

FERNANDO ESTEBAN DE LA ROSA

*Director*

GISELA MORENO CORDERO Y OZANA OLARIU

*Coordinadoras*

# JUSTICIA DIGITAL, MERCADO Y RESOLUCIÓN DE LITIGIOS DE CONSUMO

## Innovación en el diseño del acceso a la justicia



**UNIVERSIDAD  
DE GRANADA**



**SOCIEDAD DIGITAL**  
SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DERECHOS  
Unidad de Excelencia de Investigación

**THOMSON REUTERS**

**ARANZADI**

Primera edición, 2021



**THOMSON REUTERS PREVIEW eBooks**

**Integrabilidad en digital**

Este estudio ha sido financiado por la Agencia Estatal de Investigación y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en el marco del Proyecto de Investigación de referencia DER2017-88501-P titulado “Mediación del consumidor: hacia una construcción legislativa estatal y autónoma con arquitectura europea”.

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2021 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fernando Esteban de la Rosa (Dir.) y Gisela Moreno Cordero y Ozana Olariu (Coords.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-1390-961-5

DL NA 1242-2021

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

## Régimen de las infracciones y sanciones derivadas de la aplicación del nuevo marco europeo de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo y su transposición al sistema español a la luz de las obligaciones de información a los consumidores<sup>1</sup>

FRANCISCO MIGUEL BOMBILLAR SÁENZ<sup>2</sup>

SUMARIO. I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA Y EN LÍNEA DE LITIGIOS EN MATERIA DE CONSUMO. II. LA INFORMACIÓN A LOS CONSUMIDORES EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA Y EN LÍNEA DE LITIGIOS: MARCO NORMATIVO. 1. *Acervo comunitario: RODR y DADR*. 2. *La transposición de este acervo comunitario a nivel estatal*. 2.1. LRAL. 2.2. TRLGDCU. 2.3. Normativa sectorial. 3. *La transposición de este acervo comunitario a nivel autonómico: los ejemplos andaluz y gallego*. 4. *Una cuestión controvertida en la transposición de este acervo comunitario: ¿las obligaciones de información sólo recaen sobre los empresarios adheridos a entidades RAL acreditadas?* III. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA Y

1. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto I+D+i DER2017-88501-P “La mediación de consumo: hacia una construcción legislativa estatal y autonómica con arquitectura europea” (IP Fernando Esteban de la Rosa) y de la Unidad de Excelencia de Investigación “Sociedad Digital: Seguridad y Protección de Derechos” (SD2) de la Universidad de Granada.
2. El autor agradece la inestimable colaboración prestada por el Servicio de Consumo de la Delegación Territorial de Salud y Familias de la Junta de Andalucía en Granada.

EN LÍNEA DE LITIGIOS DE CONSUMO. 1. *La potestad sancionadora en materia de consumo: un ámbito confiado a las Comunidades Autónomas*. 2. *La potestad sancionadora en materia de consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. 3. *Potestad sancionadora y lucha contra las infracciones transfronterizas: el Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017*. 4. *La actividad de inspección en materia de consumo*. 5. *Algunas precisiones en torno al ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo*. IV. TIPOS INFRACTORES DEL TRLGDCU EN LOS QUE ANUDAR EL INCUMPLIMIENTO DE ESTAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN. 1. Art. 49.2.b) TRLGDCU. 2. Art. 49.1.n) TRLGDCU. V. TIPOS INFRACTORES DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN LOS QUE ANUDAR EL INCUMPLIMIENTO DE ESTAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN. 1. *La experiencia andaluza*. 2. *La experiencia gallega*. VI. A MODO DE COLOFÓN: LA INFORMACIÓN ES PODER. VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA Y EN LÍNEA DE LITIGIOS EN MATERIA DE CONSUMO

La Exposición de Motivos de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura<sup>3</sup>, pone en valor los sistemas alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo: “por el escaso valor económico de muchas de las reclamaciones, por las condiciones generales en la contratación, por la posición más débil de la persona consumidora y por el acceso poco fácil y costoso de las personas consumidoras a los Tribunales de Justicia”. Estas y otras razones han justificado que desde las diferentes Administraciones públicas se haya apostado, en particular, a partir de la década de los noventa<sup>4</sup>, por estos sistemas alternativos (principalmente, el sistema arbitral de consumo y la mediación de consumo), con miras a evitar que los consumidores, la parte más vulnerable en la contratación en masa, se vean abocados sea a iniciar largos y costosos procesos judiciales<sup>5</sup> o, peor aún, a no ejercitar sus reclamaciones asumiendo las pérdidas aparejadas a un bien o servicio defectuoso o fraudulento.

3. Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura (DOE núm. 39, de 26 de febrero de 2019).
4. Cuando se aprueba el Libro Verde de la Comisión de 16 de noviembre de 1993 sobre el acceso de los consumidores a la justicia y la solución de litigios relacionados con el consumo en el mercado único, COM(93) 576 final.
5. Un caso de éxito en el terreno de los contratos de suministro de agua potable, aunque limitado al territorio español, lo constituye la figura del *Customer Counsel* de las

La mejor doctrina ya ha puesto de manifiesto algunos de los problemas jurídicos que suscita la resolución de litigios en línea en materia de consumo y, en particular, la adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)<sup>6</sup>. Un marco normativo por el que el legislador europeo pretende promover la resolución extrajudicial de litigios de consumo dando respuesta a la litigiosidad asociada al incremento del comercio electrónico (y no electrónico), en el marco de contratos de compraventa o de prestación de servicios. Algo que ha quedado patente en estos meses marcados por la pandemia del COVID-19, en los que hemos asistido, a modo de muestra, a la compra masiva de productos a través de plataformas como *Amazon*<sup>7</sup>, así como a la cancelación por motivos de fuerza mayor<sup>8</sup> de la mayor parte de los alquileres turísticos gestionados a través de la plataforma *Airbnb*.

Este entramado normativo también busca facilitar la cristalización de un verdadero mercado común europeo, estimulando el comercio transfronterizo y reforzando la confianza (la e-confianza)<sup>9</sup> de los consumidores<sup>10</sup> en el contexto de las transacciones electrónicas. La utilización de las nuevas tecnologías en el comercio electrónico casa bien con unos modos

---

empresas adheridas al grupo Agbar. Esta figura, basada en los principios de conciliación, justicia y equidad, busca poner fin a las divergencias que se produzcan a la hora de atender a las reclamaciones de los servicios de atención al cliente de empresas como *Emasagra*. Véase su Reglamento en la URL: <http://www.customercounsel.agbar.es/es/funciones> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

6. No podemos soslayar la referencia en esta sede de los siguientes trabajos doctrinales: F. ESTEBAN DE LA ROSA (Dir.) y O. OLARIU (Coord.), *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2018; P. CORTÉS, "A New Regulatory Framework For Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are And How To Move Forward", *Legal Studies*, vol. 35, núm. 1, 2015, pp. 114-141; o F. ESTEBAN DE LA ROSA y P. CORTÉS, "Un nuevo derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo", en *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (Ed. F. ESTEBAN DE LA ROSA), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 514-565.
7. Remito a la web impulsada desde la Unión Europea y las autoridades nacionales de consumo de los diferentes Estados Miembros denunciando, con un gran despliegue documental, las prácticas comerciales fraudulentas detectadas en el contexto de la crisis del Covid-19: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_es) (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).
8. Puede consultarse la política de *Airbnb* a este respecto en la URL: <https://www.airbnb.es/help/article/2701/pol%C3%ADtica-de-causas-de-fuerza-mayor-relativa-al-coronavirus%C2%A0covid19> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).
9. Lo que puso de manifiesto la Comunicación de 13 de abril de 2011 titulada "Acta del Mercado Único -Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza- 'Juntos por un nuevo crecimiento'".
10. Sobre el ciudadano europeo como ciudadano consumidor, véase el trabajo de A. AGUILAR CALAHORRO, "La Constitución de la Sociedad del Consumo: El Ciudadano Europeo como Ciudadano Consumidor", en *O constitucionalismo do séc. XXI na sua*

de contratación en masa que se significan por no presentar grandes particularidades que atiendan a la naturaleza del bien o servicio contratado o al consumidor destinatario concreto del mismo<sup>11</sup>. De ahí que incluso se hayan ideado sistemas de negociación automática que, mediante algoritmos<sup>12</sup>, a través de una serie de operaciones matemáticas encauzadas por medio del software oportuno y sin intervención humana directa, puedan resolver las controversias que aquí tengan lugar<sup>13</sup>.

Ahora bien, no pretendemos dedicar estas líneas a pergeñar un tratamiento holístico de este sector. Nuestro objetivo no es tan ambicioso. En esta contribución de lo que nos vamos a ocupar es de analizar el régimen de las infracciones y sanciones derivadas de la aplicación de este marco normativo a la luz de las obligaciones de información a los consumidores que se contemplan en el mercado único digital y que recaen, de modos distintos, sobre los empresarios que celebran contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea con el fin de garantizar la e-confianza de la parte más vulnerable de estos contratos en masa en el terreno del comercio electrónico.

## II. LA INFORMACIÓN A LOS CONSUMIDORES EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA Y EN LÍNEA DE LITIGIOS: MARCO NORMATIVO

### 1. ACERVO COMUNITARIO: RODR Y DADR

El art. 14 del Reglamento (UE) sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo<sup>14</sup> (en adelante, RODR) dispone, en su apartado

---

*dimensão estadual, supranacional e global* (Coords V. PEREIRA DASILVA y F. BALAGUER CALLEJÓN), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2015, pp. 218-259.

11. Véase I. BARRAL VIÑALS, "Reclamaciones de consumo y ODR: procesos automáticos, Small Claims y plataformas interactivas", *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 34/2014, pp. 43-65.
12. A. HUERGO LORA (Dir.), *La regulación de los algoritmos*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.
13. No podemos adentrarnos aquí en los múltiples problemas que desde la óptica del Derecho podemos plantearnos en torno al papel de los algoritmos y la inteligencia artificial. De ello se ocupa J. F. SÁNCHEZ BARRILAO, entre otros, en los trabajos: "Los fundamentos del 'progreso informático' en la Unión Europea", *Revista de Derecho Político*, núm. 98, 2017, pp. 335-368, o "Derecho constitucional, desarrollo informático e inteligencia artificial: aproximación a la propuesta del Parlamento Europeo a favor de una regulación sobre robótica", en *Retos jurídicos por la sociedad digital* (Coord. J. Valls Prieto), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 21-76.
14. Reglamento (UE) núm. 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013 sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que

primero, que los comerciantes establecidos en la Unión que celebren contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea y los mercados en línea establecidos en la Unión ofrecerán en sus sitios de internet un enlace electrónico (de fácil acceso para los consumidores) a la plataforma de resolución de litigios en línea de la Unión Europea<sup>15</sup> (plataforma ODR), informando también de sus direcciones de correo electrónico<sup>16</sup>.

La plataforma ODR, en palabras de Catalán Chamorro<sup>17</sup>, nace en el año 2016 “como remedio moderador de un mercado y economía digital cuasi desregulados y que debe ser reglamentado de forma integral”. La confianza en el mercado único digital se pretende garantizar por la Comisión Europea a través de una herramienta online, fiable y eficiente, gratuita, interactiva y multilingüe, que permita a los consumidores y empresas de la UE resolver por vía extrajudicial<sup>18</sup> sus litigios tanto nacionales como europeos (lo que incluye a todos los Estados miembros de la Unión Europea más Noruega, Islandia y Liechtenstein) relacionados con las compras online<sup>19</sup>.

se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DOUE L 165 de 18 de junio de 2013).

15. El estudio de la Comisión Europea *Online Dispute Resolution: Web-Scraping of EU Traders' Websites*, de noviembre de 2017, analizó las páginas web de más de 19.000 comerciantes online. Sólo el 28% de los comerciantes analizados ofrecía el enlace electrónico de la Plataforma Europea ODR. Puede consultarse el estudio en la URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/odr-webscraping-study-executive-summary\\_nov2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/odr-webscraping-study-executive-summary_nov2017_en.pdf) (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

Las previsiones del artículo 13 DADR y 40.3 LRAL buscan un doble objetivo: familiarizar a los consumidores con las entidades RAL y animar a los empresarios a participar en estos procedimientos. Para Cebola, “de forma indirecta se alienta a los comerciantes a participar en dichos procedimientos al quedar señalados quienes se muestren reacios a la adhesión”. C. M. CEBOLA, “La resolución en línea de litigios de consumo en la nueva plataforma europea ODR: perspectiva desde los sistemas español y portugués”, en *La resolución de conflictos de consumo...*, op. cit., p. 381.

16. A modo de muestra, *Amazon* redirige a sus usuarios a esta plataforma ODR a través del siguiente enlace: <https://www.amazon.es/gp/help/customer/display.html?nodeId=202137030> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).
17. M. J. CATALÁN CHAMORRO, *El acceso a la justicia de consumidores: los nuevos instrumentos de ADR y ODR de consumo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 324.
18. Algo sobre lo que se insiste en la obra dirigida por F. J. PÉREZ SERRABONA GONZÁLEZ, *ADR, ODR y Justicia del Futuro. Propuestas y medidas que eviten la judicialización de conflictos*, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi, 2019.
19. Recientemente la plataforma *Airbnb* modificaba los Términos de Servicio para Usuarios Europeos publicados en su web para recoger el siguiente texto: “Puede acceder a la plataforma de resoluciones de disputas en línea de la Comisión Europea aquí: <http://ec.europa.eu/consumers/odr>. Tenga en cuenta que Airbnb no se compromete ni está obligado a utilizar una entidad de resolución de disputas alternativa para resolver conflictos con los consumidores”. Esta nueva y parca redacción trae causa de las negociaciones mantenidas por Airbnb con la Comisión Europea que culminaron en julio de 2019. Llama la atención que el mero cumplimiento de la legalidad

Todos los comerciantes deberán facilitar en sus sitios web un enlace electrónico a esta plataforma ODR. Mas no perdamos de vista, que esta plataforma (a la que la UE sólo dedica dos millones de euros), más allá de sus buenas intenciones, de lo único que se ocupa en puridad (acogiendo los razonamientos de Catalán Chamorro) es de poner en contacto a consumidores y empresas, de gestionar una suerte de reclamación de índole informativa, esto es, de transmitir a la empresa en cuestión la reclamación efectuada por un consumidor. Ahí acaba su papel. Nada resuelve con respecto a la controversia formulada. Lo que brinda es ayuda a los actores implicados en la gestión de este tipo de disputas, pero deja en el tejado del comerciante la resolución o no del conflicto<sup>20</sup>.

Aquellos de estos comerciantes que se hayan comprometido o estén obligados a recurrir a una o varias entidades de resolución alternativa<sup>21</sup> para resolver los litigios con los consumidores (entidades RAL) informarán a éstos de la posibilidad de recurrir a tal plataforma para resolver sus litigios. Este mandato del apartado segundo del art. 14 RODR se cumplirá, se reitera, proporcionando los comerciantes en su sitio de internet un enlace electrónico a dicha plataforma. Esto es, de forma proactiva. Si la oferta se realizase mediante correo electrónico, se incluirá allí este enlace. Se facilitará también esta información en los términos y condiciones generales aplicables al contrato.

---

comunitaria haya hecho a esta plataforma ser merecedora de grandes elogios de manos de la comisaria del ramo, Věra Jourová: “Este verano, los europeos obtendrán sencillamente lo que vean cuando reserven sus vacaciones. Poder comparar ofertas y reservar rápidamente en línea un hotel o un alojamiento ha facilitado a los consumidores esa labor. Ahora, además, los consumidores pueden confiar en que el precio que vean en la primera página será el que vayan a pagar al final. Estoy muy satisfecha de que Airbnb se haya mostrado dispuesta a cooperar con la Comisión Europea y las autoridades nacionales de protección de los consumidores a fin de mejorar el funcionamiento de su plataforma. Espero que otras plataformas sigan su ejemplo”. Estas afirmaciones, ciertamente decepcionantes, no hacen más que evidenciar lo difícil que resulta aún hoy que las grandes plataformas acepten las reglas de juego de protección del consumidor con las que nos hemos dotado los europeos. Véase la nota de prensa publicada por la Comisión Europea en la URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_19\\_3990](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_3990) (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

Por lo que se refiere al sector turístico, me remito, entre otras aportaciones, a I. JIMÉNEZ SOTO, “Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado”, en *Ordenación jurídico-administrativa del turismo* (Dir. T. Font I Llovet y L. Vandelli), Barcelona, Atelier, 2018, pp. 21-88.; J. J. MONTERO PASCUAL (Dir.) *La regulación de la economía colaborativa Airbnb, BlaBlaCar, Uber y otras plataformas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2017; o J. F. RODRÍGUEZ AYUSO, “El arbitraje electrónico como medio de resolución de controversias turísticas”, *La Ley*, núm. 8514, 8 de abril de 2015, pp. 1-8.

20. M. J. CATALÁN CHAMORRO, *El acceso a la justicia de consumidores...*, cit., pp. 324 y ss.
21. De acuerdo con los artículos 14.4 RODR y 20.4 DADR, en la plataforma de resolución de litigios en línea se publicará la lista de entidades de resolución alternativa, así como sus actualizaciones.

Lo hasta aquí dispuesto, aclara el art. 14.3 RODR, no limita el alcance del art. 13 de la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo (en adelante, DADR)<sup>22</sup> ni contradice el resto de las disposiciones relativas a la información al consumidor sobre procedimientos de resolución extrajudicial de litigios contenidas en otros actos jurídicos de la Unión, a las que los preceptos del RODR se vienen a sumar. Los comerciantes presentarán, en lo posible, toda esta información a la que estén obligados por el acervo comunitario de manera conjunta (art. 14.7 RODR).

La información a los consumidores es, sin duda, uno de los pilares en los que se sustenta el nuevo marco normativo europeo. Como bien dice el punto 47 DADR: “Cuando surge un conflicto, es necesario que los consumidores puedan identificar rápidamente qué entidades de resolución alternativa son competentes para tratar su reclamación y saber si el comerciante afectado participará o no en el procedimiento sometido a una entidad de resolución alternativa”.

En este sentido, el art. 13 DADR, relativo a la información a los consumidores por parte de los comerciantes, conmina a los Estados miembros a velar por que los comerciantes establecidos en sus territorios informen a los consumidores, indicándoles la dirección de su sitio web, acerca de la entidad o entidades RAL que les den cobertura cuando éstos se comprometan o estén obligados a recurrir a las mismas. Este apunte es sumamente interesante pues el RODR no obliga a los empresarios a informar de las entidades RAL a las que estén adheridos, a lo que conmina a éstos es a informar de la existencia de una plataforma de resolución de litigios en línea y de la posibilidad de recurrir ante la misma para resolver sus litigios<sup>23</sup>. Los Estados miembros velarán por que, en los casos en que no pueda resolverse un litigio entre un consumidor y un comerciante tras una reclamación presentada directamente por el consumidor, el comerciante facilite a éste la información indicada con el fin de que especifique si recurrirá, en su caso, a las entidades RAL pertinentes para resolver el litigio (art. 13.3 DADR).

La información a la que se refiere el art. 13 DADR se prestará de manera “clara, comprensible y fácilmente accesible” en el sitio web del

22. 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 y por la que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (DOUE L 165 de 18 de junio de 2013). Remito a la lectura de los informes de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la aplicación de la DADR. El último, fechado el 25 de septiembre de 2019 [COM(2019) 425 final], puede consultarse en la URL <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0425:FIN:ES:PDF> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

23. M. J. CATALÁN CHAMORRO, *El acceso a la justicia de consumidores...*, cit., p. 332.

comerciante y, si procede, en las condiciones generales aplicables a los contratos, tal y como esta acotación ha sido interpretada recientemente por la STJUE, Sala Sexta, de 25 de junio de 2020 (asunto C-380/19, *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände*). El Tribunal de Luxemburgo, una vez más, ha puesto de manifiesto el importante rol que la creación jurisprudencial juega a la hora de fijar cómo han de interpretarse los dictados del Derecho de la Unión (en este caso, de la DADR).

Esta resolución judicial, objeto de un acertado análisis por parte de Fernández Rozas<sup>24</sup>, indica que es en las condiciones generales de los contratos de compraventa o de servicios que un comerciante ponga a disposición de los consumidores en su sitio web donde se ha de hacer constar, por mor del art. 13.2 DADR, la entidad o entidades RAL que den cobertura al mismo cuando éste se comprometa o esté obligado a recurrir a dicha entidad o entidades para resolver sus litigios con consumidores. Para el Tribunal de Luxemburgo no se cumple con esta obligación si esta información se recoge en otros soportes (como las condiciones tarifarias en el caso de autos), distintos de las condiciones generales. No es posible subsumir dentro de las condiciones generales del contrato una amalgama de documentos y de cláusulas distintos, aunque ellos estén alojados en un sitio web ligado a este comerciante. En suma, en palabras del TJUE (apartado 36): “no basta que dicho comerciante presente esa información en otros documentos accesibles en el referido sitio o en otros despegables de este o facilite al consumidor tal información en el momento de la celebración del contrato sujeto a las referidas condiciones generales a través de un documento distinto de estas”.

Y ello es así, se use o no este sitio web de un modo efectivo para celebrar contratos con consumidores. La DADR “no limita la obligación de información que establece a los casos en los que el comerciante celebre con los consumidores contratos a través de su sitio web” (apartado 28). Fue necesario realizar esta precisión porque una de las dudas que motivó el planteamiento de esta cuestión prejudicial fue el hecho de que el art. 36.2.2) de la Ley de Resolución Alternativa de Litigios en Materia de Consumo de Alemania, de 19 de febrero de 2016, indicase que esta información debía

24. Me remito a su post “Una web sobre las condiciones generales de los contratos de compraventa o de servicios, debe hacer constar la información relativa a la entidad o entidades de resolución alternativa de litigios (STJ 25 junio 2020)”, de 30 de junio de 2020, en la URL: <https://fernandezrozas.com/2020/06/30/una-web-sobre-las-condiciones-generales-de-los-contratos-de-compraventa-o-de-servicios-debe-hacer-constar-la-informacion-relativa-a-la-entidad-o-entidades-de-resolucion-alternativa-de-litigios-stj-2/> (con acceso el 30 de noviembre de 2020), así como a mi reseña jurisprudencial en *La Ley Mediación y Arbitraje*, núm. 3, julio-septiembre 2020.

de facilitarse junto con sus condiciones generales, si es que el comerciante las utilizaba. Ergo, de existir un sitio web y de estar ahí disponibles las condiciones generales, allí es donde procede reseñar la información relativa a la entidad o entidades de resolución alternativa que den cobertura a este comerciante. Así interpreta el TJUE el tenor literal del art. 13.2 DADR, que apunta que esta información se habrá de suministrar “si lo hubiere, y si procede, en las condiciones generales”. Esta información no se ha de presentar en otro lugar distinto.

A la luz de los arts. 18 RODR y 21 DADR, serán los propios Estados miembros<sup>25</sup> quienes determinen el régimen de sanciones aparejadas a la infracción del mandato de información de los arts. 14 RODR, 13 DADR y demás preceptos concordantes, adoptando, en consecuencia, todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Estos preceptos sólo indican que las sanciones que se prevean deberán ser “eficaces, proporcionadas y disuasorias”. Este precisamente va a ser el núcleo de nuestra investigación: analizar el régimen administrativo sancionador a este respecto en España, conocer cómo se han de encauzar en nuestro país las infracciones y sanciones por la inobservancia de estos mandatos en materia de información al consumidor (si no queremos incumplir lo dispuesto por el marco europeo).

## 2. LA TRANSPOSICIÓN DE ESTE ACERVO COMUNITARIO A NIVEL ESTATAL

### 2.1. LRAL

En el caso español, es la Ley 7/2017, de 2 de noviembre<sup>26</sup> (LRAL), la que se ocupa de transponer en nuestro país los dictados de la DADR<sup>27</sup>, las

25. Los apartados quinto y sexto del art. 14 RODR establecen que los Estados miembros velarán por que las entidades RAL, los centros de la Red de Centros Europeos del Consumidor, las autoridades competentes (*ex* art. 18.1 DADR) y, si procede, los organismos designados (*ex* art. 14.2 DADR) proporcionen un enlace electrónico a la plataforma ODR; y animarán a que hagan lo propio las asociaciones de consumidores y las asociaciones empresariales.

26. 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 (BOE núm. 268, de 4 de noviembre de 2017).

27. El Estado español mostró su desacuerdo con la configuración de algunas de las obligaciones recogidas en la DADR, en particular, con aquellas relativas a los deberes de información. España fue el único país de la UE que no votó a favor de la adopción del texto final de la DADR en el Consejo Europeo (COREPER). F. ESTEBAN DE LA ROSA,

obligaciones de información generadas por el nuevo marco europeo. Lo cierto es que la LRAL no se ocupa sólo de la transposición de la DADR sino también del desarrollo de todas aquellas partes del RODR que, aunque se aplican directamente, sin embargo, han de ser completadas por el Derecho nacional. Por eso, habría sido más correcto decir que la LRAL es una ley de transposición de la DADR y de desarrollo del RODR. Sea como sea, es en los arts. 40 y 41 LRAL, como expondremos a continuación, donde se recogen las obligaciones de información de los empresarios sobre las entidades acreditadas y las consecuencias de su incumplimiento.

Estas entidades no sólo se ocuparían de conocer los litigios relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa o de prestación de servicios, también se harían cargo, y esta es una particularidad patria, de aquellos litigios relativos al cumplimiento por las empresas adheridas de los compromisos asumidos en códigos de conducta sobre prácticas comerciales o de publicidad a los que se refiere el art. 37.4 de la Ley de Competencia Desleal (art. 3.1 *in fine* LRAL)<sup>28</sup>.

Al socaire del art. 40.1 LRAL, el empresario que esté adherido a una entidad RAL acreditada en España (o en cualquier otro Estado miembro de la UE) o venga obligado (aunque no esté adherido de facto a ninguna de ellas) por una norma o código de conducta a aceptar su intervención en la resolución de sus litigios, deberá informar a los consumidores de la posibilidad de recurrir a dicha entidad<sup>29</sup> (o de la imposibilidad de recurrir

<sup>28</sup> “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en *La resolución de conflictos de consumo...*, cit., p. 81.

28. Este sería el caso del Jurado de Publicidad denominado Autocontrol (Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial), la primera entidad privada acreditada como entidad RAL por el Gobierno de España. Véase a este respecto F. ESTEBAN DE LA ROSA, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en *La resolución de conflictos de consumo...*, cit., p. 88, y J. I. PAREDES PÉREZ, “La participación del Centro Europeo del Consumidor en España en la resolución de litigios transfronterizos de consumo: ¿cambio de funciones o nuevas funciones?”, en *La resolución de conflictos de consumo...*, cit., p. 408.

29. Si bien no es Derecho vigente, es oportuno reseñar en esta sede el Proyecto de Orden para regular el procedimiento de RAL en materia de derechos de los usuarios del transporte aéreo establecidos en el ámbito de la Unión Europea. En este documento hecho público por el Ministerio de Fomento se indica (art. 6) que “Las compañías aéreas o los gestores aeroportuarios que estén adheridos a una entidad acreditada en España o en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y las compañías aéreas, las cuales están obligadas a acudir al procedimiento de la agencia cuando el usuario presente ante ésta una reclamación, deberán informar a los usuarios del transporte aéreo de la posibilidad de recurrir ante dichas entidades, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre”. Este Proyecto normativo está accesible en la URL: [https://www.fomento.es/NR/rdonlyres/2D5A3CF7-46ED-433D-B127-4703B1410BDB/148613/OM\\_ADR\\_audienciaweb.pdf](https://www.fomento.es/NR/rdonlyres/2D5A3CF7-46ED-433D-B127-4703B1410BDB/148613/OM_ADR_audienciaweb.pdf) (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

a esta vía si es que no está adherido a ninguna entidad acreditada pese a estar obligado a ello), de modo que el consumidor sepa *ex ante* a qué atenerse si contrata con ese comerciante. Entendemos, con Esteban de la Rosa, que esta norma sería de aplicación a aquellos empresarios establecidos en España, tal y como se deduce de la lectura del art. 13 DADR en conexión con la letra g) del art. 2 LDRAL<sup>30</sup>.

Con anterioridad a la LRAL, el art. 22 (relativo a las obligaciones de información de los prestadores) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>31</sup> (conocida como *Ley Paraguas*), ya contemplaba, en su apartado tercero, que, a petición de un destinatario, los prestadores pondrían a su disposición (letra f): “Información detallada sobre las características y condiciones para hacer uso de los medios extrajudiciales de resolución de conflictos cuando estén sujetos a un código de conducta o sean miembros de alguna organización profesional en los que se prevean estos mecanismos”.

Volviendo a la LRAL, la información a suministrar<sup>32</sup>, que deberá referir la identificación completa de la entidad RAL acreditada competente, incluyendo la dirección de su página web, se ofrecerá de manera clara e identificable, comprensible y mediante un acceso fácil en su página web, debiendo constar también en las condiciones generales de los contratos de compraventa o de prestación de servicios que el empresario ofrezca al consumidor (art. 40.2 LRAL). En caso de no ser posible esta vía de comunicación, el suministro de esta información se efectuará de cualquier otra manera que permita al consumidor su conocimiento (en particular, a través de folletos informativos propios, carteles con la información en lugar accesible al consumidor o cualquier otra comunicación comercial).

De especial interés es el dictado del art. 40.3 LRAL: cuando una reclamación presentada directamente por el consumidor al empresario no haya podido ser resuelta, éste deberá facilitar al consumidor, en papel o en cualquier otro soporte duradero, la información relativa a si se encuentra adherido a una entidad RAL o si está obligado por una norma o código de conducta a participar en el procedimiento ante una concreta entidad<sup>33</sup>.

30. F. ESTEBAN DE LA ROSA, “Challenges for the implementation of the Consumer ADR Directive in Spain”, en P. CORTÉS, *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*, Oxford University Press, 2016, p. 285.

31. BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009.

32. Este precepto no invalida cualquier otra obligación de información adicional que sea exigible en materia de resolución extrajudicial de litigios de consumo de conformidad con la normativa vigente.

33. En la regulación actual del arbitraje de consumo se contempla que las empresas “puedan” lucir el sello de adhesión al Sistema Arbitral de Consumo, pero no que estén

En caso contrario (porque este empresario no esté adherido a ninguna entidad RAL, por ejemplo), deberá facilitar al consumidor la información relativa, al menos, a una entidad (preferentemente pública) que sea competente para conocer de la reclamación, haciendo la indicación de si participará en el procedimiento ante la entidad o entidades indicadas. Esta información se suministrará en el momento de la contestación de la reclamación o en el plazo máximo de un mes desde su interposición si el empresario no hubiera contestado la misma de forma expresa.

El último apartado de este precepto (el art. 40.4 LRAL) reitera que el empresario que celebre contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea, así como las plataformas de comercio electrónico o mercados en línea, deberá incluir en su sitio web un enlace que permita un acceso identificable y fácil a la plataforma de resolución de litigios en línea de la Unión Europea a la que se refiere el RODR en su art. 14.5.

El incumplimiento por los empresarios de esta obligación de información es abordado por el art. 41 LRAL, donde se estipula que esta omisión tendrá la consideración de infracción grave en materia de defensa de los consumidores y usuarios, aplicándose lo dispuesto en el régimen sancionador general previsto en los arts. 46 y siguientes de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios<sup>34</sup> (TRLGDCU), así como en la normativa autonómica correspondiente, sin perjuicio de la existencia de otras posibles infracciones en materia de información al consumidor que vengán tipificadas en la normativa sectorial que resulte de aplicación. Este precepto parece que viene a sumar un nuevo tipo infractor, con la calificación de grave, al elenco de infracciones que recoge el TRLGDCU. Ahora bien, este dictado nos deja muchas preguntas en el aire, entre otras: ¿este es un tipo infractor autónomo o se subsume en uno de los ya existentes? o ¿qué sanción, de las previstas para las conductas graves en el TRLGDCU, le corresponde exactamente? Más tarde encararemos este asunto, ahora sólo apuntado, a la luz del TRLGDCU y la normativa autonómica en materia de protección del consumidor.

---

obligadas a hacerlo. Así figura en la web del Ministerio de Consumo [URL: <https://www.msbs.gob.es/consumo/resolucionConflictos/adhesion/home.htm> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020)]: “La admisión de una Oferta pública de adhesión al Sistema Arbitral de Consumo da derecho al empresario o profesional a ostentar un distintivo oficial en todas sus comunicaciones, incorporándose al Registro público de empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo”.

34. Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2007).

## 2.2. TRLGDCU

A mayor abundamiento, el art. 21.3 TRLGDCU, en los términos fijados tras su modificación<sup>35</sup> en 2009<sup>36</sup>, dispone que los empresarios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal (así como su dirección legal si esta no coincidiera con la dirección habitual para la correspondencia), número de teléfono (fax, cuando proceda) y dirección de correo electrónico en los que el consumidor y usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados; y ello en el plazo más breve posible y, en todo caso, en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación.

Del mismo modo, el art. 21.4 TRLGDCU señala, en la redacción vigente tras la referida Ley 25/2009, de conformidad con el dictado de la LRAL y dentro de los deberes previstos para el régimen de comprobación y servicios de atención al cliente, que: “En el supuesto de que el empresario no hubiera resuelto satisfactoriamente una reclamación interpuesta directamente ante el mismo por un consumidor, este podrá acudir a una entidad de resolución alternativa notificada a la Comisión Europea”. En consecuencia, y de acuerdo con el mandato del art. 41 LRAL (aunque realmente es en el 40 donde se contempla), se reitera el deber de que los empresarios faciliten el acceso a este tipo de entidades proporcionando a los consumidores la información pertinente a estos efectos a la que vienen obligados por los instrumentos comunitarios transpuestos en España.

## 2.3. Normativa sectorial

En las normas sectoriales que afectan a áreas estratégicas (como el transporte<sup>37</sup>, la electricidad<sup>38</sup> o las telecomunicaciones<sup>39</sup>) podemos encontrar

35. Se eliminaron las remisiones a la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo y a la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo o normativa que resulte de aplicación.
36. En la redacción operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2009).
37. Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE núm. 82, de 31 de julio de 1987).
38. Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2013).
39. Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (BOE núm. 114, de 10 de mayo de 2014).

un amplio abanico de preceptos que disciplinan la información a suministrar a los consumidores. En particular, quiero destacar en esta sede las disposiciones que en el ámbito de la actividad financiera regulan la resolución alternativa de litigios (contratos de crédito inmobiliarios<sup>40</sup>, contratos de seguro<sup>41</sup>, servicios de pago<sup>42</sup> o mercado de valores<sup>43</sup>), reenviando, para cuando se produzca su creación, a la entidad RAL en el ámbito de la actividad financiera a la que hace referencia la Disposición adicional primera LRAL.

En el tratamiento de las obligaciones de información despunta también a los efectos de esta investigación el dictado del art. 155 TRLGDCU, en la dicción dada por el Real Decreto-ley núm. 23/2018, de 21 de diciembre, que se ocupa de la transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados<sup>44</sup>. En relación con el contenido del contrato de viaje combinado y los documentos que se entregarán antes del inicio del viaje, esta normativa acoge la necesidad de informar sobre los procedimientos internos de tramitación de reclamaciones disponibles y sobre sistemas de resolución alternativa de litigios, de conformidad con la LRAL, y si procede, sobre la entidad de resolución de litigios a la que esté adherida el empresario y sobre la plataforma a que se refiere el RODR<sup>45</sup>.

40. Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario (*BOE* núm. 65, de 16 de marzo de 2019). Disposición adicional primera en conexión con la Disposición transitoria quinta: las quejas y reclamaciones que presenten los prestatarios o garantes que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, serán resueltas por la entidad RAL en el sector financiero (hasta su creación, asumirá este cometido el servicio de reclamaciones del Banco de España).
41. Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (*BOE* núm. 31, de 5 de febrero de 2020). Art. 168.3: hasta que no se constituya la referida entidad RAL en el sector financiero, será el servicio de reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones el que transitoriamente realice esta labor en el terreno de los seguros y planes y fondos de pensiones.
42. Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera (*BOE* núm. 284, de 24 de noviembre de 2018). Arts. 69 y siguientes: sin perjuicio del derecho a presentar una demanda ante el órgano jurisdiccional competente, el Banco de España deberá informar al denunciante de la existencia de los procedimientos extrajudiciales de resolución alternativa de litigios.
43. Real Decreto-ley 14/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre (*BOE* núm. 236, de 29 de septiembre de 2018). Disposición adicional segunda: hasta que no se constituya la meritada RAL en el sector financiero, será la CNMV la que transitoriamente asuma esta labor.
44. *BOE* núm. 312, de 27 de diciembre de 2018.
45. Ahora bien, el incumplimiento de este mandato no se encauzará por el TRLGDCU, le será de aplicación el régimen de infracciones y sanciones previsto en la legislación

### 3. LA TRANSPOSICIÓN DE ESTE ACERVO COMUNITARIO A NIVEL AUTONÓMICO: LOS EJEMPLOS ANDALUZ Y GALLEGO

A nivel autonómico, más allá de algunas experiencias aún en proyecto (en Andalucía o Extremadura<sup>46</sup>), destaca la transposición de la

específica sobre la materia dictada por las Administraciones públicas competentes en materia de turismo o por aquellas que en cada caso tengan atribuida la competencia por razón de la materia (art. 170 TRLGDCU).

46. Sobre el papel de las Comunidades Autónomas en la transposición de la DADR, me remito al trabajo de M. AZPITARTE SÁNCHEZ, “Estado y Comunidades Autónomas en la transposición de la Directiva sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo – delimitación competencial”, en *La resolución de conflictos de consumo...*, cit., pp. 219 y ss. Véase también, de este mismo autor: “La protección de los consumidores y usuarios en el contexto del Estado autonómico: genealogía de una competencia”, en *Contrato de obra y protección de los consumidores* (Dir. K. J. ALBIEZ DOHRMANN y C. RODRÍGUEZ MARÍN), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2014, pp. 862-891. En este contexto, querría pasar revista a dos iniciativas a nivel andaluz y extremeño bastante significativas a nuestros efectos en relación con las obligaciones de información en el terreno de la resolución alternativa de conflictos.

A la luz del art. 58.2.4.º de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11.ª y 13.ª de la Constitución, sobre las siguientes materias: “[...] Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones”.

A nivel autonómico andaluz, el Anteproyecto de Ley de Prevención y Solución de Conflictos de Consumo aprobado por la Junta de Andalucía contiene una disposición muy ilustrativa a este respecto en su art. 9: “Las empresas y profesionales que comercialicen bienes o presten servicios en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía están obligadas a informar expresamente si están adheridos o aceptan el Sistema Arbitral de Consumo, la mediación o cualquier otro mecanismo de resolución de conflictos o si, por el contrario, los rechazan. A tal efecto, en el primer caso, las empresas y profesionales exhibirán en sus comunicaciones postales y electrónicas, publicidad, facturas, albaranes, presupuestos, establecimientos y portales electrónicos los distintivos correspondientes de los sistemas a los que se encuentran adheridos o aceptan, así como información de las posibles limitaciones de dicha adhesión y dirección postal o electrónica donde las personas consumidoras y usuarias pueden dirigir las posibles reclamaciones”. Este Anteproyecto se puede consultar en la URL: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/151138.html> (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020).

El Anteproyecto de Ley de Mediación en las Relaciones de Consumo de Extremadura, por su parte, contempla en su art. 11 (Obligaciones de los empresarios), apartado primero, que “Los empresarios que acepten su participación en un procedimiento de mediación en los conflictos suscitados en los casos contemplados en el artículo 11 de esta ley, deberán informar a los consumidores con los que se relacionen, a través de los medios que garanticen su correcta difusión, de la posibilidad de recurrir a dicho procedimiento”. Mientras que en el apartado segundo de este precepto se especifica que esta información “deberá ser clara, comprensible y fácilmente accesible para los consumidores, e incluir la identificación completa de la entidad de resolución de conflictos competente, así como la dirección de los registros y de la página web de ésta”. Este Anteproyecto se puede consultar en la URL: <https://>

DADR, en consonancia con la LRAL, realizada en Galicia por la Ley 7/2019, de 23 diciembre, que viene a modificar, en su art. 31, el tenor de varios preceptos de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias. Su art. 32.6 establece que las empresas deberán cumplir con los requisitos de información establecidos por la LRAL; y el art. 32.9, que la acreditación del cumplimiento de esta obligación incumbe a la empresa en cuestión. Más adelante, expondremos el régimen sancionador aparejado al incumplimiento de estos mandatos en la legislación gallega, pionera en amoldarse a este acervo comunitario, erigiéndose en un modelo a seguir por otras CCAA.

En Andalucía se ha transpuesto el art. 13 DADR (en conexión con el art. 40.3 LRAL) por medio del Decreto 472/2019, de 28 de mayo<sup>47</sup>, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones. Ahora bien, se trata de una transposición parcial, pues se circunscribe a la obligación de informar sobre entidades RAL cuando se rechaza una reclamación. Así las cosas, el ordenamiento autonómico andaluz también acoge, aunque no de forma plena, las obligaciones de información de la DADR, si bien en esta disposición reglamentaria y no en la que es la norma de cabecera del sistema andaluz de protección de los derechos de los consumidores: la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía (LDPCUA).

El Decreto 472/2019, en su art. 10.2, y en la estela del art. 21.4 TRLG-DCU, obliga a las empresas a responder la reclamación que reciban a este respecto del siguiente modo: “En el escrito de respuesta la persona titular de la actividad propondrá una solución a la queja o reclamación planteada o, en su caso, justificará la negativa a ofrecer una solución. Igualmente, deberá manifestar expresamente si acepta o rechaza resolver la controversia a través de la mediación o el arbitraje de consumo. A tal efecto, la empresa titular de la actividad deberá facilitar a la persona consumidora la información relativa a si se encuentra adherida a una entidad pública de resolución alternativa de litigios de consumo, o si opta voluntariamente o está obligada por una norma o código de conducta, a participar en el procedimiento ante otra entidad. De no ser así, deberá facilitar la información relativa de, al menos, una entidad, preferentemente pública, que sea

---

saludextremadura.ses.es/filescms/incoex/uploaded\_files/CustomContentResources/BORRADOR\_LEY\_DE\_MEDIACION.pdf (fecha de consulta: 30 de noviembre de 2020). Por cierto, el término que inicialmente se contemplaba en este proyecto normativo era “difusión” y no “información”. Algo sobre lo que llamó la atención el Consejo Económico y Social de Extremadura en su Dictamen núm. 1/2018, p. 13.

47. Decreto 472/2019, de 28 de mayo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y su tramitación administrativa (BOJA núm. 104, de 3 de junio de 2019).

competente para conocer de la reclamación, haciendo la indicación de si participará en el procedimiento ante la entidad o entidades indicadas<sup>48</sup>.

#### 4. UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA EN LA TRANSPOSICIÓN DE ESTE ACERVO COMUNITARIO: ¿LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN SÓLO RECAEN SOBRE LOS EMPRESARIOS ADHERIDOS A ENTIDADES RAL ACREDITADAS?

Líneas atrás hemos expuesto que el art. 13 DADR obliga a los empresarios a informar sobre las entidades de resolución alternativa de conflictos a las que se encuentren adheridos o en cuyos procesos estén obligados a participar.

La interpretación que impera a este respecto, al amparo del art. 4.1 h) DADR, es que este mandato sólo vincula a aquellos empresarios adheridos a entidades acreditadas por la autoridad competente en cada Estado miembro. En consecuencia, aquellos empresarios adheridos a entidades no acreditadas o, simplemente, no adheridos a ninguna clase de entidad quedarían exonerados de informar a los consumidores sobre su adhesión. Esteban de la Rosa defiende que, “en consideración al efecto útil de esta disposición, es posible interpretar que la obligación de informar recae sobre todos los empresarios que estén adheridos a entidades RAL<sup>49</sup> (estén o no acreditadas) y que, considerar lo contrario, además, “genera un aliciente no querido para ese modo de actuación<sup>50</sup>”.

A pesar de las críticas doctrinales expuestas, el legislador español, al ocuparse de la transposición del art. 13 DADR en el art. 40 LRAL, acoge esta tesis mayoritaria y hace recaer las obligaciones de información sólo sobre los empresarios adheridos a entidades RAL acreditadas (de hecho, ese es el título que recibe el precepto). Si bien es cierto que esta exclusión del ámbito material de aplicación de la norma se pone en cuestión desde el momento en que el apartado quinto del art. 40 LRAL (al recoger la obligación de incluir en los sitios web un enlace que permita un acceso identificable y fácil a la plataforma de resolución de litigios en línea de la Unión Europea) afecta a todos los empresarios que celebren contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea, así como a las plataformas de comercio electrónico o mercados en línea.

48. No podemos soslayar en esta sede que esta redacción es deudora, como la propia norma reconoce en su Preámbulo, de los debates suscitados en el Congreso Internacional celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, los días 28 y 29 de noviembre de 2016, bajo el título *La resolución alternativa y en línea de litigios de consumo a examen: el nuevo Derecho europeo y la reforma del sistema español*.

49. F. ESTEBAN DE LA ROSA, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en *La resolución de conflictos de consumo...*, cit., p. 92.

50. *Ibidem*, p. 93.

También matiza el alcance de esta posible exclusión el apartado tercero del art. 40 LRAL que entra en funcionamiento cuando la reclamación presentada por un consumidor no haya podido ser resuelta por el empresario. En ese escenario, los empresarios quedan obligados a facilitar al consumidor la información relativa a si se encuentran adheridos a una entidad de resolución alternativa de litigios de consumo o si están obligados por una norma o código de conducta a participar en el procedimiento ante una concreta entidad. Esta obligación de información surge también en aquellos casos en los que la empresa no se encuentra adherida a una entidad RAL acreditada.

En definitiva, y esta creo que es la postura que ha de erigirse frente al resto si verdaderamente se quiere proteger el derecho a ser informado del consumidor, estas obligaciones han de recaer por igual tanto se encuentre o no adherido el empresario a una entidad RAL acreditada, pues el hecho de no estarlo puede ser una información especialmente útil de cara a que el consumidor contrate o no sus servicios. Esta es, sin duda, la interpretación más acorde con el espíritu de una norma encaminada a proteger el consumidor como la parte más vulnerable de esta contratación en masa.

### **III. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA RESOLUCIÓN ALTERNATIVA Y EN LÍNEA DE LITIGIOS DE CONSUMO**

El art. 41 LRAL dispone que el incumplimiento por los empresarios de estas obligaciones de información derivadas del art. 13 DADR tendrá la consideración de infracción grave en materia de defensa de los consumidores y usuarios, aplicándose lo dispuesto en el régimen sancionador general previsto en los arts. 46 y siguientes del TRLGDCU, así como en la normativa autonómica correspondiente, sin perjuicio de la existencia de otras posibles infracciones en materia de información al consumidor que vengan tipificadas en la normativa sectorial que resulte de aplicación.

#### **1. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE CONSUMO: UN ÁMBITO CONFIADO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

En el marco de la legislación europea, estatal y autonómica<sup>51</sup> en materia de defensa de los consumidores y usuarios, las Administraciones públicas

51. Estas son las Leyes de protección al consumidor vigentes en Andalucía [Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía (BOJA núm. 251, de 31 de diciembre de 2003)], Aragón [Ley 16/2006, de 28 de

en cada caso competentes, en el uso de su potestad sancionadora<sup>52</sup>, sancionarán las conductas tipificadas como infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden que puedan concurrir (art. 46.1 TRLGDCU). Así las cosas, en las próximas líneas vamos a pasar revista al régimen jurídico que a la luz del TRLGDCU disciplina las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de información apenas expuestas en el marco de la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo.

Lo primero que hay que poner de manifiesto es que la competencia en materia de consumo es confiada en nuestro país al ámbito autonómico. Son las Administraciones autonómicas las que, de acuerdo con el art. 47.1 TRLGDCU, van a sancionar las infracciones en materia de defensa de

---

diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios de Aragón (*BOA* núm. 149, de 30 de diciembre de 2006)], Canarias [*Ley* 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (*BOIC* núm. 34, de 19 de febrero de 2003)], Cantabria [*Ley* 1/2006, de 7 de marzo, de defensa de los consumidores y usuarios (*BOC* núm. 52, de 15 de marzo de 2006)], Castilla-La Mancha [*Ley* 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha (*DOCM* núm. 64, de 1 de abril de 2019)], Castilla y León [*Ley* 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León (*BOCL* núm. 49, de 12 de marzo de 2015)], Cataluña [*Decreto-ley* 6/2013, de 23 de diciembre, por el que se modifica la *Ley* 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña (*DOGC* núm. 5677, de 23 de julio de 2010)], la Comunidad Valenciana [*Decreto* Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de los consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana (*DOCV* núm. 8704, de 24 de diciembre de 2019)], Extremadura [*Ley* 6/2019, de 26 de febrero, del Estatuto de Consumidores de Extremadura (*DOE* núm. 39, de 26 de febrero de 2019)], Galicia [*Ley* 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias (*DOG* núm. 69, de 11 de abril de 2012)], Illes Balears [*Ley* 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears (*BOIB* núm. 103, de 31 de julio de 2014)], La Rioja [*Ley* 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja (*BOLR* núm. 49, de 19 de abril de 2013)], Madrid [*Ley* 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores y usuarios de la Comunidad de Madrid (*BOCM* núm. 167, de 16 de julio de 1998)], Navarra [*Ley* 7/2006, de 20 de junio, de defensa de los consumidores y usuarios (*BON* núm. 78, de 30 de junio de 2006)], País Vasco [*Ley* 2/2012, de 9 de febrero, por la que se modifica la *Ley* 6/2003 (*BOPV* núm. 35, de 17 de febrero de 2012)], el Principado de Asturias [*Ley* 11/2002, de 2 de diciembre, de los consumidores y usuarios, del Principado de Asturias (*BOPA* núm. 287, de 13 de diciembre de 2002)] o la Región de Murcia [*Ley* 1/2008, de 21 de abril, por la que se modifica la *Ley* 4/1996, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (*BORM* núm. 120, de 24 de mayo de 2008)].

52. En materia de potestad sancionadora podemos consultar, entre otros, los siguientes trabajos: A. NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 2012; M. REBOLLO PUIG *et al*, *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, Lex Nova, 2010; L. ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales* [Prólogo de M. Rebollo Puig], Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2007.

los consumidores y usuarios cometidas en España (cualquiera que sea la nacionalidad, el domicilio o el lugar en que radiquen los establecimientos del responsable). El precepto precisa, algo crucial a nuestros efectos, que se entiende que éstas se han cometido en cualquiera de los lugares en que se hayan desarrollado las acciones u omisiones constitutivas de las mismas o se haya manifestado la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores y usuarios protegidos por la norma sancionadora (art. 47.2 TRLGDCU).

En consecuencia, ¿podemos colegir que también las actuaciones ejecutadas por plataformas que operan en línea fuera de España (o de sus respectivos territorios autonómicos) podrán ser objeto de sanción por las Administraciones autonómicas cuando sus efectos se materialicen dentro de los mismos con respecto a sus vecinos? La respuesta a esta pregunta ha de ser afirmativa. Ergo, con independencia del domicilio de la empresa responsable, si la infracción tiene afección en Andalucía (incumbe a un ciudadano/a radicado en Andalucía), la Junta de Andalucía podrá sancionar la misma en base al art. 82 LDPCUA (relativo a la autoría de las conductas infractoras). Esto es, se actuará aquí aunque la empresa tenga su sede en otro país (se pediría para tal fin un NIF provisional a la Agencia Tributaria). Con más motivo si la empresa infractora tiene su domicilio en otra Comunidad Autónoma: por el principio de territorialidad, las normas pueden desplegar su eficacia en otras regiones del territorio nacional<sup>53</sup>.

Ahora bien, esto será posible, en otro orden de cosas, siempre y cuando la actuación autonómica no vulnere el principio de primacía del Derecho de la Unión. A este respecto, el TSJ de Baleares<sup>54</sup> ha anulado recientemente una multa impuesta por el Govern balear a la plataforma *Airbnb* por publicitar viviendas del alquiler vacacional sin la declaración responsable de inicio de actividad turística y sin indicar el número de inscripción turística, lo que se calificó como una infracción muy grave a la luz de los arts. 28 y 106 de la Ley 6/2017, de 31 de julio, relativa a la comercialización de estancias turísticas en Baleares<sup>55</sup>. Para el TSJ la infracción que aquí se quería aplicar vulneraría el principio de primacía del Derecho de la

53. Así lo ha dicho reiteradamente nuestra jurisprudencia, incluso en caso de colisión de dos ordenamientos distintos. Valga como muestra la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 26 mayo 2015, relativa a los bienes de la Franja de Aragón depositados en el Museo Diocesano de Lérida.

54. STSJ de Baleares, Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª, de 29 de abril de 2020. Para este TSJ Airbnb es un “operador de intermediación que se limita a una prestación neutra, meramente técnica y automática, de alojamiento de contenidos insertados por sus usuarios”, por lo que no le es de aplicación la Ley de Turismo de Baleares.

55. Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas (BOIB núm. 93, de 31 de julio de 2017).

Unión<sup>56</sup> y, en particular, la Directiva sobre el comercio electrónico<sup>57</sup>, pues entiende el TSJ que *Airbnb* no es una empresa turística, es un prestador de servicios de la sociedad de información de alojamiento de datos<sup>58</sup> (como prestador establecido en Irlanda, únicamente queda sujeto a las normas de ese Estado en todo lo que se refiere al ámbito coordinado de la UE).

Sentado lo anterior, al Estado, a través del Ministerio de Consumo<sup>59</sup>, le va a corresponder la propuesta y ejecución de la política del Gobierno de la Nación en materia de consumo y protección de los consumidores y de juego, pero no caerá bajo su mando la sanción de las infracciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de información en el marco de la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo. A nuestros efectos, su labor en este terreno se ciñe a la ordenación y gestión del Sistema Arbitral de Consumo o a la acreditación y comunicación a la Comisión Europea de las entidades de Resolución Alternativa de Litigios de acuerdo con lo previsto en la LRAL. En definitiva, le queda vedado el terreno sancionador, confiado a las CCAA.

## 2. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE CONSUMO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

De acuerdo con lo expuesto en las líneas precedentes, vamos a focalizar aquí nuestra atención en el plano autonómico. Veamos como muestra el ejemplo andaluz. El art. 58.2.4.º del Estatuto de Autonomía para

56. J. A. CASTILLO PARRILLA reflexiona sobre el juego de la regulación comunitaria y la de los diferentes Estados miembros, aunque con respecto al contrato de suministro, en su Tesis Doctoral *El contrato marco de suministro (un contrato flexiseguro)*, defendida en 2018 en la Universidad de Granada bajo la dirección de K. J. ALBIEZ DOHRMANN.
57. Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior. Directiva sobre el comercio electrónico (DOCE L 178, de 17 de julio de 2000). Véase también, a este respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa" [COM (2015) 192 final de 6.5.2015]; y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Mejorar el Mercado Único Digital de Europa. Más oportunidades para los ciudadanos y las empresas" [COM (2015) 550 final de 28.10.2015].
58. Remito al trabajo de F. PERTÍNEZ VÍLCHEZ, "La economía colaborativa en la estrategia del mercado digital único de la Unión Europea", en *El mercado digital en la Unión Europea* (Dirs. P. CASTAÑOS CASTRO y J. A. CASTILLO PARRILLA), Reus, Madrid, 2019, pp. 125 y ss.
59. Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 121, de 1 de mayo de 2020).

Andalucía atribuye a esta Comunidad Autónoma, de acuerdo con las bases y la ordenación general de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> de la Constitución, la competencia exclusiva sobre “Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones”.

A la luz del Estatuto y del art. 94 de la Ley autonómica del ramo (LDP-CUA), el Decreto 103/2004, de 16 de marzo, se ocupa de la atribución de competencias sancionadoras en materia de consumo<sup>60</sup> (en adelante, DACSMC) a distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>61</sup>, abogando por una desconcentración en el ejercicio de la potestad sancionadora.

El art. 2 de esa norma reglamentaria indica que será competente para acordar la iniciación del procedimiento sancionador la persona titular de la Delegación Provincial o Territorial de la Consejería competente en materia de consumo (en la actualidad, la Consejería de Salud y Familias<sup>62</sup>) en cuyo ámbito territorial se haya cometido la presunta infracción<sup>63</sup>. De no ser posible determinar ese lugar o pudiendo entenderse cometida la infracción en más de una provincia andaluza, será competente para acordar la incoación del expediente sancionador la persona titular del órgano directivo competente en materia de consumo (en la actualidad, la Dirección General de Consumo) o el de la persona titular de la Delegación Provincial o Territorial del ramo que designe aquél, acumulándose en el acuerdo de incoación las actuaciones practicadas por otras Delegaciones del Gobierno.

Acordada la iniciación del procedimiento sancionador, el art. 3 DACSMC disciplina los órganos competentes para imponer la sanción de multa, en función de la gravedad de la conducta infractora (recordemos que el art. 41 LRAL tipifica el incumplimiento de las obligaciones

60. En la redacción operada por el Decreto 78/2018, de 10 de abril, por el que se modifican el Decreto 103/2004, de 16 de marzo, de atribución de competencias sancionadoras en materia de consumo, y el Decreto 20/2005, de 25 de enero, por el que se desconcentran las competencias sancionadoras y se regulan determinados aspectos del procedimiento sancionador en materia de salud (*BOJA* núm. 72, de 16 de abril de 2018).

61. Recordemos que por mor del art. 25.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.

62. Véase el Decreto 105/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Familias y del Servicio Andaluz de Salud (*BOJA* núm. 31, de 14 de febrero de 2019).

63. A estos efectos, el lugar de comisión de la infracción se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el art. 96 LDPCUA.

de información como una infracción grave, por lo que el ejercicio de esta potestad sancionadora en Andalucía recae, en principio, con carácter general, en el Delegado de Salud), de acuerdo con la siguiente escala, a saber:

- a) la persona titular de la Delegación Provincial o Territorial competente en materia de consumo donde se haya cometido la presunta infracción, en los procedimientos en los que la infracción sea calificada como leve o grave<sup>64</sup>;
- b) la persona titular del órgano directivo competente en materia de consumo, en los procedimientos en los que la infracción sea calificada como muy grave (siempre que la sanción de multa propuesta sea por un importe entre 60.001 y 400.000 euros)<sup>65</sup>;
- c) la persona titular de la Consejería competente en materia de consumo, en los procedimientos en los que la infracción sea calificada como muy grave (siempre que la sanción propuesta sea por un importe entre 400.001 y 700.000 euros);
- d) el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de consumo, en los procedimientos en los que la infracción sea calificada como muy grave (siempre que la sanción propuesta sea por un importe entre 700.001 y 1.000.000 euros, o cuando se supere dicha cantidad en aplicación de lo previsto en el art. 74.2 LDPCUA)<sup>66</sup>.

Con carácter excepcional, en los casos de infracciones muy graves y en los de infracciones graves en que concurran agravantes que lo justifiquen, el órgano que resulte competente para imponer la sanción de multa lo será también para imponer las sanciones complementarias de cierre total o parcial, no utilización por el responsable del establecimiento, instalación o local, o la de suspensión del servicio o de la actividad en la que se cometiera la infracción (art. 4.2 DACSMC).

El tenor de estas sanciones accesorias nos lleva a plantearnos hasta qué punto, por mor del principio de territorialidad, cabría que desde una Administración autonómica se actuara en contra de un establecimiento

64. También se le confía la sanción de amonestación (art. 4.1 DACSMC).

65. El DACSMC dispone, en su art. 4 bis, que cuando la iniciación del procedimiento haya sido acordada por este órgano, también le corresponderá la competencia para resolver en los procedimientos en los que la infracción sea calificada como leve o grave.

66. La cuantía que determina la competencia del órgano sancionador, en el supuesto de imputarse la comisión de varias infracciones, será la de la mayor de las sanciones parciales propuestas (art. 3.2 DACSMC).

cerrando, por ejemplo, sus instalaciones fuera de los límites de esa Comunidad Autónoma. Bajo mi punto de vista, aquí procedería hacer una inhibición parcial en favor de otra Comunidad Autónoma (siempre que la lesión procediera de otro punto de la geografía española, claro)<sup>67</sup>. En Andalucía, sin embargo, a la luz de los arts. 94 y 96 LDPCUA, parece que, con carácter general, se pretende que no se produzca esta inhibición del ejercicio de la potestad sancionadora cuando la infracción se entienda cometida siquiera parcialmente en esta Comunidad (esto es, cuando la acción u omisión recaiga sobre un ciudadano con domicilio en Andalucía perjudicado por esa conducta u omisión). Esto es algo difícil de defender en la práctica<sup>68</sup>.

### 3. POTESTAD SANCIONADORA Y LUCHA CONTRA LAS INFRACCIONES TRANSFRONTERIZAS: EL REGLAMENTO (UE) 2017/2394 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 12 DE DICIEMBRE DE 2017

¿Pero qué ocurriría si el actor de la infracción tuviese su sede fuera de España? Aquí podríamos plantearnos la aplicación 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) núm. 2006/2004. Este Reglamento comunitario pretende, siguiendo a Paredes Pérez<sup>69</sup>,

67. Este es el *modus operandi* seguido por Comunidades Autónomas como Galicia, a la luz de los expedientes sancionadores que he podido consultar para elaborar este trabajo, que remiten las actas de las supuestas infracciones cometidas a la Administración de la Comunidad Autónoma donde tenga su sede domiciliada la empresa que en su condición de fabricante haya incumplido algún mandato de la normativa de consumo.

68. Así las cosas, un fabricante de productos alimenticios, por poner un ejemplo recurrente, podría alegar que no ha cometido ninguna infracción en Andalucía, al no fabricar aquí sus productos (sino en la Comunidad Autónoma donde radican su sede e instalaciones) ni distribuir ni comercializar aquí los mismos (puesto que de estas labores se ocupan las correspondientes empresas “locales”). Esto es, en virtud del principio de territorialidad, cabría defender que éste sólo pudiera ser sancionado en su condición de fabricante por la Administración de la Comunidad Autónoma donde se localizasen sus instalaciones.

69. Esta norma es objeto de un exhaustivo análisis por parte de este autor, si bien por lo que se refiere a las medidas con consecuencias civiles (la regulación de las solicitudes de medidas de información y de ejecución en relación con el procedimiento de asistencia mutua o los mecanismos de investigación y ejecución coordinados para las infracciones generalizadas y las infracciones generalizadas con dimensión en la Unión) que afectan a los intereses económicos de los consumidores por infracción del Derecho de la Unión Europea (el caso, por ejemplo, del comerciante que, atendiendo a las IP, bloquea el acceso a su interfaz de los usuarios de una determinada

“intensificar el control y el cumplimiento del Derecho europeo del consumo”, dotar de mejores instrumentos a la lucha contra las infracciones transfronterizas (el caso de las originadas en un Estado miembro distinto de aquél en el que residen los consumidores afectados) que socavan los intereses colectivos de los consumidores, apostando para ello por la cooperación entre las autoridades nacionales, dejando el mecanismo de asistencia mutua para las que se mueven a pequeña escala.

De acuerdo con Paredes Pérez, los procedimientos de asistencia mutua (para las infracciones intracomunitarias) y los procedimientos de coordinación (para las infracciones a gran escala) previstos en el Reglamento 2017/2394 están pensados no sólo para adoptar medidas con consecuencias civiles (como las acciones de cesación contra dichas infracciones), sino también, como se desprende del art. 9, para medidas de naturaleza administrativa de investigación (actividades de supervisión e inspección) y de ejecución (sanciones administrativas, multas y actividades de seguimiento). No en vano, al tratar del ejercicio de tales medidas, el art. 10.1.a) se refiere expresamente a las adoptadas directamente por las autoridades competentes en virtud de su propia autoridad.

Este autor pone en conexión esta norma con la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión<sup>70</sup>, cuya transposición en España está prevista a no más tardar el 28 de noviembre de 2021, siendo de aplicación a partir del 28 de mayo de 2022. En este instrumento comunitario se contemplan una serie de sanciones en relación con la Directiva sobre cláusulas abusivas<sup>71</sup> (art. 1), la Directiva en materia de indicación de precios<sup>72</sup>

---

nacionalidad, contraviniendo el art. 3 del Reglamento 2018/302/UE). Véase J. I. PAREDES PÉREZ, “Cooperación entre autoridades nacionales y medidas frente a las infracciones transfronterizas contrarias a los intereses colectivos de los consumidores: el Reglamento (UE) 2017/2394 y su incidencia sobre las normas europeas de Derecho internacional privado”, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. XVIII, 2018, pp. 227 y ss. Para la dimensión administrativa, más allá de otras fuentes bibliográficas, téngase en cuenta el trabajo de P. A. DE MIGUEL ASENSIO, *Régimen jurídico de la publicidad transfronteriza*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 277-279.

70. DOUE L 328/7, de 18 de octubre de 2019.

71. Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (DOCE L 95, de 21 de abril de 1993).

72. Directiva 98/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 1998 relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores (DOCE L 80, de 18 de marzo de 1998).

(art. 2.2), la Directiva sobre prácticas comerciales desleales<sup>73</sup> (art. 3.6) o la Directiva sobre los derechos de los consumidores<sup>74</sup> (art. 4.13).

#### 4. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN EN MATERIA DE CONSUMO

Con el fin de velar por la observancia de la normativa que impera en este terreno y que, en definitiva, los intereses generales de los consumidores y usuarios no se vean lesionados, las Administraciones competentes<sup>75</sup> desarrollarán, en la forma y momento que mejor permita conocer la realidad, las inspecciones necesarias<sup>76</sup>.

Estas inspecciones podrán realizarse impulsadas de oficio, por denuncias presentadas por particulares en los servicios de consumo, por campañas programadas o por notificaciones recibidas de otras Administraciones. El cuerpo de inspectores de consumo es el encargado de llevar las mismas a efecto. Estos funcionarios, con la condición de agentes de la autoridad, para cumplir con su cometido podrán acceder sin previo aviso a los locales y dependencias en los que se realicen actividades que afecten a los consumidores, exigir la exhibición de documentos, requerir la presencia de los inspeccionados o sus representantes, así como tomar o sacar muestras para la realización de análisis y comprobaciones. Los sujetos sometidos a inspección, por su parte, tendrán el deber de permitir y facilitar las actuaciones de los inspectores, que, a su vez, habrán de ejercer esta labor con la debida proporcionalidad y siempre convenientemente identificados (salvo que la finalidad de la inspección pudiera frustrarse por tal motivo).

73. Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 149, de 11 de junio de 2005).

74. Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 304, de 22 de noviembre de 2011).

75. En Andalucía, de acuerdo con lo estipulado en los arts. 42 y siguientes de la LDPCUA, esta actividad se ejecuta por la Inspección de Consumo de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de las inspecciones que, para ciertos sectores o aspectos, correspondan a otras Administraciones (como los Servicios de Inspección municipales) o a otros órganos o servicios de la propia Junta de Andalucía.

76. Para una visión de conjunto de la actividad inspectora, me remito a la obra de S. Fernández Ramos, *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

Más allá de las actuaciones apuntadas, por todos conocidas, de corte presencial, los inspectores de consumo han de adaptarse a los nuevos escenarios que acogen las relaciones consumidor-empresario y supervisar también el cumplimiento de la normativa de comercio electrónico por parte de las diferentes empresas que operan en la red. Así las cosas, y por lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, fuera de las lindes del comercio tradicional, la inspección de consumo ha de prestar una especial atención a la inclusión por estos comerciantes en sus sitios webs de un enlace que permita un acceso identificable y fácil a la plataforma de resolución de litigios en línea de la Unión Europea a la que se refiere el RODR, así como al cumplimiento del resto de parámetros que exige el acervo comunitario. Y así es. Me consta que dichas inspecciones se llevan a cabo de forma periódica por los servicios autonómicos de consumo. Ahora bien, no descubro nada nuevo si pongo de manifiesto que estas inspecciones se centran en las páginas.es (el dominio que corresponde a nuestro país) y en las empresas con sede en el territorio español, orillando aquellas otras que se circunscriben al ámbito transfronterizo (fuera de España).

Es obvio, en consecuencia, el protagonismo de los inspectores de consumo en el seno de los procedimientos administrativos sancionadores. Éstos no sólo se ocupan, entre otras tareas, de informar a los inspeccionados sobre sus deberes e indicarles un plazo prudencial para que solventen las carencias detectadas, también realizan las actuaciones previas a un eventual procedimiento sancionador o practican las diligencias que al respecto ordene el instructor del mismo. Así las cosas, en estos procedimientos juegan un destacado papel las actas de inspección, documentos públicos con valor probatorio firmados por el inspector que las realice, en donde se hacen constar todos los hechos y datos objetivos en el marco de sus visitas (aquí también tendríamos que englobar aquellas de índole telemática) y demás actuaciones de investigación o control relevantes para las decisiones que haya que tomar con posterioridad.

## 5. ALGUNAS PRECISIONES EN TORNO AL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE CONSUMO

Siguiendo autores como Rodríguez Pontón<sup>77</sup> o Sibina Tomàs<sup>78</sup>, somos conscientes de la inflación normativa que impera en este terreno, huelga

77. F. RODRÍGUEZ PONTÓN, *Discrecionalidad y Derecho Administrativo sancionador. Fundamentos y límites de la oportunidad del ejercicio de la acción administrativa sancionadora*, Tesis Doctoral dirigida por E. MALARET I GARCÍA, Universidad de Barcelona, 2001, pp. 114 y ss.

78. D. SIBINA TOMÀS, "La Administración Pública y la resolución de conflictos de consumo, en especial, los conflictos de consumo que constituyen una conducta tipificada como infracción administrativa", en *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo*:

poner de relieve que la abundancia de exhaustivas normas sancionadoras no se compadece con su alta tasa de inaplicación (a pesar de su incumplimiento masivo). Esto es, no hay una correspondencia entre la validez formal de estas normas sancionadoras y su efectividad real. De ahí, por ejemplo, la poca (por no decir inexistente) experiencia práctica de las Administraciones autonómicas en el tema que aquí nos ocupa (y no precisamente porque no se cometan infracciones a este respecto). Y es que, como apuntara con acierto, Martín-Retortillo<sup>79</sup>: “Han de suceder cosas de gran entidad para que al final se reaccione. Con frecuencia, nos acordamos de Santa Bárbara cuando truena”.

Mas no hemos de ver esto necesariamente como un fracaso. No en vano, la función simbólica de las normas sancionadoras pone precisamente el acento en la prevención general, en prevenir la comisión de nuevas infracciones, en evitar el riesgo<sup>80</sup> de que el daño se reproduzca (Nieto<sup>81</sup>), más que en reprimir el mismo una vez se haya ya materializado. Así las cosas, las normas que imperan en materia de consumo lo que persiguen es lo intrínseco a una Administración tutora de los intereses públicos: la defensa del interés general. Su verdadero fin no es sancionar cualquier tipo de actuación que ponga en jaque los intereses de un concreto consumidor si no velar por que se cumpla este marco normativo y, con ello, tutelar el interés público inherente a la protección del consumidor (concebido en un sentido abstracto, claro<sup>82</sup>). Esto es, no se pretende resolver los conflictos entre privados que puedan inevitablemente surgir en este tipo de negocios jurídicos, vulnerando los intereses de un concreto consumidor. Seamos francos, la aplicación de todo este entramado normativo público no va a tener, en fin y a la postre, ninguna consecuencia directa para la situación jurídica de ese posible afectado.

---

*aproximación crítica y prospección de futuro* (Coords. I. VIOLA DEMESTRE y V. PÉREZ DAUDÍ; Dir. I. BARRAL VIÑALS), Atelier, Barcelona, 2019, pp. 149 y ss.

79. L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, “Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a la publicidad de las mismas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991, pp. 133-188. La cita se recoge en la p. 144.
80. Dentro de las infracciones de mero riesgo podríamos situar el incumplimiento de los deberes legales de facilitar información.
81. En palabras de Nieto, “Lo que las normas sancionadoras fundamentalmente pretenden es, por tanto, que el daño no se produzca y para evitar ese daño hay que evitar previamente el riesgo que es el verdadero objetivo de la política represiva”. A. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 2012 (5.ª ed.), pp. 38 y 39.
82. D. SIBINA TOMÀS, “La Administración Pública y la resolución de conflictos de consumo, en especial, los conflictos de consumo que constituyen una conducta tipificada como infracción administrativa”, en *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo: aproximación crítica y prospección de futuro*, cit., p. 164.

#### IV. TIPOS INFRACTORES DEL TRLGDCU EN LOS QUE ANUDAR EL INCUMPLIMIENTO DE ESTAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN

El art. 41 LRAL, en conexión con los arts. 21.4 TRLGDCU y 40 LRAL, dispone que el incumplimiento por los empresarios de las obligaciones de información en el terreno de la resolución alternativa de litigios (no suministrar de forma suficientemente fácil y sencilla la información sobre la posibilidad de acudir a una entidad ADR acreditada; la existencia de la plataforma ODR; la adhesión a un código de conducta; o la obligación de someterse a un procedimiento ADR por ley) tendrá la consideración de infracción grave en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

¿Podemos entender que el art. 41 LRAL tipifica plenamente la conducta infractora y es factible, en consecuencia, partiendo de su tenor literal, sancionar a aquellos que incumplan las obligaciones de información que marca el acervo comunitario? Entiendo que no basta sólo con este artículo de la LRAL, que este precepto ha de apoyarse necesariamente en el marco normativo (estatal y autonómico) que da cobijo en nuestro país al régimen de infracciones y sanciones en materia de consumo. No es algo inusual. Es frecuente en materia de consumo que las normas que aquí conviven no contengan un catálogo de infracciones propio y establezcan que el incumplimiento de lo previsto en ellas se sancione conforme al marco sancionador establecido en la legislación general de protección de los consumidores (Sibina Tomás<sup>83</sup>). En consecuencia, veamos qué opciones normativas podríamos acoger a estos efectos.

##### 1. ART. 49.2.B) TRLGDCU

El art. 49 TRLGDCU recoge un largo elenco de infracciones. En particular, su apartado segundo se ocupa de aquellas en relación con la contratación a distancia<sup>84</sup> y fuera de establecimiento mercantil (ahora bien, en ningún caso es necesario que los contratos que nos ocupan sean celebrados a distancia para entrar dentro de la esfera de la DADR, aunque sí del RODR). De todas las conductas que allí se recogen con sumo detalle, me gustaría hacer mención en esta sede, aunque sea para descartarla, a una de las infracciones tipificadas en su letra b): “El incumplimiento de las

83. *Ibidem*, p. 159.

84. A modo de muestra, podemos referenciar a este respecto M. PASQUAU LIAÑO, M. C. GARCÍA GARNICA, P. ROBLES LATORRE y F. ÉSTEBAN DE LA ROSA, “Propuesta de transposición al Derecho español de la Directiva 97/7/CE, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia”, *EC*, núm. 57, 2001, pp. 75-103.

obligaciones que la regulación de contratos celebrados a distancia impone en materia de información y documentación que se debe suministrar al consumidor y usuario”<sup>85</sup>.

Desde la óptica del Derecho Mercantil se ha destacado el hecho de que este incumplimiento del deber de información precontractual del art. 97 TRLGDCU lleve aparejado una sanción administrativa, pero no tenga consecuencias en el plano civil<sup>86</sup>. Esto es, aunque el empresario no aporte datos como los relativos a la solución alternativa de litigios que aquí nos ocupa, si informa al consumidor de los elementos esenciales del contrato, éste se entenderá perfeccionado con la aceptación del consumidor, más allá de la sanción administrativa que tipifica el TRLGDCU<sup>87</sup>.

Esta infracción, como todas las tipificadas en el art. 49.2 TRLGDCU, se considera, en todo caso, una infracción grave (lo que concuerda con la calificación de la conducta que realiza el art. 41 LRAL), siendo muy grave cuando exista reincidencia o el volumen de la facturación realizada a que se refiere la infracción sea superior a 601.012,10 euros (art. 50.2 TRLGDCU).

El TRLGDCU indica que estas infracciones serán sancionadas por las Administraciones públicas competentes con multas que se ajustarán a la siguiente graduación (art. 51 TRLGDCU): infracciones graves, entre 3.005,07 euros y 15.025,30 euros, e infracciones muy graves<sup>88</sup>, entre 15.025,31 y 601.012,10 euros. En ambos casos, se puede rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los bienes o servicios objeto de infracción. ¿Esta es la horquilla a la que nos reenvía el art. 41 LRAL?

85. Para un estudio sistemático de este precepto del TRLGDCU (el art. 49.2.b), se recomienda la consulta de la amplia obra colectiva dirigida por M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, *La defensa de los consumidores y usuarios. Comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007. Adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009*, Madrid, Iustel, 2011, en particular, pp. 854 y ss., a poner en conexión con las pp. 250 y ss., en relación con el derecho de información del art. 60 TRLGDCU.

86. Con la salvedad de las excepciones contempladas en las letras e) y j) del art. 97.1 TRLGDCU.

87. A. ARROYO APARICIO, “Los consumidores ante los contratos a distancia. Estudio del ordenamiento español a la luz de la jurisprudencia del TJUE: asuntos easyCar y Handelsgesellschaft Heinrich Heine GmbH”, *Revista de Derecho UNED*, núm. 6, 2010, p. 67; o L. VÁZQUEZ-PASTOR JIMÉNEZ, “Principales novedades que introduce la Ley 3/2014, de 27 de marzo, en el régimen jurídico de los contratos celebrados fuera de establecimiento”, *InDret*, núm. 4, 2014, p. 19.

88. Ante infracciones muy graves, la Administración competente, como medida accesoria, podrá también acordar el cierre temporal del establecimiento, instalación o servicio por un plazo máximo de cinco años.

Ahora bien, descrito el tipo infractor en sus elementos esenciales, aunque la infracción de este mandato de información pudiera anidar en la infracción del art. 49.2.b) TRLGDCU, no podemos soslayar que sus ámbitos de aplicación no son siempre y necesariamente coincidentes: este precepto del TRLGDCU se refiere a los contratos a distancia y fuera de establecimiento mercantil y las normas que aquí nos ocupan tienen un ámbito en parte más amplio (resolución de litigios en línea y resolución alternativa de litigios). De ahí que, en atención a su ámbito materia de aplicación, no nos quede otra que cuestionarnos la idoneidad de este precepto infractor del TRLGDCU para nuestros fines.

## 2. ART. 49.1.N) TRLGDCU

Catalán Chamorro, para quien la previsión de este régimen sancionador hace que este sistema esté bien garantizado, descarta la opción apuntada y anuda aquí la infracción del art. 49.1.n) TRLGDCU<sup>89</sup>, a saber: “El incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o disposiciones que la desarrollen, en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación”. La autora llega a esta solución, que no puedo más que compartir, porque considera que la LRAL es una norma que desarrolla el TRLGDCU. Y así es. No en vano, soslayar las obligaciones de información que marca el acervo comunitario supone una vulneración tanto del TRLGDCU (art. 21.4) como de la LRAL (art. 40).

Ahora bien, lo cierto es que la calificación de esta conducta como una infracción grave no viene predeterminada como tal en el TRLGDCU (sí en la LRAL)<sup>90</sup>. El art. 49.1.n) TRLGDCU no exige que, por defecto, esta infracción sea considerada como grave (como sí lo hace la LRAL). Será la Administración competente, “en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación”, la que lo determine a la luz de las circunstancias concurrentes del caso.

Mas, si tenemos en cuenta que la Disposición final primera del TRLGDCU establece que todo el Título IV del Libro 1.º (potestad sancionadora) tiene la consideración de legislación básica, al dictarse al amparo de las competencias que corresponden al Estado en el art. 149.1.1.ª, 13.ª y 16.ª de la Constitución

89. M. J. CATALÁN CHAMORRO, *El acceso a la justicia de consumidores...*, cit., p. 228.

90. El Pleno del TC, por providencia de 28 de enero de 2014, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6926-2013, en relación con el art. 50.1 TRLGDCU, por posible vulneración del art. 25.1 CE. Este precepto apuntaba que “Las infracciones podrán calificarse por las Administraciones públicas competentes como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios de riesgo para la salud, posición en el mercado del infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y reincidencia”.

Española (esto es, las bases y la ordenación de la actuación económica general), y argüimos, en otro orden de cosas, que la LRAL (y, por ende, su mentado art. 41) es un desarrollo de este TRLGDCU, no nos queda otra que colegir que la normativa autonómica que discipline esta materia, si no quiere incumplir lo preceptuado en la legislación básica del Estado, no puede más que sancionar esta conducta de la forma establecida en esa normativa básica: como una infracción grave (nunca leve o, en su caso, muy grave).

## V. TIPOS INFRACTORES DE LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN LOS QUE ANUDAR EL INCUMPLIMIENTO DE ESTAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN

El art. 41 LRAL no sólo reenvía a los arts. 46 y siguientes del TRLGDCU, también a la normativa autonómica correspondiente (normativa que, en desarrollo de las competencias de las CCAA en este terreno, también se ocupa de la transposición directa de la DADR y no sólo del mero desarrollo de lo dispuesto por la LRAL). Ya hemos apuntado, además, cómo el propio art. 49.1.n) TRLGDCU señala que el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en el TRLGDCU o disposiciones que lo desarrollen (como la LRAL) se enjuiciará en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación. No en vano, es práctica administrativa habitual no recurrir al TRLGDCU, sino a la norma autonómica que corresponda y a los tipos infractores que en ella se recojan<sup>91</sup>. Ahora bien, el hecho de acoger un tipo infractor concreto de la legislación autonómica no orilla la necesidad de recurrir a otra norma sustantiva que sirva de soporte al tipo infractor. Es por esta vía que entra en acción el TRLGDCU, o en su defecto cualquier otra norma legal o reglamentaria, estatal o autonómica (preferentemente), que pueda servir de fundamento al ejercicio de esta potestad sancionadora ejercida por la Administración de consumo autonómica.

### 1. LA EXPERIENCIA ANDALUZA

En la norma de cabecera de protección de los consumidores andaluces podemos encontrar dos tipos infractores que podrían ser de aplicación

91. Surge así un complejo entramado normativo (en el que no podemos desdeñar tampoco las competencias sancionadoras de las Administraciones locales) caldo de cultivo de interesantes concursos de infracciones, como apunta D. Sibina Tomàs, “La Administración Pública y la resolución de conflictos de consumo, en especial, los conflictos de consumo que constituyen una conducta tipificada como infracción administrativa”, en *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo: aproximación crítica y prospección de futuro*, cit., pp. 160 y 161.

a una posible conducta infractora por incumplimiento de los arts. 21.4 TRLGDCU y 40 LRAL. Ambos se contienen en el art. 71.8<sup>92</sup>: en su apartado 3.º (“No responder en plazo las quejas y reclamaciones que presenten los consumidores”), donde se podría incardinar el problema de si una respuesta es ajustada o no a lo dispuesto en el art. 10.2 del mentado Decreto 472/2019 y, en consecuencia, si esto supone una infracción ya que no se está realmente respondiendo; y en su apartado 9.º (“En general, el incumplimiento de los requisitos, de las obligaciones o prohibiciones establecidas en la presente Ley, en la legislación estatal en la materia y en las disposiciones que las desarrollan”).

El problema es que las conductas tipificadas en los referidos apartados del art. 71.8 LDPCUA (3.º y 9.º) se califican como infracciones leves por mor del dictado del art. 72 LDPCUA, lo que choca con la consideración de infracción grave que exige el art. 41 LRAL. Estas conductas sólo serían calificadas como graves si, de acuerdo con el art. 72.2 LDPCUA, fuesen cometidas voluntariamente, de forma continuada o con una alta repercusión en el mercado. No así en el resto de escenarios.

Todo ello sin perjuicio de que el art. 41 LRAL se pudiese reconducir a otro tipo infractor de la LDPCUA: el art. 71.2.1.º LDPCUA, que tipifica como infracción leve (salvo cuando afecte a la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros, que entonces sí será calificada como grave): “Elaborar, distribuir, suministrar u ofertar bienes o servicios sin cumplir correctamente los deberes de información que impongan o regulen las leyes y los reglamentos en relación con cualquiera de los datos o menciones obligatorios o voluntarios y por cualquiera de los medios previstos para tal información”.

En su consideración de infracción grave (sólo en el terreno de la contratación de préstamos hipotecarios y productos financieros) esta conducta llevaría aparejada en la legislación andaluza, sin agravantes, una multa

92. En los últimos años, al menos en la provincia de Granada, la Junta de Andalucía sólo ha tramitado un expediente sancionador relativo a incumplimientos relativos a mediación o arbitraje. En concreto, por incumplimiento de un acuerdo al que se llegó en una intermediación bajo la supervisión del Servicio de Consumo. Aquí se aplicó el art. 71.8.10.º LDPCUA: “El incumplimiento del acuerdo al que se haya llegado con el consumidor mediante el proceso de mediación, así como del laudo arbitral en el plazo establecido al efecto, salvo acuerdo expreso de las partes”.

Para Esteban de la Rosa, no debería considerarse como incumplimiento del laudo arbitral la impugnación que se haga de este laudo ante los tribunales. Así lo expone en “El sistema español de arbitraje de consumo en la encrucijada: diagnóstico y claves para un nuevo diseño europeo”, en *Relaciones transfronterizas, globalización y derecho: Homenaje al prof. Dr. José Carlos Fernández Rozas* (Eds. S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, R. ARENAS GARCÍA, P. A. DE MIGUEL ASENSIO, S. SÁNCHEZ LORENZO, G. STAMPA CASAS), Cizur Menor (Navarra), Civitas, 2020, pp. 695-710.

comprendida entre los 5.001 y 60.000 euros, un importe máximo muy alejado de la horquilla en la que se mueve el TRLGDCU en sus arts. 49.2.b) o 49.1.n). Ello, unido a su restringido ámbito material de aplicación (es obvio que los litigios a resolver con los consumidores no sólo han de versar sobre ese tipo de productos), nos lleva a rechazar su posible aplicación a nuestros efectos.

En suma, ninguna de las opciones brindadas por el legislador andaluz se adapta correctamente al escenario que nos ocupa (ni por la calificación de la infracción ni por el ámbito material de aplicación de la misma). En consecuencia, y para no retorcer el tenor literal de los preceptos aquí descritos, es necesaria una correcta transposición del acervo comunitario en la LDPCUA, en línea con la operada por el legislador gallego, de modo que la infracción de los arts. 21.4 TRLGDCU y 40 LRAL encuentre también una adecuada respuesta en el marco normativo que rige la actuación del Servicio de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## 2. LA EXPERIENCIA GALLEGA

Más acertada técnicamente me resulta la solución adoptada a estos efectos por el legislador gallego. Líneas atrás sacamos a colación la Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias. En consonancia con los mandatos de la LRAL, el art. 82.42 tipifica como una infracción grave el incumplimiento por las empresas de las obligaciones de información del art. 40 LRAL, “sin perjuicio de la existencia de otras posibles infracciones, en especial, en materia de información al consumidor que vengan establecidas en la normativa que resulte de aplicación”.

Una infracción grave que, a la luz del art. 86.1, será sancionada con una multa de 3.001 a 15.000 euros, pudiendo sobrepasar esta cantidad, hasta alcanzar el quíntuplo del valor de los bienes o servicios objeto de infracción, o del coste de la campaña publicitaria o comunicaciones comerciales, siempre que la infracción se cometa a través de estos medios. Llama la atención los (si bien pocos) céntimos de diferencia a la hora de la tipificación de esta sanción grave: para el art. 86.1 de la Ley gallega, esta conducta puede ser sancionada con una multa de 3.001 a 15.000 euros, y para el art. 49.2.b) TRLGDCU, con una multa de 3.005,07 euros a 15.025,30 euros.

A ello hay que añadir que, las empresas sancionadas por la comisión de esta infracción incurrirán, además, de conformidad con la Ley de contratos del sector público, en la prohibición establecida en la misma para las empresas sancionadas en materia de disciplina del mercado (art. 86.2).

Un incentivo de estas características también quiso incluirse a nivel estatal en la LRAL a lo largo de su proceso de gestación parlamentaria pero no prosperó al no alcanzar los apoyos necesarios en el trámite de enmiendas.

## VI. A MODO DE COLOFÓN: LA INFORMACIÓN ES PODER

Redacto estas líneas conclusivas días después del *Black Friday* y en plena fiebre de compras navideñas, crisis económica mediante. Las estampas que deparan estas señaladas fechas de referencia para el consumo, más en un año marcado por las restricciones para luchar contra la expansión del Covid-19, casan con los datos que arroja el INE en su *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares del año 2020*, publicada el pasado 16 de noviembre. Allí se indica que el 53,8% de las personas de 16 a 74 años, esto es, unos 19 millones de personas, ha comprado por Internet en los tres últimos meses en España (con un gasto medio estimado por comprador de 273,8 euros), adquiriendo productos y servicios que abarcan desde ropa, zapatos o accesorios (30,2%) a entregas de restaurantes de comida rápida (16,1%), pasando por algún servicio de alojamiento (8,4%).

Más allá de la coyuntura de la crisis del COVID-19, el e-comercio es una realidad que ha venido para quedarse. Las estadísticas apuntadas lo dejan patente. Por ello resulta fundamental esclarecer cuál es el marco jurídico que disciplina el mercado único digital, en particular, por lo que se refiere a la resolución de litigios en línea y a las obligaciones de información que en este seno buscan dar respaldo a la posición del consumidor frente al empresario como parte más vulnerable en la contratación en masa. No en vano, la información es poder. Por ello, su garantía es, sin duda, la forma más efectiva de estimular el comercio transfronterizo y reforzar la confianza de los consumidores en el contexto de las transacciones electrónicas, ante las posibles pérdidas aparejadas a la contratación de un bien o servicio defectuoso o fraudulento.

Así las cosas, y bajo esta premisa de partida, en esta contribución nos hemos ocupado de analizar la adaptación del Derecho español al marco europeo de resolución alternativa (DADR) y en línea (RODR) de litigios de consumo, en particular, por lo que atañe al plano sancionador a activar ante el incumplimiento de las obligaciones de información a los consumidores que recaen sobre los empresarios que celebran contratos de compraventa o de prestación de servicios en línea. A través de este estudio hemos evidenciado que soslayar los mandatos de información a que obliga este acervo comunitario (arts. 14 RODR o 13 DADR) supone una vulneración tanto del TRLGDCU (art. 21.4) como de la LRAL (art. 40) y que el maridaje del art. 49.1n) TRLGDCU con el art. 41 LRAL ha engendrado a este

respecto una infracción grave en materia de defensa de los consumidores y usuarios, a leer a la luz de lo dispuesto en la legislación autonómica que resulte de aplicación en cada Comunidad Autónoma.

La transposición de este acervo comunitario es particularmente compleja en España, al ser la protección de los consumidores un ámbito confiado a las Comunidades Autónomas. De ahí que los dictados de la LRAL (aquí concebida como una norma de desarrollo del TRLGDCU) hayan de ser completados, como es consustancial en el sistema multinivel derivado de nuestro Estado de las Autonomías, por las disposiciones de los diferentes legisladores autonómicos sobre este particular, pese a que ello pueda resultar poco operativo en algunos casos y multiplique exponencialmente el entramado normativo que aquí resulta de aplicación. Por las razones previamente esgrimidas, en esta sede hemos pasado revista, en el marco de la legislación básica estatal, a la experiencia a este respecto de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Galicia.

Consideramos que ninguna de las opciones brindadas por el legislador andaluz en la LDPCUA (más allá de la acertada experiencia del Decreto 472/2019) se adapta correctamente al escenario que nos ocupa (ni por la calificación de la infracción ni por el ámbito material de aplicación de la misma). En consecuencia, y para no retorcer el tenor literal de los preceptos de la LDPCUA, abogamos por una correcta transposición del acervo comunitario en esta Comunidad Autónoma, de modo que la infracción de los arts. 21.4 TRLGDCU y 40 LRAL encuentre también una adecuada respuesta en el marco normativo que rige la actuación del Servicio de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Defendemos que un buen camino a seguir aquí sería el emprendido por el legislador gallego por medio de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias, en su vigente redacción de 2019.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- L. ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales* [Prólogo de M. Rebollo Puig], Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas, 2007.
- I. BARRAL VIÑALS, “Reclamaciones de consumo y ODR: procesos automáticos, Small Claims y plataformas interactivas”, *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 34/2014, pp. 43-65.
- M. J. CATALÁN CHAMORRO, *El acceso a la justicia de consumidores: los nuevos instrumentos de ADR y ODR de consumo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.

- C. M. CEBOLA, “La resolución en línea de litigios de consumo en la nueva plataforma europea ODR: perspectiva desde los sistemas español y portugués”, en *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)* (Dir. F. Esteban de la Rosa y Coord. O. Olariu), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2018, pp. 369-393.
- P. CORTÉS, “A New Regulatory Framework For Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are And How To Move Forward”, *Legal Studies*, vol. 35, núm. 1, 2015, pp. 114-141.
- P. A. DE MIGUEL ASENSIO, *Régimen jurídico de la publicidad transfronteriza*, Madrid, Iustel, 2005.
- F. ESTEBAN DE LA ROSA, “El sistema español de resolución alternativa de litigios de consumo y la nueva Ley 7/2017, de 2 de noviembre”, en *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)* (Dir. F. Esteban de la Rosa y Coord. O. Olariu), Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2018, pp. 81-106.
- “El sistema español de arbitraje de consumo en la encrucijada. Diagnóstico y claves para un nuevo diseño europeo”, en *Relaciones transfronterizas, globalización y derecho: Homenaje al prof. Dr. José Carlos Fernández Rozas* (Eds. S. Álvarez González, R. Arenas García, P. A. de Miguel Asensio, S. Sánchez Lorenzo y G. Stampa Casas), Civitas, Madrid, 2020, pp. 695-710.
- F. ESTEBAN DE LA ROSA y P. CORTÉS, “Un nuevo derecho europeo para la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo”, en *La protección del consumidor en dos espacios de integración: Europa y América. Una perspectiva de Derecho internacional, europeo y comparado* (Ed. F. Esteban de la Rosa), Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 514-565.
- F. ESTEBAN DE LA ROSA (Dir.) y O. OLARIU (Coord.): *La resolución de conflictos de consumo. La adaptación del derecho español al marco europeo de resolución alternativa (ADR) y en línea (ODR)*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2018.
- S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Granada, Comares, 2002.
- C. LASARTE ÁLVAREZ, *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Madrid, Dykinson, 2019 (última edición, 11.<sup>a</sup>).
- L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, “Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores, con especial referencia a

la publicidad de las mismas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991, pp. 133-188.

- A. NIETO GARCÍA, *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid, Tecnos, 2012 (5.ª ed.).
- J. I. PAREDES PÉREZ, “Cooperación entre autoridades nacionales y medidas frente a las infracciones transfronterizas contrarias a los intereses colectivos de los consumidores: el Reglamento (UE) 2017/2394 y su incidencia sobre las normas europeas de Derecho internacional privado”, *Anuario Español de Derecho Internacional Privado*, t. XVIII, 2018, pp. 227-263.
- F. PERTÍÑEZ VÍLCHEZ, “La economía colaborativa en la estrategia del mercado digital único de la Unión Europea”, en *El mercado digital en la Unión Europea* (Dir. P. Castaños Castro y J. A. Castillo Parrilla), Madrid, Reus, 2019, pp. 125 y ss.
- M. REBOLLO PUIG *et al*, *Derecho administrativo sancionador*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO (Dir.), *La defensa de los consumidores y usuarios. Comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007. Adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009*, Madrid, Iustel, 2011.
- F. RODRÍGUEZ PONTÓN, *Discrecionalidad y Derecho Administrativo sancionador. Fundamentos y límites de la oportunidad del ejercicio de la acción administrativa sancionadora*, Tesis Doctoral dirigida por E. Malaret i García, Universidad de Barcelona, 2001.
- D. SIBINA TOMÀS, “La Administración Pública y la resolución de conflictos de consumo, en especial, los conflictos de consumo que constituyen una conducta tipificada como infracción administrativa”, en *El sistema de ADR/ODR en conflictos de consumo: aproximación crítica y prospección de futuro* (Coords. I. Viola Demestre y V. Pérez Daudí; Dir. I. Barral Viñals), Atelier, Barcelona, 2019, pp. 149-178.