VII de la presente ley no se aplicará a la regulación de los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias del capítulo VIII del título III de la misma, ni a la normativa y disposiciones complementarias que lo desarrollen.**

## V.- CONCLUSIONES

---

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Anteproyecto de Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 1 de octubre de 2021

Vº Bº de la Presidenta

La Secretaria General

Emilia M. Málaga Pérez

Lorea Soldevilla Palazuelos