



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 138/2026

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 28 de mayo de 2026, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 27 de abril de 2026, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Consulta pública previa.- Como primer trámite conformador del expediente desarrollado para la elaboración y aprobación del proyecto de Decreto sometido a dictamen, figura la consulta pública previa de la iniciativa reglamentaria, efectuada en la página web de la Junta de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de que pudiesen presentarse aportaciones al texto de la misma durante el periodo comprendido entre el 25 de septiembre y 10 de octubre de 2025.

En informe final de resultados suscrito el 21 de octubre siguiente por la Directora General de Salud Pública, se reseñaba que se presentaron un total de catorce opiniones o aportaciones, que se pronunciaban sobre los problemas que se pretendían solucionar con la futura norma, su necesidad y oportunidad, sus objetivos y las posibles soluciones alternativas regulatorias.

Segundo. Memoria justificativa.- En fecha 20 de octubre de 2025 la citada autoridad suscribió memoria justificativa del proyecto, en la que se justificaba la oportunidad y finalidad de la norma, así como su adecuación competencial y el impacto jurídico, económico y administrativo derivado de su aprobación.

Tercero. Autorización de la iniciativa reglamentaria y primer borrador.- A la vista de la mencionada memoria, en fecha 28 de octubre de 2025 el titular de la Consejería de Sanidad acordó autorizar el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto.

Se incluye seguidamente un borrador de proyecto de Decreto, fechado el 25 de octubre de 2025, que consta de una parte expositiva, diecisiete artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres anexos.

Cuarto. Proceso participativo.- La iniciativa reglamentaria se sometió a proceso participativo entre el 7 y el 24 de noviembre de 2025, concluyendo mediante informe final suscrito el 26 de noviembre siguiente por el nuevo Director General de Salud Pública, en el que dejaba constancia de las aportaciones recibidas.

El extracto de informe final se hizo público en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 237, de 9 de diciembre posterior.

Quinto. Informe de impacto de género.- Se incluye a continuación el informe emitido también el 9 de diciembre de 2025 por el Responsable de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería de Sanidad, en el que no se advierten efectos negativos para la igualdad entre mujeres y hombres,





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

concluyendo que tendría un *“impacto neutro en la consecución de la igualdad de género”*.

Sexto. Informe de impacto demográfico.- Se ha incorporado al expediente el informe de impacto demográfico emitido por la autoridad impulsora de la iniciativa el 12 de diciembre de 2025, en el que tras expresar la justificación de la norma y examinar la situación de partida en la materia a regular, señalaba que el impacto demográfico de la norma es *“neutro”*.

Séptimo. Informe de impacto en la Protección de Datos.- El 19 de enero de 2026 el Director General de Salud Pública emitió un informe sobre evaluación del impacto en la protección de datos, por implicar la norma el tratamiento de datos personales directamente o como consecuencia de su aplicación.

Octavo. Informe sobre racionalización de procedimientos y simplificación administrativa.- Igualmente se dio traslado del borrador a la Responsable de Calidad e Innovación de la Consejería de Sanidad quien, el 27 de enero de 2026, emitió informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y reducción de cargas administrativas.

Expresaba que *“Las cargas administrativas generadas por el proyecto de decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha, se valoran para las personas consumidoras en 11 euros y para las empresas, establecimientos, centros o actividades que comercializan productos y bienes o presten servicios en Castilla-La Mancha en 24 euros, de acuerdo con los cálculos especificados anteriormente”*.

Concluía afirmando que *“La regulación procedimental contemplada en el proyecto de orden respeta la normativa vigente sobre simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho”*.

Noveno. Informe de la Inspección General de Servicios.- El proyecto fue examinado, asimismo, por la Inspección General de Servicios, manifestando una de sus funcionarias, el 28 de enero de 2026, que *“Analizado el contenido del mencionado proyecto de Decreto, se considera que SE*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

AJUSTA Y CUMPLE con la normativa vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”.

Décimo. Segundo borrador del proyecto de Decreto.- Obra seguidamente un segundo borrador del proyecto de Decreto, fechado el 29 de enero de 2026, con la misma estructura que el anterior.

Undécimo. Información pública.- Mediante resolución de la Secretaria General de la Consejería de Sanidad de 29 de enero de 2026, se acordó someter el proyecto a información pública, resolución que se hizo pública en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 24, de 5 de febrero siguiente.

Consta también que el proyecto de Decreto fue publicado en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con un plazo de exposición del 6 de febrero al 5 de marzo de 2026.

Asimismo, se remitió a las Secretarías Generales de las diversas consejerías que integran la Administración Regional y a las delegaciones provinciales de la Consejería de Sanidad otorgando plazo para alegaciones.

El expediente incorpora las alegaciones formuladas por la Secretaría General de la Consejería de Fomento, la Oficina Municipal de Información al Consumidor de Daimiel, la Asociación Española de Banca y la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha, acompañándose informe sobre el tratamiento dado a las mismas.

Duodécimo. Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha.- Igualmente, se sometió el proyecto al Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha, haciendo constar su secretario en certificación expedida el 4 de marzo de 2026, que se había remitido el borrador elaborado a cada uno de los miembros que integran su Comisión Permanente, habiéndose recibido sugerencias o aportaciones efectuadas por la Confederación Regional de Empresarios de Castilla-La Mancha.

Decimotercero. Tercer borrador del proyecto de Decreto.- Se incorpora, a continuación, un tercer borrador del proyecto de Decreto, fechado el 12 de marzo de 2026, con la misma estructura que los anteriores.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Decimocuarto. Consejo Regional de Consumo de Castilla-La Mancha.- El borrador de Decreto fue informado favorablemente por el Consejo Regional de Consumo de Castilla-La Mancha en su reunión de fecha 26 de marzo de 2026, según certificación expedida por su secretaria el 1 de abril de 2026.

Decimoquinto. Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha.- Asimismo, el proyecto de Decreto se sometió al Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha, no habiéndose recibido ninguna alegación a su contenido, según certificación suscrita por su secretario de fecha 31 de abril de 2026.

Decimosexto. Informe de la Secretaria General.- El 8 de abril de 2026 la Secretaria General de la Consejería de Sanidad emitió informe sobre el proyecto de Decreto, en el que, tras destacar la competencia normativa para aprobar la norma, el marco jurídico en el que se inserta y el objeto y estructura de la misma, atendía al procedimiento a seguir, destacando la preceptiva intervención del Consejo Consultivo. Concluía afirmando que la iniciativa *“respeta en su integridad el ordenamiento jurídico que resulta de aplicación, por lo que emite informe favorable sobre el proyecto de Decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha”*.

Decimoséptimo. Informe del Gabinete Jurídico y tratamiento de sus observaciones.- Del proyecto normativo y del expediente en que trae causa, se dio traslado al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha instando la emisión de informe sobre el mismo. A dicha solicitud dio contestación en fecha 22 de abril de 2026 un Letrado adscrito al mencionado órgano, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, pronunciándose favorablemente en cuanto al contenido de la iniciativa y la tramitación efectuada, realizando observaciones a los artículos 2 y 3.e), y a la disposición final segunda del proyecto.

La respuesta a las observaciones del Gabinete Jurídico se contiene en un informe del Director General de Salud Pública, fechado el 24 de abril de 2026.

Decimooctavo. Proyecto de Decreto.- El cuarto y definitivo borrador del proyecto de Decreto, sometido al dictamen del órgano consultivo, cuenta





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

con un preámbulo, diecisiete artículos divididos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

El preámbulo ofrece una exposición de los referentes competenciales y normativos en que se ampara la regulación, deslizando algunos de los objetivos de la misma, su conformidad con los principios de buena regulación, describiendo su contenido y los trámites más destacables del procedimiento de elaboración.

El Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, atiende en los artículos 1 a 3 al objeto de la norma y su ámbito de aplicación, recogiendo las definiciones de los principales conceptos manejados a lo largo de la misma.

El Capítulo II, “*Hojas de reclamaciones*”, se halla integrado por los artículos 4 a 9, en los que se regulan el derecho de las personas consumidoras a obtener y presentar hojas de reclamaciones, el contenido de las mismas, las hojas de reclamaciones en soporte papel y en formato electrónico, el cartel anunciador y las obligaciones de las personas empresarias y de las empresas.

El Capítulo III, “*Procedimiento*”, contiene los artículos 10 a 15, dedicados a la obtención y presentación de hojas de reclamaciones en formato papel y en formato electrónico, a las causas de inadmisión de la reclamación, a su tramitación, a la finalización del procedimiento y a las competencias para la tramitación y resolución de quejas, denuncias y reclamaciones.

El Capítulo IV, “*Inspección y régimen sancionador*”, contempla los artículos 16 y 17, referidos, respectivamente, a la inspección y al régimen sancionador.

La disposición adicional única, “*Adaptación del modelo de hoja de reclamaciones a personas consumidoras con discapacidad*”, prevé que por parte de la dirección general competente en materia de consumo se llevarán a cabo las actuaciones necesarias para facilitar la accesibilidad a las hojas de reclamaciones por las personas con discapacidad.

La disposición derogatoria única, “*Derogación normativa*”, deja sin vigencia el Decreto 72/1997, de 24 de junio, de las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios y la Orden de 28 de julio de 1997, de la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Consejería de Sanidad, por la que se aprueban las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su cartel anunciador.

La disposición final primera, “*Habilitación*”, faculta a la persona titular de la Consejería con competencia en materia de consumo para dictar las disposiciones y actos necesarios en desarrollo de este decreto, así como la modificación de los anexos; y a la persona titular de la Dirección General competente en materia de consumo para dictar actos en ejecución del mismo.

La disposición final segunda, “*Entrada en vigor*”, difiere la misma a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 28 de abril de 2026.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha.

Se funda tal solicitud en lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 dispone que dicho órgano deberá ser consultado sobre los “*Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes*”.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Expresa, al efecto, la Consejería consultante en la memoria justificativa -trasladándolo a la parte expositiva del proyecto- que la iniciativa se dicta en desarrollo de lo previsto en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 68 prevé la obligatoriedad de que todas las empresas deban disponer de hojas de reclamación o denuncia, complementado con lo dispuesto en el artículo 125, referido a las reclamaciones de las personas consumidoras, que determina que reglamentariamente se regularán las hojas de reclamaciones y los supuestos concretos de su entrega, los requisitos y los procedimientos que se exijan para la presentación y tramitación de una reclamación de la persona consumidora frente a una empresa. Estas facultades debemos conectarlas con la habilitación general concedida en la disposición final primera de la Ley, que autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley.

A la vista de dichos preceptos legales puede afirmarse que, en efecto, la norma proyectada se configura como desarrollo de los mismos.

En consecuencia, constituyendo el proyecto de Decreto objeto de consulta la ejecución de las previsiones contenidas en la normativa anteriormente citada, se emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula 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 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, 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; si bien su contenido ha quedado atemperado tras la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que, tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2 que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o 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”*; añadiéndose en el apartado 3 que *“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”*.

Según se ha reflejado en antecedentes, consta en el expediente que se efectuó consulta pública previa a través del portal web de la Administración regional exigido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, trámite cuyo resultado se ha plasmado en el expediente. Tras de ello, la entonces Directora General de Salud Pública suscribió memoria justificativa del proyecto valorando diversos impactos que podría producir la normativa en distintos ámbitos materiales, a la vista de la cual el titular de la Consejería autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma respetando lo exigido en este último precepto. Se suma a lo anterior la práctica de los trámites de información pública y participación ciudadana, y otorgamiento específico de trámite de alegaciones a las Secretarías Generales de las diversas consejerías que integran la Administración Regional y a las delegaciones provinciales de la Consejería de Sanidad.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Se han incorporado al expediente diversos informes -de impacto de género, sobre impacto demográfico, el informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, el emitido por la Inspección General de Servicios, el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, el de la Secretaría General de la Consejería impulsora de la iniciativa y el del Director General de Salud Pública -plasmando el tratamiento otorgado a las alegaciones formuladas-.

No obstante, es de advertir la carencia de un informe que acometa el análisis de la norma desde la específica perspectiva del denominado “*impacto de discapacidad*”, y ello pese a que el proyecto de Decreto contempla una disposición adicional sobre la adaptación del modelo de hoja de reclamaciones a personas consumidoras con discapacidad, disponiendo que “*Por parte de la dirección general competente en materia de consumo se llevarán a cabo las actuaciones necesarias para facilitar la accesibilidad a las hojas de reclamaciones por las personas con discapacidad*”.

El artículo 6 de la Ley 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha, titulado “*Informe de impacto de discapacidad*”, establece que “*Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha y afecten a las personas con discapacidad, deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato*”.

Es cierto que en la memoria suscrita por la Directora General de Salud Pública expresa, en relación con el impacto del proyecto de Decreto en las personas con discapacidad, que se prevé un impacto positivo al incluir la mencionada disposición adicional, pero ello no es óbice para señalar que podría haberse redactado un informe específico que atendiese expresa y formalmente a la exigencia de esa índole impuesta en el ya mentado precepto legal.

Asimismo, el proyecto fue sometido a consulta y consideración del Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha, del Consejo Regional de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Consumo de Castilla-La Mancha y del Consejo de Consumidores y Usuarios de Castilla-La Mancha.

Sin embargo, el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo Regional de Municipios la función de emitir informe preceptivo sobre los proyectos de Ley y Reglamentos que afecten al Régimen Local. Dada la incidencia significativa que la regulación proyectada tiene sobre las Entidades Locales, al atribuirse la tramitación y resolución de las quejas y reclamaciones interpuestas por las personas consumidoras a los recursos públicos de consumo del municipio o, a falta de este, a la oficina supramunicipal correspondiente, a juicio de este órgano consultivo, debió recabarse el informe del citado Consejo a fin de dar cumplimiento al mandato legal.

Por otro lado, entre la documentación remitida figuran cuatro borradores de la norma redactados durante la sustanciación del procedimiento, siendo el último de ellos el sometido a dictamen de este Consejo.

El expediente sustanciado y el proyecto de Decreto resultante del mismo han sido finalmente remitidos a este Consejo con el propósito de recabar el dictamen preceptivo previsto en el artículo 54.4 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, disponiendo de un índice numerado descriptivo de los documentos que lo conforman y encontrándose completamente foliado y ordenado cronológicamente, lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Señalado lo anterior, procede acometer el examen de su contenido, si bien, previamente, se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la iniciativa reglamentaria.- El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto, según dice su artículo 1, la regulación de las hojas de reclamaciones en





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

materia de consumo, así como las especialidades del procedimiento para su tramitación.

En lo que respecta a la exposición del marco competencial y normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto planteado, es preciso realizar una remisión a lo manifestado por este Consejo en el dictamen n.º 333/2018, de 3 de octubre, relativo al anteproyecto de Ley sobre los Derechos de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, y al n.º 235/2025, de 30 de octubre, sobre el anteproyecto de ley por el que se modifica la anterior, donde se reflejan las principales iniciativas normativas en la materia.

El proyecto de Decreto objeto de dictamen se dicta en desarrollo de la citada norma legal, que fue aprobada como Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, la cual ha sido objeto de una reciente modificación por Ley 3/2026, de 30 de abril, que entrará en vigor el 12 de agosto de 2026.

Como ya se indicó en los citados dictámenes, 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 dictó 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, (en adelante, TRLGDCU) 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





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

regulados en ella, referentes a la regulación sobre contratos con los consumidores o usuarios celebrados fuera de los establecimientos mercantiles y a distancia; las 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.

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 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.

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 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”*.

Asimismo, la regulación proyectada incide en el ámbito de la competencia prevista en el artículo 31.1.1ª concerniente a la *“Organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno”*, vinculándose igualmente a la competencia sobre *“[...] elaboración del procedimiento administrativo derivados de las especialidades de su organización propia”* según dispone el artículo 39.Tres de la norma estatutaria.

En ejercicio del primer título competencial citado, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, que constituye el marco normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto sometido a dictamen, en cuya disposición final primera *“Se autoriza al Consejo de Gobierno para*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de esta ley”.

En concreto, el proyecto que se dictamina atiende al desarrollo del artículo 68 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, que establece que *“Todas las empresas deben disponer de hojas de reclamación o denuncia, en los términos que se desarrollen por reglamento”* y 125.2, según el cual, *“Reglamentariamente se regularán las hojas de reclamaciones y los supuestos concretos de su entrega, los requisitos y los procedimientos que se exijan para la presentación y tramitación de una reclamación de la persona consumidora frente a una empresa, así como el modo en que pueda entenderse debidamente cumplimentado el requisito del apartado 1”*.

Procede ultimar este marco normativo aludiendo al Decreto 72/1997, de 24 de junio, de las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios, y a la Orden de 28 de julio de 1997, de la Consejería de Sanidad, por la que se aprueban las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su cartel anunciador, cuya derogación pretende también acometerse con el proyecto de Decreto que se somete a dictamen.

IV

Observación esencial de carácter general.- El objeto de la norma se circunscribe, según su artículo 1, a la regulación de las hojas de reclamaciones en materia de consumo, así como las especialidades del procedimiento para su tramitación administrativa.

Tal y como se explica en la memoria justificativa y en la parte expositiva del proyecto, la iniciativa se dicta en desarrollo de lo previsto en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 68 prevé la obligatoriedad de que todas las empresas deban disponer de hojas de reclamación o denuncia, complementado con lo dispuesto en el artículo 125.2, referido a las reclamaciones de las personas consumidoras, que determina que reglamentariamente se regularán las hojas de reclamaciones y los supuestos concretos de su entrega, los requisitos y los procedimientos que se exijan para





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la presentación y tramitación de una reclamación de la persona consumidora frente a una empresa.

El artículo 125.2 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, establece que *“Reglamentariamente se regularán las hojas de reclamaciones y los supuestos concretos de su entrega, los requisitos y los procedimientos que se exijan para la presentación y tramitación de una reclamación de la persona consumidora frente a una empresa, así como el modo en que pueda entenderse debidamente cumplimentado el requisito del apartado 1”*.

Por su parte, señala el apartado 1 del mismo precepto legal que *“Las personas consumidoras reclamantes, una vez que se hayan dirigido a la empresa o profesional reclamado para intentar resolver de forma amistosa el litigio en cuestión, cuando lo soliciten, tendrán derecho a la entrega de una hoja de reclamaciones por parte de la empresa o profesional reclamado. Asimismo, tienen derecho a interponer una reclamación en materia de consumo en una unidad administrativa de atención a las personas consumidoras. La hoja de reclamaciones también deberá estar disponible por vía telemática”*.

La inclusión en el apartado 2 del artículo 125 del último inciso -“*así como el modo en que pueda entenderse debidamente cumplimentado el requisito del apartado 1*”-, fue resultado de una observación efectuada por el este Consejo en su dictamen n.º 333/2018, de 3 de octubre, al artículo 111 del anteproyecto de Ley examinado -que resultó finalmente ser el 125-, en el que se decía: *“En el **apartado 1** se establece como requisito previo a la presentación de una hoja de reclamación la acreditación de que la persona reclamante “se ha dirigido a la empresa o profesional reclamado para intentar resolver de forma amistosa el litigio en cuestión”. El modo en que pueda entenderse debidamente cumplimentado este requisito debería ser objeto del desarrollo reglamentario al que se refiere el **apartado 2**, por lo que se sugiere que se consigne expresamente esta circunstancia en este último”*.

Si bien nos encontramos ahora en el desarrollo reglamentario del precepto en cuestión, el procedimiento diseñado en el capítulo III del proyecto prevé únicamente la presentación del ejemplar de la hoja de reclamaciones en cualquiera de los registros contemplados en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, o en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Castilla-La Mancha, omitiendo cualquier previsión relativa a un trámite previo de respuesta de la empresa reclamada a la persona consumidora antes de la intervención de la Administración competente en materia de consumo. De esta forma, la mera presentación de la hoja de reclamaciones determina automáticamente la apertura de un procedimiento administrativo, que tramitarán y resolverán los recursos públicos de consumo previstos en el artículo 15 del proyecto reglamentario.

A juicio de este órgano consultivo, tal configuración no da cumplimiento al sistema de reclamaciones previsto tanto en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, objeto de desarrollo, como en el TRLGDCU, norma básica en la materia, concebido no sólo como mecanismo de inicio de un procedimiento administrativo, sino también como instrumento de solución directa de controversias entre personas consumidoras y empresas.

En este sentido, el artículo 37.3 de la Ley autonómica, en similares términos a lo previsto en el artículo 21.3 del TRLGDCU -de carácter básico-, establece entre las obligaciones de las empresas en la atención a las personas consumidoras, “Garantizar de forma fehaciente que la persona consumidora, para hacer valer el eventual ejercicio de sus derechos, tenga constancia, por escrito o en cualquier soporte duradero, de la presentación de cualquier tipo de queja o reclamación relativa a incidencias, acontecimientos o circunstancias que afecten al funcionamiento normal de las relaciones de consumo; y dar respuesta a las quejas y reclamaciones recibidas lo antes posible, en cualquier caso en el plazo de un mes desde que son presentadas. En el supuesto de que durante este plazo no se hubiese resuelto de forma satisfactoria la queja o la reclamación formuladas, la empresa que esté adherida a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos debe proporcionar los medios adecuados para garantizar el acceso de las personas consumidoras al correspondiente sistema extrajudicial de resolución o, si procede, dirigirla a los servicios públicos de consumo”.

Asimismo, la propia legislación autonómica vigente tipifica en su artículo 140 como infracción leve determinados incumplimientos relacionados con las reclamaciones, como son: “3. No disponer de hojas de reclamaciones o no exhibir, de modo visible, el cartel anunciador de su existencia, así como negar la entrega de las mismas a las personas consumidoras que lo soliciten, aunque estas no hayan realizado ningún





negocio con la empresa que debe entregarlas. [] 4. No acusar recibo de una reclamación o hacerlo con incumplimiento de lo exigido reglamentariamente. [] 5. No dar respuesta a las reclamaciones de las personas consumidoras o realizarlo fuera del plazo establecido o atenderlas a través de sistemas telefónicos no personalizados o que ocasionen esperas injustificadas".

Como se ha mencionado en la consideración anterior, la norma autonómica ha sido objeto de modificación mediante la Ley 3/2026, de 30 de abril, que entrará en vigor el 12 de agosto de 2026, en la que, si bien se da una nueva redacción al artículo 140, contempla en su apartado 2 como infracción leve: *"No disponer de hojas de reclamaciones, no exhibir de modo visible el cartel anunciador de su existencia, negar su entrega, incumplir las condiciones reglamentariamente establecidas, así como no acusar recibo de las reclamaciones efectuadas, hacerlo fuera del plazo establecido o atenderlas a través de sistemas telefónicos no personalizados o que ocasionen esperas injustificadas"*.

En consecuencia, este Consejo considera que la regulación proyectada incurre en una omisión sustancial al no contemplar un trámite previo de traslado y respuesta de la reclamación por parte de la empresa reclamada antes de su presentación y tramitación por la Administración competente en materia de consumo, desnaturalizando así la finalidad propia del sistema de reclamaciones configurado tanto por la normativa autonómica como por la legislación básica estatal. La regulación proyectada puede generar una indeseable situación de inseguridad jurídica, tanto para las personas consumidoras como para las empresas afectadas, al no delimitar con claridad el cauce procedimental de las reclamaciones ni las obligaciones que corresponden a cada una de las partes en la fase previa a la actuación administrativa.

En efecto, el modelo diseñado en el proyecto reglamentario convierte la hoja de reclamaciones en un mero instrumento de iniciación de un procedimiento administrativo, prescindiendo de la función de resolución directa del conflicto entre las partes que se desprende de los artículos 37.3 y 125 de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, así como del artículo 21.3 del TRLGDCU, precepto este último de carácter básico, privando a las empresas reclamadas de la posibilidad real de acusar recibo, analizar y dar respuesta a





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

la reclamación formulada por la persona consumidora en los términos exigidos por dichas normas legales.

Por tanto, la configuración procedimental prevista en el proyecto no sólo omite el cauce necesario para el cumplimiento de las obligaciones impuestas a las empresas por la normativa de consumo, sino que, en la práctica, impide o dificulta gravemente su efectivo cumplimiento. Tal circunstancia, que podría generar una indeseable situación de inseguridad jurídica, tanto para las personas consumidoras como para las empresas afectadas, al no delimitar con claridad el cauce procedimental de las reclamaciones ni las obligaciones que corresponden a cada una de las partes en la fase previa a la actuación administrativa, reviste especial relevancia si se tiene en cuenta, como se ha señalado, que el incumplimiento de dichas obligaciones constituye infracción administrativa tipificada en el artículo 140 de la Ley autonómica.

Por ello, este Consejo estima que el proyecto debe incorporar una regulación expresa de dicha fase previa de tramitación ante la empresa reclamada, estableciendo el deber de ésta de acusar recibo y responder motivadamente a la reclamación en un plazo determinado, y previendo únicamente tras ello la eventual presentación y tramitación administrativa ante los órganos competentes en materia de consumo. Todo ello, en coherencia con el sistema diseñado por la legislación básica estatal y por la Ley 3/2019, de 22 de marzo, y en garantía del principio de jerarquía normativa proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución y de los principios de seguridad jurídica y buena regulación proclamados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Finalmente, debe significarse que la incorporación al texto proyectado de una regulación, en los términos expuestos en la presente observación, comportaría una alteración sustancial de la configuración procedimental actualmente diseñada en el proyecto normativo, al afectar a elementos esenciales de la tramitación de las reclamaciones en materia de consumo y a las obligaciones de las empresas intervinientes, lo que supone, tras la modificación, la retroacción parcial del procedimiento de elaboración reglamentaria a fin de someter el nuevo texto a los trámites de participación e información pública, así como a la consideración de los órganos consultivos





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

y de participación afectados por razón de la materia, al objeto de evitar la nulidad radical por defecto formal en el procedimiento de su elaboración.

V

Otras observaciones esenciales.- Deben señalarse también las siguientes observaciones de carácter esencial, que debieran ser corregidas antes de aprobarse el texto final, en caso de no atenderse la observación general prevista en la consideración anterior.

Artículo 12. Causas de inadmisión.- En el **apartado 1**, se incluye entre las causas de inadmisión de una reclamación “*b) Cuando la reclamación resultare manifiestamente infundada o del contenido de la misma no se apreciase afectación de los derechos legítimos intereses de las personas consumidoras*”.

A juicio de este órgano consultivo, tales supuestos no constituyen propiamente presupuestos de admisibilidad del procedimiento, sino pronunciamientos de fondo sobre la pretensión ejercitada, que requieren una valoración material de las circunstancias concurrentes en cada caso.

A fin de no generar indefensión a la parte reclamante, la apreciación de dichas circunstancias exigiría la previa tramitación del procedimiento contradictorio correspondiente, con traslado de la reclamación a la parte reclamada y concesión del oportuno trámite de alegaciones. Sólo tras dicha instrucción podría alcanzarse, en su caso, una resolución desestimatoria de la reclamación por carecer ésta manifiestamente de fundamento o por no apreciarse lesión de derechos o intereses legítimos de la persona consumidora.

Por ello, se estima necesario suprimir del proyecto de Decreto esta causa de inadmisión.

Artículo 15. Competencias.- Se establece en este precepto que serán competentes para la tramitación y resolución de las “*quejas, denuncias y reclamaciones*” interpuestas a través de hojas de reclamaciones, el recurso público de consumo del municipio donde esté domiciliada la persona consumidora; a falta de éste, la oficina supramunicipal correspondiente; y en





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

ausencia de los dos anteriores, la delegación provincial de la consejería competente en materia de consumo.

De conformidad con el artículo 100.1.a) de la Ley 3/2019, de 22 de marzo, los recursos públicos de consumo podrán ejercer, entre otras, las siguientes funciones: “1.ª *Recibir, tramitar y resolver en su caso, las quejas, reclamaciones y denuncias de las personas consumidoras*”.

Por su parte, el artículo 100.1.b) de la citada Ley señala que “*Los recursos públicos de consumo deben recibir, gestionar y resolver las quejas y reclamaciones de las personas consumidoras domiciliadas en su demarcación territorial, llevar a cabo la mediación y, si procede, dirigirlas al sistema arbitral de consumo. Se establece como competente el recurso público de consumo del municipio donde esté domiciliada la persona consumidora; si en el municipio no existe ninguna oficina, es competente la oficina supramunicipal que corresponda y, en su defecto, la de ámbito regional*”.

En el proyecto de Decreto, se atribuye, sin excepción, la competencia para tramitar y resolver las quejas, denuncias y reclamaciones a los mencionados órganos. Sin embargo, la regulación proyectada no da cumplimiento a la Ley que desarrolla, pues las denuncias quedan sometidas a las especialidades procedimentales reguladas en los artículos 158 y siguientes de la norma legal, por lo que no pueden quedar sujetas a la tramitación y resolución que se pretende regular en los artículos 13 y 14 del proyecto de decreto.

En consecuencia, se debe suprimir del artículo 15 el término “denuncias”, o bien, hacer una remisión a los preceptos de la ley que regulan las especialidades de tramitación en ese supuesto.

Artículo 17. Régimen sancionador.- En el apartado 2 se establece que “*Cuando en una hoja de reclamaciones se denuncien hechos susceptibles de ser calificados como infracción administrativa en materia de consumo, junto con el procedimiento que tendrá por objeto satisfacer, si procede, las pretensiones de la parte reclamante o tomar razón de la reclamación expresada, se instruirá en su caso, el correspondiente procedimiento sancionador, que se incoará de oficio, a la vista de la denuncia formulada,*





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

salvo que el órgano receptor de la hoja de reclamaciones no fuera competente por razón de la materia o el territorio, en cuyo caso, trasladará la misma al órgano competente”.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *“los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente [...]”.*

Aunque el último inciso del precepto señala que el procedimiento sancionador *“se incoará de oficio”*, la sistemática y redacción empleada seguidamente al establecer la excepción *“salvo que”* podría generar confusión a este respecto. Por ello, se considera conveniente revisar la redacción del precepto a fin de reforzar expresamente que la eventual incoación del procedimiento sancionador constituye una actuación siempre iniciada de oficio por el órgano competente, sin perjuicio del órgano receptor de la hoja de reclamaciones.

En el segundo párrafo del apartado 2 se establece que *“La persona consumidora no ostentará la condición de parte interesada en el procedimiento sancionador”.*

Tal regulación no se corresponde con lo previsto en la Ley 3/2019, de 22 de marzo, cuyo artículo 158.1 establece que *“Cuando se presente una denuncia, se deberá comunicar al denunciante la iniciación o no del procedimiento cuando tenga la condición de interesado conforme a la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.* Asimismo, en cuanto a la resolución, establece el artículo 160.3 de la citada Ley que *“Cuando se presente una denuncia, se deberá comunicar al denunciante su resolución cuando tenga la condición de interesado conforme a la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.* Por tanto, de conformidad con el tenor literal de la Ley, la condición de persona interesada en los supuestos de denuncias interpuestas por personas consumidoras deberá determinarse en cada caso, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por ello, la exclusión contenida en el precepto proyectado podría interpretarse como una restricción reglamentaria de la noción legal de persona interesada no prevista en la normativa legal, resultando necesario, desde la





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

perspectiva de la seguridad jurídica y de la coherencia con la legislación básica procedimental, sustituir dicha previsión por una remisión al régimen general establecido en la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los mismos términos previstos en la Ley 3/2019, de 22 de marzo.

VI

Otras consideraciones sobre el texto del proyecto.- Procede efectuar otra serie de observaciones relativas a cuestiones de orden conceptual y también de técnica normativa.

Título de la disposición.- Conforme al apartado I.b).7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades-, la nominación de la disposición *“Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

El decreto que se examina lleva por título *“de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras de Castilla-La Mancha”*. Una expresión más precisa aconsejaría que se aludiera al decreto *“por el que se regulan”* las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha.

Extremos de redacción.- A título particular se sugiere efectuar un repaso general y sosegado del texto elaborado pues se han detectado algunos errores ortográficos. A modo de ejemplo procede resaltar los siguientes:

- En los artículos 2.1, 4.1 y 8 al citar Castilla-La Mancha, el artículo *“la”* que precede a *“Mancha”* debe aparecer en mayúscula.
- En el artículo 5.b), la primera letra de cada ítem debe escribirse en mayúscula.





CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

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

Que tenida en cuenta la observación general de carácter esencial contenida en la consideración IV del presente dictamen, no procede elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto de las hojas de reclamaciones de las personas consumidoras en Castilla-La Mancha.”

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



EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD