

INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA
DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS.

-Tramitagune – DNCG_LEY_1952/19_52

El Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 a) del Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

INFORME

I. OBJETO

El proyecto epigrafiado en el encabezamiento tiene por objeto 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 regulación contenida en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, que quedará derogada a la entrada en vigor de esta nueva norma.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.

Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la presente iniciativa pretende responder a las necesidades derivadas de un cambio sustancial en los hábitos de consumo que se ha producido en los últimos tiempos, la necesidad contrastada de prestar especial protección a las personas consumidoras y usuarias vulnerables, especialmente en ciertos sectores y en épocas de crisis

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tel. 945 01 89 78 – Fax 945 01 90 20 – e-mail Hac-Oce@ej-gv.es



económica, el necesario fomento del consumo responsable y la necesidad de adaptar y actualizar la normativa propia del País Vasco para adaptarla a los cambios impuestos jerárquicamente desde la Unión Europea. Así, la memoria económica del proyecto enumera sus objetivos en los siguientes términos:

- *Establecer las competencias en materia de protección a las personas consumidoras y usuarias de las diferentes administraciones públicas del País Vasco, así como el marco de colaboración entre las mismas.*
- *Regular, dentro del marco competencial, las nuevas prácticas de consumo detectadas, especialmente en las contrataciones a distancia o fuera de establecimiento comercial.*
- *Reforzar el ámbito formativo e informativo de las personas consumidoras y usuarias, con objeto de propiciar un consumo sostenible y responsable.*
- *Reforzar los procedimientos de protección administrativa de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias, la protección de su seguridad y la inspección de consumo.*
- *Desarrollar el catálogo de infracciones en materia de Consumo.*

Por su parte, el informe jurídico que acompaña a la iniciativa señala que la misma ha supuesto una labor de actualización normativa, tanto en relación con la normativa estatal –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 Usuarios y otras leyes complementarias- como en el ámbito de la Unión Europea, en el que se han dictado gran número de normas en materia de consumo.

Se constata que en la relación de proyectos de ley del Anexo I del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2020, por el que se aprueba el Calendario Legislativo de la XII Legislatura (2020-2024), figura recogido en el punto 36 el proyecto denominado “*Estatuto de las personas consumidoras y usuarias*”, figurando como Departamento promotor el de *Turismo, Comercio y Consumo*, estando prevista su aprobación por Consejo de Gobierno en el segundo semestre de 2021, y cuya ficha informativa (Anexo II del citado Acuerdo) recoge lo siguiente:

36. *Estatuto de las personas consumidoras y usuarias*

a.- *Denominación: ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS*

b.- *Objeto principal de la regulación:*

En la citada Orden de Inicio del Anteproyecto de Ley de Estatuto de la Personas Consumidoras

y Usuarios se expresa el objeto: la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi y viene a sustituir a la vigente Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de Personas Consumidoras y Usuarios, ofreciendo una regulación completa de la materia.

c.- Otros objetivos:

En la misma Orden de Inicio se concretan los objetivos complementarios:

- Articular las relaciones entre las diversas administraciones públicas en el área de consumo, tanto en su aspecto competencial como colaborativo, teniendo en cuenta la actual situación organizativa.
- Regular las nuevas prácticas de consumo detectadas, haciendo especial hincapié en las contrataciones a distancia o fuera de establecimiento mercantil y valorando la introducción de nuevos conceptos normativos, tales como persona vulnerable, códigos de buenas prácticas, consumo responsable, información accesible a las personas discapacitadas, o violencia económica.
- Hacer de los derechos de las personas consumidoras y usuarias el eje vertebrador de la norma, con especial incidencia en los ámbitos formativo e informativo, orientados a un consumo sostenible y responsable.
- Actualizar y desarrollar los procedimientos de protección administrativa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias.
- Desarrollar la protección en materia de seguridad de las personas consumidoras y usuarias, así como la inspección de consumo, aspectos que en la norma vigente quedaron condicionados a un desarrollo reglamentario, que nunca se efectuó.
- Desarrollar el catálogo de infracciones, mediante un sistema exhaustivo y concreto de tipos, en consonancia con las recomendaciones, en cuanto a seguridad jurídica, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Incorporar contenidos de la normativa de la Unión Europea aprobada durante los últimos años, en aspectos como la seguridad general de los productos, la responsabilidad por productos defectuosos, la seguridad y responsabilidad de los proveedores de servicios, el comercio electrónico o las cláusulas abusivas.

d.- Sectores sociales implicados:

- .- Personas consumidoras
- .- Agentes Económicos y Sociales
- .- Asociaciones de personas consumidoras
- .- Administraciones Públicas

e.- Fecha estimada de remisión a Consejo de Gobierno para aprobación del Proyecto de ley:

- Segundo semestre del 2021.

Por otro lado, hay que indicar que la tramitación de la presente iniciativa no se ha recogido entre los objetivos de la memoria presupuestaria del programa 4431- Consumo de los Presupuestos Generales de la CAE para 2021, correspondiente al



Departamento de Turismo, Comercio y Consumo. Por su parte, en la memoria presupuestaria del programa 4432- Kontsumobide se realiza una escueta referencia al inicio de la tramitación del nuevo estatuto de las personas consumidoras y usuarias en el ejercicio 2020.

Se recuerda que, una vez publicada la nueva Ley proyectada, deben consignarse, periódicamente, en los Presupuestos Generales correspondientes, los objetivos, indicadores y acciones, con sus respectivas magnitudes, que permitan evaluar correctamente la eficacia y eficiencia de las medidas previstas en dicha Ley que se vayan implantando, por si fuera necesario un replanteamiento de la misma.

En el expresado contexto, se ha incoado el oportuno expediente, habiéndose remitido a esta Oficina, por la instancia proponente, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación correspondiente, entre la que figuran, además del texto del anteproyecto, las respectivas Órdenes de inicio y aprobación previa del proyecto, Informe Jurídico relativo a la iniciativa, Memoria Económica, Informe de impacto en la empresa, Informes de Emakunde, Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, Dirección de Tecnologías de la Información y la Comunicación, CES, Comisión de Gobiernos Locales, EUDEL, Autoridad Vasca de la Competencia, Dirección de Función Pública, , Certificación sobre el acuerdo de la Comisión Consultiva de Consumo de 14 de noviembre de 2019, así como diversa documentación relativa a los trámites de consulta pública y alegaciones por parte de las diversas instancias que han participado en el proceso de elaboración de esta norma, e informe de respuesta a las alegaciones recibidas. Se ha recabado también Informe de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Política Financiera e Informe de la Dirección de Presupuestos, que han sido emitidos a petición de esta Oficina en relación con la ley propuesta (y que se transcriben en el presente Informe).

No se ha incorporado aún al expediente, aunque ya se ha solicitado, el Informe de la Junta Asesora de Contratación Pública, preceptivo, en este caso, conforme a lo previsto en el artículo 27.a).1 del Decreto 116/2016 de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en cuanto a la incidencia de la norma en el ámbito de la contratación pública.

Tampoco se ha recabado informe de la DACIMA, en lo que afecta a los aspectos organizativos de la norma propuesta, y se echa en falta, también, la participación del Departamento de Educación en el proceso de elaboración de este anteproyecto, en particular, respecto de lo previsto en su artículo 55 sobre la colaboración de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo con los ayuntamientos y las instituciones competentes en el ámbito educativo para el desarrollo de programas de formación de



especialistas en consumo, así como en el artículo 56.2 donde se prevé que *"Para la consecución de los objetivos previstos en el apartado anterior, el sistema educativo incorporará en los currículos de las diferentes etapas y niveles de enseñanza reglada, contenidos en materia de consumo, adecuados para favorecer el tratamiento de la educación para el consumo, en la forma que mejor se ajuste a la finalidad pedagógica de cada uno de ellos."*, y en el artículo 57.c), que prevé *"promover la implicación del personal docente en el desarrollo de la educación en materia de consumo, en los diferentes niveles educativos, así como proporcionar el material didáctico necesario para ello"*.

III ANÁLISIS

A) Consideraciones previas en relación a la incidencia económica del anteproyecto.

La Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, obliga en su artículo 57 a que los proyectos de ley vayan acompañados de un estudio sobre el posible gravamen presupuestario que la regulación suponga.

De conformidad con lo exigido en el artículo 10.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de Disposiciones de Carácter General, *"en el expediente figurará, igualmente, una memoria económica que exprese la estimación del coste a que dé lugar, con la cuantificación de los gastos e ingresos y su repercusión en los Presupuestos de la Administración pública, las fuentes y modos de financiación, y cuantos otros aspectos se determinen por la normativa que regule el ejercicio del control económico normativo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi. También evaluará el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones públicas, los particulares y la economía general"*.

Por lo que respecta, de forma específica, a la normativa que regula el ejercicio del control económico normativo, el artículo 42 del *Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi*, exige para la emisión del informe de control económico normativo, la remisión de una memoria que, entre otras cosas, realice una cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la norma; determine los modos de financiación de tales gastos; describa los antecedentes y justifique la necesidad de la disposición; describa el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición, con identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados; realice una evaluación económica y



social de su aplicación; y aporte cuantos datos, informes y estudios permitan conocer las líneas generales y los presupuestos jurídicos habilitantes de la regulación propuesta.

Se trata, en definitiva, de que, dentro del proceso de reflexión previo a la aprobación de la norma, se realice una completa evaluación del gasto público que comporta la regulación pretendida, y ello con objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de economía y eficacia en el gasto público. Y de que se valore también la incidencia económica de la norma en los particulares y en la economía en general, a fin de garantizar su razonabilidad y viabilidad.

B) Del procedimiento

1. Se considera que la documentación remitida, sin perjuicio de las carencias apuntadas en el apartado II anterior, se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 41 y ss del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 del Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, subrayando que el referido control abarcará, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos y entidades de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

2. En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación, al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo*



cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico).

C) Del texto y contenido

1. De la documentación examinada, se desprende que en el texto presentado han sido tomadas en consideración y en parte atendidas las alegaciones formuladas por las diversas instancias que han participado en el proceso de elaboración, a la par que se recogen las razones del rechazo de las restantes en la memoria del procedimiento que obra el expediente *[exigencia del art. 10.2 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre]*.

2. El texto del anteproyecto de Ley que se informa consta de una parte expositiva, 158 artículos, 2 disposiciones adicionales, 3 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, y aborda, en siete títulos sucesivos: las disposiciones generales; competencias de las administraciones públicas de Euskadi; derechos de las personas consumidoras y usuarias; actuaciones administrativas en el ámbito de la resolución de conflictos de consumo; actuaciones administrativas de vigilancia y control; la inspección de consumo; y la potestad sancionadora.

3. En relación con el texto presentado, y en lo que interesa al presente informe, se considera oportuno efectuar las siguientes consideraciones:

C.1) Aspectos organizativos y hacendísticos. Administración General e Institucional.

Aspectos organizativos

1. Los artículos 9 y 10 regulan la naturaleza y funciones de la Comisión Consultiva de Consumo, y el artículo 11 establece quien ostentará la presidencia y sectores representados, derivando a reglamento su composición y funcionamiento. Ha de señalarse que tal órgano no supone novedad por cuanto ya se encuentra previsto en el artículo 35 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, y cuya composición y funcionamiento se encuentran regulados en el Decreto 204/2019, de 17 de diciembre, cuyo artículo 10 establece que *"La asistencia a las sesiones de la Comisión Consultiva de Consumo no dará derecho a percibir indemnización ni dieta a cargo de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo"*, debiendo entenderse aquí que tal régimen no variará con la nueva funcionalidad que el artículo 10 del actual proyecto otorga al órgano, teniendo en cuenta lo señalado al respecto en la memoria económica remitida: *"... es un órgano con una larga trayectoria ya*



insertado en la actuación del Instituto, por lo tanto, su existencia no va a suponer ninguna modificación presupuestaria".

Por otro lado, se observa que ha variado la función prevista en el artículo 36.1.a) del citado Decreto 204/2019, de 17 de diciembre, donde se asigna a la Comisión la función de *"Ser consultada en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general dictadas en desarrollo de esta ley y, en general, en todos los demás casos en que se regulen materias que afecten a los intereses de las personas consumidoras y usuarias"*, mientras que la ley que ahora se propone sustituye tal función en los términos *"Debatir y analizar los proyectos de disposiciones de carácter general..."*, donde se presenta la duda de si tal labor de debate y análisis excluye aquél otro derecho a la consulta, o rebaja el nivel de participación en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general, pues algún sentido habrá de tener tal variación del precepto. Ello pudiera afectar también a lo previsto también en el artículo 71.2.b) de la ley propuesta cuando mantiene el derecho de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias de *"Formar parte de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, en el modo en que reglamentariamente se determine, y participar, a través de ella, en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses que representan."*

2. El artículo 73 contempla la existencia del Registro de asociaciones de personas consumidoras y usuarias de Euskadi, adscrito a Kontsumobide, cuyo funcionamiento se deriva a desarrollo reglamentario, al que ya hace referencia el artículo 30.a) de la Ley 6/2003, por lo que tampoco supondría novedad de la presente norma, explicando la memoria económica que sus funciones ya se están llevando a cabo en la actualidad con los recursos existentes en el Instituto, por lo que tampoco se deduce aquí necesidad de medios humanos o materiales adicionales a los citados recursos.

3. En cuanto a la promoción y desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos, en especial, de la mediación y el arbitraje, apunta la memoria que tales funciones se llevan actualmente desde la Junta Arbitral de Consumo, órgano adscrito a Kontsumobide según establece el Decreto 120/1994, de 8 de marzo, de adscripción de la Junta Arbitral de Consumo del País Vasco y de creación del servicio administrativo de apoyo, y que se trataría de una actuación que ya está siendo asumida por el instituto con los medios humanos y materiales actuales. No obstante, añade la memoria que *"Salvo alguna actuación novedosa como la acreditación de entidades que será asumida por la actual organización, no supone la asunción de nuevos gastos presupuestarios"*, de lo que parece deducirse que



tales actuaciones novedosas si podrían dar lugar a mayores necesidades de recursos, por lo que conviene mayor precisión de la memoria en tal sentido y, en su caso, una estimación de tales necesidades, su cuantificación y la identificación de su fuente de financiación.

4. El artículo 102.1 establece que Kontsumobide *dispondrá de un servicio de alerta de bienes de consumo, con objeto de coordinar las actuaciones con los municipios y con las demás administraciones, y facilitar el intercambio rápido de información y la reacción ante situaciones de riesgo para la salud o seguridad de los consumidores*. La memoria económica no hace mención de este servicio ni de eventuales necesidades de recursos humanos y materiales para su funcionamiento.

5. En cuanto a los contenidos que puedan incidir en la funcionalidad del personal implicado en las medidas que se regulan (mediadores, inspectores..), nos remitiremos al Informe de la Dirección de Función Pública que obra en el expediente, donde se concluye que los recursos humanos de que dispone Kontsumobide actualmente resultan suficientes para afrontar este nuevo cambio normativo.

En cualquier caso, habrá de estarse a las consideraciones de dicho Informe en lo que respecta a las funciones reservadas al personal funcionario, así como a los condicionantes que, según el tipo de personal afectado (funcionario, interino o laboral) puedan afectar a las medidas para optimizar los recursos humanos y materiales que parecen deducirse del artículo 8.3 cuando dispone que *".. el Gobierno Vasco y Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo podrán acordar con las diversas administraciones las medidas que se estimen oportunas con objeto de optimizar la dedicación de los recursos humanos y materiales de que disponen y hacer efectivo y eficaz el control del cumplimiento de la normativa vigente aplicable en materia de protección de las personas consumidoras y usuarias"*.

Régimen Subvencional

1. En el artículo 93 se prevé que la adhesión al sistema arbitral *se tendrá en cuenta para el otorgamiento de ayudas y subvenciones*. A juicio de esta Oficina tal previsión resulta generalista e imprecisa, teniendo en cuenta que puede suponer una limitación en la concurrencia o el acceso a subvenciones (ya sea estableciendo requisitos subjetivos para ser beneficiario, ya juegue en el proceso de selección o valoración de los proyectos), por lo que se recomienda la revisión del precepto. Se recuerda aquí que el establecimiento de requisitos en un concreto programa de ayudas debe atender al objeto de las mismas, en el marco de sus propias bases



reguladoras, con sujeción a la normativa subvencional vigente y debiendo estar previamente contempladas en el plan estratégico de subvenciones correspondiente.

2. En el artículo 152 se regulan los efectos de las sanciones sobre la concesión de subvenciones, estipulándose que *"Podrá denegarse la concesión de una ayuda o subvención con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma cuando la empresa haya sido sancionada, en los dos años anteriores a su convocatoria, por la comisión de una infracción grave o muy grave de las reguladas en esta ley"*.

La mencionada disposición no se argumenta suficientemente entre la documentación obrante en el expediente, siendo así que la memoria económica del proyecto se limita a señalar en apartado 4.6 que la ley propuesta *"No tiene incidencia en los regímenes subvencionales o de ayudas."*. Entendemos que una previsión como la citada debiera encontrar mayor justificación por parte de la instancia promotora, habida cuenta de la naturaleza del precepto. Además, el carácter optativo que parece adoptar la previsión *"podrá denegarse..."*- genera incertidumbre sobre el criterio a aplicar para decidir su inserción en las bases reguladoras de subvenciones.

En cualquier caso, cabe recordar aquí que los requisitos y limitaciones de entrada para el acceso a las subvenciones se encuentran recogidos en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, entre cuyas prohibiciones destaca (art.13.2.h) la de *"Haber sido sancionado mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones conforme a éste y otras leyes que así lo establezcan"*.

Régimen de contratación

El artículo 92.2 establece que *"Las administraciones públicas vascas, cuando celebren contratos con empresas que ofrezcan bienes o servicios a la persona consumidora y usuaria, mediante una relación de consumo, incluirán como una condición necesaria para la contratación, la adhesión de la empresa adjudicataria al sistema arbitral de consumo"*.

Sobre tal previsión, que afecta al régimen de la contratación pública, habrá de estarse a las consideraciones que en su caso se recojan en el Informe de la Junta Asesora de contratación pública, que ha sido solicitado por la instancia gestora y aún no ha sido incorporado al expediente, como se ha señalado anteriormente, si bien se recomienda recabarlo con carácter previo a la aprobación del proyecto por la relevancia que pueda tener el análisis del mencionado precepto. En cualquier



caso, se presenta la duda de si podría ser de aplicación, también en ese caso, la excepción prevista en el artículo 92.1 para el caso de las empresas del sector público.

Procedimiento de recaudación. Vía de apremio

El artículo 151 prevé en su párrafo 1 que *"Con independencia de las sanciones establecidas por la presente ley, en la misma resolución sancionadora podrá preverse, como obligación de la persona infractora, la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la devolución de las cantidades indebidamente percibidas y el importe de los demás daños y perjuicios que hayan sido acreditados."*, mientras que en los párrafo 3 y 4 añade que *"De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine, se procederá a su cobro por la vía de apremio"*, y que *"El importe de la indemnización, una vez que sea cobrado por la administración, se reintegrará a la persona consumidora o usuaria perjudicada"*.

Señalar, al respecto, lo siguiente:

1. Por un lado, no se encuentra en el expediente explicación sobre la incidencia de tal previsión en el régimen organizativo de esta Administración, ni sobre los recursos que requeriría su aplicación. Se recuerda que la memoria económica ha de pronunciarse sobre dicho aspecto y las necesidades, materiales y humanas, que puede generar la ejecución de los citados procedimientos, tanto para la instancia gestora (en fase voluntaria) como el Departamento de Economía y Hacienda (en vía ejecutiva), particularmente en las áreas contable y financiera, que habrían de preverse, con una estimación del número de procedimientos que pudiera generar y de la disponibilidad y suficiencia de los recursos (de personal, informáticos..) necesarios para atenderlos, de lo que dependería la eficacia de tal previsión. Debe completarse la memoria en tal sentido.

2. Pero ya desde un enfoque jurídico, recordar en primer lugar que la vía de apremio se prevé en la normativa hacendística de esta Comunidad únicamente para hacer efectivos los derechos de naturaleza pública (artículos 32 y 40 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco -Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/1997, de 11 de noviembre- y Decreto 1/2021, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, cuyo artículo 1 dispone que *"La gestión recaudatoria consiste en el ejercicio de la función administrativa conducente a la realización de los ingresos de derecho público, tributarios y no tributarios, a que se refiere el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la*



Hacienda General del País Vasco, y, en su caso, de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, cuya titularidad corresponda a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y a sus organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, cuando sus ingresos deriven del ejercicio de potestades administrativas).

En cualquier caso, transcribimos a continuación el contenido del Informe de 16/09/2021 de la Asesoría Jurídica de la Dirección de Política Financiera, recabado a instancias de esta Oficina, en relación con tal previsión:

“Posibilidad de atribución a KONTSUMOBIDE-INSTITUTO VASCO DE CONSUMO de la potestad de determinar indemnizaciones en beneficio de particulares perjudicados por una infracción administrativa de consumo

OBJETO:

Análisis desde el punto de vista recaudatorio de la posibilidad, prevista en el artículo 151 del Anteproyecto de LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS, de acordar indemnizaciones a favor de particulares en la tramitación de procedimientos sancionadores iniciados por KONTSUMOBIDE-INSTITUTO VASCO DE CONSUMO.

ANTECEDENTES:

Desde la OCE –Control Económico Normativo-, en fecha 14/09/21, se ha solicitado a esta Dirección se informe sobre la posibilidad que contempla el artículo 151 de la norma proyectada de que KONTSUMOBIDE-INSTITUTO VASCO DE CONSUMO (KONTSUMOBIDE) pueda fijar indemnizaciones de daños y perjuicios a favor de las personas consumidoras en el seno de un procedimiento sancionador.

Se trata de una disposición innovadora en el ámbito de las resoluciones administrativas ya que el precepto permite que la propia resolución sancionadora que dicte KONTSUMOBIDE incorpore la obligación de la persona infractora de reponer la situación alterada por la infracción y, en el caso de que se haya probado la existencia de daños y perjuicios, fije el importe de la indemnización.

Esta posibilidad implica que:

- cuando la persona consumidora o usuaria perjudicada no tenga la condición de parte interesada en el procedimiento sancionador, se le dé audiencia para acreditar los daños y perjuicios y formular alegaciones;*
- proceda el cobro por la vía de apremio;*
- el importe de la indemnización, una vez que sea cobrado en periodo voluntario o ejecutivo, se reintegre a la persona consumidora o usuaria perjudicada.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

- Partimos de la idea de que la relación de consumo es una relación jurídico-privada, que se establece entre un empresario y un consumidor, y que la competencia para dar satisfacción a las demandas de un particular está atribuida constitucionalmente a los jueces y tribunales (ex art. 117.3 CE).*
- Por ello –hasta ahora- la determinación de una indemnización de daños y perjuicios a favor de particulares es extraña a los fines del procedimiento sancionador, no así cuando la indemnización se decreta a favor de la propia Administración pues ésta, a diferencia de los particulares, sí está*

capacitada como sujeto de derecho para tutelar sus propias situaciones jurídicas. En su virtud, actualmente cualquier persona consumidora que quiera hacer efectivo su derecho frente a un empresario que no se lo reconozca, ha de acudir a los Tribunales de Justicia civiles para que estos le otorguen la tutela correspondiente. KONTSUMOBIDE, por su parte, tutela los intereses generales de los consumidores mediante la sanción de las conductas contrarias al ordenamiento jurídico, tipificadas como infracciones en la normativa consumerista, y el importe que se recaude, tanto en período voluntario como ejecutivo, se queda en las cuentas de la Tesorería General del País Vasco.

- *Con el innovador artículo que se incluye en la norma proyectada, en los conflictos entre los particulares KONTSUMOBIDE, más allá de la mera mediación o de imponer una sanción, podrá ordenar actuaciones y decretar indemnizaciones de daños y perjuicios a favor de la persona consumidora perjudicada (se deduce que en una resolución complementaria a aquella en la que se determine que ha existido infracción administrativa).*
- *Ante esta situación, es legítimo preguntarse si un procedimiento administrativo iniciado precisamente para sancionar la conducta que dañó a una persona consumidora puede ser un medio para que el esta pueda obtener el resarcimiento de los daños causados cuando, como hemos dicho antes, nadie más que los órganos jurisdiccionales tienen la función constitucional de solventar conflictos relativos a derechos e intereses ajenos al propio órgano que efectúa el enjuiciamiento:*
 - *El soporte jurídico para este salto cualitativo que pretende dar KONTSUMOBIDE viene dado por el actual 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que reconoce la capacidad de autotutela de la Administración para hacer cumplir sus resoluciones de reconocimiento de indemnización por daños y perjuicios, mediante la aplicación subsidiaria del medio de ejecución forzosa que establece el artículo 101 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (apremio sobre el patrimonio del administrado):*

“Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados, que será determinada y exigida por el órgano al que corresponda el ejercicio de la potestad sancionadora. De no satisfacerse la indemnización en el plazo que al efecto se determine en función de su cuantía, se procederá en la forma prevista en el artículo 101 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.
 - *Parece claro que el objetivo final de esta disposición es eludir un proceso judicial contra la parte empresarial, que la mayoría de las veces no es rentable para las personas consumidoras por la escasa cuantía de los daños en la que se suele concretar la controversia, lo que habitualmente les desincentiva a entablar esa acción civil. La alternativa que suelen escoger esas personas es la reclamación de consumo que en muchas ocasiones les provoca frustración al no comprender que, pese a ser finalmente sancionada la parte empresarial, ellas no vayan a poder cobrar nada en vía administrativa.*
 - *La posibilidad última de obtener en vía administrativa una indemnización tiene su base en el artículo 51 de la Constitución Española que ordena a todos los poderes públicos que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios, “protegiendo mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”. Este mandato constitucional de protección activa para*

ofrecer al consumidor o usuario procedimientos eficaces de garantía constituye un soporte para la utilización de la técnica del Derecho administrativo sancionador en este ámbito, y permite a KONTSUMOBIDE restaurar el interés privado lesionado con ocasión de la comisión de una sanción administrativa de consumo.

- *En cualquier caso, tal como documenta CARRASCO PERERA, A. F., & CORDERO LOBATO, E. (2013). Alcance de la reposición e indemnización al consumidor en el seno del procedimiento sancionador de consumo (art. 48 TRLGDCU). Revista CESCO De Derecho De Consumo, 1-35. <https://revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/300>, en nuestro derecho interno existen precedentes legales sectoriales en los que se contempla la posibilidad de indemnizar a los terceros afectados por una infracción administrativa: la legislación de montes, la de caza, la de Viviendas de Protección oficial (la venta -o arrendamiento- de VPO con sobreprecio es constitutiva de una infracción administrativa y la sanción correspondiente podrá venir acompañada del reintegro a los adquirentes -o arrendatarios- de las cantidades indebidamente percibidas medida ésta que la Administración deberá adoptar necesariamente), la turística, la legislación de costas, telecomunicaciones...*
- *Así mismo, varias CC AA que han reformado sus propias normas de Derecho de consumo han otorgado a sus Administraciones autonómicas potestades para tomar decisiones, a través de actos administrativos dotados de ejecutoriedad, en determinados conflictos interprivados producidos en el seno de relaciones de consumo (Aragón, Cataluña, Extremadura...)*
- *No es esta, sin embargo, una cuestión pacífica. A título de ejemplo aportamos un extracto del Acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC 19 de noviembre de 2020, de inadmisión de la solicitud presentada por ORANGE ESPAGNE, S.L. de determinar y exigir los daños y perjuicios presuntamente causados por TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. debido al incumplimiento de su obligación de no discriminación sancionado por la Resolución de 22 de octubre de 2019:*

(...)Para la interpretación del referido artículo 28, procede recordar que se encuentra circunscrito dentro del Capítulo III del Título Preliminar de la LRJSP, dedicado a los “Principios de la Potestad Sancionadora”, y que dichos principios han sido desarrollados a través de diferentes artículos en la LPAC, cuando aborda las especialidades del procedimiento administrativo sancionador (como, por ejemplo, los artículos 63 y 64, relativos al inicio del procedimiento, 77, sobre medios y periodo de prueba, y 85, 89 y 90 en relación con la terminación y la resolución del procedimiento). En particular, el artículo 90, relativo a las “Especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores”, al igual que establecía su homólogo, el artículo 22 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (y actualmente derogado), precisa y desarrolla en mayor medida lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LRJSP a través de su apartado 4, al disponer que: “Cuando las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a las Administraciones y la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa”.

En consecuencia, atendiendo a lo dispuesto en el referido artículo 90.4 de la LPAC, el ámbito objetivo de la citada habitación competencial de la Administración Pública, para exigir al

responsable de la comisión de una infracción administrativa la reparación del daño causado, que reconoce el citado principio de "Responsabilidad" previsto en la LRJSP, está limitado a los daños que se hubieran producido a la misma Administración, no a los ocasionados a terceros, que deberán dirigir su reclamación a la jurisdicción civil".

En este mismo sentido se ha pronunciado la doctrina. Por todos, véase el Capítulo V del libro "La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones locales" (en el capítulo de la obra a cargo de Manuel Rebollo Puig, dedicado a la "Potestad Sancionadora y Responsabilidad en la Ley 40/2015"); y Javier García Luengo, en su estudio para el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) sobre "Instituciones sustantivas en la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público: los principios de la potestad sancionadora, la responsabilidad administrativa y el nuevo régimen de los convenios administrativos" (<http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1506842>)."

- Este mecanismo resarcitorio previsto en el nuevo art. 151, plantea algún problema de articulación práctica que merece ser expuesto:
 - Cuando sea precisa para su ejecución la utilización del procedimiento administrativo de apremio, el importe cobrado por la Administración al empresario en concepto de indemnización incluirá principal de la cantidad indemnizable y, en su caso, recargo ejecutivo (5%), de apremio reducido (10%) o de apremio ordinario (20%) e intereses de demora y costas. ¿Qué cantidad se ingresaría en la cuenta de la persona beneficiaria para que no obtenga un enriquecimiento injusto?. ¿Deberían recibir al menos los intereses de demora que se hubieran devengado sobre el principal de la deuda desde el vencimiento del plazo reglamentario de ingreso?.
 - Quien no esté de acuerdo con la indemnización o su cuantía tendrá que impugnarlo en vía contencioso-administrativa, pero cabe que se plantee una demanda civil por los mismos hechos. ¿lo resuelto en vía administrativa vincularía al Juez civil?
 - La actividad probatoria en el procedimiento administrativo para determinar la obligación de indemnizar puede implicar costes de gran cuantía, que precisen informes periciales elaborados por técnicos competentes. Queda por definir quién va a satisfacer los costes de tanta actividad probatoria (¿la Administración, las partes?)."

En atención a lo señalado anteriormente esta Oficina aconseja una reflexión adicional al respecto y, en su caso, la revisión o supresión del mismo.

Incidencia presupuestaria en la administración de la CAE

Presupuesto de gastos

Desde el punto de vista del gasto, cabe realizar las siguientes consideraciones:

1. En lo que a la actividad de fomento se refiere, se detectan algunos contenidos de los que pudiera derivarse mayor gasto para esta Administración, en la medida en que requieran llevar aparejados programas de ayudas u otros recursos públicos para su materialización, así, por ejemplo: el artículo 17.2, establece que "Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo fomentará el consumo de bienes de

comercio justo, sostenible, de cercanía (km 0) y de temporada, de los que favorezcan la reducción del impacto del plástico y de los que utilicen materiales reutilizables o que sean reciclable.”; el artículo 20.3 prevé que Kontsumobide “fomentará” la inclusión del sistema “Braille” en el etiquetado... c) El artículo 49.e) encomienda a Kontsumobide “Fomentar distintivos de calidad para bienes y servicios del ámbito de Euskadi, en colaboración con las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, organizaciones empresariales y cámaras de comercio.”; el artículo 59.2 estipula que “Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y los ayuntamientos fomentarán, en sus respectivos ámbitos, el asociacionismo de las personas consumidoras y usuarias y asegurarán su participación en todos los ámbitos de la vida pública en los que se vean afectados, directa o indirectamente, sus derechos o intereses.”; en el artículo 72.2.g) se prevé que Kontsumobide, en colaboración con las asociaciones de personas consumidoras y usuarias y las organizaciones empresariales, promoverá actuaciones como “Fomentar el cooperativismo de consumo”.

Si bien es cierto que Kontsumobide viene financiando anualmente a actividad de las organizaciones de personas consumidoras con una convocatoria de subvenciones (cuya última manifestación ha sido la *Resolución de 9 de diciembre de 2020, de la Directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, por la que se hacen públicas las bases y la convocatoria de la concesión de ayudas económicas a las Organizaciones de Personas Consumidoras, en el ejercicio 2021*, que vinculaba a tal efecto un crédito de 431.000.-€), se desconoce si el resto de medidas se concretarán en ayudas que supongan un mayor gasto subvencional para dicho instituto, pues la memoria económica nada recoge en tal sentido, limitándose a expresar que *“No se prevé que la entrada en vigor de la futura Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, genere gastos ni ingresos presupuestarios que no estén ya contemplados en los presupuestos del organismo. El anteproyecto contempla diversos aspectos de desarrollo que no van a incidir en el presupuesto.”*

Por otro lado, en el artículo 81.2 de la ley propuesta se requiere de los planes sectoriales cuyo ámbito alcance las actividades derivadas de las relaciones de consumo la promoción de líneas específicas de fomento que faciliten la presencia de las dos lenguas oficiales y en el artículo 81.3 prescribe que las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, impulsarán la difusión de materiales con lenguaje especializado que faciliten el uso del euskera en el ámbito de consumo. Tales preceptos se dirigen de forma generalizada a los planes y a las administraciones, por lo que se desconoce la incidencia económica que puedan tener para esta Administración en concreto. En cualquier caso, nada se dice al respecto en la memoria económica del proyecto.

2. Tampoco se prevé en la memoria económica que vaya a incrementarse el gasto derivado de la financiación de las Oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias, cuando el artículo 52 prevé, respecto de su creación y coordinación, que *"Con el fin de facilitar a las personas consumidoras y usuarias la información y orientación precisas para el adecuado ejercicio de sus derechos, Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo promoverá la creación de oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias municipales o de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias"*, así como que *"La creación de oficinas municipales de información se ajustará al criterio de mayor proximidad a las personas consumidoras y usuarias, procurando que, al menos, exista una oficina en todos los municipios de más de 15.000 habitantes, prestando el servicio de forma directa o mancomunada"* y que *"Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo coordinará la labor de las oficinas de información públicas y privadas con la finalidad de mejorar su eficacia y evitar disfunciones. En especial, posibilitará el funcionamiento en red de las oficinas de información, con la finalidad de facilitar la circulación ágil de la información, evitar duplicidades en la tramitación de las reclamaciones y favorecer la identificación de los problemas y la planificación de las actuaciones"*.

En particular, sobre la creación de las OMIC expresa la memoria que *"Tal y como puede deducirse del literal del citado precepto, no se establece una obligación legal de creación, sino que se establece como principio rector la promoción de este tipo de oficinas; en consecuencia, no se deriva de esta previsión ningún gasto presupuestario ocasionado por la entrada en vigor de este estatuto."*, a lo que se añade que *"Actualmente ya existen Oficinas Municipales de Información a la persona consumidora y usuaria cuya actuación ya viene siendo en parte subvencionada por el Instituto de forma previa a la aprobación de esta Ley. Consciente de su importancia, si bien no lo establece como obligatoriedad, este nuevo estatuto contempla como principio de actuación procurar su existencia en cada comarca, aspecto que no modifica el régimen presupuestario existente. No obstante, el hecho de que el precepto demande "procurando que, al menos, exista una oficina en todos los municipios de más de 15.000 habitantes" debiera resultar más que una mera declaración de intenciones, pues no se entendería su inclusión en la ley si no es con la intención de cumplirla."*

Señalar que, también en este ámbito, Kontsumobide viene financiando la actividad de tales Oficinas mediante un programa subvencional, siendo su última convocatoria la realizada mediante *Resolución de 9 de diciembre de 2020, de la Directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, por la que se hacen públicas las bases y la convocatoria de ayudas económicas destinadas a las*

entidades locales y entidades promovidas por ellas para la promoción y defensa de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias, para el ejercicio 2021 (llevando asociado un crédito de 958.570.-€) mediante la que se sufragan gastos de funcionamiento e inversión de las mencionadas Oficinas, así como gastos derivados de la actividad de inspección de consumo.

Sobre la previsión relativa al *funcionamiento en red de las oficinas de información*, nada precisa la memoria económica, por lo que se desconoce también si tal red se encuentra ya implantada o si su puesta en marcha supondrá algún coste adicional para los presupuestos de Kontsumobide.

3. En cuanto a gastos de formación, en el artículo 57 se estipula que Kontsumobide organizará programas de educación y formación de las personas consumidoras y usuarias. Por su parte el artículo 55 prevé que Kontsumobide colaborará con los ayuntamientos y las instituciones competentes en el ámbito educativo para el desarrollo de programas de formación de especialistas en consumo.

Explica la memoria que *realizando un breve análisis de los presupuestos de Kontsumobide en los últimos años se puede apreciar la existencia de partidas presupuestarias que dotan este tipo de actuaciones ya previstas antes de la elaboración del presente anteproyecto: campañas de sensibilización e información, realización de estudios, contratos de prestación de servicios para la formación itinerante y para la organización de talleres en centros de formación del Instituto.* Pero no identifica tales partidas, ni razona la adecuación de los créditos con que se dotan para hacer frente a las referidas necesidades de formación, que por otro lado no se concretan cuantitativamente.

4. El artículo 84 dispone que *"Se promoverá implantación de sistemas electrónicos para la presentación y resolución de quejas, reclamaciones y denuncias y el desarrollo de la mediación y el arbitraje"*. Dado que el precepto se expresa a futuro, se produce la duda de si tales sistemas existen o no. Lo cierto es que la memoria económica no hace mención de los mismos, ni del órgano responsable de su implantación y gestión, costes asociados y fuentes de financiación. En cualquier caso, el artículo 85.5 deriva a reglamento el procedimiento de tramitación de las quejas, reclamaciones y denuncias, momento en que, en todo caso, debería contarse con tales recursos.

5. El artículo 97 señala que: *"Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo elaborará un plan anual de campañas de control de mercado a fin de garantizar una protección homogénea de las personas consumidoras"*. Señala la memoria que *"A este respecto ha de tenerse en cuenta que el Decreto 159/2011, de 12 de julio, de*

estructura y organización de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo establece en su artículo 7 que será la unidad de Inspección y Control de Mercado la que tendrá encomendada, entre otras, la función de "(a). La programación de las campañas de inspección, su seguimiento y su evaluación." y "En consecuencia, esta previsión normativa no afecta a la actual gestión presupuestaria, ya que es un tipo de actuación que se encuentra actualmente en funcionamiento y dotado de manera suficiente".

6. Se regulan también otro tipo de medidas que pudieran generar gasto, a modo de ejemplo: el artículo 74.2 dispone que (Kontsumobide) podrá realizar, por sí o mediante la contratación con entidades externas e independientes, auditorías de cuentas con el fin de verificar el cumplimiento de requisito por parte de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias; los artículos 104 y 110 se refieren a los costes derivados de la toma de muestras y compras de prueba, y de la realización de análisis, sobre lo que tampoco se extiende la memoria económica del proyecto.

Para finalizar en este apartado, señalar que los aspectos relacionados en los apartados anteriores no se encuentran suficientemente analizados en la memoria económica, que insiste en la no incidencia económica de la norma en los estados presupuestarios de la instancia gestora: *"Kontsumobide-Instituto Vasco de consumo únicamente dispone de un programa presupuestario en el que se inserta el presente anteproyecto. Tal y como se ha señalado en apartados anteriores, la puesta en marcha de esta nueva Ley se va a insertar en el programa presupuestario ya existente, sin la necesidad de realizar modificaciones, ya que las funciones en las que incide la nueva normativa ya están siendo asumidas por el Instituto y las unidades que lo conforman".*

Pero la memoria económica debe identificar, valorar y señalar los medios de financiación de las medidas previstas en la nueva norma, con independencia de que ya se estuvieran realizando al tiempo de su entrada en vigor o de la conclusión sobre la suficiencia de los recursos existentes para su cobertura, pues únicamente tras aquella identificación y cuantificación del gasto podría contarse con elemento de contraste adecuado para la apreciación de la no existencia de gasto adicional derivado de las medidas previstas en la ley propuesta y , en este sentido, el contenido de la memoria conlleva un alto grado de indeterminación e imprecisión a los efectos de concluir sobre el verdadero alcance económico de la ley propuesta. Esta Oficina entiende que ha de completarse la memoria en el sentido expuesto.

Presupuesto de ingresos

La ley proyectada recoge un régimen sancionador que incluye la imposición de multas (artículo 140), así como sus reducciones (artículo 148). La memoria económica se limita a expresar que la norma proyectada no repercute en el sistema tributario y demás ingresos de derecho público o privado aplicable. Entendemos, aquí también, que la memoria debe analizar con mayor detalle este aspecto económico de la norma, cuantificando los ingresos que se estima obtener e identificando su partida de imputación, ello con independencia de si se espera mayor o menor recaudación que la obtenida hasta el momento, como consecuencia del régimen sancionador que se prevé en esta nueva norma.

Llegados a este punto, transcribimos a continuación, en su literal, el contenido del Informe de la Dirección de Presupuestos, de 27/09/2021, a la ley proyectada:

“INFORME DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

El Decreto 69/2021, de 23 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía y Hacienda, define entre las funciones asignadas a la Dirección de Presupuestos, la de emisión de los informes que correspondan en relación con las propuestas normativas, planes, convenios y acuerdos de contenido económico relevante, a fin de evaluar el impacto presupuestario y la propuesta de las medidas de ajuste correspondiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.4 del texto refundido la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 2/2017, de 19 de octubre.

Recibido el documento del anteproyecto de Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías (LEPCU), presentado por el Departamento de Turismo, Comercio y Consumo, la Dirección de Presupuestos analiza la Memoria Económica y resto de documentación presentada, con el fin de informar sobre la adecuación de la propuesta al ordenamiento económico y a las previsiones presupuestarias recogidas en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2021.

A continuación, se tratan los apartados desarrollados en la Memoria Económica, fundamentalmente los relativos a la cuantificación del impacto presupuestario que ocasiona la entrada en vigor de la ley, y que se centra en los recursos económicos de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.

La LEPCU tiene por objeto la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Tal y como se indica en la memoria económica, “la aprobación de una nueva Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, atiende a la modificación de la realidad social y a una modificación normativa sustancial impulsada desde las autoridades europeas.”

Según la memoria económica “...estos nuevos cambios normativos no van a suponer, en un principio, la necesidad de adaptación de los recursos de Kontsumobide, ni se prevé un aumento de ingresos, ni la puesta en marcha del anteproyecto va a suponer un incremento de gastos”. Así mismo, “se estima que los recursos de los que el instituto dispone actualmente son suficientes para afrontar este nuevo cambio normativo y que la necesidad en términos económicos del anteproyecto radica en el hecho de dotar de mayor agilidad, eficacia y eficiencia a los recursos actualmente destinados”.

Kontsumobide dispone en los Presupuestos Generales de la CAE, para el ejercicio 2021, de un presupuesto de 7.118.000 euros en dos programas presupuestarios:

- ☐ Programa 1229-Medidas contra la crisis provocada por COVID-19, con 40.000 euros, destinados a gastos de funcionamiento relacionados con la pandemia.
- ☐ Programa 4432-Kontsumobide, con 7.078.000 euros, que es programa presupuestario mediante el cual desarrolla su actividad ordinaria.

La memoria económica incide en que “No se prevé que la entrada en vigor de la futura Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, genere gastos ni ingresos presupuestarios que no estén ya

contemplados en los presupuestos del organismo. El anteproyecto contempla diversos aspectos de desarrollo que no van a incidir en el presupuesto.”

Para llegar a esa conclusión la memoria económica lleva a cabo una serie de reflexiones sobre diferentes aspectos del anteproyecto de la LEPCU:

1.- Promoción por parte de Kontsumobide de la “...creación de oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias dependientes de los ayuntamientos u otras entidades locales”.

La memoria económica indica que “... no se establece una obligación legal de creación, sino que se establece como principio rector la promoción de este tipo de oficinas; en consecuencia, no se deriva de esta previsión ningún gasto presupuestario ocasionado por la entrada en vigor de este estatuto.”

En este punto indicar que en lo relativo a la cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones públicas vascas la memoria económica señala que “Según establece el artículo 17 en su apartado 11 la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, entre las competencias propias de los municipios se encuentra la “ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras”. Además, “Este nuevo estatuto no tiene por objeto encomendar actuaciones concretas de prestación, por lo que no tiene incidencia presupuestaria en los órganos locales; lo que sí resulta necesario en aras a brindar una completa protección a la persona consumidora y usuaria es la colaboración entre ambas administraciones territoriales. Actualmente ya existen Oficinas Municipales de Información a la persona consumidora y usuaria cuya actuación ya viene siendo en parte subvencionada por el Instituto de forma previa a la aprobación de esta Ley.”

Si bien no se señala en la memoria económica, en los presupuestos de Kontsumobide para 2021 existen partidas de transferencias para financiar:

☐ gastos de funcionamiento de oficinas municipales de información al consumidor en entidades locales del País Vasco, por importe de 939.173 euros.

☐ inversiones en oficinas municipales de información a la persona consumidora y usuaria en entidades locales del País Vasco, por importe de 19.399 euros.

☐ ayudas a organizaciones de personas consumidoras, por importe de 431.000 euros.

2.- El anteproyecto hace referencia a la Comisión Consultiva de Euskadi, órgano asesor, de participación y de fomento de colaboración y coordinación entre los agentes sociales involucrados en el consumo y con las administraciones públicas competentes. Es un órgano con una larga trayectoria ya insertado en la actuación del Instituto, por lo tanto, según la memoria económica, su existencia no va a suponer ninguna modificación presupuestaria.

3.- También se alude al derecho a la educación y a la formación en materia de consumo, formando a la ciudadanía para que sea conocedora de sus derechos y obligaciones y sea capaz de evitar conflictos en materia de consumo. Este objetivo se alcanzaría impartiendo una formación actualizada.

Además, según la memoria económica, “realizando un breve análisis de los presupuestos de Kontsumobide en los últimos años se puede apreciar la existencia de partidas presupuestarias que dotan este tipo de actuaciones ya previstas antes de la elaboración del presente anteproyecto: campañas de sensibilización e información, realización de estudios, contratos de prestación de servicios para la formación itinerante y para la organización de talleres en centros de formación del Instituto.”

Estas dotaciones no se detallan en la memoria económica, pero podrían referirse a los siguientes créditos presupuestarios en 2021 de Kontsumobide:

☐ Campañas de sensibilización e información: 222.801 euros.

☐ Estudios para Kontsumobide: 54.000 euros.

☐ Contratos de formación: 895.000 euros.

4.- El anteproyecto se refiere a la existencia del Registro de Asociaciones de personas consumidoras y usuarias, cuyas funciones, según la memoria económica, ya se están llevando a cabo en la actualidad con los recursos existentes en el Instituto.

5.- Asimismo se menciona a la Junta Arbitral de Consumo, órgano adscrito a Kontsumobide, como medio alternativo de resolución de conflictos, (mediación y arbitraje). Esta es, indica la memoria “...una actuación que ya está siendo asumida por el instituto con los medios humanos y materiales actuales. Salvo alguna



actuación novedosa como la acreditación de entidades que será asumida por la actual organización, no supone la asunción de nuevos gastos presupuestarios.”

6.- También se señala que Kontsumobide llevará a cabo campañas de control de mercado a fin de garantizar una protección homogénea de las personas consumidoras”.

En este sentido la memoria económica indica que “A este respecto ha de tenerse en cuenta que el Decreto 159/2011, de 12 de julio, de estructura y organización de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo establece en su artículo 7 que será la unidad de Inspección y Control de Mercado la que tendrá encomendada, entre otras, la función de “(a). La programación de las campañas de inspección, su seguimiento y su evaluación.”

En consecuencia, sigue la memoria económica, esta previsión normativa no afectaría a la actual gestión presupuestaria, ya que es un tipo de actuación que se encuentra actualmente en funcionamiento y dotado de manera suficiente.”

En la citada memoria económica no se detallan las partidas presupuestarias que financian los medios personales y materiales destinados a este cometido.

7.- En lo relativo a la potestad sancionadora ha de tenerse en cuenta que el anteproyecto establece la tipificación de infracciones pero de la comparativa con la normativa anterior, según la memoria, puede deducirse que existen nuevas tipificaciones de infracciones añadidas a las existentes y que las existentes no varían en su importe. Además, “... se realiza una atribución general de competencias a favor de las administraciones locales, pero no modifica el régimen preexistente”.

En este apartado, la memoria económica no detalla la previsión de recaudación del organismo autónomo por este concepto, si bien en los presupuestos de Kontsumobide para 2021 la previsión de los ingresos por multas y sanciones asciende a 401.957 euros.

Aunque en la memoria económica no se hace referencia a los Gastos de Personal del organismo autónomo, indicar que de los 7.118.000 euros de su presupuesto total en 2021 más de la mitad del mismo, 3.772. 605 euros, está destinado a sufragar el coste su personal. Kontsumobide tiene presupuestada una plantilla de 62 puestos, de los cuales un puesto corresponde al director del organismo y 61 puestos corresponden a funcionarios, entre los que se mencionan 3 responsables de consumo, 3 coordinadores/as de consumo, 17 inspectores/as de consumo, 9 técnico/as de consumo y 7 asesores/as jurídicos/as. En estos momentos no se está tramitando ninguna modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del organismo autónomo.

CONCLUSIÓN

Según la memoria económica presentada no se prevé que la entrada en vigor de la futura Ley de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías, genere gastos ni ingresos presupuestarios que no estén ya contemplados en los presupuestos del organismo autónomo Kontsumobide y que los diversos aspectos de desarrollo que la misma no van a incidir en el presupuesto del mismo.

De todos modos, la Dirección de Presupuestos considera que los posibles costes económicos derivados de la aplicación de la Ley deberán ser asumidos anualmente con las dotaciones económicas que tenga asignadas Kontsumobide en sus presupuestos, las cuales se ajustarán anualmente a las directrices económicas que apruebe el Gobierno.

Finalmente, resulta oportuno realizar la observación de que las previsiones contenidas en la memoria económica del anteproyecto de ley no deben implicar, en ningún caso, compromisos presupuestarios, aspectos éstos que sólo se recogen en los Presupuestos Generales anuales; por lo tanto, las dotaciones económicas anuales destinadas a su ejecución y desarrollo deberán acomodarse a lo que establezcan las leyes de Presupuestos Generales de la CAE.”

Por último, sobre la identificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor, la memoria económica concluye indicado que: “Tal y como puede deducirse de las conclusiones extraídas en el presente informe el objetivo de este anteproyecto es una actualización de la realidad normativa en el ámbito del consumo. Dicha realidad ya está siendo gestionada por el Instituto con medios actuales y se dispone de un plan estratégico (el último 2018-2020) en el que

muchas de las medidas que se contemplan en el anteproyecto ya han sido contempladas. En conclusión, puede afirmarse que no hay modificación de los objetivos, acciones e indicadores afectados por la entrada en vigor de la norma proyectada; se recogen en el anteproyecto principios rectores para insertar la actuación del Instituto y la realidad del ámbito del consumo en la realidad normativa.”, aunque resulta un tanto extraño que tales indicadores no se vean afectados por una normativa cuyas pretensiones (exposición de motivos de la norma y contenidos novedosos) parecen ir más allá de la mera actualización normativa que en todos los casos vaya por detrás de la realidad actual en la materia.

C.2) Incidencia económica en otras administraciones, los particulares y la economía en general.

En lo que se refiere a la incidencia económica de la entrada en vigor de la ley para otras administraciones, particulares y la economía en general, la memoria económica expresa, escuetamente, que:

“Este nuevo estatuto no tiene por objeto encomendar actuaciones concretas de prestación, por lo que no tiene incidencia presupuestaria en los órganos locales; lo que sí resulta necesario en aras a brindar una completa protección a la persona consumidora y usuaria es la colaboración entre ambas administraciones territoriales. Actualmente ya existen Oficinas Municipales de Información a la persona consumidora y usuaria cuya actuación ya viene siendo en parte subvencionada por el Instituto de forma previa a la aprobación de esta Ley. Consciente de su importancia, si bien no lo establece como obligatoriedad, este nuevo estatuto contempla como principio de actuación procurar su existencia en cada comarca, aspecto que no modifica el régimen presupuestario existente.

Por último, cabe destacar que respecto al ejercicio de la potestad sancionadora se realiza una atribución general de competencias a favor de las administraciones locales, pero no modifica el régimen preexistente ni hace necesario realizar dotaciones de recursos que puedan suponer modificaciones presupuestarias.

En conclusión se considera que la presente norma carece de incidencia presupuestaria directa para los Ayuntamientos y otras Administraciones Públicas.”

Se detecta, también aquí, insuficiencia de la memoria a la hora de medir las consecuencias, en términos económicos y financieros, que la ejecución de las medidas previstas en la ley pueda acarrear para las entidades locales (tanto desde el punto de vista de los gastos como de los ingresos), ni para las otras entidades o los particulares afectados por las medidas de la ley. Debe completarse la memoria también en este aspecto del anteproyecto.



Siendo lo expuesto cuanto cabe referir sobre la norma propuesta, se da traslado del presente informe a la instancia promotora, a fin de que se incorpore al expediente tramitado.