

**DICTAMEN 11/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE  
ANDALUCÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA  
CELEBRADA EL DÍA 13 DE NOVIEMBRE DE 2002**

**ÍNDICE**

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO**
- V. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los anteproyectos de leyes que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 9 de octubre de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito del Excmo. Sr. Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, solicitando, la emisión de Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de dicha Institución, con fecha 10 de octubre de 2002.

## **II. CONTENIDO**

Este Anteproyecto de Ley que consta de cien artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales, viene precedido por una exposición de motivos. Dicha exposición viene a justificar la necesidad y conveniencia del establecimiento de esta Ley, solventando lagunas normativas de la Ley que viene a derogar, la Ley 5/1985 de 8 de julio de los Consumidores y Usuarios, tales como las relativas a la vigilancia, inspección y sanción de conductas mercantiles y su adaptación a la aparición en el mercado de nuevas formas de promoción, publicidad y venta de bienes, productos y servicios.

El articulado se encuentra distribuido en tres títulos, y está estructurado de la siguiente manera:

**Título I:** De los principios informadores de los derechos de los consumidores (arts. 1 a 39). Consta de diez capítulos:

- Capítulo I: Objeto, principios informadores y ámbito de aplicación (arts. 1 a 3). En este capítulo se establecen el objeto, la actuación de los poderes públicos y las definiciones a efectos de esta ley.
- Capítulo II: Derechos de los consumidores (arts. 4 a 5). Se establecen cuales son los derechos de los consumidores. Y marca cuales son los motivos de nulidad de los actos y negocios contrarios a esta Ley.
- Capítulo III: Derecho a la protección de la salud y la seguridad (arts. 6 a 9). Habla de la seguridad de bienes y servicios, la vigilancia y el control de las Administraciones Públicas, que será especial para los bienes y productos de primera necesidad y servicios esenciales. Establece medidas de vigilancia especial para asegurar el cumplimiento de determinadas normativas reguladoras.

- Capítulo IV: Derecho a la protección de los intereses económicos y sociales (arts. 10 a 12). Se entabla la adopción de medidas precisas de protección de los derechos e intereses de los consumidores y se establecen sistemas de control.
- Capítulo V: Derecho a la indemnización y reparación efectiva de daños (arts.13 a 15). En él se establece que los poderes públicos de la Comunidad Andaluza desarrollaran un Sistema Arbitral de Consumo, estableciendo los procedimientos que permitan su difusión.
- Capítulo VI: Derecho de información (arts. 16 a 23). Este capítulo recoge la adopción de medidas para facilitar la información, de contestar quejas y reclamaciones, de dedicar espacios en medios de comunicación, de creación de oficinas municipales de información al consumidor, de la intervención de las Diputaciones Provinciales, y la coordinación entre las oficinas.
- Capítulo VII: Derecho a la educación y a la formación (arts. 24 a 27). Se establece que las Administraciones Públicas organizarán e incentivarán programas para la educación y formación en materia de consumo.
- Capítulo VIII: Derecho de participación, representación y audiencia en consulta (arts. 28 a 35). Se refiere a las asociaciones de consumidores, sus derechos y deberes, a las condiciones para el acceso a beneficios, su representación en organismos públicos, la audiencia a las asociaciones de consumidores, y el fomento de la colaboración entre las organizaciones.
- Capítulo IX: Situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión (arts. 36 a 37). En él se establece que los órganos y servicios de la Junta de Andalucía tendrán que promover las medidas para suplir esas situaciones, y su actuación en áreas deprimidas.

- Capítulo X: Órganos de consultas, mediación y participación (arts. 38 a 39). Este capítulo recoge los distintos órganos consultivos de los consumidores y usuarios.

**Título II:** Disciplina de mercado (arts. 40 a 96). Consta de cuatro capítulos:

- Capítulo I: Disposiciones Generales (arts. 40 a 41). Se viene a referir a la vigilancia del cumplimiento de los deberes de los consumidores y a la comunicación a otros órganos.
- Capítulo II: Control e Inspección (arts.42 a 58). Regula el ámbito de las inspecciones de las Administraciones Públicas con incidencia en consumo, la organización, la coordinación de los servicios, la actividad inspectora, las facultades de la inspección, acceso a establecimiento y documentos, la toma de muestras, la colaboración con los servicios de inspección, deberes de los sujetos inspeccionados, las actas de inspección, la presunción de veracidad de las actas, análisis de muestras, la existencias de entidades colaboradoras, la realización de análisis y publicidad de los resultados, la creación de una Comisión Coordinadora de las Inspecciones de Bienes y Servicios, y la creación de códigos de buenas prácticas.
- Capítulo III: Medidas administrativas no sancionadoras ante situaciones de riesgo o fraude para la salud, la seguridad o los intereses económicos de los consumidores (arts. 59 a 71). Desarrolla la actuación de la Administración frente al riesgo para la salud y seguridad, la actuación de los órganos de defensa del consumidor para garantizar la salud y seguridad de los consumidores, la presunción de riesgo para la salud o seguridad, la actuación de los órganos de defensa del consumidor para garantizar los intereses económicos y sociales de los consumidores, los sujetos de las medidas, la comunicación a otras Administraciones Públicas y acción de cesación, el procedimiento, la colaboración en la ejecución de las medidas, los requerimientos de subsanación, los órganos competentes, las medidas provisionales, y la comunicación de riesgos.

- **Capítulo IV: Régimen Sancionador (arts. 72 a 96).** Este capítulo se va a encargar de desarrollar las infracciones, sus tipos, la agravación de la calificación; las sanciones, sus tipos, la cuantía de las multas, las amonestaciones, las sanciones para infracciones graves y muy graves, el comiso de los efectos e instrumentos utilizados en la comisión de las infracciones, el comiso de beneficio, atenuantes y agravantes, los tramos de sanciones, la reincidencia; los responsables, los autores, y otros responsables, los responsables subsidiarios y solidarios; concursos de infracciones y de normas, concurso de infracciones, prohibición de la doble sanción; la extinción de la responsabilidad, la prescripción de las infracciones, la interrupción del plazo de prescripción, la prescripción de las sanciones, las responsabilidades en supuestos de extinción de personas jurídicas; ejecución, efectos y condonación de las sanciones; competencia sancionadora, los órganos competentes en la Junta de Andalucía, y los órganos competentes en las Corporaciones Locales.

**Título III:** De la Administración local en la defensa de los consumidores (arts. 97 a 100). Este título viene a establecer competencias municipales y de las diputaciones en la materia que nos ocupa, así como la creación de una Comisión Interadministrativa de Cooperación de Consumo, y el establecimiento de planes sectoriales en la materia.

**Disposición Adicional Primera.** Alude al registro unificado de infractores.

**Disposición Adicional Segunda.** Establece las facultades de los instructores de procedimientos sancionadores.

**Disposición Adicional Tercera.** Se refiere al procedimiento sancionador a seguir, Real Decreto 1398/1994, de 4 de agosto, o en su caso del que lo sustituya.

**Disposición Transitoria.** Alude al derecho transitorio.

**Disposición Derogatoria.** Deroga la Ley 5/1985, de 8 de julio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, así como todas las normas de igual o inferior rango que contradigan esta Ley.

**Disposición Final Primera.** Faculta al Consejo de Gobierno a actualizar las cuantías de las sanciones, conforme a la evolución del Índice de Precios al Consumo.

**Disposición Final Segunda.** Autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para desarrollar la presente Ley.

**Disposición Final Tercera.** Establece cuando entrará en vigor la Ley.

### **III. OBSERVACIONES GENERALES**

Se encuentra justificada la necesidad de reforma de la Ley de Consumidores y Usuarios en Andalucía, en primer lugar porque las normas deben responder a la realidad social y en este sentido la actual ley precisa ser adecuada a una sociedad cada día más desarrollada y donde las nuevas tecnologías están generando nuevas y complejas relaciones en el mercado, una sociedad que asiste a un profundo cambio en el concepto de servicio público dominado por el proceso liberalizador de los suministros básicos y donde la Administración está llamada a redefinir cuál es y debe ser su papel en la protección del consumidor. En este contexto aspectos tales como la regulación del mercado, su inspección y control cobran suma importancia.

No obstante el texto propuesto no resulta suficiente a estos efectos, pues mas bien parece que estamos ante un desarrollo reglamentario que ante una Ley de carácter general, que debe sentar los principios normativos e informadores y las bases de la protección del consumidor en Andalucía, y que si bien no debe descuidar aspectos tales como la inspección, el control del mercado y el régimen sancionador, no debe confundirse tampoco Ley con reglamento.

De otra parte, la reforma de la Ley debería profundizar aún mas en la protección de los consumidores y usuarios sustentada en la vertebración de la sociedad, fomentando y apoyando la cooperación con la sociedad civil organizada. En este sentido nos parece de especial relevancia que la Administración genere instrumentos que aseguren y desarrollen el principio de tutela efectiva de los derechos de los ciudadanos y desarrolle actuaciones tendentes a la eficaz complementariedad entre los distintos agentes intervinientes en el mercado, asegurando vías de colaboración y cooperación entre administraciones competentes, organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales.

En este sentido es preciso destacar que si bien el nuevo texto propuesto señala literalmente que “aún derogando formalmente la anterior, respeta plenamente sus principios, con modificaciones puntuales que en nada afectan al fondo de sus preceptos”, lo cierto y verdad es que como aprecia este Consejo, no se recogen en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, algunos de los principios originarios de la Ley 5/85 de 8 de julio de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, no dando



suficiente relieve a la autodefensa de los consumidores a través de la autoorganización de la sociedad civil, ni favoreciendo mecanismos que potencie una adecuada autorregulación del mercado en materia de consumo.

Se opta por reforzar el papel de la Administración y no se apuesta suficientemente a favor del desarrollo del Consejo Andaluz de Consumo y del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, para seguir vertebrando la participación de la sociedad civil y los acuerdos en materia de consumo entre administraciones, empresarios y consumidores.

Asimismo y según se cita en la memoria justificativa sobre la necesidad de modificación de la Ley 5/1985 de 8 de julio, uno de los motores de la propuesta legislativa ha sido el necesario impulso a las competencias locales en materia de consumo y el papel de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC), sin embargo no se asume una auténtica transformación de dichas OMIC que evite la posible competencia con las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios y fomente la necesaria complementariedad y colaboración que debe existir entre las mismas.

Señalar que debería revisarse el régimen sancionador y más concretamente la clasificación por su mayor o menor gravedad de las infracciones, que está redactado de forma compleja, al considerar que podría generar inseguridad jurídica al estar sustentado sobre conceptos jurídicos indeterminados que se prestan a valoraciones e interpretaciones subjetivas, proponiéndose su revisión al objeto de que responda a conductas descritas con objetividad.

Se aprecia como el Anteproyecto carece de un plazo para el efectivo desarrollo reglamentario de aquellas materias que en el articulado quedan supeditadas a una posterior regulación, considerando desde este Consejo como algo esencial para la eficiente aplicación de la Ley el establecimiento de estos plazos.

En cuanto a la técnica legislativa utilizada, el texto resulta innecesariamente extenso y prolijo, e incluso reiterativo. Presenta deficiencias en la redacción y uso de conceptos indeterminados que podrían provocar inseguridad jurídica. Así por ejemplo en cuanto a la definición

que se realiza del concepto de bienes y servicios, consideramos que la misma resulta incorrecta y confusa al utilizar las mismas palabras que define en el contenido de la definición. Además señalar que en todo caso resulta necesario homogeneizar y utilizar las denominaciones más correctas a lo largo de todo el texto para los siguientes términos: consejería y dirección general competente en materia de consumo, consumidor y usuario, Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y otros de uso reiterado.

Asimismo, este Consejo entiende que el texto del Anteproyecto no regula suficientemente la representación de los consumidores y usuarios, por lo que solicita se proceda a realizar dicha regulación, en base a la experiencia positiva ya desarrollada en torno al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía y a lo ya establecido en el propio Decreto 514/1996, de 10 de diciembre por el que se crea el citado Consejo y se regula su composición y funcionamiento.

Finalmente consideramos que dada la trascendencia de las modificaciones introducidas en el texto que se somete a informe, respecto al anteproyecto inicial, referido a la reforma de la Ley 5/85, que incluso supone la incorporación de nuevos artículos, como consecuencia de los distintos informes emitidos en el proceso de información pública, hubiera sido conveniente reproducir el trámite de audiencia a las organizaciones más representativas que procediera.

## IV. OBSERVACIONES AL ARTICULADO

### 1. Al artículo 3, apartado d)

Consideramos que la Administración debería reflexionar sobre la conveniencia de utilizar el concepto de “órganos de defensa del consumidor”, para definir los órganos administrativos con competencia en materia de defensa de los consumidores.

**Justificación:** Este Consejo Económico y Social entiende que el uso de ese término podría generar confusión, teniendo en cuenta que las organizaciones de consumidores tienen por Ley, también, competencias en materia de defensa de los consumidores.

### 2. Al artículo 3, apartado e)

No se comprende que se contemple solo la explicación sobre el concepto de un determinado servicio, independientemente de la importancia del mismo, por lo que se solicita su supresión o en caso de mantenerse, se complemente con la definición de otros servicios igualmente importantes.

**Justificación:** Solo con la ampliación de nuevas definiciones de servicios que se prestan en el mercado, se podría entender el actual punto e), ya que el resto de los puntos se refieren claramente a aspectos recogidos reiteradamente en el texto normativo.

### 3. Al artículo 11, apartado 4

Debería añadirse al texto propuesto la función no sólo de solicitud sino de promoción de estas facultades. Así se propone como redacción:

“Promover y solicitar de los órganos y autoridades competentes, encargados de controlar y sancionar la actividad publicitaria, el efectivo ejercicio de sus funciones conforme a la legislación vigente, de modo que

los consumidores y usuarios sean destinatarios de una publicidad sujeta a los principios de legalidad, veracidad y autenticidad”.

**Justificación:** La administración andaluza debe asumir el papel que le corresponde en el control de la actividad publicitaria, sin perjuicio de mantener los requerimientos que fueran procedentes a otras autoridades competentes sobre el tema.

#### **4. Al artículo 12**

Armonizar este artículo en base a la enmienda primera.

Esta misma alegación se hace extensiva para todos los demás artículos donde aparezca dicha denominación, como en los casos del 17, 40, 41, 55, 60, 62, 66, 93, etc.

#### **5. Al artículo 14 y artículo 15**

Se solicita refundir ambos artículos en uno sólo bajo el título Arbitraje, comprensivo de dos apartados, a la vez que se entiende como necesario modificar la palabra “ejecución” por “gestión” del texto del actual artículo 14.

Asimismo queremos señalar que su ubicación puede no se la adecuada.

**Justificación:** Carece de sentido que el contenido de ambos preceptos se encuentre ubicado en artículos distintos, al regular la misma materia y resultar más adecuado para la sistemática del texto dicha unidad, evitando innecesariamente la profusión de artículos.

#### **6. Al artículo 17, número 1**

Se solicita una mejora de la redacción del art. 17 apartado 1 en lo que se refiere a la expresión utilizada “ Y todo aquello que afecte...”

**Justificación:** La expresión utilizada resulta ambigua y discrecional y por tanto en beneficio de una mejora general de la técnica empleada en la redacción de la Ley y de la seguridad jurídica, debe evitarse el empleo de términos confusos y ambiguos.

#### **7. Al artículo 17, número 2**

Se solicita la modificación de la frase “el tráfico inmobiliario de viviendas”, por otra que diga “el mercado inmobiliario”.

**Justificación:** Entendemos que la frase propuesta es mas adecuada y refleja mas globalmente, lo pretendido en el punto que se modifica.

#### **8. Al artículo 17, número 3**

Debería ser modificado el texto propuesto con la siguiente nueva redacción:

“En el ámbito de la prestación de bienes y servicios, incluyendo los ofrecidos en el marco de la sociedad de la información, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos en materia de información que se establece en la normativa vigente, conlleva”.

**Justificación:** La generalización de los requisitos de información amplía el marco de defensa de los consumidores y usuarios y recogería en la futura ley lo dispuesto en la normativa general también aplicable en cuanto regule aspectos referidos a la información al consumidor. Además la información requerida para otros medios de oferta de prestación de bienes y servicios distintos o no a los derivados de la sociedad de la información, se encontrarían al mismo nivel, permitiendo establecer un solo criterio y nivel en cuanto a la calidad y cantidad de la información a facilitar al consumidor por el empresario, profesional o comerciante.

### **9. Al artículo 17, número 3, letra a), guión primero**

Se solicita la modificación del texto recogido en este apartado a) en cuanto al dato referido a la dirección de correo electrónico del prestador del servicio y cambiándolo por el del teléfono, quedando por tanto el texto como sigue: “Su nombre o denominación social, la dirección de su establecimiento, su teléfono y cualquier otro dato que permita establecer una comunicación directa y efectiva con el distribuidor o prestador del servicio o producto”.

**Justificación:** Aunque está muy generalizada la disponibilidad de correo electrónico no se considera conveniente que pueda convertirse en una exigencia legal el disponer de ella, dado que no es un requisito para el ejercicio de la actividad. Por tanto debe ser un dato facilitable al consumidor y a los órganos competentes en materia de consumo, sólo si se dispone de la misma

### **10. Al artículo 17, número 3, letra b)**

Este Consejo considera que debe ser incluido en el guión 4, el siguiente tenor: “ El momento en que se producirá el pago así como el procedimiento para la devolución del importe del mismo, en su caso”.

De otra parte el sentido del término “demanda” utilizado en este apartado b) se presta a confusión y debe ser sustituido por “demanda de productos, bienes o servicios”.

**Justificación:** Es conveniente informar expresamente al consumidor del modo de obtener la remuneración que va dirigida al prestador del servicio o producto. No obstante como complemento necesario a lo establecido también entendemos favorable informar sobre la forma en la que el consumidor puede obtener la devolución del importe del pago para así completar todas las posibles circunstancias en las que se encuentra el consumidor en relación al prestador y pago del precio del producto o servicio. Por otro lado debe cuidarse, como se viene manifestando, el uso de terminología imprecisa, evitándose en la medida de lo posible la misma.

### **11. Al artículo 17, número 4**

Nos remitimos a lo expuesto en la enmienda número uno.

### **12. Al artículo 18**

Se considera preciso corregir la remisión que la norma realiza al artículo 14 de la Ley por ser incorrecta. El artículo al que debe remitirse es al art. 17.1.

### **13. Al artículo 20, número 1**

Se propone corregir el error en la referencia hecha al artículo 13.a), cuando debe ser realizada al artículo 16.a).

### **14. Al artículo 24**

Se propone que en la tarea de educación y formación de los consumidores, también se incorporen en calidad de colaboradores a las asociaciones de consumidores, coordinando una función que también legalmente le corresponde a éstas últimas. Así se propone la siguiente redacción:

“Para la adecuada satisfacción de los derechos de educación y formación de los consumidores y usuarios, las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, organizarán, promoverán e incentivarán, en colaboración con las asociaciones de consumidores más representativas y en la forma en que reglamentariamente se determine, programas de educación y formación a los consumidores y usuarios en Andalucía para contribuir a:”

**Justificación:** El propio artículo 29 del texto propuesto reconoce que una de las tareas que conforman el objeto social de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios en la de formar y educar a los consumidores. Igualmente el art. 32.4 cita textualmente que las Asociaciones de consumidores y usuarios colaborarán con las Administraciones Públicas de

la Comunidad Autónoma de Andalucía en la consecución conjunta de los objetivos de la presente ley entre los que se encuentra la educación y formación de los consumidores. Por tanto responde incluso a la necesaria coherencia que debe presidir todo texto legal el que dicha colaboración y coordinación se haga extensiva a la tarea de formación y educación del consumidor, al ser coincidentes los fines que tanto Administración pública como Asociaciones de Consumidores persiguen y resultando más eficaz una acción coordinada de ambas.

### **15. Al artículo 29, número 1**

Debe ser corregida la alusión que se realiza a la Ley de Asociaciones, rectificando y clarificando la situación de las Asociaciones de Consumidores tras la promulgación y entrada en vigor de la nueva Ley de Asociaciones, Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo. Se propone el siguiente texto:

”1. A los efectos de la presente Ley, se consideran organizaciones de consumidores o asociaciones de consumidores y usuarios aquellas reguladas por esta ley y reconocidas con relevancia constitucional, cuyo objeto social determinado en los Estatutos de las mismas sea la defensa, información, educación, formación, asistencia y representación de sus asociados como consumidores y usuarios, así como la defensa de los intereses colectivos de los ciudadanos en cuanto a su condición de consumidores y usuarios en general”.

**Justificación:** Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo reguladora del derecho de Asociación, las asociaciones de consumidores y usuarios quedan excluidas del ámbito de aplicación de la citada ley, remitiéndose a una normativa específica o especial y situándolas o reconociéndoles un estatus constitucional similar a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, entre otras. Por tanto no resulta procedente que el texto legal realice una remisión a una norma que no es de aplicación y que en modo alguno regula la constitución de este tipo de asociaciones.



## 16. Al artículo 33

Debe ser sustituido el verbo podrán por deberán. La redacción que se propone es por tanto la siguiente:

“Las organizaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas en Andalucía estarán representadas, en la forma que reglamentariamente se determine, en los organismos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con competencias en materia de protección a los consumidores y usuarios, al objeto de hacer efectiva su participación en todas aquellas cuestiones que puedan afectarles directamente como tales consumidores y usuarios.”

**Justificación:** El derecho de participación y representación de las organizaciones de consumidores y usuarios es un derecho reconocido en los propios artículos precedentes del texto informado así como un reflejo del reconocimiento constitucional del derecho de participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, art 9 CE. Así como del art.51, correspondiendo a los poderes públicos el fomento de las organizaciones y su participación en aquellas cuestiones que puedan afectar a los consumidores.

## 17. Al artículo 34, número 3

Se propone la modificación del número 3 de este artículo en su párrafo segundo, redactándolo conforme al siguiente tenor:

“... En los demás casos, el citado trámite de audiencia se entenderá cumplido cuando éste, se dirija al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, como órgano de consulta, participación y representación de los consumidores andaluces, sin perjuicio de las funciones que en este sentido le corresponda al Consejo Andaluz de Consumo”.

**Justificación:** Carece de sentido establecer una selección de entre las Asociaciones inscritas en el Registro Público de Asociaciones de nuestra Comunidad Autónoma para que a través del mismo sea evacuado el trámite de participación y ello por cuanto el derecho a participar en los asuntos públicos de su interés y en la elaboración de normas que afecten a sus

intereses no puede ser restringido a unas u otras atendiendo a criterios como el azar, la rotación o a cualquier otro sistema determinado reglamentariamente que privaría de rigurosidad dicho trámite y limitaría y empobrecería el derecho de participación reconocido en el art. 9 y el art. 51 de la CE. De otra parte el cumplimiento del trámite de audiencia viene hoy por hoy ya regulado a través de la creación del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, Decreto 514/1996, como máximo órgano de representación de los consumidores en nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, se entiende también que es necesario reconocer el papel de órgano consultivo que también ostenta el Consejo Andaluz de Consumo.

#### **18. Al artículo 38, número 1 y 2**

Se propone la siguiente redacción a los puntos 1 y 2:

“1. El Consejo Andaluz de Consumo y los Consejos Provinciales de Consumo se constituyen como órganos consultivos, de participación, asesoramiento, mediación, diálogo y concertación en materia de consumo.

2. Estos Consejos estarán integrados en la forma que reglamentariamente se determine por las asociaciones de consumidores y las organizaciones empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Administración Pública”.

**Justificación:** Este Consejo considera que debe reforzarse el carácter de órgano de concertación y diálogo entre empresarios y consumidores del Consejo Andaluz de Consumo, reconociéndolo al mismo nivel que el contenido en el Decreto de aprobación de su Reglamento y en la propia Exposición de motivos del texto de la Ley 5/1985 de 8 de Julio, así como recoger que las organizaciones y asociaciones de consumidores y usuarios y las organizaciones empresariales, que participen en dicho Consejo, serán las más representativas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## **19. Al artículo 40**

La redacción de este texto es confusa y consideramos necesario solicitar una nueva redacción que lo clarifique mejor.

## **20. Al artículo 41**

Consideramos que se debe añadirse un punto 3, con el siguiente texto:

“Las infracciones administrativas en materia de consumo que atentaren contra los derechos e intereses legítimos de los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la comunidad autónoma serán objeto de incoación de expedientes por los órganos competentes en materia de consumo de la Junta de Andalucía, que no se inhibirán a favor de otras administraciones autonómicas, y para lo que se ajustarán al procedimiento sancionador vigente”.

**Justificación:** Entendemos que no hay ninguna justificación para que en la nueva Ley, la Junta de Andalucía renuncie a una facultad ya establecida en el artículo 35 de la vigente Ley de los Consumidores y Usuarios en Andalucía, pues una posible inhibición representaría un recorte de los niveles de protección de los consumidores andaluces y una discriminación hacia las empresas andaluzas, a favor de otras empresas radicadas en otras comunidades que operen en Andalucía.

## **21. Al artículo 42 y 43**

Se propone una mejor estructuración de los contenidos de los artículos 42 y 43.

**Justificación:** El ámbito de actuación de la inspección de consumo debe quedar claramente delimitado, por ello se propone revisar ambos artículos al objeto de evitar reiteraciones y confusiones que perjudiquen el principio de seguridad jurídica y garantía de los derechos de los sujetos interesados en el procedimiento, garantizando a su vez la eficacia de la actividad administrativa.

## **22. Al artículo 43, número 4**

Se propone una mayor concreción del alcance que puede tener la actuación de los servicios de inspección, dado que la redacción dada a este apartado puede generar una posible inseguridad jurídica y desprotección del sujeto inspeccionado. Debe por tanto ser revisado y al menos se propone su matización con el siguiente texto:

“4. Si los servicios de inspección de consumo detectan irregularidades ante las que deba ejercer sus competencias otros órganos o Administraciones públicas, deberán ponerlas en conocimiento de éstos o éstas”.

**Justificación:** Se propone este cambio para evitar que pueda producirse uno de competencias mas allá de las que puedan estar reconocidas

## **23. Al artículo 46**

Consideramos que junto con la mención “la indagación entre los consumidores o los empresarios”, se debe recoger también que se podrá contar con las organizaciones de éstos y para ello se propone que al final de la frase se añada:

“..., tales como la consulta a las organizaciones representativas de los consumidores y los empresarios”.

**Justificación:** Creemos que con dicha participación se facilitaría un mejor conocimiento de la realidad.

## **24. Al artículo 47, número 1, apartado b)**

Se propone añadir a la palabra “examinar”, la siguiente frase:

“en presencia del titular de la actividad, su representante legal o personal debidamente autorizado por éstos”

**Justificación:** Al margen de la obligatoriedad de colaboración en la inspección establecido como principio general, en los supuestos de exhibición de los documentos a los que se aluden, se hace preciso la obligada presencia del empresario o de sus representantes debidamente acreditados.

## **25. Al artículo 48 y 54**

Consideramos que los artículos referentes a la toma de muestras (artículo 48) y a los análisis de las mismas (artículo 54) deberían ir a continuación uno del otro.

**Justificación:** El texto normativo debe ser asequible y entendible por el ciudadano, debe lograrse una buena estructuración de su articulado para ello y perseguir por tanto la mayor claridad y comprensión directa del mismo.

## **26. Al artículo 49**

Se solicita su supresión y correlación oportuna del articulado, llevando su contenido al artículo 47.2 del texto normativo como apartados a) y b) y bajo el título

“Actuaciones de inspección no enmarcadas en procedimientos administrativos”.

Asimismo, entendemos que sería necesario clarificar mejor el sentido de dicho concepto.

**Justificación:** Consideramos que la propuesta mejora la estructura del articulado.

## **27. Al artículo 55, número 1**

Se considera necesario clarificar en mayor medida las actividades que tendrán vetadas las entidades colaboradoras, por tratarse de funciones

de policía encomendadas al personal de la administración pública con atribuciones suficientes. En este sentido el texto debe decir:

“En ningún caso, se podrá atribuir a estas entidades funciones de inspección ni la facultad por tanto de levantar actas de inspección.”

**Justificación:** La actividad y funciones de inspección como el propio texto normativo informado señala en los artículos precedentes y como no podría ser de otra manera dadas las prerrogativas y facultades atribuidas al personal de inspección y la necesidad de garantizar unos derechos básicos tanto del inspeccionado como de la propia actividad a desarrollar para que la misma sea eficaz, debe recaer en personal adscrito a la Administración Pública con competencias expresas y con potestad para su ejercicio.

## **28. Al artículo 56, número 8**

Debe ser sustituido el texto de este apartado por el siguiente:

“Los órganos competentes en materia de consumo fomentarán la realización de estos estudios por parte de las organizaciones de consumidores.”

**Justificación:** Esta es la redacción que se corresponde con el borrador de anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 5/1985, de 8 de Julio, de los Consumidores y Usuarios, texto que ha sido informado por los distintos agentes sociales y administraciones públicas sin que se haya opuesto alegación alguna al punto enmendado. Por tanto, no se encuentra justificado el cambio que ahora se produce en la redacción de la propuesta de texto articulado que se presenta a este Consejo y que entendemos no puede ni debe incorporar aspectos distintos sustraídos a los preceptivos informes y memorias, documentos que deben y sirven de base a este órgano para formar su opinión. De otra parte la redacción propuesta responde en mayor medida a uno de los objetivos que tanto la Ley de 1985 como el nuevo texto articulado persiguen cuál es la potenciación, apoyo y fomento de las organizaciones de consumidores en Andalucía.

## **29. Al artículo 57, número 1**

En el apartado 1 de este artículo se realiza una referencia al artículo 39.1 que resulta incorrecta ya que el artículo 39 regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, por lo que se solicita su modificación. La remisión debe ser al artículo 45 del texto.

### **30. Al artículo 58, número 1**

Se propone ampliar este apartado con la siguiente redacción:

“1. Se fomentará la adopción de los Códigos de Buenas Prácticas regulados en este artículo, como instrumento para la protección de los derechos de los consumidores y de mejora de la regulación del mercado”.

**Justificación:** Consideramos que junto a ser una herramienta de protección de los consumidores, fundamentalmente pueden repercutir y coadyuvar a una mejora del mercado y su regulación.

### **31. Al artículo 58, número 2**

Debe modificarse el contenido del este apartado, estableciendo que el marco de elaboración de estos Códigos de Buenas Prácticas debe ser el Consejo Andaluz de Consumo.

**Justificación:** El hecho de que sean elaborados, acordados y consensuados en ese marco contribuirá directamente a facilitar su implantación y cumplimiento por el sector implicado.

### **32. Al artículo 60, número 1 y 2**

Se regulan en este artículo aquellas medidas que podrán ser adoptadas, con carácter preventivo y paliativo, ante constatadas situaciones de riesgo para la seguridad y salud de los consumidores, sin que se adopte entre las propuestas la información de la situación a las organizaciones de consumidores y empresariales más representativas. Se propone incorporar al articulado enmendado lo siguiente a través de la adición de un nuevo número, el 3.

“3. Cuando se estime necesario y siempre que la legislación sectorial aplicable lo permita, se informará de las medidas adoptadas a las organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales más representativas, al objeto de que contribuyan en los respectivos ámbitos de actuación a paliar y/o reducir el riesgo generado.”

Señalar también que sería conveniente coordinar este artículo 60 con el artículo 69 al resultar reiterativos en su actual redacción.

**Justificación:** Es incuestionable que si el objetivo propuesto es la eliminación o reducción del riesgo generado en la salud y seguridad de los consumidores la labor de información y control del mercado que desde los distintos agentes sociales y económicos se viene desempeñando contribuye en gran medida a reforzar el mismo y apoya que los efectos de dichas situaciones de riesgo se minoren a través del conocimiento o información de la población afectada, sin que ello debe ni tenga que suponer la generación de alarmas sociales infundadas, que en la generalidad de las ocasiones se producen por informaciones defectuosas y mediatizadas. La transparencia del mercado y de su funcionamiento, idénticos principios en el funcionamiento de la Administración Pública así como un amplio y correcto conocimiento de las situaciones de riesgo que puedan generarse en el mismo por los sujetos implicados a través de sus representantes legales, son factores esenciales que realmente contribuyen a mejorar la calidad de los bienes y servicios, paliar situaciones de abuso constatadas y coadyuvan a la protección de los consumidores.

### **33. Al artículo 61**

El segundo párrafo de este artículo debe ser mejorado en su redacción al objeto de evitar confusiones en su interpretación, poniéndose mayor énfasis en el riesgo patente y real del producto. Se propone por tanto la siguiente redacción:

“Cuando los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores en el mercado, resulten o puedan resultar peligrosos para la salud o la seguridad de éstos, el hecho de que no sean contrarios a los reglamentos que establezcan sus condiciones o que hayan superado los controles administrativos obligatorios, no impedirá que puedan adoptarse



medidas administrativas no sancionadoras contempladas en este capítulo, en evitación de tales riesgos”.

**Justificación:** Entendemos que la redacción propuesta mejora la interpretación y la comprensión del contenido del texto modificado.

### **34. Al artículo 62**

Se debe determinar qué se entiende por situaciones de lesión real de los intereses sociales de los consumidores, mejorando o ampliando la redacción del artículo y con ello, contribuir en mayor medida a la seguridad jurídica.

### **35. Al artículo 77, número 1**

Sobre la sanción de cierre total o parcial, no utilización por el responsable del establecimiento, instalación o local o suspensión del servicio o la actividad en la que se cometiera la infracción en los casos de infracciones muy graves y en los de infracciones graves en los que concurren agravantes que lo justifiquen, entendemos que sería conveniente variar la redacción en el siguiente sentido:

“1. Con carácter excepcional, en los casos de infracciones muy graves y en los de infracciones graves en que concurren agravantes que los justifiquen podrá imponerse la sanción de cierre total o parcial, o no utilización por el responsable del establecimiento, instalación o local, o la suspensión del servicio o la actividad en la que se cometiera la infracción...”

**Justificación:** Se considera que la sanción de cierre o paralización de la actividad puede cercenar el desarrollo de la vida del ofertante de bienes y servicios, paraliza su actividad económica repercutiendo a su vez en la actividad y el mercado laboral y va contra el principio del “favor societatis” por lo que, sopesando debidamente los bienes jurídicos a proteger, lo dispuesto en el art. 38 de la CE y no teniendo dudas este Consejo de que la seguridad y salud de los consumidores debe prevalecer, sí sería conveniente la aplicación de dicha sanción con carácter excepcional.

### **36. Al artículo 82**

Este artículo debería ser clarificado, dada la importancia de la valoración de la reincidencia y reiteración en las infracciones.

**Justificación:** La actual redacción es confusa y no distingue claramente los dos conceptos.

### **37. Al artículo 88**

Por medio de este artículo se establece un plazo de prescripción de las infracciones y por tanto de extinción de la responsabilidad de 3 años que por parte de este Consejo se solicita modificar y en este sentido, la propuesta que se realiza es la siguiente:

“Las infracciones previstas en esta Ley prescriben a los 4 años desde el día en que la infracción se hubiera cometido...”

**Justificación:** Dado que la tendencia que se tiene es a reducir los plazos, como se ha producido en el derecho tributario, entendemos que cuatro años es un plazo razonable para garantizar la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los consumidores.

### **38. Al Artículo 93**

Resulta relevante la difusión y publicidad de las sanciones que se contemplan en este artículo, donde vuelve a otorgarse un margen discrecional muy amplio a los “órganos de defensa del consumidor”. Por tanto queremos señalar la necesidad de concretar y objetivar las causas de aplicación de esta medida. Además de prescribir la firmeza de la resolución en vía administrativa para optar a la misma.

### **39. Al artículo 94 en general y especialmente al número 1, letras b), c) y e)**

Consideramos que el artículo en su conjunto debe ser revisado ya que podría generar una cierta inseguridad jurídica en cuanto a la autoridad competente para condonar la sanción en el caso de sanciones impuestas por una entidad local, el contenido de la letra b) no resulta aceptable en su actual redacción y la letra c) nos reconduce a una interpretación subjetiva sobre que significa “observancia en general de un comportamiento de respeto a las normas de protección de los consumidores...” cuando precisamente se le ha impuesto una sanción al infractor por incumplimiento de dichas normas.

En cualquier caso se propone la sustitución de la letra b) por el siguiente tenor literal:

“ b) Que la empresa infractora haya venido demostrando su predisposición a la solución negociada de los conflictos con los consumidores, tanto a nivel individual como colectivo, y a través de su adhesión a órganos de concertación, diálogo y solución extrajudicial de conflictos con los consumidores y la administración andaluza y convenios con las organizaciones de consumidores y usuarios”.

**Justificación:** Consideramos que el texto propuesto refleja mejor y de una manera mas completa, el sentido de los señalado en el punto enmendado, ya que apuesta por el fomento de un conjunto de vías, incluidas las de del arbitraje de consumo.

### **40. Al artículo 97**

En el punto 4 se añadirá la frase “y fomentarán la colaboración con éstas a través de las fórmulas que sean oportunas”.

**Justificación:** Se considera necesario insistir en la necesidad de fomentar la colaboración de las asociaciones de consumidores con las Entidades locales, con el fin de garantizar que el apoyo a la participación de dichas asociaciones, venga acompañada de una colaboración sistemática.

#### **41. Al artículo 100**

Se propone que una vez elaborado los planes sectoriales que tendrán como objetivo la fijación de los fines y determinación de las prioridades de la acción pública en materia de defensa del consumidor y de coordinación de dicha actividad entre la Administración Local y la Administración Autonómica, sean informados a los agentes sociales y económicos implicados en dicha acción así como de los respectivos órganos consultivos regulados en el capítulo X, artículos 38 y 39 del texto informado, Consejo Andaluz de Consumo y Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

**Justificación:** Consideramos que la recomendación propuesta contribuye a fomentar la participación y la colaboración de los agentes económicos y sociales y de los órganos consultivos en materia de consumo en la materia que nos ocupa.

#### **42. A la Disposición Adicional Primera**

Se estima necesario que en la Disposición Adicional Primera, en su acepción primera, entre las características que se dispongan reglamentariamente para la creación del registro Unificado de Infractores, debe incluirse la de cumplir con los requisitos que dispone la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de Diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal en lo relativo a las personas físicas registradas en el mismo. En cuanto a las entidades jurídicas que se deban registrar, se dispondrá el derecho de las mismas a la corrección de los datos que aparezcan en el Registro Unificado de Infractores y el plazo de caducidad de los mismos.

**Justificación:** Se propone esta inclusión al estimar preciso la salvaguarda de los datos personales y la protección de la intimidad personal y conjugarlo con el principio de seguridad jurídica y de la necesaria veracidad, en garantía de los interesados y de los ciudadanos en general, de los datos que consten en registros públicos. A estos efectos resulta igualmente de aplicación y debe ser citado el art. 37 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre.

### **43. A la Disposición Adicional Tercera, número 2**

Se propone sustituir el carácter discrecional de la resolución o acto por el se acuerda seguir procedimiento abreviado del art. 24 del R.D 1398/1993 de 4 de agosto, por la necesidad de motivación del mismo. Así la redacción que se propone es la siguiente:

“2. No obstante cuando haya elementos de juicio suficientes para prever con seguridad que la infracción sólo puede ser calificada como leve, podrá acordarse de forma motivada en el acto de iniciación seguir el procedimiento simplificado del artículo 24 del mismo Reglamento...”

**Justificación:** No procede en el ámbito del procedimiento sancionador la discrecionalidad en la adopción de actos o acuerdos y por tanto al margen de que el órgano competente para iniciar el procedimiento pueda valorar “discrecionalmente” que no arbitrariamente, la existencia de elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, ello no puede ni debe impedir la motivación del acto.

### **44. A la Disposición Derogatoria**

Debe corregirse el título de la Ley que dicha Disposición dice derogar.

Así debe decirse Ley 5/1985, de 8 de Julio de los Consumidores y Usuarios en Andalucía y no “.....de Defensa de los Consumidores y Usuarios”

**Justificación:** Evitar imprecisiones, en las que por otra parte el texto propuesto incurre en exceso, debiendo ser revisado en pro de una correcta técnica legislativa.

## **V. CONCLUSIONES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones generales y al articulado que se presentan en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al texto del Anteproyecto de Ley que se informa, con el fin de lograr un texto legislativo más armónico que ayude a garantizar mejor la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, la vertebración de la sociedad y el control y la regulación del mercado.

Sevilla, a 13 de noviembre de 2002

**LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA**

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

**VºBº**  
**LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA**

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix