



## INFORME JURÍDICO SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE LAS HOJAS DE RECLAMACIONES DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS EN CASTILLA-LA MANCHA.

Ha tenido entrada en este Gabinete Jurídico solicitud de informe de fecha 8 de abril de 2026, de la Secretaría General de Sanidad, sobre el proyecto de Decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha.

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 36.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la Instrucción 3.1.1.h de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, de 24 de octubre de 2023, y según lo previsto en el art. 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, se emite el presente **INFORME**.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta, los siguientes documentos que acompañan a la petición:

1. Memoria justificativa de la norma y análisis de impactos de 20/10/2025
2. Documentación relativa a Consulta pública previa
3. Resolución de inicio del expediente de 28/10/2025
4. Primer borrador proyecto Decreto de 30/10/2025
5. Informe impacto de género de 09/12/2025
6. Informe de impacto demográfico de 12/12/2025
7. Informe impacto protección datos personales de 19/01/2026
8. Informe de racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas de 27/01/2026
9. Informe de la Inspección General de Servicios sobre normalización y racionalización de procedimientos administrativos de 28/01/2026





10. Segundo borrador proyecto Decreto de 29/01/2026
11. Resolución SG Consejería Sanidad apertura periodo información pública de 29/01/2026 y documentación relativa a la misma
12. Informe de la Dirección General de Salud Pública sobre alegaciones presentadas, de fecha 12/03/2026
13. Tercer borrador proyecto Decreto de 12/03/2026
14. Certificados del Consejo Regional de Consumo y Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha
15. Informe de la Secretaría General de Sanidad de 08/04/2026
16. Extracto del expediente para el Consejo de Gobierno

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en las siguientes

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### **PRIMERO.- COMPETENCIA Y MARCO NORMATIVO**

Conforme al **artículo 32.6** de la **Ley Orgánica 9/1982**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Junta de Comunidades el desarrollo legislativo y la 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

La **Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios** (Texto Refundido aprobado por el **Real Decreto Legislativo 1/2007**, de 16 de noviembre) establece el marco general de los derechos de consumidores y





usuarios. En particular, su **artículo 21**, de carácter básico en virtud de su DF primera, prevé procedimientos eficaces para que los consumidores formulen quejas y reclamaciones.

En Castilla-La Mancha y en ejercicio del título competencial recogido en el precitado art. 32.6 LO 9/1982, se aprobó la **Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha**, destacando en la materia que nos ocupa el **Artículo 1.4** (garantía de protección de las personas consumidoras por las Administraciones Públicas), el **Artículo 68** (obligación de disponer de hojas de reclamaciones o denuncia) y el **Artículo 125** (regulación reglamentaria de las hojas de reclamaciones, supuestos de entrega, requisitos y procedimiento de tramitación).

Por último, por **Orden de 28 de julio de 1997** (modificada por Orden de 22 de octubre de 2003) de la Consejería de Sanidad, se aprueban las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su cartel anunciador en nuestra Comunidad Autónoma.

Por su parte, es la Consejería de Sanidad el órgano de la Administración regional la que ostenta competencias en la materia objeto del proyecto de Decreto sometido a informe en virtud de lo dispuesto en el **art.1 del Decreto 105/2023**, de 25 de julio, de estructura orgánica y competencias (ejecución de políticas de consumo), atribuyéndose a la Dirección General de Salud Pública las competencias en materia de consumo (**art. 5**)

En otro orden, el **art. 13** de la **Ley Orgánica 9/1982**, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo de Gobierno “...la *función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales*”.





Por su parte, el **art. 36 de la L 11/2003**, del Gobierno y del Consejo Consultivo de CLM, dispone que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias”*.

La disposición objeto de informe tiene carácter de norma reglamentaria correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptarla bajo la forma de Decreto conforme prevé el **art. 37.1.c)** de la precitada **L 11/2003**.

## SEGUNDO.- TRAMITACIÓN

La atribución competencial al Consejo de Gobierno determina la aplicación de lo previsto en el art. 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, así como de la Instrucción 3 (Acuerdos del Consejo de Gobierno y Documentación) de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, de 24 de octubre de 2023, que establecen la necesidad de que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general que vayan a ser tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, vayan acompañados de la siguiente documentación:

- a) Propuesta de acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente en el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.
- b) Texto íntegro que se propone, que incluirá necesariamente las partes expositiva, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado “Extracto de expediente y disposición general”, dejando en blanco el número y fecha que pueda corresponder a la disposición, que serán asignados tras su aprobación.





c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:

1º. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone– la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica, ...).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.

d) Informe de impacto de género.

e) Informe de impacto demográfico.

f) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de éste carácter.

g) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería proponente.

h) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes Consejerías:





- 1º. La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.
- 2º. La Consejería competente en materia de educación cuando afecte al personal docente.
- 3º. La Consejería competente en materia de sanidad cuando afecte a personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.
- 4º. La Consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto determine obligaciones de gasto para la Hacienda regional.
- 5º. De cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

- i) Informe del Gabinete Jurídico.
- j) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.
- k) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo.
- l) Ficha para publicación en el Portal de Transparencia.

Por su parte, el art. 36 de la precitada Ley 11/2003, en sus apartados dos y tres, establece:

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.
3. En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se





justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

En relación con lo anterior, a la vista del expediente tramitado debemos poner de relevancia:

1. Informe preceptivo del Consejo Consultivo de CLM.

Conforme al artículo 36.5 en relación con el 54.4, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo debe emitir dictamen preceptivo en los *Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

Para analizar si el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo debe distinguirse entre reglamentos ejecutivos e independientes cuya distinción se hace por la vinculación de las disposiciones a una Ley. Por expositiva mencionaremos la doctrina del Dictamen número 150/2004, de 24 de noviembre, «*Ya ha expuesto este órgano consultivo en anteriores dictámenes (entre otros el 62/1997, de 7 de octubre; el 81/1997, de 16 de diciembre, o el 34/1998, de 31 de marzo) la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia, más o menos uniformemente, sobre lo que haya de considerarse reglamento ejecutivo, calificando de tal forma al “directa y concretamente vinculado a una Ley, un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, Aranzadi 1921), y considerando, por el contrario, reglamentos independientes a los dictados “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción*





*especial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, Ar. 5405).*

En nuestro caso el reglamento no lo podemos considerar organizativo, por lo que no quedaría directamente excluido de la obligación de recabar el dictamen. Ciertamente, de su contenido se desprende el desarrollo de las previsiones de la Ley 3/2019 en cuanto a medidas eficaces para garantizar la protección y bienestar de las personas consumidoras, en concreto a través de hojas de reclamaciones o denuncia (art 1.4 y art. 68), disponiendo su art. 125.2 un mandato expreso para que reglamentariamente se regulen las hojas de reclamaciones, supuestos concretos de entrega y los requisitos y procedimientos de presentación y tramitación, por lo que no se puede obviar su naturaleza ejecutiva.

Por todo ello, **procede recabar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.**

### **TERCERO.- Justificación del proyecto.**

Se considera necesario, tal y como consta en la propia exposición de motivos, establecer un nuevo marco regulatorio que se adecue a los tiempos actuales, dada la proliferación de nuevas formas de venta y la implantación progresiva de la sociedad de la información, introduciendo como novedades la posibilidad de presentar reclamaciones por medios electrónicos así como el establecimiento de un criterio común de tramitación determinando el órgano territorialmente competente.

### **CUARTO.- Estructura y contenido: aspectos sustantivos.**

El proyecto de Decreto consta de una parte expositiva o preámbulo, diecisiete artículos estructurados en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.





El **preámbulo**, introduce el título competencial y marco normativo, justificando adecuadamente la norma, de la que presenta su estructura y su adecuación a los principios de buena regulación.

Se advierte un error de redacción cuando describe el contenido de la disposición adicional al referir que “...*la adaptación del modelo de hoja de reclamaciones a personas consumidoras con discapacitadas.*”, de cuyo texto debería suprimirse la preposición “con” o sustituirse “discapacitadas” por “discapacidad”.

Dentro del Capítulo I de disposiciones generales, el **Artículo 1**, relativo al objeto de la norma, fija el mismo en la regulación de las hojas de reclamaciones en materia de consumo y las especialidades del procedimiento de tramitación.

El **Artículo 2** contiene el ámbito de aplicación de la norma, centrándolo en personas consumidoras y personas físicas o jurídicas titulares de empresas establecimientos, centros o actividades que comercialicen productos y bienes o presten servicios en CLM (presencial, a distancia o telemática); excluye establecimientos o centros de titularidad pública.

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 12.c, que contempla como causa de inadmisión de las reclamaciones la existencia de normativa sectorial específica, quizá sería recomendable introducir, si no se quiere con carácter de exclusión, una referencia explícita “sin perjuicio de la normativa sectorial estatal que establezca sistemas específicos de reclamaciones”, para reforzar la seguridad jurídica y evitar solapamientos.

El **Artículo 3** define hojas de reclamaciones, queja, denuncia, reclamación, persona consumidora, parte reclamada y establecimiento con dispositivos automáticos.





Debemos poner de relevancia, **en referencia a la definición de “persona consumidora”** (apartado e) que, tanto la normativa estatal básica (art. 3 RDLeg 1/2007 TRLGDCU) como la normativa autonómica (art. 2.a Ley 3/2019), disponen que las personas jurídicas solo son consumidoras si actúan sin ánimo de lucro y fuera de una actividad comercial o empresarial. Si el decreto autonómico pretende abarcar cualquier persona jurídica (incluidas mercantiles) cuando actúe “con propósito ajeno”, **podría ensanchar el concepto básico estatal y autonómico y generar incompatibilidad o riesgo material de no conformidad con la normativa superior**, máxime cuando dicho condicionante fue introducido en la normativa básica, con carácter expreso, tras la reforma de 2014 (Ley 3/2014).

Quizá se podría mejorar la técnica y evitar el problema remitiéndose expresamente, la definición de “persona consumidora”, a la de la Ley 3/2019, para no duplicar definiciones legales o incluyendo la fórmula “de conformidad con lo establecido en la Ley 3/2019...”

Comenzando el Capítulo II relativo a “Hojas de reclamaciones” , el **Artículo 4** reconoce el derecho de las personas consumidoras a obtener y presentar hojas de reclamaciones frente a empresas en CLM, a optar entre soporte papel y electrónico, y les permite acompañar pruebas.

El **Artículo 5** enumera los datos de identificación del establecimiento y los datos a cumplimentar por la persona consumidora (identificación y hechos).

Los **Artículos 6 y 7**, por un lado remite al formulario del Anexo I y prevé que las personas obligadas obtendrán las hojas imprimiendo dicho formulario (art.6) y, por otro, prevé la presentación mediante formulario en la sede electrónica de la Junta (art. 7).





El **Artículo 8** exige información al consumidor sobre existencia de hojas y canal electrónico, obligando a disponer de cartel informativo con remisión al Anexo II.

El **Artículo 9**, enumera obligaciones de las personas empresarias y empresas, como tener hojas (modelo Anexo I), exhibir cartel (Anexo II), cómo informar cuando no hay establecimiento fijo o en ventas a distancia, etc.

Ya en el Capítulo III relativo al procedimiento, el **Artículo 10** regula el derecho a requerir hoja de reclamaciones en cualquier momento y su entrega obligatoria, inmediata y gratuita; suministro en el lugar de venta/servicio sin remitir a oficinas lejanas; posibilidad de pedir auxilio de agentes de la autoridad si se niega; y presentación del ejemplar en registros del art. 16.4 LPAC y en la sede electrónica de la JCCM.

El **Artículo 11** prevé la utilización del formulario en la sede electrónica y el acuse de recibo inmediato.

El **Artículo 12**, prevé tres causas de inadmisión: inexistencia de relación de consumo; reclamación manifiestamente infundada o sin afectación de derechos/intereses de personas consumidoras; existencia de normativa sectorial específica que regule las reclamaciones. Asimismo, obliga a resolución de inadmisión motivada y, en caso de normativa sectorial, a indicar la existencia de dicho régimen.

A través de los **Artículos 13 y 14**, se establece una especialidad procedimental lícita, compatible con el procedimiento general y que favorece la eficacia, determinando los efectos del silencio administrativo de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015.

Para finalizar el capítulo, el **Artículo 15**, relativo a competencias, distribuye tramitación/resolución en recursos públicos de consumo y, subsidiariamente,





delegación provincial de la consejería competente en materia de consumo. Prevé remisión al Centro Europeo del Consumidor en reclamaciones transfronterizas UE.

El Capítulo IV, compuesto de dos artículos está dedicado a la Inspección y al régimen sancionador. En el primero de ellos, el **Artículo 16** atribuye la vigilancia e inspección del cumplimiento a los órganos competentes en materia de consumo de la Comunidad Autónoma.

El **Artículo 17**, en cuanto al régimen sancionador, remite al TRLGDCU y a la Ley 3/2019 para la sanción de infracciones por incumplimiento del Decreto (aunque con alguna **errata de redacción**: “y a lo dispuesto en la a lo dispuesto en la Ley 3/2019...”)

Dicho planteamiento, respeta la reserva de ley en materia sancionadora al no crear tipos ni sanciones nuevas.

Asimismo, prevé que, cuando se denuncien hechos que puedan constituir infracción, se instruya, además del procedimiento de reclamación, el sancionador de oficio, trasladando a órgano competente si no lo fuera, aclarando que la persona consumidora no es parte en el procedimiento sancionador.

Finalizado el articulado, una **Disposición adicional única** encarga a la Dirección General competente en consumo las actuaciones necesarias para facilitar la accesibilidad a las hojas de reclamaciones por personas con discapacidad, alineándose con el enfoque de accesibilidad de la información y procedimientos.





La Disposición derogatoria única, deroga expresamente el marco jurídico-reglamentario preexistente relativo a hojas de reclamaciones: El Decreto 72/1997, de 24 de junio y la Orden CS de 28 de julio de 1997.

Para terminar, cerrando el proyecto, una **Disposición Final Primera** de habilitación, autoriza a la persona titular de la consejería competente en materia de consumo para dictar disposiciones y actos de desarrollo, incluida la modificación de los anexos, y a la persona titular de la dirección general para dictar actos de ejecución, y una **Disposición Final Segunda** dispone su entrada en vigor, a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Dichas disposiciones, resultan adecuadas desde el punto de vista de la técnica normativa conforme a la recomendación 42 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

No obstante, advertir, de conformidad con la Directriz 42 de dicha Resolución que, en las disposiciones en las que se fija la entrada en vigor de la norma, preferentemente debe señalarse el día mes y año en que haya de tener lugar, fijándose en referencia a la publicación, exclusivamente, cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación, de acuerdo con lo dispuesto en el art.2.1 del Código Civil.

Por ello la inclusión de la Disposición final segunda para incidir en los 20 días de vacatio legis, no produce ningún efecto.

## **SEXTO.- Conclusiones**

Conforme a lo expuesto en el cuerpo del presente informe podemos concluir:





1. El posible punto crítico lo constituye el **artículo 3.e)** al poder entenderse que amplía el concepto estatal y autonómico de persona consumidora para personas jurídicas, sin exigirse la condición de “sin ánimo de lucro”.
2. Al margen de lo anterior y de las erratas puestas de manifiesto en el cuerpo del presente informe, se considera que, **el proyecto de Decreto informado, se ajusta y respeta íntegramente el Ordenamiento Jurídico que resulta de aplicación.**
3. **Debe recabarse el Dictamen del Consejo Consultivo.**

Por todo lo anterior, se emite **informe FAVORABLE** al proyecto de Decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha.

Es todo cuanto informa quien suscribe, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo, a fecha de firma

El Letrado

Vº Bº de la Directora del  
Gabinete Jurídico

José García Ibáñez

Fdo. María Belén López Donaire

