



INFORME SOBRE LAS COMPETENCIAS SANCIONADORAS DE LAS AUTORIDADES DE CONSUMO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SECTORES QUE CUENTAN CON LEGISLACIÓN SECTORIAL.

I. Consulta planteada

La Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, conforme al procedimiento aprobado por la 8ª Conferencia Sectorial de Consumo, solicita pronunciamiento sobre la consulta formulada por el Ayuntamiento de Madrid, sobre las competencias sancionadoras de las Administraciones de Consumo.

En concreto, la Comunidad de Madrid somete al procedimiento de 8ª CSC las siguientes cuestiones:

1. Si las autoridades de consumo pueden entrar a conocer de las reclamaciones de los consumidores cuando estas afecten a los derechos establecidos en materia de su defensa y protección, en sectores específicos seguros, bancos, transporte, telecomunicaciones ...)
2. Si los consumidores pueden llegar a acceder al sistema arbitral de consumo al objeto de obtener una respuesta vinculante, independientemente del sector de que se trate.
3. Si existe inconveniente legal para que las autoridades de consumo sancionen conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo, dirigidas a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, en cualquier ámbito sectorial, máxime cuando tales conductas no están previstas en la normativa sectorial.
4. Si el artículo 21 del TRLGDCU será de aplicación a todos los sectores, y las infracciones derivadas de su incumplimiento complementadas en su caso con las sectoriales, podrán ser sancionadas por las autoridades de consumo, con independencia del sector de que se trate.
5. Si el artículo 51.1 de la Ley 11/1998, derivado de la necesidad de garantizar la defensa de los derechos de los consumidores será de aplicación a la obstrucción o resistencia por parte de los servicios de atención al cliente a las labores de información efectuadas por las autoridades competentes del sector de que se trate.

La Comunidad de Madrid solicita igualmente que se aclare el concepto "sectores que cuenten con regulación específica" al que hace referencia el artículo 47.3 y el concepto de "autoridad competente" al que se refiere el artículo 51.1, ambos del TRLGDCU.



II. Observaciones sobre el fondo del asunto

En relación con las distintas cuestiones planteadas en la consulta se formulan las siguientes consideraciones:

1ª. Si las autoridades de consumo pueden entrar a conocer de las reclamaciones de los consumidores cuando estas afecten a los derechos establecidos en materia de su defensa y protección, en sectores específicos seguros, bancos, transporte, telecomunicaciones,...)

De conformidad con el artículo 51 de la Constitución Española, los poderes públicos deben garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

En cumplimiento de este mandato constitucional, 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 (en adelante el TRLGDCU), incorpora, en el ámbito de las competencias estatales, el régimen general de la protección de los consumidores y usuarios.

La Ley no excluye ningún sector del ámbito de aplicación de su parte general, por lo que podemos afirmar que se trata, por tanto, de una norma de carácter básico y horizontal que garantiza en todos los sectores un nivel mínimo de protección, y que como no podría ser de otro modo, debe ser respetada por toda norma sectorial sobre la materia.

Las distintas normas sectoriales pueden regular aquellos aspectos no previstos en el texto refundido, pero en ningún caso contradecir sus disposiciones, ya que por ese camino se vaciaría de contenido la Ley General. Se garantiza por otra lado la aplicación de aquellas normas sectoriales que, partiendo del nivel de protección previsto por la legislación general, otorguen una mayor protección a los consumidores y usuarios, siempre que respeten en todo caso el nivel de armonización que establecen las disposiciones del derecho de la Unión Europea. En tal sentido no debe olvidarse que el texto refundido recoge la transposición de diversas directivas europeas en materia de protección del consumidor, algunas de las cuales responden a un enfoque de armonización máxima.

El artículo 59.2 del TRLGDCU establece la necesaria coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, especialmente con la regulación sectorial en materia de protección de los consumidores y usuarios, y dispone al efecto lo siguiente:



«2. Los contratos con consumidores y usuarios se registrarán, en todo lo que no esté expresamente establecido en esta norma o en leyes especiales, por el derecho común aplicable a los contratos.

La regulación sectorial de los contratos con los consumidores y usuarios deberá respetar el nivel de protección dispensado en esta ley, sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa.

No obstante lo previsto en el párrafo anterior, la regulación sectorial podrá elevar el nivel de protección conferido por esta ley siempre que respete, en todo caso, las disposiciones del derecho de la Unión Europea.»

Por tanto, la normativa sectorial de que se trate deberá respetar siempre el nivel de protección dispensado por el TRLGDCU, salvo que derive de una norma comunitaria. En tal sentido, el derecho europeo ya se ha encargado de establecer la necesaria coherencia entre las normas de uno y otro ámbito, por lo que en la práctica no puede pensarse en posibles distorsiones.

En coherencia con ello y por lo que se refiere a la capacidad sancionadora de las Administraciones de Consumo, el artículo 47 del TRLGDCU, por el que se regula la autoridad competente para sancionar las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios cometidas en territorio español, aparece redactado en los siguientes términos:

“1. Las Administraciones españolas que en cada caso resulten competentes sancionarán las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios cometidas en territorio español cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable.

(...)

3. Las autoridades competentes en materia de consumo sancionarán, asimismo, las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios de los empresarios de los sectores que cuenten con regulación específica y las prácticas comerciales desleales con los consumidores o usuarios (...).”

Por tanto, este artículo contiene las reglas para la determinación de las autoridades competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de protección de los consumidores y usuarios. Las Administraciones públicas competentes para sancionar serán, en cada caso, las que tengan atribuida la competencia por razón de la materia con pleno respeto a la autonomía organizativa de las distintas



Administraciones involucradas, como ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que únicamente exige que exista una competencia sustantiva: *"En este sentido ha de recordarse que la potestad sancionadora no constituye un título competencial autónomo (STC 156/1995, de 26 de octubre, F. 7) y que las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora en las materias sustantivas sobre las que ostenten competencias, pudiendo establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado, pues tal posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales, debiendo además acomodarse sus disposiciones a las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador (STC 227/1988, de 9 de julio [RTC 1988, 227] F. 29)"*.

Por tanto, el apartado 3 de citado artículo determina claramente la potestad sancionadora de las administraciones autonómicas de consumo, incluso respecto de aquellos ámbitos en los cuales se *"cuente con regulación específica"*, como es el caso de los servicios financieros.

De este modo, las autoridades de consumo de las Comunidades Autónomas podrán sancionar las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios en el TRLGDCU y en la legislación sectorial de que se trate. Por el contrario, no podrán sancionar aquellas conductas que en la norma sectorial no sean tipificadas expresamente como tales, por ejemplo, las referidas a la ordenación, disciplina y supervisión de las entidades bancarias.

Las diversas normativas sectoriales que ha desarrollado el Estado se centran en áreas específicas de actividad que se han considerado especialmente sensibles, como es el caso del sector financiero y las posibles reclamaciones que se puedan generar en este ámbito.

Así, en el ámbito de los servicios financieros, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero establece la obligatoriedad de las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las empresas de servicios de inversión de contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos (art. 29 de la ley desarrollado por la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras). Además la Ley establece un sistema propio de reclamaciones ante los organismos supervisores en materia financiera en su artículo 30:

"1. Los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones atenderán las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios de servicios financieros, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, y que deriven de presuntos incumplimientos por las entidades reclamadas,



de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros.

Los servicios de reclamaciones atenderán también las consultas que formulen los usuarios de servicios financieros sobre las normas aplicables en materia de transparencia y protección a la clientela, así como sobre los cauces legales existentes para el ejercicio de sus derechos (...)

De esta manera, por razón de especialidad, el Estado entra a regular un sistema propio para la resolución de quejas y reclamaciones en materia financiera, y lo hace en virtud de la competencia exclusiva que ostenta, de acuerdo con el artículo 149.1.11ª de la Constitución, en relación a las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.

Sin embargo, la citada Ley no establece la obligación para los ciudadanos de tramitar sus reclamaciones a través de este cauce, sino que es una de las vías posibles al efecto. Se configura, por tanto, como un procedimiento compatible con otros de carácter autonómico o local.

De este modo, el artículo 14 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, por el que se regula el régimen sancionador en esta materia, dispone en su apartado 3, que *“el régimen específico establecido en la presente orden se aplicará sin perjuicio de la legislación general sobre consumidores y usuarios”*.

Ahora bien, por lo se refiere a la Comunidad de Madrid, de conformidad con este marco legal, el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora dispone al efecto lo siguiente: *“El ejercicio por la Administración de la Comunidad de Madrid de su potestad sancionadora se ajustará al procedimiento establecido en el presente Reglamento en defecto total o parcial de procedimientos específicos para ámbitos sectoriales determinados”* (art. 1.1). Precizando en el art. 4.1 que: *“Serán competentes para iniciar y resolver el procedimiento sancionador los órganos que establezca la norma sustantiva sancionadora o, en su defecto, los que tengan competencia en la materia”*. El enjuiciamiento sobre el alcance y la incidencia sobre el tema que nos ocupa de esta norma, compete a las autoridades de consumo de la Comunidad de Madrid, ya que sólo puede ser objeto del procedimiento establecido por la 8ª CSC la normativa estatal.

No obstante, podemos afirmar con carácter general que la norma básica que contempla el artículo 21 del TRLGDCU referido a los servicios de atención al cliente resulta de aplicación al sector bancario, sin embargo, en este caso, dado que existe una regulación sectorial específica que regula el departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones de los usuarios de servicios financieros, que en todo caso respeta el nivel básico de



protección conferido en dicho artículo 21 del TRLGDCU, se aplicaría el principio de especialidad normativa en función del motivo de la reclamación del usuario del servicio. En concreto, si se trata del incumplimiento de una norma de protección del consumidor cuyo incumplimiento se tipifica como infracción de consumo, como puede ser -a título de ejemplo- la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos o la realización de prácticas desleales para con el consumidor, la competencia sancionadora correspondería a las autoridades de consumo.

Esta interpretación sería coherente con la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 4 de febrero de 2016, cuyo Fundamento Jurídico 5º establece que “... *el conflicto de normas para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, ha de resolverse con la ayuda del mentado principio de especialidad. No se trata de la protección de consumidores y usuarios en general, sino a través de una ley especial de protección de inversores. La especialidad de la Ley del Mercado de Valores, Ley 24/1988*”. Por otra parte, continúa la sentencia, “*La generalidad de la protección del consumidor y usuario queda igualmente patente en la ley 13/2003*” (ley de protección de consumidores y usuarios de Andalucía). El principio de especialidad remite a la competencia de la CNMV en virtud de la Ley 24/1988, ya que la defectuosa información proporcionada al cliente sobre la naturaleza y riesgos de las participaciones preferentes, así como los defectos de información recabada de los clientes para la elaboración del test de conveniencia, tiene su fundamento, según la sentencia, más en “*la protección especial de los inversores que en la defensa general de consumidores y usuarios*” (Fundamento de Derecho 6º). Por consiguiente, “*la identidad de hechos evidencia la especialidad en la competencia de la CNMV para el ejercicio de la potestad sancionadora, en detrimento del ejercicio realizado de la indicada potestad por la Junta de Andalucía*”.

En función de las consideraciones formuladas, cabe responder a esta primera cuestión que las autoridades de consumo pueden entrar a conocer de aquellas reclamaciones de los consumidores que afecten a los derechos que les son reconocidos tanto en el TRLGDCU como en las propias normas de defensa y protección de los consumidores y usuarios sectoriales o autonómicas, aunque incidan en sectores específicos como son los seguros, bancos, transporte, telecomunicaciones, etc., siempre que tales infracciones se tipifiquen como infracciones en materia de consumo. En definitiva, se aprecia la convivencia de dos tipos de procedimientos: uno para atender las reclamaciones en materia de consumo en general, ante las Comunidades Autónomas y Entidades Locales competentes, y, otro “posible” de carácter específico, en función del sector de que se trate. Así lo confirma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en la sentencia de 6 de junio de 2000, dictada como consecuencia del recurso contencioso administrativo presentado por una entidad de crédito contra la resolución administrativa autonómica, que confirmó en dicha vía determinadas sanciones y admitió la sujeción de las entidades de crédito a la normativa general de protección de los consumidores: “*La legislación de ordenación del sector crediticio no contiene en modo alguno una norma de exclusión o de desplazamiento de la legislación de protección al consumidor*”, a la que estarían sujetas las



entidades de crédito, "en la medida en que el servicio prestado por la entidad bancaria entra dentro del concepto de servicio que maneja el artículo 1.2 de la Ley 26/1984 (...) y quien lo recibe tiene la condición legal de usuario".

2ª. Si los consumidores pueden llegar a acceder al sistema arbitral de consumo al objeto de obtener una respuesta vinculante, independientemente del sector de que se trate.

En coherencia con los argumentos anteriormente expuestos, la respuesta a esta cuestión, siendo afirmativa, debe matizarse en el sentido de que los consumidores pueden acceder al sistema arbitral de consumo, independientemente del sector de que se trate, siempre que sus derechos deriven de una norma de protección de los consumidores y usuarios y su incumplimiento se tipifique como una infracción de consumo.

3ª. Si existe inconveniente legal para que las autoridades de consumo sancionen conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo, dirigidas a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, en cualquier ámbito sectorial, máxime cuando tales conductas no están previstas en la normativa sectorial.

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, no parece que exista inconveniente alguno para que las autoridades de consumo sancionen conductas previstas y tipificadas en la normativa de consumo, dirigidas a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, en cualquier ámbito sectorial, máxime cuando tales conductas no estén previstas en la normativa sectorial.

4ª. Si el artículo 21 del TRLGDCU será de aplicación a todos los sectores, y las infracciones derivadas de su incumplimiento complementadas en su caso con las sectoriales, podrán ser sancionadas por las autoridades de consumo, con independencia del sector de que se trate.

Como se indicaba anteriormente, el TRLGDCU no contempla excepciones al ámbito de aplicación de su parte general, por tanto se aplica a todos los sectores sin excepción. Pero la respuesta a la cuestión concreta que se plantea debe matizarse igualmente en este caso, en el sentido de que este artículo 21 sólo será de aplicación cuando estemos ante una norma de protección de los consumidores y usuarios, cuyo incumplimiento esté tipificado como una infracción en materia de consumo. Por tanto, en los demás casos, las reclamaciones que se planteen deberán seguir el cauce de los procedimientos establecidos al efecto en la norma sectorial correspondiente, sin que pueda afirmarse que ambos procedimientos son complementarios.

5ª. Si el artículo 51.1 de la Ley 11/1998, derivado de la necesidad de garantizar la defensa de los derechos de los consumidores será de aplicación a la obstrucción o resistencia por parte de



los servicios de atención al cliente a las labores de información efectuadas por las autoridades competentes del sector de que se trate.

El enjuiciamiento sobre el alcance y la incidencia sobre el tema que nos ocupa de esta norma, compete a las autoridades de consumo de la Comunidad de Madrid, ya que sólo puede ser objeto del procedimiento establecido por la 8ª CSC la normativa estatal.

Madrid, 9 de mayo de 2017