



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



N.º 235/2025

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D. Francisco Damián Montoro Carrión,
Consejero

D.^a Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2025, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:


“En virtud de comunicación de V. E. de 2 de septiembre de 2025, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública previa.- Mediante anuncio publicado en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se sustanció consulta pública previa sobre la elaboración del anteproyecto de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Ley de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras de Castilla-Mancha, en la que se habilitó un plazo desde el 16 de mayo de 2024 hasta el 3 de junio de 2024, para que cuantos se consideraran interesados pudieran hacer llegar sus opiniones, sugerencias y propuestas sobre el tema.

En informe de resultados emitido por la Directora General de Salud Pública el 17 de junio de 2024 consta que dentro de dicho plazo se recibieron tres opiniones o aportaciones que se incluyen en un documento anexo.

Segundo. Memoria inicial.- El 13 de noviembre de 2024, la Directora General de Salud Pública suscribió una memoria inicial sobre la necesidad de elaboración del anteproyecto de Ley. Resaltaba que el objetivo de la iniciativa es la modificación del régimen sancionador previsto en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, para adecuarlo a la regulación básica estatal, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, cuyo régimen sancionador se ha visto modificado por el artículo 82.4 del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. Añadía la necesidad de suprimir el artículo 91 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, al no resultar preciso, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo, que la persona consumidora sea informada de la cesión de créditos a fondos de titulación.

Tras hacer referencia a la normativa que resulta de aplicación, tanto a nivel europeo, estatal, como autonómico, se realiza un análisis de impactos de la norma proyectada expresando que su implantación no supondrá ninguna carga administrativa adicional, al no requerir de medios materiales ni



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

personales distintos a los ya existentes, ni tampoco efectos negativos sobre la competencia de mercado ni impacto presupuestario al no implicar aumento de gastos en términos generales. Finalmente se indica que la modificación no supone impacto por razón de género, la infancia, la adolescencia y la familia, ni impacto demográfico y que la misma atiende a las necesidades relativas a la accesibilidad universal y no discriminación de personas con capacidades diferentes.

Tercero. Autorización de la iniciativa.- En atención a la citada memoria inicial, el Consejero de Sanidad autorizó el 7 de enero de 2025, el inicio del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha.

Cuarto. Memoria complementaria.- El 5 de marzo de 2025 la Directora General de Salud Pública suscribió una memoria complementaria en la que justificaba la necesidad de incluir en la norma proyectada una modificación del apartado 2 de artículo 109 y de la disposición final segunda de la Ley 3/2019, de 22 de marzo.


Quinto. Primer borrador.- Se integra, a continuación, un primer borrador del anteproyecto de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, sin datar, que consta de exposición de motivos, un artículo único que suprime el artículo 91 y modifica los artículos 109.2, 136, 137, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 149, 150, la disposición final segunda, y una disposición adicional única.

Sexto. Información pública y alegaciones.- Mediante Resolución de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad de 20 de febrero de 2025 se dispuso la apertura de un periodo de información pública por un plazo de veinte días, para que cualquier persona interesada pudiese formular observaciones, sugerencias o las alegaciones que se estimasen pertinentes. Ello se llevó a efecto mediante la publicación en el Tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el 27 de febrero de 2025 y en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 43, de 4 de marzo de 2025.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



También consta que mediante correo electrónico de fecha 5 de marzo de 2025 se remitió el borrador del anteproyecto de Ley a las Secretarías Generales de las distintas Consejerías y al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha, a fin de que efectuaran las observaciones que estimaran convenientes.

En uso del trámite conferido se formularon alegaciones por los siguientes organismos y entidades: la Secretaría General de la Consejería de Desarrollo Sostenible; las Secretarías Provinciales de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Sanidad en Ciudad Real y Guadalajara; el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha y Naturgy.


Séptimo. Certificado del Secretario del Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- Figura seguidamente el certificado expedido el 20 de marzo de 2025 por el Secretario del referido Consejo que acredita que el 5 de marzo anterior fue remitido el borrador del anteproyecto de Ley a los miembros que integran, habiendo recibido el 19 de marzo siguiente observaciones por parte de la organización sindical Comisiones Obreras de Castilla-La Mancha, en las que muestran su rechazo a la eliminación del artículo 91 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo.

Octavo. Certificado del Consejo Regional de Municipios.- Según se acredita con la certificación emitida por su Secretaria, dicho órgano colegiado, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2025, acordó informar favorablemente, por unanimidad de sus asistentes, el texto del borrador del anteproyecto de Ley.

Noveno. Informe del Consejo Regional de Consumo.- El 2 de abril de 2025 el Secretario del Consejo Regional de Consumo emitió informe en el que consta que tras la remisión del borrador de la norma a sus miembros han formulado alegaciones el Comité Español de Representantes de Personas con discapacidad (CERMI-Castilla-La Mancha), la Confederación Regional de Asociaciones Vecinales de Consumidores y Usuarios (CAVE Castilla-La Mancha), Comisiones Obreras (CCOO) y el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Décimo. Informe de Impacto Demográfico.- En fecha 29 de mayo de 2025 la Directora General de Salud Pública emitió informe de impacto demográfico, en que se concluye que el impacto de la norma reviste un carácter neutro ya que el objeto de la norma no tiene relación ni incidencia con las políticas públicas de la lucha frente a la despoblación.

Undécimo. Informe sobre racionalización y simplificación de los procedimientos y reducción de cargas administrativas.- Asimismo, se ha integrado en el expediente el informe emitido por la responsable de Calidad el 4 de julio de 2025 en el que se expresa que la norma proyectada no regula ningún procedimiento administrativo, por lo que no existen cargas administrativas para los ciudadanos que puedan ser valoradas.

Duodécimo. Informe de impacto de género.- Seguidamente consta el informe suscrito por el responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería de Sanidad el 8 de julio de 2025 en el que, una vez identificada la norma y su marco legal, analizaba su pertinencia y la previsión de efectos sobre la igualdad de género, concluyendo que la aprobación de la norma tendrá un impacto positivo en la consecución de la igualdad de género.

Decimotercero. Informe sobre las alegaciones presentadas.- El 15 de julio de 2025 la Directora General de Salud Pública emitió informe en el que tras analizar todas las alegaciones formuladas por los distintos organismos y entidades que participaron en el trámite de información pública, se expresan las que han sido aceptadas y las que no, y los motivos de su no inclusión en el texto.

Decimocuarto. Segundo borrador de la norma.- A consecuencia de las modificaciones introducidas en el texto de la norma tras el trámite de información pública, fue elaborado un segundo borrador del anteproyecto de Ley, que tampoco aparece fechado, que consta de exposición de motivos, un artículo único en el que suprime el artículo 91 y se modifican los artículos 136, 137, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 149, 150 y la disposición final segunda, una disposición transitoria única y una disposición final única.

Decimoquinto. Informe de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad.- El 17 de julio de 2025 la Secretaria General de la citada



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Consejería emitió informe sobre el anteproyecto de Ley con carácter previo a su elevación al Consejo de Gobierno para su toma en consideración, en el que se analiza el marco competencial, el objeto y estructura del anteproyecto de Ley y su tramitación, concluyendo que no existen obstáculos para continuar con la tramitación de la norma.

Decimosexto. Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades.- El borrador del anteproyecto se trasladó, junto con el expediente en que trae causa, al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades solicitando la emisión de informe.

A tal requerimiento dio contestación, con fecha 15 de marzo de 2025, un Letrado adscrito a dicho órgano -con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos-. En este informe tras hacer referencia al marco competencial y describir el procedimiento, exponía la estructura y contenido del anteproyecto, pronunciándose en sentido favorable al texto remitido.

Decimoséptimo. Toma en consideración.- A continuación, se acredita mediante la oportuna certificación, que el Consejo de Gobierno, en sesión celebrada el 2 de septiembre de 2025 acordó tomar en consideración el anteproyecto, así como su remisión a este órgano consultivo para recabar el dictamen correspondiente.


Decimooctavo. Anteproyecto de Ley.- El anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, sometido a dictamen, cuenta con una exposición de motivos, un artículo único en el que suprime el artículo 91 y se modifican los artículos 109, apartado 2, 136, 137, 139, 140, 141, 143, 144, 145, 146, 149, 150 y la disposición final segunda, una disposición transitoria única y una disposición final única.

En la exposición de motivos se alude al marco normativo y competencial en el que se incardina el anteproyecto, a la finalidad y objetivos pretendidos, la estructura y contenido que presenta, justificándose, finalmente, el cumplimiento de los principios de buena administración.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



El artículo único que lleva por título “*Modificación de la Ley 3/2019, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha*” recoge en los catorce apartados que lo componen las modificaciones de distintos preceptos de la referida Ley. Estas modificaciones afectan al contenido de los siguientes preceptos: artículo 91 “*Información sobre la titulización de préstamos hipotecarios y de otro tipo*” se suprime; apartado 2 del artículo 109 “*El personal inspector*”; artículo 136 “*Competencias en materia sancionadora*”; artículo 137 “*Principios generales*”; artículo 139 “*Clasificación y graduación de las sanciones*”; artículo 140 “*Infracciones leves*”; artículo 141 “*Infracciones graves*”; artículo 143 “*Infracciones muy graves por concurrir determinadas circunstancias*”; artículo 144 “*Sanciones*”; al artículo 145 “*Graduación de las sanciones*”; artículo 146 “*Circunstancias agravantes*”; artículo 149 “*Reposición de la situación alterada e indemnización de daños y perjuicios*”; artículo 150 “*Prescripción de las infracciones*” y la disposición final segunda “*Actualización de la circunstancia agravante del volumen de facturación*”.

La disposición transitoria única versa sobre el “*Régimen transitorio*” y la disposición final única “*Entrada en vigor*”.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 8 de septiembre de 2025.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes


CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos:* [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento de elaboración del anteproyecto.- El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: “*Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA


corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que “los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno”. Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, “decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios”. Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.


En cuanto a las actuaciones a los trámites y actuaciones realizadas en el presente caso, consta en primer lugar, la celebración de una consulta pública tras la cual se elaboró una memoria inicial sobre la necesidad de elaboración del anteproyecto, suscrita por la Directora General Salud Pública, en la que se analizan los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación relativos a las cargas administrativas, la competitividad de las empresas, presupuestario -cuya incidencia se negaba-, el género, infancia, adolescencia, la familia y la discapacidad.

Esta memoria fue elevada al titular de la Consejería, quien autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma.

Elaborado el primer borrador de la norma se procedió a someter el anteproyecto a un período de información pública mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 43, de 4 de marzo de 2025 y en el tablón de anuncios de la sede electrónica el 27 de febrero de 2025, otorgando un plazo de veinte días para que cuantos se hallaran interesados pudieran formular alegaciones o sugerencias. También se ha dado traslado de la iniciativa a las Secretarías Generales de las distintas Consejerías. El resultado de este trámite se ha documentado en el expediente mediante el informe emitido por la Directora General de Salud Pública el 15 de julio de 2025 en el que se han plasmado el tratamiento otorgado a las observaciones manifestadas en cada ámbito.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Asimismo, el anteproyecto ha sido sometido a determinados órganos consultivos, cuya intervención deviene preceptiva como son: el Consejo de Diálogo Social, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3.1.a) del Decreto 37/2021, de 20 de abril, por el que se regula la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha; el Consejo Regional de Consumo, exigido por el artículo 51.3 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha y el Consejo Regional de Municipios de acuerdo con lo establecido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

También se acompañan al expediente el informe sobre racionalización y simplificación y cargas administrativas, suscrito por la Directora General de Salud Pública, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el informe de impacto de género suscrito por el responsable de la Unidad de Igualdad de la Consejería de Sanidad, que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha; el informe de impacto demográfico suscrito por la citada Directora, de acuerdo con lo previsto la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; el informe de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.d) del Decreto 105/2023, de 25 de julio, de estructura orgánica y competencias de dicha Consejería, y el punto 3.1.1.f) de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de octubre de 2023 y el informe del Gabinete Jurídico en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Por último, cabe señalar que el expediente, remitido en formato electrónico, aparece precedido de un índice de los documentos que lo



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

componen y se halla enteramente foliado, si bien no se encuentra en su totalidad adecuadamente ordenado desde una perspectiva cronológica.

III

Marco competencial y normativo.- Con carácter previo al estudio del contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, procede abordar en la presente consideración el análisis del marco normativo y competencial en el que se inserta dicho proyecto normativo.


Como ya expresó este Consejo en el dictamen 333/2018, de 3 de octubre, referente al anteproyecto de la vigente Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras de Castilla-La Mancha, que ahora se pretende modificar, el examen del marco competencial en el ordenamiento jurídico español ha de partir de lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Española que establece como principio rector de la política social y económica que *“los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”* (apartado 1), imponiendo además a aquéllos la obligación de promover *“la información y la educación de los consumidores y usuarios”*, así como fomentar sus organizaciones y oír a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca (apartado 2).

En cumplimiento de tal mandato constitucional, se ha dictado el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, disposición que constituye el referente normativo en la materia. Mediante este Real Decreto Legislativo se procedió a refundir en un único texto la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en materia de protección de los consumidores y usuarios que incidían en los aspectos regulados en ella, referentes a la regulación sobre contratos con los consumidores o usuarios celebrados fuera de los establecimientos mercantiles y a distancia; las





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



disposiciones sobre garantías en la venta de bienes de consumo; la regulación sobre responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos y la regulación sobre viajes combinados. Parte de su articulado, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final primera, presenta carácter básico, al haber sido dictada al amparo de las competencias que corresponden al Estado conforme al artículo 149.1.1ª -“*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*”-, 13ª -“*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”-, y 16ª -“*Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos*”-; y parte ha sido dictada en ejercicio de competencias exclusivas del Estado, en concreto, la prevista en el artículo 149.1.6ª -“*Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”-, y 8ª -“*Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan [...]*”-.

Con posterioridad a la aprobación de dicho texto, se han llevado a numerosas modificaciones del TRLGDCU, principalmente, con el objetivo de incorporar a nuestro ordenamiento los nuevos desarrollos legislativos de la Unión Europea. Entre ellas, pueden citarse, la Ley 3/2014, de 27 de mayo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo; el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores o más recientemente el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA




de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. En este último se han introducido las modificaciones necesarias en el régimen sancionador regulado en el Título IV, del Libro Primero, del TRLGDCU, para lograr la aplicación efectiva en España del Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004, directamente vinculado con la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019 en cuanto al régimen sancionador.

También dentro del ámbito estatal cabe hacer referencia a otras normas vigentes relacionadas con esta materia como son: la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista; al Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, de seguridad general de los productos; la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios; la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores; la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles; la Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria; el Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, que regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica; o a la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, 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 o el Real Decreto 713/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Sistema Arbitral de Consumo.

Por lo que respecta al marco competencial autonómico en el que se desenvuelve el anteproyecto de Ley hemos de partir de lo dispuesto en el



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 32.6, atribuye a la Junta de Comunidades, competencia, en el marco de la legislación básica del Estado, de desarrollo legislativo y ejecución, en materia de *“Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”*.

En la Comunidad Autónoma, la norma vigente en la materia es la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras de Castilla-La Mancha, que tiene por objeto garantizar la protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 51 de la Constitución Española. Esta ley según se dispone en el artículo 1.3 resulta aplicable a todas las relaciones de consumo, incluidas aquellas que cuentan con una regulación sectorial específica, la cual deberá respetar el nivel de protección contemplado en la misma, así como, en lo relativo a la defensa de la libre competencia en la Comunidad Autónoma en la medida que pueda incidir en beneficio para las personas consumidoras, o evite las distorsiones del mercado y mitigue el impacto de sus externalidades negativas.

Finalmente han de citarse dentro del ámbito autonómico por su conexión con el ámbito material objeto del anteproyecto de Ley las siguientes normas: el Decreto 72/1997, de 24 de junio, que regula las hojas de reclamación de consumidores y usuarios; el Decreto 255/1999, de 28 de diciembre, regulador de la prestación de servicios a domicilio a consumidores y usuarios; el Decreto 96/2002, de 25 de junio, sobre protección de los consumidores en la prestación de servicios por talleres de reparación de vehículos automóviles; el Decreto 315/2003, de 16 de diciembre, sobre protección de derechos de consumidores y usuarios en materia de telefonía móvil; el Decreto 72/2008, de 3 de junio, por el que se crea el Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha; la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha; el Decreto 56/2013, de 1 de agosto, del registro de organizaciones de consumidores y usuarios de Castilla-



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La Mancha; Decreto 67/2018, de 25 de septiembre, del Consejo Regional de Consumo; el Decreto 280/2019, de 23 de diciembre, de los derechos de las personas consumidoras en instalaciones de suministro a vehículos de carburantes y combustibles líquidos o gaseosos o cualquier otro tipo de energía en Castilla-La Mancha; el Decreto 56/2022, de 21 de junio, por el que se crea el Observatorio de Consumo de Castilla-La Mancha y más recientemente el Decreto 74/2024, de 29 de octubre, de competencias sancionadoras en el ámbito de las competencias de la Consejería de Sanidad.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Examinado el contenido del anteproyecto de Ley sometido a dictamen, cabe efectuar las siguientes objeciones revestidas de carácter esencial.

Apartado Cuatro. “Artículo 137 Principios generales”.- En este precepto se establece que a las infracciones y sanciones previstas en esta sección les será de aplicación los principios generales de la potestad sancionadora previstos *“en el artículo 46 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias”*.

Como ha señalado este Consejo, en otras ocasiones, la remisión a otras normas puede conllevar en el supuesto de que las mismas sean derogadas y sustituidas por otras, que el precepto quede sin contenido. Por tanto, en aras a garantizar la permanencia de la regulación contenida en la norma y la seguridad jurídica de quien ha de aplicarla, se debe, o bien sustituir esta cita por una mención genérica a la legislación básica estatal en materia de defensa de los consumidores y usuarios, o bien complementarla con la alusión *“o la norma que la sustituya”*.

Esta observación es trasladable a los artículos 139, 140, 143, 144, 146 y 149 del anteproyecto, en cuanto que hacen remisiones al TRLGDCU.

Apartado seis. “Artículo 140. Infracciones leves”.- En el apartado 12 de este artículo tipifica como infracción leve *“Incumplir los requisitos,*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA


obligaciones o prohibiciones contempladas en la presente ley u otras normas de protección de las personas consumidoras que no tengan la calificación de infracción grave o muy grave”.

A juicio de este Consejo, el empleo de fórmulas consistentes en la genérica alusión al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley o en otras normas, aunque se utilice a modo de cláusula de cierre y sólo para tipificar las infracciones leves, plantea problemas desde la perspectiva del principio de tipicidad. Este principio consiste en la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción, porque la norma establezca, con el suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen la infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa. Así pues, las leyes sancionadoras han de configurarse llevando a cabo el “*máximo esfuerzo posible*” (STC 62/1982, de 15 de octubre) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever así las consecuencias de sus acciones (SSTC 151/1997, de 29 de septiembre; 208/2005, de 12 de septiembre, o 145/2013, de 11 de julio).

La sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que “*el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege*”, que comprende tanto una garantía formal como una garantía material de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo. La garantía formal que supone la exigencia de reserva de ley y la garantía material que “*aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones*” (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores (entre ellas, en la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



También en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), el Tribunal Constitucional declara que *“la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador”*, vulneración que *“afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”*.

En este mismo sentido jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *“la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Por tanto, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En consecuencia, a fin de garantizar el debido respeto a las exigencias constitucionales de tipicidad y seguridad jurídica, deben precisarse cuáles son los requisitos, obligaciones o prohibiciones cuyo incumplimiento se pretende sancionar, siquiera sea por remisión concreta a los artículos en los que se contienen.

Apartado ocho. “Artículo 143. Infracciones muy graves por concurrir determinadas circunstancias”.- En el apartado primero de este precepto se dispone que *“serán calificadas como muy graves las infracciones en las que concurra alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 48.3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, o alguna de las siguientes circunstancias [...]”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

La redacción propuesta contraviene la norma básica estatal dado que el artículo 48.3 del TRLGDCU prevé que pueden calificarse como muy graves las “*infracciones graves*” siempre que concurren algunas de las circunstancias previstas en el citado precepto.

En consecuencia, el legislador autonómico no puede prescindir de dicha regulación omitiendo la calificación de la gravedad de la infracción, por lo que debe añadirse el calificativo de “*graves*” al término infracciones.

V

Otras observaciones sobre el texto del anteproyecto.- Procede efectuar otra serie de observaciones relativas a cuestiones de orden conceptual, de sistemática y también de técnica normativa, que pretenden contribuir a facilitar la comprensión, interpretación y aplicación de la norma.

Exposición de Motivos.- Su contenido se ajusta con carácter general a la previsión establecida en la regla I.c)12 de las Directrices de técnica normativa establecidas mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante DTN) -de general aplicación en la Administración de esta Comunidad Autónoma-, en cuanto que describe el contenido del anteproyecto, indicando su objeto y finalidad y alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

No obstante, se advierte que presenta una extensión algo excesiva, se sugiere por ello en el párrafo cuarto la eliminación de los antecedentes normativos que han precedido a la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidores en Castilla-La Mancha, cuya cita resulta innecesaria, al tratarse de una modificación de esta ley.

También por razones sistemáticas, se propone, la refundición de los párrafos sexto y séptimo, pues en ambos se hace alusión al carácter básico que presenta el Título IV del TRLGDCU y al artículo 82.4 del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, que modifica el citado título.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Asimismo, en los párrafos noveno y décimo, debería sustituirse, la reproducción del artículo 17 y de la Consideración 41 de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por una breve referencia a su contenido.

Por otro lado, se sugiere en el párrafo quince, en la referencia que se hace al contenido de los apartados tres a catorce del anteproyecto, eliminar la expresión “*actualizan*” el procedimiento sancionador, pues en estos apartados lo que se efectúa es una modificación de varios preceptos de Ley 3/2019, de 22 de marzo.

Apartado ocho. “Artículo 143. Infracciones muy graves por concurrir determinadas circunstancias”.- A fin de facilitar su comprensión por los destinatarios de la norma, se sugiere clarificar la redacción que se da a las circunstancias agravantes previstas en el apartado 1 “*En ausencia de normativa sectorial, el corte de suministro de servicios básicos de tracto sucesivo o continuado, sin constancia efectiva de la recepción previa por la persona consumidora de una notificación concediendo plazo suficiente para alegar el motivo que pueda esgrimirse como fundamento del corte y, en su caso, sin las previas autorizaciones administrativas o judiciales*” y en el apartado 4 de este artículo “*En contextos de urgencia, riesgo o necesidad de la persona consumidora, el incremento de precios finales de venta cuando se produzca un incremento de la demanda de los productos afectados por las citadas situaciones de emergencia en los contratos celebrados a distancia o fuera del establecimiento comercial según el artículo 20.1.c) del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*”.

Apartado nueve. “Artículo 144. Sanciones”.- En el inciso final del apartado 4 b) se indica “*El incumplimiento de cada sanción accesoria podrá ser objeto de una multa de 150 euros*”, dado que esta multa está prevista también para la sanción accesoria prevista en la letra a) de este mismo apartado, debería figurar en un apartado distinto.

Apartado doce: “Artículo 150. Prescripción de las infracciones”.- Este artículo, dedicado a la prescripción de las infracciones, resulta excesivamente largo, ganaría en claridad si el plazo de prescripción de las





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

infracciones y su interrupción figurasen, respectivamente, en dos párrafos distintos.

VI

Observaciones de técnica normativa y de redacción.- Finalmente se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o de técnica normativa, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo se detallan a continuación:

- **Cita del Estatuto de Autonomía.** Conforme al apartado I.k).72 de las referidas Directrices de Técnica Normativa, la cita a la norma estatutaria no debería incluir la referencia a la Ley Orgánica por la que se aprueba. De este modo, tal referencia debería eliminarse de la Exposición de Motivos.

- **Cita de leyes.** Por lo que respecta a las citas de otras leyes en el anteproyecto de Ley se recomienda acudir al criterio contenido en el apartado I.k).80 de las Directrices de Técnica Normativa, establecidas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, DTN) -de general aplicación en la Administración de esta Comunidad Autónoma-, según el cual *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.


Esta observación afectaría a la cita que se efectúa en el párrafo 13 a la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, puesto que la primera cita completa aparece en el párrafo cuarto.

- En el segundo párrafo de la Exposición de Motivos, en la cita que se hace de fecha de aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2007, figura *“de 16 de noviembre”* por lo que debe introducirse un espacio.

- En el apartado primero del artículo 143, debería eliminarse el punto que figura entre los términos *“notificación”* y *“concediendo”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA



- En la disposición transitoria única, conforme al criterio Ig) apartado 38 de las DTN, al tratarse de una sola disposición, debe eliminarse el calificativo de “única”.

Esta observación es extensible a la “*Disposición final única*”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V.E. elevar al Consejo de Gobierno, el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha para su aprobación, sin que se señale como esencial ninguna de las formuladas.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD