



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

EXPEDIENTE LEA/AVC 371-NORM-2019

Sumario:

I. OBJETO DEL INFORME Y COMPETENCIA DE LEA/AVC	1
II ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS	2
III CONSIDERACIONES DE COMPETENCIA	3

Pleno

Alba Urresola Clavero, Presidenta
Rafael Iturriaga Nieva, Vocal
Enara Venturini Álvarez, Vocal
Ainara Herce San Martín, Secretaria

1. El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), con la composición ya expresada, ha dictado en su reunión celebrada el 12 de noviembre de 2019 el siguiente Informe en el expediente LEA/AVC 371-NORM-2019, Anteproyecto de Ley de Estatuto de Personas Consumidoras y Usuarios.

I. OBJETO DEL INFORME Y COMPETENCIA DE LEA/AVC

2. En fecha 27 de septiembre de 2019 tuvo entrada en el registro de esta LEA/AVC solicitud de informe del Departamento de Turismo, Comercio y Consumo en relación al Anteproyecto de Ley de Estatuto de Personas Consumidoras y Usuarios. Dicha solicitud ha sido remitida a esta LEA/AVC a través del espacio de tramitación electrónica de expedientes del Gobierno Vasco (tramitagune).



3. El presente informe se emite en virtud de la potestad que la ley otorga a este organismo en materia de promoción de la competencia efectiva en los mercados mediante acciones no sancionadoras. En particular, en materia de asistencia normativa, regulada en el artículo 3.5 de la Ley de LEA/AVC que establece "(...) Asimismo, la Autoridad Vasca de la Competencia dictaminará, con carácter no vinculante, sobre los proyectos normativos que afecten a la competencia" que es el punto de vista bajo el que se realiza el presente informe.

II. ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

4. Han transcurrido ya más de quince años desde la entrada en vigor, el 31 de diciembre de 2003, del Estatuto Vasco de las Personas Consumidoras y Usuarias, aprobado por la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, modificada únicamente por la Ley 2/2012, de 9 de febrero, con el fin de que impulsar las modificaciones normativas necesarias que permitan amparar y fomentar los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias eliminando las medidas coercitivas y sancionadoras.

Al mismo tiempo, los nuevos patrones de consumo en relación con las nuevas tecnologías y los desafíos que ello conlleva, así como el fomento de un consumo responsable, entre otros factores, hacen precisa una adaptación y defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

5. En este sentido, a tenor de la Exposición de Motivos del Anteproyecto, su objeto es la adecuación al cambio sustancial operado en la protección de los derechos en materia de consumo, así como la modificación social sobre la que la normativa ha de actuar, como, por la importante ampliación de acervo jurídico¹ producido en materia de consumo, especialmente en el entorno de la Unión Europea.

6. El Anteproyecto de ley consta de un índice, una exposición de motivos, un total de 148 artículos, estructurados en VII títulos, una disposición derogatoria y una disposición final.

¹ Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora la Directiva 2013/11/UE, de resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, sobre los derechos de los consumidores, Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo



7. En el ámbito organizativo interno, la Ley 9/2007 creó el organismo autónomo **Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo** cuyos objetivos hacen referencia a la definición, planificación, impulso y ejecución de las políticas del Gobierno Vasco en materia de defensa y protección de las personas consumidoras y usuarias.

La protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias es uno de los principios rectores de la política social y económica que exige disponer de un marco jurídico adecuado, con especial atención a la información y a la educación, a tenor de lo establecido en el artículo 51 de la Constitución, siendo una obligación de todos los poderes públicos.

III. CONSIDERACIONES DE COMPETENCIA

8. El Anteproyecto analizado adapta la legislación vigente en materia de consumo al ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en cuanto a modificaciones de la normativa nacional y a las reformas impulsadas por la Unión Europea (gran número de normas que establecen diversos mecanismos de protección en este ámbito).

9. De un modo indirecto, la protección y defensa de los derechos e intereses económicos de los consumidores y usuarios constituye también uno de los objetivos de la **Autoridad Vasca de la Competencia**, pues se encarga de la supervisión del buen funcionamiento de los mercados, asegurando una competencia efectiva entre las empresas que produzca mejores ofertas, precios, calidad e innovación.

10. Ambas políticas², protección de los consumidores y defensa de la competencia, se potencian mutuamente: Consumidores con una posición reforzada están en mejor situación para exigir mercados donde exista mayor competencia y mercados con mejores condiciones competitivas refuerzan la capacidad de decisión de los consumidores.

11. Así pues, desde el punto de vista de la competencia, cabe destacar los siguientes aspectos del texto del Anteproyecto:

12. El Anteproyecto despliega derechos dirigidos a determinados colectivos de consumidores y usuarios vulnerables (menores de edad, personas mayores, personas con discapacidad) así como a las distintas formas de consumo (telefonía, internet y otros contratos con operadores de telecomunicaciones) así como los contratos

² A este respecto puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre (BOE núm. 300, de 16 de diciembre de 1999): "hemos caracterizado la defensa de la competencia y la protección de los consumidores como los dos aspectos de la ordenación del mercado"



celebrados a distancia y fuera del establecimiento comercial y los vinculados a financiación de a las personas consumidoras y usuarias.

13. El Anteproyecto asume el carácter tridimensional del proceso, incorporando previsiones, tanto sobre las personas consumidoras, como sobre las empresas y, también, sobre el papel de la intervención administrativa.

14. Debe, en términos generales, tenerse en cuenta que una regulación encaminada en apariencia a proteger los derechos del consumidor y usuario puede, en determinadas ocasiones, no beneficiarle. Así, una regulación desproporcionadamente garantista podría incrementar innecesariamente los costes de transacción de operadores y consumidores, o incluso disminuir la capacidad de elección del consumidor (suministradores y distribuidores de energía eléctrica, revisiones domésticas de las instalaciones de gas, etc.) En estos casos, un exceso regulatorio puede propiciar ventajas competitivas para determinados operadores o relajar la tensión competitiva entre las empresas, en perjuicio último de las personas consumidoras y usuarias.

15. Dentro del Título IV, concretamente en su Capítulo II, y como sistema de resolución extrajudicial de conflictos, se regula la MEDIACIÓN, procedimiento a través del cual interviene una tercera persona imparcial y experta que intenta ayudar a las partes de una relación de consumo en la consecución de un acuerdo satisfactorio.

16. El artículo 77, bajo el epígrafe de “Principios de actuación”, establece:

“3.- La persona mediadora podrá pertenecer a los servicios correspondientes de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo o de las entidades locales, **o estar acreditada para tales funciones.**”

17. No menciona el Anteproyecto de qué forma se acreditan tales funciones, o los requisitos de cualificación y condiciones que han de tener las personas encargadas de resolver los posibles conflictos. Acudiendo a la Ley 7/2007, de 2 de noviembre, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo³ sí refiere que:

“1 La resolución de los litigios corresponde en exclusiva a las personas físicas que reúnan las siguientes condiciones:

a) Se hallen en pleno ejercicio de sus derechos civiles, no hayan sido inhabilitadas por sentencia firme para el desarrollo de esa función y no incurran en incompatibilidad con el ejercicio de su profesión habitual.

b) Estén en posesión de los conocimientos y las competencias necesarios en el ámbito de la resolución alternativa o judicial de litigios con consumidores, así como de un conocimiento general suficiente del derecho. “

³ Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo (BOE nº 268, de 4 de noviembre de 2017)



18. Por su parte, el artículo 11.2 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, aplicable actualmente a la mediación en materia de consumo⁴, por lo establecido en la Disposición final Séptima de la Ley 7/2017, establece:

“2. El mediador deberá estar en posesión de título oficial universitario, o de formación profesional superior y contar con formación específica para ejercer la mediación, que se adquirirá mediante la realización de uno o varios cursos específicos por instituciones debidamente acreditadas, que tendrán validez para el ejercicio de la actividad mediadora en cualquier parte del territorio nacional.”

19. Por tanto, deberán poder intervenir como personas mediadoras, además de las pertenecientes a los servicios correspondientes de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y los representantes de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias⁵, otros profesionales en posesión de título oficial universitario, o de formación profesional superior y que cuenten con formación ad hoc para ejercer la profesión, mediante la realización de cursos específicos impartidos por instituciones debidamente acreditadas, con validez para el ejercicio de la actividad en todo el territorio nacional.

20. En cualquier caso, el Anteproyecto señale que los cursos específicos “tendrán validez para el ejercicio de la actividad mediadora en cualquier parte del territorio nacional”.

21. Ha de recordarse que el hecho de no exigir un título habilitante para el ejercicio de una actividad, no la convierte en insegura para los consumidores. En realidad, la exigencia de título habilitante es una excepción a la regla de libre mercado y libre competencia y ha de responder siempre a específicas motivaciones de interés general, no bastando la apelación a una genérica protección de los consumidores.

22. Cabe recordar, además, que la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior y las leyes de transposición (entre ellas, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad económica, sin más limitaciones que las establecidas en dicha Ley. De esta forma, la normativa reguladora no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización,

⁴ Asimismo, esta misma Ley, en su Disposición Final Séptima se suprime el párrafo d) del apartado 2 del art. 2 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en Asuntos Civiles y Mercantiles, siendo aplicable por tanto esta última Ley a la mediación en materia de consumo

⁵ El artículo 62 del Anteproyecto, en el apartado d) establece como derechos de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias la de “participar en el sistema arbitral de consumo, conforme a las normas que la regulan, adhiriéndose a este y nombrando árbitros que representen los intereses generales de las personas consumidoras y usuarias en los tribunales arbitrales” Asimismo en su apartado “n) Promover sistemas de resolución extrajudicial de conflictos”.



salvo excepcionalmente y siempre que concurren ciertas condiciones⁶, que habrán de motivarse suficientemente.

23. Ha de señalarse, por último, que una posible exigencia respecto del requisito de la colegiación para el ejercicio de la labor de mediador en materia de consumo supondría igualmente un indebido obstáculo a la libre competencia.

24. Dentro de las funciones de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo recogidas en el Anteproyecto, de información, vigilancia, inspección, control y ejecución, sería deseable que ante la adopción de medidas provisionales urgentes (artículo 93.1b), suspensión temporal o prohibición de la oferta, promoción, comercialización de bienes o servicios, clausura temporal de establecimientos o instalaciones, inmovilización o intervención de determinados bienes (medidas recogidas entre otras en el artículo 95 del Anteproyecto) y en los casos en que se viera involucrada alguna actividad que pudiera suponer un ilícito de competencia, esta Autoridad Vasca de la Competencia LEA/AVC fuera informada⁷, en aras de la mayor eficiencia institucional y colaboración administrativa.

25. El Título VII, de la “Potestad Sancionadora” contiene el cuadro de infracciones y sanciones en materia de consumo. En el artículo 118.2, dentro de las “*Disposiciones Generales*” y del “*Ámbito de ejercicio de las potestades sancionadoras*”, se establece:

2.- Los órganos competentes en materia de consumo previstos en esta ley 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, las prácticas comerciales desleales con las personas consumidoras y usuarias...”

26. Al respecto ha de significarse que la persecución y sanción por prácticas de competencia desleal, cuyo régimen jurídico general se desarrolla en la **Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal** y, cuando tales prácticas distorsionen a la competencia y lesionen el interés público, en la **Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia**).

27. En aras a evitar una redundante doble persecución de este tipo de prácticas anticompetitivas desleales (por las autoridades de consumo y las de la competencia) lo que generaría ineficiencia administrativa e inseguridad jurídica, se recomienda, como se ha referido en algún otro aspecto, la comunicación a la LEA/AVC de los

⁶ Artículo 5.1 de la Ley 17/2009: **no discriminación, necesidad y proporcionalidad**

⁷ Con carácter general en el artículo 117 del Anteproyecto dentro del título “colaboración con la inspección de consumo”, se establece que: “Con el fin de salvaguardar los derechos de las personas consumidoras, los órganos de las administraciones públicas de Euskadi, en el ámbito de sus respectivas competencias, facilitarán a la Inspección de Consumo de Kontsumobide cuanto apoyo e información sean necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.



hechos que se consideren relevantes, dentro del espíritu de colaboración administrativa, eficiencia y mejor cumplimiento de los objetivos institucionales.