

**LAS INFRACCIONES POR ALTERACIÓN, ADULTERACIÓN, FRAUDE
O ENGAÑO A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN EXTREMADURA.
LA COMPETENCIA SANCIONADORA TRAS LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 15/1989 Y LA PROMULGACIÓN
DE LAS LEYES AUTONÓMICAS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**

Por D. ÁNGEL ACEDO PENCO
Profesor Asociado de Derecho Civil
Facultad de Derecho
Universidad de Extremadura

Resumen

Análisis legal, jurisprudencial y doctrinal de las infracciones administrativas por alteración, adulteración, fraude o engaño a los consumidores y usuarios en el Derecho extremeño contenidas en el art. 29 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura, así como sus antecedentes en la legislación estatal y autonómica. Reflexión crítica sobre las competencias en materia sancionadora tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, sobre todo, a partir de la promulgación de las diversas leyes autonómicas de protección al consumidor.

Abstract

Doctrinal, case law and legal analysis of administrative violations by altering, adulterating, fraud or deceiving of consumers and users in Extremenian Law. Such types of infringement are accounted for by Article 29 of Law 6/2001 of 24 May, of the Consumer Statute of Extremadura, as well as by background antecedents in state and regional legislation. A critical reflection on sanctioning duties and obligations after Sentence by the Constitutional Court of Spain (15/1989), above all, after the enactment of several regional rulings with regard to consumer safekeeping.

SUMARIO:

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE CONSUMO
 - 1.1. EL DECRETO EXTREMEÑO 44/1995, DE 18 DE ABRIL
 - 1.2. LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA L.C.U.
 - 1.2.1. **Infracciones en materia de salud de los consumidores**
 - 1.2.2. **Infracciones sobre la seguridad en el consumo**
 - 1.2.3. **Infracciones por fraude, alteración o adulteración en bienes y servicios susceptibles de consumo**
 - 1.2.4. **Infracciones en materia de normalización, documentación y condiciones de venta y suministro en productos de consumo**
 - 1.2.5. **Infracciones en materia de transacciones comerciales y condiciones técnicas de venta y precios destinados al consumidor**
 - 1.2.6. **Infracciones en materia de cláusulas abusivas impuestas a los consumidores y usuarios**
 - 1.2.7. **Otras infracciones en materia de consumo**
 - 1.3. EL REAL DECRETO 1945/1983, DE 22 DE JUNIO
 - 1.4. REFERENCIAS AL RÉGIMEN SANCIONADOR DE CONSUMO EN OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS ESTATALES
 - 1.5. ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA
 - 1.6. REMISIONES DEL DERECHO EXTREMEÑO A LA NORMATIVA ESTATAL SOBRE SANCIONES DE CONSUMO
 - 1.7. ELABORACIÓN DEL PRECEPTO: AUSENCIA DE SUGERENCIAS Y ENMIENDAS
2. ORÍGENES DEL ART. 29 E.C.E.: ANÁLISIS COMPARATIVO DEL TEXTO DE SUS APARTADOS
3. CONTENIDO MATERIAL: LAS CONDUCTAS INFRACTORAS
 - 3.1. LA ADULTERACIÓN DE LOS PRODUCTOS Y SU COMERCIALIZACIÓN
 - 3.2. LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS SIN AUTORIZACIÓN
 - 3.3. FRAUDE EN EL ORIGEN COMPOSICIÓN, CALIDAD, CANTIDAD, PESO O MEDIDA: INFORMACIÓN FRAUDULENTO O ENGAÑOSA
 - 3.4. SERVICIOS FRAUDULENTOS
 - 3.5. INFRACCIONES SOBRE ASISTENCIA TÉCNICA
 - 3.6. INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTÍA DEL CONSUMIDOR
 - 3.7. FALTA DE ENTREGA DE LA GARANTÍA
 - 3.8. OFERTA Y PUBLICIDAD ENGAÑOSA O QUE INDUZCAN A ERROR
 - 3.9. FALSEAMIENTO DE NOMBRES E INDICACIONES EN EL ETIQUETADO O PUBLICIDAD DEL PRODUCTO
 - 3.10. AUSENCIA DE GARANTÍA EN LOS BIENES OBSEQUIADOS
 - 3.11. DISMINUCIÓN DE LAS PRESTACIONES
4. EL CONFUSO PANORAMA NORMATIVO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
5. BREVES REFLEXIONES SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE CONSUMO EN EXTREMADURA: UNA PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA SENCILLA Y EFICAZ

1. ANTECEDENTES NORMATIVOS DE LA TIPIFICACIÓN DE LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE CONSUMO

1.1. EL DECRETO EXTREMEÑO 44/1995, DE 18 DE ABRIL

Tal vez por su carácter meramente reglamentario, cuando la Junta de Extremadura elaboró el Decreto 44/1995, de 18 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuario de la Comunidad Autónoma de Extremadura¹, no estableció un catálogo de conductas que fueran catalogadas de infracciones, pese a dedicarse su capítulo octavo precisamente a las «Infracciones y Sanciones».

No obstante, en el art. 30 del Decreto, mediante la técnica de remisión, se establecía que la clasificación de las infracciones y el régimen de graduaciones se llevaría a efecto «de conformidad con lo establecido» en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (L.C.U.) y en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios y de la producción agroalimentaria², así como con el resto de la legislación vigente.

Según la propia remisión reglamentaria autonómica las conductas infractoras establecidas en tales instrumentos estatales, además del resto de la legislación aplicable en materia de protección de los consumidores y usuarios, serían las que se aplicarían para sancionar a los sujetos que las infringieran.

En tal caso, si bien no se han recogido en la elaboración de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura (E.C.E.), las infracciones del precedente reglamentario, pues no las contenía, no es menos cierto que el Decreto ya precisa las fuentes normativas a las que habrá que acudir para aproximarnos a los orígenes del precepto citado de la norma extremeña.

Desde un punto de vista procedimental, también supone un antecedente el Decreto 9/1994, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimientos sancionadores seguidos por la Comunidad Autónoma de Extremadura³.

1.2. LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA L.C.U.

El capítulo IX de la L.C.U. se refiere a las «Infracciones y sanciones», siendo, en concreto, el art. 34 el que tipifica las conductas que se consideran infrac-

¹ Diario Oficial de Extremadura (D.O.E.) n.º 48, de 25 de abril de 1995. Como luego se verá, idéntica remisión a la legislación estatal se contiene en diversas leyes autonómicas de protección de los consumidores y usuarios (País Vasco, Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha y Cantabria).

² Boletín Oficial del Estado (B.O.E.) n.º 168, de 15 de julio de 1983.

³ D.O.E. n.º 17, de 12 de febrero de 1994.

ciones administrativas en materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios.

Este precepto puede sistematizarse en función de los derechos básicos de los consumidores que se pretende proteger y que se recogen el art. 2.1. L.C.U., aunque es posible que una conducta infractora pueda afectar a más de uno de los derechos reconocidos. Siguiendo una clasificación elaborada por la más reciente doctrina administrativista⁴ acerca de las infracciones contenidas en el art. 34 L.C.U., es oportuno encajarla teniendo en cuenta tales derechos básicos de los consumidores. Por ello, en los dos siguientes epígrafes se determinan las infracciones relacionadas con el derecho a la salud y seguridad de los consumidores, y en los subsiguientes, los que afectan a los derechos a la información y protección de los intereses económicos de los consumidores.

1.2.1. Infracciones en materia de salud de los consumidores

Recogidas en los tres primeros párrafos del precepto estatal. En primer lugar las referidas al incumplimiento de las normas sanitarias, ya sean reglamentos o actos administrativos⁵. En segundo término se engloban las infracciones por riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores y usuarios⁶ aunque no se incumplan normas o actos administrativos, pues en tal caso se sancionarían según lo dispuesto en el punto anterior. No obstante, como aprecia la doctrina, se trata de un precepto excesivamente amplio e indefinido compensado por la exigencia del requisito de la culpabilidad⁷. Y en tercer lugar aquellas infracciones por incumplir o desatender los requerimientos previos que formulen las autoridades sanitarias en defensa de la salud pública⁸.

1.2.2. Infracciones sobre la seguridad en el consumo

Las establece el art. 34.7 L.C.U. sobre el incumplimiento de las disposiciones sobre la materia que ocasionen riesgo para el consumidor⁹, estando estrechamente relacionado con el Real Decreto 44/1996, de 19 de enero, por el que se

⁴ Cfr. Guillén Caramés, J., *El Estatuto jurídico del consumidor. Política comunitaria, bases constitucionales y actividad de la Administración*, Madrid, 2002, págs. 585-588.

⁵ Art. 34.1 L.C.U.: «El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones o prohibiciones de naturaleza sanitaria».

⁶ Art. 34.2 L.C.U.: «Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores o usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia y precauciones exigibles o en la actividad, servicio o instalación de que se trate».

⁷ En este sentido se manifiesta De Vicente Martínez, R., *Infracciones y Sanciones en materia de consumo*, Madrid, 2000, pág. 29.

⁸ Art. 34.3 L.C.U.: «El incumplimiento o transgresión de los requerimientos previos que concretamente formulen las autoridades sanitarias para situaciones específicas, al objeto de evitar contaminaciones o circunstancias nocivas de otro tipo que puedan resultar gravemente perjudiciales para la salud pública».

⁹ Art. 34.7 L.C.U.: «El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para el usuario o consumidor».

adoptan medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, pues allí se contienen las obligaciones que se imponen a los productores y distribuidores suponiendo la no observancia de las mismas, según su art. 3.3, una infracción de este art. 34.7. No basta, como puede verse, que se incumplan las normas citadas sobre seguridad, sino que, además, es preciso que la conducta implique algún riesgo o peligro, aunque sea abstracto¹⁰.

1.2.3. Infracciones por fraude, alteración o adulteración en bienes y servicios susceptibles de consumo

Se definen estas conductas en el apartado 4 del art. 34 L.C.U. que pretende castigarlas cuando se modifiquen los elementos o sustancias, la composición o calidad, se incumplan las condiciones o la garantía de los bienes duraderos y en general cuando se induzca a error, engaño o confusión al consumidor acerca del producto¹¹. Se complementan y precisan las múltiples y variadas conductas que se incluyen en el precepto en el amplio desarrollo reglamentario mediante el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios y de la producción agroalimentaria cuyo art. 3.1.3, entre otros, determina de forma más prolija las infracciones al respecto¹².

1.2.4. Infracciones en materia de normalización, documentación y condiciones de venta y suministro en productos de consumo

La falta de cumplimiento de la normativa sobre registro, normalización, etiquetado, envasado y publicidad de los productos puestos a disposición del consumidor se consideran infracción según el art. 34.6 L.C.U.¹³. El precepto ha sido criticado por su amplitud y confusión, al recoger dentro del mismo infracciones muy heterogéneas¹⁴, debiéndose completar, al igual que en el caso anterior, con lo dispuesto en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que recoge con cierto

¹⁰ Cfr. Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M., *Manual de la Inspección de Consumo*, Ministerio de Sanidad y Consumo/I.N.C., Madrid, 1998, pág. 106.

¹¹ Art. 34.4 L.C.U.: «La alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento, alteración de su composición o calidad, incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de bienes duraderos y en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio».

¹² Considera infracciones en materia de protección al consumidor este precepto: «El fraude en cuanto al origen calidad, composición cantidad, peso o medida de cualquier clase de bienes o servicios destinados al público, o su presentación mediante determinados envases, etiquetas, rótulos, cierres, precintos o cualquier otra información o publicidad que induzca a engaño o confusión o enmascare la verdadera naturaleza del producto o servicio».

¹³ Art. 34.6 L.C.U.: «El incumplimiento de las normas relativas a registro, normalización o tipificación, etiquetado, envasado y publicidad de bienes y servicios».

¹⁴ Cfr. Guillén Caramés, J., *El Estatuto jurídico del consumidor...*, cit., pág. 587.

detalle muchas conductas sobre esta materia, aunque también otras normas sectoriales sobre sanidad o comercio.

1.2.5. Infracciones en materia de transacciones comerciales y condiciones técnicas de venta y precios destinados al consumidor

Con una evidente indeterminación de la conducta que sanciona, el art. 34.5 castiga el mero incumplimiento de las disposiciones normativas sobre precios, imponer condiciones sobre prestaciones no solicitadas, así como cantidades mínimas o cualquier otra actuación que no sea lícita y que tenga como consecuencia una subida de los precios o de los márgenes del empresario¹⁵. La doctrina ha puesto de manifiesto que la indefinición del precepto no respeta el principio de tipicidad que exige el principio de legalidad en materia de derecho administrativo sancionador¹⁶ donde, como es sabido, deben respetarse los principios básicos del Derecho penal.

La expresión «cualquier tipo de intervención o actuación ilícita» no se armoniza con el citado principio de tipicidad, máxime cuando este apartado 5 del art. 35 no parece que pueda subsumirse con facilidad en los concordantes apartados sobre conductas similares del art. 3.2 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio que se refieren al establecimiento de precios superiores a los legales, a los aumentos de precios mediante prestaciones no solicitadas o rebajas en la calidad o cantidad y a la imposición de cantidades mínimas al consumidor o prestaciones o bienes no solicitados por éste, aunque también es cierto que otros instrumentos, de rango legal, como la Ley de Ordenación del Comercio minorista recogen conductas que pueden incardinarse en la conducta que sanciona la L.C.U.

1.2.6. Infracciones en materia de cláusulas abusivas impuestas a los consumidores y usuarios

El nuevo apartado 9 del art. 34 L.C.U.¹⁷ considera infracción la conducta empresarial consistente en introducir en los contratos cláusulas abusivas¹⁸, debiendo recordarse el concepto de cláusula abusiva que se contiene en el apartado 1 del art. 10 bis L.C.U.¹⁹, recogiendo en la disposición adicional de esta Ley un

¹⁵ Art. 34.5 L.C.U.: «El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustificada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales».

¹⁶ Cfr. Maurendi Guillén, N., «Infracciones administrativas en las materias de consumo y salud», en *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo Sancionador*, Cuadernos de Derecho Judicial, C.G.P.J., 1997, pág. 189.

¹⁷ Introducido por la reforma de la L.C.U. llevada a cabo mediante la disposición adicional 1.ª de la Ley 7/1998, de 13 abril, sobre condiciones generales de contratación.

¹⁸ Art. 34.9 L.C.U.: «La introducción de cláusulas abusivas en los contratos».

¹⁹ Según éste: «Se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor,

extenso catálogo, desde luego no cerrado, de cláusulas abusivas, ya que pueden aparecer muchas más desde el momento en que se incardinan dentro del concepto legal de las mismas que se establece en el precepto aludido.

1.2.7. Otras infracciones en materia de consumo

Tanto la obstrucción como la negativa a aportar los datos que se requieran a empresario o profesional, o a facilitar la actividad administrativa reclamando información, las labores de vigilancia o la misión de la inspección en materia de consumo, se tipifican en el apartado 8 del art. 34 L.C.U. como infracción administrativa específica²⁰.

Finalmente, contiene una cláusula residual, de carácter genérico, el último punto, el 10, del art. 34 L.C.U. que considera infracción un abanico indescriptible de conductas consistentes en incumplir cualquier requisito, obligación o prohibición que se establezca en la L.C.U. y en las disposiciones que la completen²¹. Lo propio que se dijo anteriormente sobre la indefinición y generalidad del tipo puede darse ahora por reproducido respecto a su complicada armonía con los principios de tipicidad y legalidad que exige el moderno Derecho administrativo sancionador.

1.3. EL REAL DECRETO 1945/1983, DE 22 DE JUNIO

Anterior, incluso, a la aprobación en 1984 de la L.C.U., es el instrumento reglamentario de carácter sancionador que, en materia de infracciones de consumo, más se ha venido aplicando en España en los dos últimos decenio, esto es, el ya citado Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios y de la producción agroalimentaria.

Dicho Real Decreto fue la consecuencia del acuerdo adoptado por el Congreso de los Diputados el día 17 de septiembre de 1981, mediante el que se diseñó un plan de medidas urgentes de defensa de la salud de los consumidores, entre las que se incluyeron, según el propio tenor del mismo, «la refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción de las infracciones».

Además, consciente el Gobierno de la Nación de la gran dispersión normativa de la que adolecía esta materia, al dar cumplimiento al mandato parlamentario, se decidió actualizar una significativa serie de normas y disposiciones en distin-

un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato. En todo caso se considerarán cláusulas abusivas los supuestos de estipulaciones que se relacionan en la disposición adicional primera de la presente Ley».

²⁰ Art. 34.8 L.C.U.: «La obstrucción o negativa a suministrar datos o a facilitar las funciones de información, vigilancia o inspección».

²¹ Art. 34.10 L.C.U.: «En general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen».

tas materias, en las que confluyen la defensa de la salud pública, la protección de los intereses de los consumidores y las legítimas exigencias de la industria, el comercio y los servicios²².

El Real Decreto, según explica en la breve introducción que antecede a su articulado, supone además «una consideración de las actuales condiciones técnicas, económicas y sociales que rodean a los productos y servicios que se facilitan a los consumidores y usuarios y que exigen una clara delimitación de obligaciones y responsabilidades para evitar indefensiones individuales o colectivas ante el fraude, la adulteración, el abuso o la negligencia».

Sabido es que, en virtud de los principios de legalidad y tipicidad, para dotar de eficacia a cualquier régimen de infracciones y sanciones establecidos por vía reglamentaria es precisa una habilitación expresa a través de una norma con rango de ley formal²³, lo que aquí se produjo mediante la disposición adicional segunda de la L.C.U. que se remite al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio²⁴.

Esta norma clasifica las infracciones en tres grandes grupos, las infracciones sanitarias, tipificadas en su art. 2 (que se subdivide en tres apartados, leves, graves y muy graves), las infracciones en materia de protección al consumidor, reguladas en el art. 3 (que contiene otros tres grupos de infracciones: en primer lugar, por alteración, adulteración o fraude en bienes y servicios susceptibles de consumo; segundo, infracciones en materia de transacciones comerciales, condiciones técnicas de venta y en materia de precios; y en tercer lugar, infracciones en materia de normalización, documentación y condiciones de venta o suministro) y las infracciones en materia de defensa de la calidad de la producción agroalimentaria, que se establecen en el art. 4 (dividido en tres grandes bloques: infracciones antirreglamentarias, infracciones por clandestinidad e infracciones por fraude), existiendo además un precepto residual dedicado a las calificadas

²² Cfr. Rebollo Puig, M., «La actividad administrativa de limitación y la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios», en *Curso sobre el Nuevo Derecho del Consumidor*, I.N.C., Madrid, 1990, pág. 376, quien afirma a este respecto: «No puede aquí dejar de recordarse que al R.D. 1945/1983, de 22 de junio, le bastó el cambio de nombre para refundir las infracciones de Disciplina de mercado, las sanitarias y las de la producción agroalimentaria como infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor».

²³ El art. 127.1 (Principio de legalidad) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su redacción otorgada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, determina que «La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título», refiriéndose al título IX denominado «De la potestad sancionadora»; por su parte el párrafo 1 del art. 129 (Principio de tipicidad) expresa: «Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves».

²⁴ Determina dicha disposición final segunda L.C.U.: «A efectos de lo establecido en el Capítulo IX, será de aplicación el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno».

como «otras infracciones» que se recogen en los tres apartados de los que consta el art. 5 de este Real Decreto.

Respecto de la eficacia jurídica del Real Decreto la doctrina pone de manifiesto que en no pocas veces se ha puesto en duda la válida aplicación de su contenido²⁵, pues, siendo anterior a la propia L.C.U. carecía de toda base legal y no tenía una clara adecuación a lo dispuesto en el art. 25.1 de la Constitución española de 1978 (C.E.), sin embargo, de manera sistemática, los jueces vienen admitiendo en sus pronunciamientos la plena validez de la aplicación del mismo, sobre todo teniendo en cuenta la referencia que sobre este reglamento se contiene en la disposición final segunda de la L.C.U., citándose, por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1998 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a), que contiene los antecedentes normativos y base constitucional de la aplicación del citado Reglamento²⁶, con referencia a otros importantes pronunciamientos jurisprudenciales anteriores sobre el particular, como las sentencias del mismo Tribunal Supremo de 6 de junio de 1988 y 23 de marzo de 1991²⁷.

Sin embargo, hay que recordar, por un lado, que parte de su articulado ha sido declarado nulo por el Tribunal Supremo²⁸ y, por otro, que sus disposiciones únicamente serán de aplicación cuando no hayan sido contradichas por normas específicas de posterior fecha, como es el caso de la regulación de la cuan-

²⁵ Cfr. Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M., «Principales medios jurídicos de la actividad administrativa de protección de los consumidores y usuarios», en *Curso de Protección Jurídica de los Consumidores*, coordinada por G. Botana García y M. Ruiz Muñoz, Madrid, 1999, pág. 592.

²⁶ R.J. 1998/565 (Aranzadi), dictada en el recurso 2078/1992, ponente Sr. Carrión Moyano, declarando la plena aplicabilidad de la norma cuestionada en su Fundamento de Derecho 3.º: «Sobre la alegación referida a la infracción del principio de legalidad establecido en el art. 25.1 de la Constitución en relación a la aplicación del R.D. 1945/1983, de 22 junio, debe señalarse que, como ya tiene declarado esta Sala en sus Sentencias de 6 junio 1988 y 23 marzo 1991, dicho Real Decreto recibe su cobertura legal de lo establecido en el art 10.3 del Decreto-ley n.º 6/1974, de 27 noviembre, al establecer que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Comercio, habría de aprobar un texto que desarrollo y refunda las disposiciones vigentes en materia de Disciplina de Mercado; cuyo mandato quedó cumplimentado por el R.D. 1945/1983 que por tanto ha de entenderse dictado con la habilitación legal del referido art. 10.3 del Decreto-ley 6/1974 ya que un Decreto-ley dictado en la legalidad anterior a la Constitución era una norma que tenía rango de ley disfrutando de la misma jerarquía que las leyes formales con igual eficacia y permanencia –art. 13 de la Ley de Cortes de 1942– no entendiéndose afectados en general los Decretos-leyes anteriores a la Constitución por la Disposición Derogatoria 3.ª de la misma, por lo que ante la indiscutible vigencia del Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre, con rango y jerarquía material de ley, ha dado correcta cobertura al R.D. 1945/1983, de 22 de junio, el cual no formula un nuevo catálogo de infracciones sino que recoge las que ya se hallaban tipificadas con anterioridad; y ello sin perjuicio de señalar que esta cobertura legal del Real Decreto cuestionado se refuerza con plenitud temporal por consecuencia de la promulgación de la Ley 26/1984 de 19 de julio, en tanto su disposición final segunda establece que a efectos de lo establecido en el capítulo IX –cuya rúbrica es Infracciones y Sanciones– será de aplicación el Real Decreto 1945/1983 de 22 de junio, lo cual determina la desestimación de la alegación deducida en los extremos de legalidad que se analizan».

²⁷ R.J. (Aranzadi) 1988/4371 y R.J. 1991/2063, respectivamente.

²⁸ Las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1988 y de 6 de junio de 1988 declararon nulos los arts. 3.2.6; 9.6; 10.3 y 14.3 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio.

tía de las infracciones en leves, graves o muy graves que deben considerarse ya derogadas por la propia L.C.U.

Finalmente, no hay que olvidar que el Real Decreto no será de aplicación en aquellas Comunidades Autónomas que, como Extremadura, ya tienen aprobado, con una norma con rango de ley, su propio régimen de infracciones y sanciones en materia de protección de los consumidores y usuarios.

1.4. REFERENCIAS AL RÉGIMEN SANCIONADOR DE CONSUMO EN OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS ESTATALES

Además del régimen de infracciones y sanciones recogidos en la L.C.U. y en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, debieron influir, necesariamente en la elaboración del catálogo infractor del E.C.E. el resto de normas que complementan a las anteriores y que se hayan en cierto modo dispersas por el Ordenamiento jurídico y que, muchas veces, hay que acudir a ellas para dotar de contenido a las infracciones señaladas en aquellos instrumentos sancionadores.

En este sentido, en diferentes cuerpos normativos, con rango legal o reglamentario, destinados directa o indirectamente, a la defensa y protección de los consumidores y usuarios, se contienen regulaciones sectoriales acerca de conductas que se consideran infracción administrativa de consumo cuando vulneran dichos textos y que hacen referencia o se remiten de manera expresa a la regulación de la L.C.U. y el Real Decreto 1945/1983 en materia de infracciones y sanciones.

Por lo que se refiere a instrumentos con rango legal, puede destacarse la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo²⁹ determina en su art. 5 que el incumplimiento de lo establecido en sus disposiciones serán sancionados como infracción en materia de consumo, aplicándosele lo dispuesto en la legislación específica sobre protección de consumidores y usuarios. El art. 24, sobre el régimen sancionador, de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones generales de la contratación³⁰, establece, en su segundo párrafo, que las sanciones derivadas de la infracción de la normativa sobre consumidores y usuarios, se regirán por su legislación específica, ha de entenderse, en tal caso, que será por la L.C.U. y el Real Decreto que la complementa en materia sancionadora.

Una remisión mucho más genérica se contempla en la disposición adicional 1.^a, sobre el régimen sancionador, de la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados³¹, donde se establece que incumplimiento a lo dis-

²⁹ B.O.E. n.º 72, de 25 de marzo de 1995, corrección de errores en B.O.E. n.º 113, de 12 de mayo de 1995. El art. 5 dispone que: «El incumplimiento de las disposiciones de esta Ley será sancionado como infracción en materia de consumo, aplicándosele lo dispuesto en la legislación específica sobre protección de consumidores y usuarios. En el caso de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, las disposiciones contenidas en la presente Ley constituirán normas de ordenación y disciplina. En el expediente sancionador no podrán examinarse las cuestiones civiles o mercantiles que suscite el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley».

³⁰ B.O.E. n.º 89, de 14 de abril de 1998.

³¹ B.O.E. n.º 161, de 7 de julio de 1995.

puesto en dicha Ley «serán sancionado de conformidad con la legislación vigente», y teniendo en cuenta que su art. 2.8 define al consumidor o usuario como el destinatario final del servicio, probablemente cabría la aplicación del régimen sancionador de la L.C.U. y el Real Decreto 1945/1983. La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista³², contempla su propio régimen de infracciones en sus arts. 64 a 67, sin remisión a las normas que se estudian, sin embargo, es bien claro que integran y complementan el régimen contenido en la L.C.U. y el reglamento de infracciones que la complementa.

En el marco reglamentario ha de destacarse, entre otras normas, el Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera un establecimiento comercial permanente que determina expresamente en su art. 13³³ la remisión al régimen sancionador de la L.C.U. y el Real Decreto 1945/1983. El Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, hace lo propio en su art. 11³⁴. Lo mismo ocurre con el Real Decreto 820/1990, de 22 de junio, por el que se prohíbe la fabricación y comercialización de los productos de apariencia engañosa que pongan en peligro la salud o la seguridad de los consumidores³⁵, que contiene parecida referencia remisoras en su art. 3.

1.5. ANTECEDENTES EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

En la actualidad, de las 17 Comunidades Autónomas que conforman el Estado español, 14 ya han dictado sus propias leyes específicas de protección y defensa de los consumidores y usuarios, en unos casos denominándose ley y en otros estatuto del consumidor, habiendo sido la última en hacerlo el Principado de Asturias y, anteriormente, Extremadura a través del E.C.E. Hasta el momento, no han considerado oportuno legislar al respecto en el ámbito de sus territorios La Rioja, Navarra y Canarias.

Sin embargo, muchas de las leyes autonómicas específicas de protección del consumidor, aunque cuentan con competencias legislativas para establecer su propio régimen de infracciones y sanciones en materia de consumo, no han hecho uso de la misma y continúan rigiéndose, en sus respectivos territorios, por la legislación estatal.

³² B.O.E. n.º 15, de 17 de enero de 1996, corrección de errores en B.O.E. n.º 42, de 17 de febrero de 1995.

³³ B.O.E. n.º 154, de 28 de junio de 1985.

³⁴ B.O.E. n.º 117, de 17 de mayo de 1989. El art. 11.1 expresa: «Sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros departamentos ministeriales, dentro de sus atribuciones específicas, el incumplimiento de cualquiera de los preceptos contenidos en la presente disposición se considerará infracción en materia de protección al consumidor, de acuerdo con lo establecido en el art. 34 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, cuya tipificación específica se contempla en los arts. 3 y 5 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria».

³⁵ B.O.E. n.º 153, de 27 de junio de 1990.

Algunas de ellas, como el caso de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del Consumidor para el País Vasco³⁶, la Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor³⁷, la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía³⁸, la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha³⁹, y la Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria⁴⁰, que incluso realizan en sus propias leyes de consumidores una remisión a la legislación estatal en esta materia declarándola de expresa aplicación.

En cambio, cuentan con una regulación autonómica propia en materia de tipificación de las infracciones administrativas de consumo, sin que sea de aplicación en dichas Comunidades Autónomas la legislación estatal, además de Extremadura⁴¹, Asturias⁴², Aragón⁴³, Cataluña⁴⁴, Comunidad Valenciana⁴⁵, Islas Baleares⁴⁶, Región de Murcia⁴⁷ y Madrid⁴⁸.

³⁶ Boletín Oficial del País Vasco n.º 26, de 2 de marzo de 1983. El párrafo segundo de la disposición final 1.ª expresa: «En la materia específica de calificación de infracciones, tipo de sanciones y, en su caso, cuantía máxima de las mismas, será de aplicación el régimen general que rija en el Estado».

³⁷ B.O.E. n.º 139, de 11 de junio de 1985. El párrafo segundo de la disposición final 1.ª expresa: «En lo que afecta a la calificación de infracciones, tipo de sanciones y, en su caso, cuantía de las mismas, será de aplicación el régimen general que rige para el Estado».

³⁸ B.O.E. n.º 173, de 20 de julio de 1985. Indica su disposición adicional 1.ª: «1. En todo lo no previsto en la presente Ley y normas que la desarrollen o complementen, será de aplicación la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. 2. A efectos de lo establecido en el art. 34, será de aplicación el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios y de la producción agroalimentaria, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones».

³⁹ B.O.E. n.º 56, de marzo de 1996. Su art. 33 sobre tipificación de las infracciones establece que se consideraran tales en materia de defensa de los consumidores y usuarios «las que así vengan establecidas por la legislación vigente».

⁴⁰ B.O.E. n.º 157, de 2 de julio de 1998. Su art. 27 cita expresamente como infracciones las contenidas en la L.C.U., la Ley 7/1996, de 15 de enero, del Comercio Minorista y el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio.

⁴¹ Arts. 29 a 32 del E.C.E.

⁴² B.O.E. n.º 13, de 15 de enero de 2003. Arts. 34 a 38 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias. Sin embargo, el art. 38 e) establece, como cláusula residual de remisión a la legislación estatal, que se considerarán también infracciones de consumo: «En general, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en la presente Ley o legislación estatal en la materia y disposiciones que las desarrollen».

⁴³ Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón (B.O.E. n.º 277, de 19 de noviembre de 1997), arts. 42 a 45.

⁴⁴ Ley 1/1990, de 8 de enero, sobre Disciplina del mercado y defensa de los consumidores y usuarios (B.O.E. n.º 41, de 16 de febrero de 1990), arts. 3 a 6.

⁴⁵ Ley 2/1987, de 9 de abril, de Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana (B.O.E. n.º 102, de 29 de abril de 1989), art. 33.

⁴⁶ Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (B.O.E. n.º 113, de 12 de mayo de 1998), art. 48.

⁴⁷ Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (B.O.E. n.º 238, de 2 de octubre de 1996), arts. 25 a 28.

⁴⁸ Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid (B.O.E. n.º 206, de 28 de agosto de 1998), arts. 47 a 51.

1.6. REMISIONES DEL DERECHO EXTREMEÑO A LA NORMATIVA ESTATAL SOBRE SANCIONES DE CONSUMO

Por lo que se refiere al E.C.E., al establecer un prolijo régimen de tipificación de infracciones, además del cuadro de infracciones y demás regulación de la actuación administrativa de limitación en materia de defensa de los consumidores y usuarios, no contiene ninguna remisión normativa expresa a la L.C.U. o al Real Decreto 1945/1983, tal como hacía el antecesor Decreto 44/1995, de 18 de abril que contenía el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Sin embargo, en otras normas de Derecho de protección de los consumidores de Extremadura, de carácter reglamentario, sí que existen estas remisiones expresas a tales disposiciones estatales, si bien ello se hizo por ser instrumentos aprobados en fecha anterior al nuevo E.C.E. cuando aún no existía para esta Comunidad Autónoma un cuadro de infracciones y sanciones propio con rango de ley autonómica.

El Decreto 32/1995, de 4 de abril, de la Junta de Extremadura, regulador del modelo de hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su utilización⁴⁹, dispone en su art. 6 que las infracciones a lo establecido en dicho Decreto serán sancionadas con arreglo a lo dispuesto en la L.C.U. y el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio.

Aparece la misma remisión en el art. 13, sobre régimen sancionador, del Decreto 17/1996, de 13 de febrero, de la Junta de Extremadura, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en determinadas modalidades de venta fuera de establecimientos comerciales⁵⁰.

Igualmente, se establece parecida remisión a la normativa estatal sancionadora de consumo en el art. 9, sobre infracciones y sanciones, del Decreto 229/2000, de 7 de noviembre, de la Junta de Extremadura, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios a domicilio⁵¹, donde se indica que cualquier incumplimiento a lo establecido en dicha disposición será calificado y sancionado como infracción en materia de consumo a tenor del art. 34 L.C.U. y de los arts. 3 y 5 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio.

1.7. ELABORACIÓN DEL PRECEPTO: AUSENCIA DE SUGERENCIAS Y ENMIENDAS

Curiosamente, en la elaboración de este precepto no se hizo ninguna observación ni sugerencia por parte del Consejo Económico y Social de Extremadura, ni tampoco se hicieron enmiendas por parte de los grupos parlamentarios al texto de este artículo del Proyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores

⁴⁹ D.O.E. n.º 42, de 8 de abril de 1995.

⁵⁰ D.O.E. n.º 22, de 22 de febrero de 1996.

⁵¹ D.O.E. n.º 132, de 14 de noviembre de 2000.

de Extremadura en la Comisión de Política Social de la Asamblea por lo que su redacción.

Sin embargo, en la fase previa, el Anteproyecto de Ley del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Extremadura que se llevó al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para su aprobación contenía un apartado⁵², ciertamente engorroso, sobre la oferta de premios o regalos, que fue suprimido, ya desde sus inicios, por el ejecutivo extremeño.

2. ORÍGENES DEL ART. 29 E.C.E.: ANÁLISIS COMPARATIVO DEL TEXTO DE SUS APARTADOS

Dedicado el Título III del E.C.E. a las *Infracciones y sanciones*, tras el capítulo I que desarrolla la materia dedicada a *Procedimiento y competencia*, se ubica este art. 29, sobre infracciones por alteración, adulteración, fraude o engaño, en el capítulo II, que contiene la *Tipificación de las sanciones*, siendo el primero de los cuatro que contiene el capítulo.

Tras el cotejo del art. 29 E.C.E. con el resto de las leyes autonómicas de protección de los consumidores y usuarios, y con las normas estatales, se contempla que la originalidad del precepto extremeño ha sido más bien escasa, pues ninguno de sus 11 apartados es de producción propia, siguiendo la mayor parte de ellos, casi literalmente, el texto que se contiene en el art. 25 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, además del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, y en menor medida lo establecido en la Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, en la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña, y el Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Comparando brevemente cada uno de los apartados que se contienen en este art. 29 con aquellos textos citados, se obtiene el resultado que se detalla en los párrafos que siguen.

El texto del apartado 1 del art. 29 E.C.E. sobre adulteración de los productos se ha tomado por el legislador extremeño, de manera literal, del apartado 1 del art. 25 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. No obstante, dicho tenor es casi idéntico al art. 48.1 de la Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid y variando muy poco respecto del apartado a) del art. 3 de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de

⁵² El apartado 10 del art. 29 del Anteproyecto, consideraba infracción: «La oferta de premios o regalos, si el coste de los mismos ha repercutido en el precio de la transacción, si se compensa la ventaja ofrecida o se disminuye la calidad o la cantidad del objeto principal de la transacción, y si, de cualquier otra forma, no recibe el consumidor y usuario, real y efectivamente lo que se le haya prometido en la oferta». Al suprimirse dicho apartado, los dos siguientes (antiguos 11 y 12) pasaron a numerarse con el 10 y el 11, con idéntico tenor, como el resto, tal como ha quedado en el texto definitivo transcrito al inicio.

los Consumidores de Cataluña, variando en ambos casos una o dos palabras. El precepto extremeño es igualmente muy parecido al art. 35 a) de la reciente Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias⁵³.

Además es igualmente casi idéntico que el art. 3.1.1 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, del que simplemente se ha sustituido la expresión «con fines fraudulentos» por la que consta en el precepto extremeño «en detrimento de sus cualidades», y añadiendo la palabra «o el origen» en su última frase, siendo idéntico el resto de la norma⁵⁴. Infracciones parecidas, aunque con diferente texto, se contienen en el art. 43.15 del Estatuto del Consumidor y Usuario de Aragón y en el art. 33.4 del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana.

El incumplimiento de la prohibición de comercializar determinados productos o la ausencia de autorización administrativa para ello que se contiene en el punto 2 del art. 29 E.C.E., es, también, absolutamente idéntico al art. 25.2 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, siendo muy similar, aunque con leves matices, que el texto del apartado b) del art. 3 de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña. El texto, por otra parte, se ha tomado igualmente, por parte de tales leyes, del Real Decreto 1945/1983 en cuyo art. 3.3.3 se describe el tipo infractor con levísimas alteraciones⁵⁵. El art. 5.c) de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña contiene una infracción similar, aunque con texto más breve.

El fraude sobre el origen, calidad, composición, cantidad, peso o medida, así como la información o publicidad que induzca a engaño o confusión se tipifica en el art. 29.3 E.C.E. que no se toma directamente de ninguna de las leyes autonómicas sino que se adopta el texto del art. 3.1.3 del Real Decreto 1945/1983, al que, simplemente, se le añade la expresión «productos» a los bienes y servicios de los que habla, y el término «bien» a los productos y servicios con los que

⁵³ «La elaboración, distribución, suministro o venta de bienes a los que se haya adicionado o sustraído cualquier sustancia o elemento para variar su composición, estructura, peso o volumen con fines fraudulentos, para corregir defectos mediante procesos o procedimientos que no estén expresa o reglamentariamente autorizados o para encubrir la inferior calidad o alteración de los productos utilizados».

⁵⁴ Dicho art. 3.1.1 tiene el siguiente tenor: «La elaboración, distribución, suministro o venta de bienes a los que se haya adicionado o sustraído cualquier sustancia o elemento para variar su composición, estructura, peso o volumen *con fines fraudulentos*, para corregir defectos mediante procesos o procedimientos que no estén expresa y reglamentariamente autorizados o para encubrir la inferior calidad o alteración de los productos utilizados». Lo subrayado diferencia éste del precepto extremeño.

⁵⁵ Indica el reglamento estatal en su art. 3.3.3 que se considera como infracción de consumo: «El incumplimiento de las disposiciones administrativas sobre prohibición de elaborar y/o comercializar determinados productos y la comercialización o distribución de aquéllos que precisen autorización administrativa, y en especial su inscripción en el Registro General Sanitario, sin disponer de la misma».

termina el precepto⁵⁶. No obstante, el texto más parecido es el que se contiene en el apartado 15 del art. 43 del Estatuto del Consumidor y Usuario de Aragón.

El apartado 4 del art. 29, que califica como fraude el incumplimiento de las condiciones de calidad, intensidad o naturaleza de la prestación de servicios, se adopta, de manera literal, sin cambio alguno, del art. 3.1.4 del Real Decreto 1945/1983⁵⁷, sin embargo, el apartado 17 del art. 43 del Estatuto del Consumidor y Usuario de Aragón contiene un texto casi idéntico al variar únicamente, respecto del extremeño y el estatal, el verbo final que cierra la norma que allí expresa «se ofrecen», cuando en los dos idénticos indican «se ofrezcan». Por otra parte, y tal vez con más acierto, en las demás normas autonómicas que contienen un tipo similar se elimina la expresión «fraude» que aparece en el texto estatal reglamentario y en el extremeño del que se toma, para considerar infracción, simplemente, el «incumplimiento en la prestación de todo tipo de servicios», tal como ocurre en el apartado e) del art. 3 de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña, el art. 41.1 de la ley madrileña o el art. 25.5 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. Tal vez sea más clara la demostración de una conducta infractora cuando se exige el mero incumplimiento, como ocurre en estas leyes y más complicado el demostrar el «fraude» que exige el precepto extremeño.

En materia de reparación de bienes de consumo duraderos, se califica como infracción los incumplimientos sobre asistencia técnica o inexistencia de piezas de repuesto en el punto 5 de este art. 29 E.C.E., cuyo texto ha sido transcrito del que se contiene en el apartado 6 del art. 25 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, al que, como en otras ocasiones, tan sólo se le añade la expresión «productos» junto al sustantivo bienes, sin que se modifique más el tenor del precepto murciano. Éste ha sido tomado del art. 3.1.5 del Real Decreto 1945/1983, aunque su texto difiere ligeramente⁵⁸. Una conducta similar, aunque más amplia, se tipifica en el apartado 16 del art. 43 del Estatuto del Consumidor de Aragón.

La no asunción o incumplimiento de las condiciones de la garantía que se entrega con los bienes adquiridos, recogida como infracción en el art. 29.6

⁵⁶ El texto del Real Decreto, en su art. 3.1.3 expresa que será infracción: «El fraude en cuanto al origen calidad, composición cantidad, peso o medida de cualquier clase de bienes o servicios destinados al público, o su presentación mediante determinados envases, etiquetas, rótulos, cierres, precintos o cualquier otra información o publicidad que induzca a engaño o confusión o enmascare la verdadera naturaleza del producto o servicio».

⁵⁷ Se dispone al respecto en este art. 3.1.4 del Real Decreto 1945/1983 que será infracción: «El fraude en la prestación de toda clase de servicios, de forma que se incumplan las condiciones de calidad, cantidad, intensidad o naturaleza de los mismos, con arreglo a la categoría con que éstos se ofrezcan».

⁵⁸ Indica el art. 3.1.5 que será infracción por adulteración, alteración o fraude en los bienes de consumo: «El fraude en la garantía y en el arreglo o reparación de bienes de consumo duradero por incumplimiento de las normas técnicas que regulen las materias o por insuficiencia de la asistencia técnica en relación con la ofrecida al consumidor en el momento de la adquisición de tales bienes».

E.C.E., es de idéntica factura que el art. 25.6 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, aunque la ley extremeña, como viene siendo habitual, añade «productos» a los bienes y servicios que contiene aquélla. Como texto más próximo en el contenido, que no en la forma literal, se considera infracción la vulneración de la garantía ofrecida y la prestación de la garantía defectuosa, según el art. 49, en sus apartados 2 y 3, de la ley de consumidores de la Comunidad de Madrid. Finalmente, con una conducta punible similar al texto extremeño puede citarse el punto 3.f) de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña.

Complemento del apartado anterior, y tal vez debería haberle precedido, es el 7 del art. 29 E.C.E. sobre la no entrega del documento de garantía, o la entrega de aquella que no respeta el contenido mínimo de la misma que se establece legalmente. Nuevamente se transcribe aquí, con plena literalidad, el apartado 8 del art. 25 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, a la que sigue el texto extremeño, añadiendo únicamente, como ya es costumbre, la expresión «productos» a la de bienes que aparece en el texto del que se toma. Con diferente texto, contiene la misma infracción, o muy parecida, el art. 50.7 de la ley madrileña del consumidor.

El más extenso de los apartados del art. 29, el octavo, referido a la publicidad o información sobre productos que no se correspondan con la realidad de los mismos, toma su tenor, de manera idéntica, a los textos contenidos en el punto g) del art. 3 de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña y en el apartado noveno del art. 25 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, sin que aquí haya alteración, ni añadido de clase alguna, pues la dicción de los tres textos es literal de inicio a fin. En parecidos términos, aunque con diferente redacción, se establece una infracción similar en el apartado 3 del art. 50 de la Ley de la Comunidad de Madrid.

La indicación de procedencia o de cualquier otra clase, en el envase o la publicidad, que se correspondan con la realidad, suponen una infracción tipificada en el apartado 9 del art. 29 E.C.E., cuyo texto se ha tomado, literalmente, del art. 25.10 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, aunque con una mínima diferencia: el precepto murciano termina con la expresión «consumidores y usuarios» y el extremeño finaliza, simplemente, con el texto «consumidores» haciendo desaparecer la conjunción copulativa y el sustantivo que le siguen. El Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, contiene esta infracción con texto prácticamente igual, con ligeros matices, en su art. 4.3.3 sobre infracciones por fraude en materia de defensa de la calidad agroalimentaria⁵⁹.

El no ofrecer la garantía o hacerlo de manera disminuida, de los productos entregados como premio u obsequio se establece como infracción en el art. 29.10

⁵⁹ Según este precepto, 4.3.3, se considera infracción de esta índole: «El utilizar en las etiquetas, envases o propaganda, nombres, indicaciones de procedencia, clase de producto o indicaciones falsas que no correspondan al producto o induzcan a confusión en el usuario».

E.C.E., cuyo texto se toma, literalmente, del art. 25.12 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, al que se adiciona el sustantivo «productos», junto la habitual expresión de bienes o servicios. Texto casi idéntico, con muy ligeras modificaciones, aunque con igual sentido, se contiene en el apartado j) del art. 3 de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña, cambiándose el sustantivo premio por el de regalo y sin que se haga referencia a los servicios obsequiados, sino tan sólo a los bienes.

Finalmente, el apartado 11 del art. 29 E.C.E., sobre la disminución de las prestaciones cuando se ofrezcan mejores condiciones en los productos, contiene un texto idéntico, sin alteración alguna, al que se recoge en el apartado 13 del art. 25 del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia. Por otra parte, dicho texto es muy parecido al contenido en el punto k) del art. 3 de la Ley sobre Disciplina del Mercado y Defensa de los Consumidores de Cataluña.

3. CONTENIDO MATERIAL: LAS CONDUCTAS INFRACTORAS

Aunque bajo el nexo común de referirse a infracciones basadas en la alteración, adulteración, fraude o engaño por parte de los productores, distribuidores, empresarios o profesionales, los 11 apartados de los que se compone el art. 29 E.C.E.⁶⁰ recogen conductas muy diversas por lo que, para una mayor cla-

⁶⁰ «Art. 29. Infracciones por alteración, adulteración, fraude o engaño.

Son infracciones por alteración, adulteración, fraude o engaño las siguientes:

1. La elaboración, la distribución o el suministro y la venta de productos o bienes a los que se haya adicionado o sustraído cualquier sustancia o elemento para variar su composición, su estructura, su peso o su volumen, en detrimento de sus cualidades, para corregir defectos mediante procesos o procedimientos no autorizados, o para encubrir la inferior calidad, la alteración o el origen de los productos utilizados.
2. El incumplimiento de las disposiciones administrativas sobre la prohibición de comercializar, distribuir o suministrar determinados productos, bienes o servicios, y la comercialización, distribución o suministro de los que precisen autorización administrativa y no la posean.
3. El fraude en cuanto al origen, calidad, composición, cantidad, peso o medida de cualquier clase de productos, bienes o servicios destinados al público, o su presentación mediante determinados envases, etiquetas, rótulos, cierres, precintos o cualquier otra información o publicidad que induzca al engaño o confusión o enmascare la verdadera naturaleza del producto, bien o servicio.
4. El fraude en la prestación de toda clase de servicios, de forma que se incumplan las condiciones de calidad, cantidad, intensidad o naturaleza de los mismos, con arreglo a la categoría con que éstos se ofrezcan.
5. El incumplimiento de la normativa vigente en materia de reparación de productos o bienes de consumo duraderos, la insuficiencia de asistencia técnica o inexistencia de piezas de repuesto dentro de las exigencias dispuestas por la normativa vigente.
6. La no asunción o incumplimiento de la garantía entregada al consumidor en el momento de la adquisición de productos, bienes y servicios.
7. La no entrega de garantía escrita o entrega de garantía escrita que no respete los requisitos mínimos, dispuestos por la normativa vigente, en la adquisición de productos, bienes o suministro de servicios que obligatoriamente conlleven su entrega.

ridad, se comentarán brevemente cada uno de los mismos de manera independiente.

3.1. LA ADULTERACIÓN DE LOS PRODUCTOS Y SU COMERCIALIZACIÓN

En el primer apartado se castigan diversas conductas: fabricar, distribuir, suministrar o vender productos que hayan sido alterados, tanto por añadirse como por detraer del mismo sustancias o elementos con una de las siguientes finalidades: a) para alterar su composición, su estructura, su peso o su volumen, siempre que pierda calidad dicho bien; b) con la pretensión de corregir los defectos del producto a través de procesos no permitidos; o c) para encubrir calidad inferior, la alteración o el origen de los productos que se han utilizado.

Según su tenor, estas infracciones pueden ser cometidas por todos los que intervienen en el proceso de la cadena de consumo, excepto, naturalmente, por su destinatario final, esto es, desde el fabricante, pasando por el distribuidor, suministrador o simple vendedor de bienes, al margen de quien realmente haya realizado la adulteración del producto. Es decir, que al margen de la culpabilidad del resto de los miembros de la cadena de consumo, se castiga al comerciante, por ejemplo, por vender un producto que, tal vez, haya sido manipulado indebidamente por el distribuidor o que haya sido adulterado por el propio fabricante.

La infracción trata de proteger tanto el derecho a la salud y seguridad de los consumidores como el derecho a la protección de sus legítimos intereses económicos reconocido en los apartados 1 y 2 del E.C.E.

Al margen de los antecedentes ya expuestos de este apartado, el tipo infractor es aplicable también a los productos agroalimentarios para el cual existe una previsión específica en el art. 4.3.1 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio⁶¹,

-
8. La oferta de productos, bienes o servicios mediante publicidad o información, de cualquier clase y por cualquier medio, en que se les atribuya calidades, características, comprobaciones, certificaciones o resultados que difieran de los que realmente tienen o puedan obtenerse, y toda la publicidad que, de cualquier forma, incluida la presentación de los mismos, induzca a error o sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige.
 9. La utilización en las etiquetas, envases o propaganda de nombres, clase, indicaciones de procedencia u otras que no correspondan al producto, bien o servicio, e induzcan a confusión al consumidor.
 10. La falta de garantía de los productos, bienes o servicios ofrecidos como premio u obsequio, o la minoración de la misma respecto a la que es exigible según la normativa vigente para los mismos tipos de productos, bienes o servicios que los obsequiados.
 11. La minoración en las prestaciones cuando se ofrezcan mejores condiciones y formas de pago de los productos, bienes o servicios».

⁶¹ Dispone este precepto que son infracciones por fraude: «La elaboración de medios de producción, productos agrarios y alimentarios, mediante tratamientos o procesos que no estén autorizados por la legislación vigente, así como la adición o sustracción de sustancias o elementos que modifiquen su composición con fines fraudulentos».

sobre el que el Tribunal Supremo se pronunció en la sentencia de 24 de febrero de 1995, de la Sección 7.^a de la Sala de lo Contencioso-administrativo⁶².

3.2. LA COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS SIN AUTORIZACIÓN

En el apartado 2 de este art. 29 la conducta infractora consiste en no cumplir determinadas disposiciones administrativas que establezcan la prohibición de comercializar, distribuir o suministrar productos, bienes o servicios, en dos supuestos: a) porque dichas actividades estén prohibidas; o b) porque no se esté en poder de la autorización administrativa que se precisa para ello.

La normativa a la que se alude es ingente y, mayoritariamente, de carácter estatal, pues en ella se regulan, básicamente, las prohibiciones y autorizaciones tal como determina el art. 4.1.c) L.C.U. que se remite a los reglamentos reguladores de los productos, entre otros aspectos, para la regulación de «los procedimientos o tratamientos usuales de fabricación, distribución y comercialización permitidos, sujetos a autorización previa o prohibidos».

En este sentido regula esta materia el art. 37 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, exige para la realización de determinadas ventas especiales que se regulan en el título III de la misma⁶³ una preceptiva autorización por parte de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas e inscribirse en el Registro que pueda establecerse al efecto. Respecto del segundo inciso del art. 34.2 E.C.E. referente a la autorización de comercialización y distribución, esta Ley determina el régimen de autorización administrativa para los grandes establecimientos⁶⁴ en el art. 2.3 y en el art. 6 regula las licencias comerciales para el ejercicio de la actividad comercial por los mismos.

⁶² R.J. (Aranzadi) n.º 1995/1601, dictada en el recurso de casación 746/1993, ponente Sr. Cáncer Lalanne. Según su Fundamento Jurídico Primero el recurso se interpuso «frente al Acuerdo del Consejo de Ministros, del 31 de enero de 1989, que le había impuesto la sanción de multa de 11.866.283 ptas., en consideración a que según visitas de inspección giradas los días 18 de junio de 1986 y 27 y 30 de marzo de 1987, se había comprobado que en la clarificadora de aceite que el actor tiene en Aznalcazar destinada a la recuperación de aceite para uso industrial, se obtiene aceite a partir de turbios adquiridos a almazaras, refinerías y envasadoras de aceite combustible, utilizando como materias primas tierra filtrante usada, borras de aceite, residuos de filtros, fondos y bajos de depósito y papeles empleados en el filtrado. Los aceites así obtenidos se venden con posterioridad a refinerías de aceite con destino al consumo humano, como aceite de orujo, semillas de oliva semirrefinado», declarando el Tribunal Supremo la correcta aplicación del tipo infractor y la conformidad a Derecho de la sanción.

⁶³ Precisan esta autorización administrativa la venta a distancia, venta automática, venta ambulante o no sedentaria y venta en pública subasta.

⁶⁴ Dispone el art. 2.3 de la Ley 7/1995, de 15 de enero: «Las Comunidades Autónomas establecerán los requisitos, en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento. En todo caso, tendrán esta consideración, a efectos de las autorizaciones y de lo establecido en la normativa mercantil, los establecimientos comerciales, que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados».

Por su parte, el art. 65.1.a) de la misma Ley estatal considera infracción grave la ausencia de autorización o registro para ejercer las actividades comerciales cuando legalmente se precisa⁶⁵. La no exhibición de la autorización, cuando ya ha sido obtenida, se considera infracción leve⁶⁶ en el art. 64.1.a).

Esta infracción, que se incardina, como antes se vio, en el art. 3.3.3 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, ha sido estudiada por la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1990 (sección 5.^a), en un supuesto en el que se sancionó por distribución y venta de material audiovisual cuyo contenido sea reproducible en la pantalla de un aparato receptor de uso particular, sin la correspondiente licencia⁶⁷, plenamente aplicable al tipo estudiado.

La prohibición de comercializar determinados productos a algún grupo determinado de consumidores también se encuentra en el Derecho extremeño en alguna disposición como la Ley 4/1997, de 10 de abril, de Extremadura, de medidas de prevención y control de la venta y publicidad de bebidas alcohólicas para menores de edad⁶⁸, aunque la misma contiene un régimen sancionador propio recogiendo en sus arts. 10, 11 y 12 las conductas infractoras, todas referidas a la comercialización o publicidad de bebidas alcohólicas a menores, que pueden ser objeto de sanción.

⁶⁵ Es infracción grave: «a) Ejercer una actividad comercial sin previa autorización en el caso de que ésta fuera preceptiva, o sin estar inscrito en el correspondiente Registro especial, o no realizar las comunicaciones o notificaciones a la administración comercial exigidas por la normativa vigente».

⁶⁶ Dispone el precepto que «tendrán la consideración de infracciones leves: a) No exhibir la necesaria autorización, homologación o comunicación en la forma legal o reglamentariamente establecida».

⁶⁷ R.J. (Aranzadi) n.º 1990/2670, ponente Sr. Reyes Monterreal, donde se confirmó la sanción como expresa su Fundamento de Derecho 3.º: «Entrando ya en el examen de la infracción que tipifica el art. 3.º apartado 3.3.3 del Real Decreto 1945/1983, en relación con el art. 5.º del Decreto 233/1971 ha de ponerse de manifiesto que dicha infracción queda tipificada como la distribución y venta de material audiovisual sin la correspondiente licencia, sin extender más allá los límites de la misma y concretamente sin exigir que dicha licencia figure impresa, o de cualquier otro modo, en las carátulas de las películas para comercialización en vídeo. Es, por tanto, la ausencia de licencia lo que determina la comisión de la infracción en cuestión y aunque “los hechos que figuren recogidos en las actas de la inspección se presumirán ciertos, salvo que del conjunto de las pruebas que se practiquen resulte concluyente lo contrario” conforme al art. 17.3 del Real Decreto 1945/1983, que consagra la presunción “iuris tantum” de certeza de las actas de la inspección es lo cierto que en el supuesto ahora enjuiciado ni en el acta de la inspección, documento dotado de fuerza probatoria ni en ningún momento ulterior del procedimiento administrativo sancionador ha quedado probado por la Administración que la recurrente careciera de la licencia en cuestión, ya que dicho elemento de hecho no ha sido objeto de prueba en ningún momento. Por ello, y prescindiendo de otras consideraciones, la falta prueba de la ausencia de licencia determina, en virtud de la aplicación del principio constitucional de presunción de inocencia consagrado en el art. 24 de la Constitución, que por la Sala se aprecie que la recurrente no ha cometido la infracción que se le imputa».

⁶⁸ D.O.E. n.º 57, de 17 de mayo de 1997.

3.3. FRAUDE EN EL ORIGEN COMPOSICIÓN, CALIDAD, CANTIDAD, PESO O MEDIDA: INFORMACIÓN FRAUDULENTO O ENGAÑOSA

El tercer apartado de art. 29 E.C.E. se refiere al incumplimiento de la obligación de información pues se trata una conducta fraudulenta mediante consistente en afirmar, en los envases, la presentación, las etiquetas, los rótulos o la publicidad, determinados aspectos del producto referidos a su origen, calidad, composición, cantidad o medida, que tenga como consecuencia, respecto de la verdadera naturaleza del producto: a) la inducción al engaño; b) la confusión; y c) la ocultación.

Aquí se trata de perseverar del derecho a la información del consumidor y usuario reconocido por el art. 3.3 E.C.E. que tienen derecho a que sea completa, veraz y objetiva sobre las características esenciales de los bienes y servicios que se le ofrecen para que puedan realizar una elección consciente y racional de aquellos y utilizarlos de manera segura y satisfactoria, según precisa el art. 11 E.C.E. que desarrolla el contenido de este derecho.

La conducta que describe este apartado se encuentra encuadrada no sólo en el art. 3.1.3 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, donde tiene su antecedente, como ya se comentó, sino en diversos preceptos del mismo Reglamento como el art. 3.1.2 y el art. 4.1.4, ambos, de muy parecida factura⁶⁹. Sobre estos dos apartados el Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse, a través de la Sección 4.ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo, en la sentencia 23 de abril de 1994, que declaró válida una sanción a una discoteca por parte de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Comunidad de Madrid⁷⁰.

⁶⁹ Según el primero de ellos, es infracción en materia de protección al consumidor: «La elaboración, distribución, suministro o venta de bienes cuando su composición o calidad no se ajuste a las disposiciones vigentes o difiera de la declarada y anotada en el Registro correspondiente». Por su parte, el segundo, tipifica como infracción por fraude: «La falsificación de productos y la venta de los productos falsificados».

⁷⁰ R.J. (Aranzadi) n.º 1994/4129, ponente Sr. Reyes Monterreal, dictada en el recurso de casación 9792/1990, que fue desestimado, cuyos hechos fueron: «En la resolución del presente recuso jurisdiccional requiere el análisis de los siguientes hechos, deducidos del expediente administrativo y de las alegaciones de las partes: a) El 19 de noviembre de 1986, funcionarios del Ayuntamiento de Madrid se personan en los locales de la discoteca "Play Girl, S.A." en donde toman muestras del contenido de una botella abierta de gúisqui J.B., levantándose la oportuna acta en la que se hacía constar que en la etiqueta de la botella constaba: "43°; vol. 75 cl". b) Analizado el producto, el laboratorio oficial emite su informe el 16 de enero de 1987 según el cual se concluía que la muestra analizada no era conforme con lo previsto en el art. 22 del Decreto 644/1973 y que no reunía las características analíticas correspondientes al gúisqui JB genuino, que tiene 40°. c) El 5 de febrero de 1987 se dicta providencia de incoación del expediente sancionador y nombramiento de instructor el cual formula pliego de cargos en 16 de marzo de 1987, que es comunicado al recurrente, el cual presenta alegaciones el 6 de abril de 1987 afirmando que los aromas es posible que hayan desaparecido por el tiempo que la botella lleva abierta y que en la etiqueta consta que la graduación alcohólica de su contenido era de 40° y no de 43° como se recogió en el acta. d) Remitido el expediente a la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Comercio y Consumo de dicha Comunidad dicta Resolución en 23 de mayo de 1988 por la que se impone al recurrente la sanción de 501.000 pesetas, contra la que presenta Recurso de alzada el 22 de junio siguiente que es desestimado por Resolución de 6 de julio de 1989 del Consejero de Economía».

3.4. SERVICIOS FRAUDULENTOS

Se trata, en apartado 4, de una conducta fraudulenta consistente en el incumplimiento, por parte del profesional o empresario, de las condiciones de calidad, cantidad, intensidad o naturaleza de los servicios según la categoría que se hayan ofrecido.

La prestación de los servicios de manera fraudulenta supone, desde luego, y al margen de los posibles daños a la salud y seguridad de los consumidores y usuarios, un ataque al derecho a la protección de los legítimos intereses económicos que reconoce el art. 3.2 E.C.E. Hay que tener presente, en esta materia, la existencia del ya citado Decreto 229/2000, de 7 de noviembre, de la Junta de Extremadura, por el que se regulan los derechos de los consumidores y usuarios en la prestación de servicios a domicilio donde se contienen diversas normas sobre la forma de realizarlos. En este sentido, la infracción a lo dispuesto en dicho Decreto puede sancionarse a tenor este apartado 4 del art. 29 E.C.E. en la medida que tal conducta pueda subsumirse en el mismo.

Respecto de las obligaciones de los prestadores de servicios hay que tener presentes el Decreto 229/2000, de 7 de noviembre, de la Junta de Extremadura, por el que se regulan los derechos de los consumidores. Igualmente, puede calificarse de prestación de servicios los realizados por las agencias de viajes, existiendo normativa extremeña al respecto mediante el Decreto 119/1998, de 6 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las Agencias de Viajes de Extremadura⁷¹, aunque, en materia de infracciones y sanciones, se remite en su art. 31 a lo dispuesto en la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura⁷².

La existencia de vicios en la construcción de viviendas, a margen de las relaciones privadas entre la empresa constructora y los adquirientes de las viviendas, ha sido considerado como prestación de servicios fraudulentos por la importante sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1997 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a), integrándose el tipo infractor contenido en el art. 3.1.4 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio en relación con el art. 34.4 L.C.U.⁷³.

⁷¹ D.O.E. n.º 119, de 17 de octubre de 1998. Un interesante estudio sobre la responsabilidad de las agencias de turismo en Extremadura cuando no cumplen los servicios contratados, donde se analizan diversas disposiciones del Decreto extremeño 119/1998, de 6 de octubre, puede verse en Castilla Barea, M., «La responsabilidad sobrevenida por incumplimiento en los contratos celebrados con las agencias de viajes en la Comunidad Autónoma de Extremadura», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 18, 1999, pág. 387 y ss.

⁷² D.O.E. n.º 50, de 29 de abril de 1997. Los arts. 71 a 78 de esta Ley contienen la tipificación de las infracciones en materia de turismo y servicios turísticos en Extremadura.

⁷³ R.J. (Aranzadi) 1997/6466, ponente Sr. Martí García, dictada en el recurso de casación 744/1995, donde se confirmó la sanción a la constructora Ferrovial, S.A., lo que se justifica en su Fundamento 5.º: «de una parte no cabe desconocer la condición de consumidores y usuarios, como reconoce la sentencia apelada en su fundamento tercero, a los denunciados en cuanto adquirientes de viviendas, a luz de la definición que al respecto da en sentido positivo, el apartado 1 y apartado 2 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, y en sentido negativo el apartado 3, y siendo ello así, podían instar

3.5. INFRACCIONES SOBRE ASISTENCIA TÉCNICA

Tres son las actividades que se reprimen en el punto 5 del art. 29, relacionadas entre sí, pero diferentes cada una de ellas: a) incumplir las reglamentaciones sobre reparación de productos o bienes de consumo de uso duradero; b) carecer o ser insuficiente la asistencia técnica respecto de tales bienes; y c) la falta de piezas de repuesto de los productos para los que se precisa y durante el plazo establecido reglamentariamente.

A este respecto el art. 10.1.j) E.C.E., dentro del ámbito de la protección de los derechos económicos y sociales de los consumidores establece de manera directa: «La prohibición de comercialización de productos en que no se asegure la existencia de repuestos y el adecuado servicio técnico cuando sea obligatorio».

Con carácter general dispone el apartado 5 del art. 11 L.C.U. establece expresamente que en los bienes de naturaleza duradera, el consumidor o usuario «tendrá derecho a un adecuado servicio técnico y a la existencia de repuestos durante un plazo determinado». Se completa lo anterior con lo establecido en el párrafo primero del art. 12.3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, que determina para este tipo de bienes duraderos, que: «El productor, o, en su defecto, el importador, garantizará, en todo caso, frente a los compradores, la existencia de un adecuado servicio técnico para los bienes de carácter duradero que fabrica o importa así como el suministro de piezas de repuesto durante un plazo mínimo de cinco años a contar desde la fecha en que el producto deje de fabricarse».

La normativa sectorial, de carácter estatal, en materia de reparaciones y asistencia técnica se encuadra básicamente en dos importantes reglamentos, por una

la actuación de la Administración en defensa de los derechos básicos, que define el art. 2 y que incluye entre otros los económicos y sociales, como también ampliamente ha valorado la sentencia apelada, y ello prescindiendo, de que la construcción estuviere en período de garantía y que se podría entender que tenían expedida la vía civil, pues esta garantía y protección que establece la Ley 26/1984 citada, lo es a más y al margen de las acciones civiles o penales que procedan, como señaló la sentencia apelada y aparece expresamente descrito en el art. 32 de la citada Ley; de otra, porque es también obligado estimar que los hechos acreditados en el expediente, aparecen tipificados en el art. 3.1.4 del Real Decreto 1945/1983, más atrás citado, que sanciona el fraude en la prestación de otra clase de servicios, de forma que se incumplen las condiciones de realidad, calidad, intensidad o naturaleza de los mismos..., pues, en ese concepto se han de incluir las deficiencias o defectos en la construcción advertidos, en cuanto afectan a las condiciones de calidad e impiden o dificultan el uso a que por su naturaleza están destinados, como adecuadamente había valorado la sentencia apelada, sin que a ello afecte la falta de prueba que se dice existe sobre la intención fraudulenta, pues el fraude a que la norma se refiere, como elemento interno que es, se ha de deducir a partir del resultado y por la prueba de presunciones, como adecuada y ampliamente valoró la sentencia apelada, fundamento tercero; y por último porque la alegación sobre la falta de prueba de que de esos hechos era responsable la Constructora, no altera las valoraciones de la sentencia apelada, pues además de que era la Constructora la obligada a entregar el bien en las condiciones de uso y habitabilidad, inherentes a su naturaleza, ya la Sala de Instancia valoró adecuadamente las pruebas practicadas y el efecto de las que no lo fueron, y en todo caso, respecto a las no practicadas, no se ha hecho aquí petición alguna, cuando la Ley de la Jurisdicción lo permitía, art. 100 y era obligado su petición para que se pudieran valorar».

parte, el Real Decreto 1457/1986, de 10 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes⁷⁴. El extenso art. 9 de este reglamento contiene la regulación de las piezas de repuesto⁷⁵ que han de utilizarse en las reparaciones de vehículos en los talleres, y el art. 16 establece el régimen aplicable a las reparaciones y la garantía de las mismas.

Por otra parte, la otra reglamentación en esta materia que afecta a los consumidores y usuarios es el Real Decreto 58/1988, de 29 de enero, sobre protección de los derechos del consumidor en el servicio de reparación de aparatos de uso doméstico, en cuyo art. 1.2 se define qué es el servicio de asistencia técnica, en el art. 4 se regula el régimen de las piezas de repuesto y en el 6 la garantía de las reparaciones.

En el ámbito extremeño se contienen las obligaciones en materia de asistencia técnica en la reparación de vehículos en el Decreto 40/1999, de 23 de marzo, por el que se regulan determinados derechos de los usuarios de talleres de reparación de vehículos automóviles⁷⁶, cuyo incumplimiento puede suponer una infracción por este apartado del art. 29 E.C.E.

La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1998 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3.ª), estudia el supuesto en el que se impuso una sanción por fraude en la reparación de bienes duraderos, en concreto, por la comisión continuada en la reparación de aparatos frigoríficos⁷⁷, conducta que

⁷⁴ B.O.E. n.º 169, de 16 de julio de 1986.

⁷⁵ Según se dispone en dicho precepto todos los elementos, piezas o conjuntos que los talleres utilicen en sus reparaciones deberán ser nuevos y adecuados al modelo de vehículo objeto de reparación con ciertas excepciones cuando lo acepte por escrito el cliente y autorizadas expresamente por el Ministerio de Industria y Energía, según establece su apartado 1. El siguiente prohíbe a todos los talleres, sea cual fuere su clasificación, instalar en los vehículos automóviles, piezas, elementos o conjuntos cuya utilización no este permitida por lo dispuesto en el Código de la Circulación. El apartado 3 exige que las piezas, elementos o conjuntos que los talleres utilicen en sus reparaciones lleven fijada de manera legible e indeleble la marca del fabricante, si este requisito es exigido por la legislación específica. Asimismo deberán llevar además la contraseña de homologación en el caso que por disposición del Ministerio de Industria y Energía sea obligatoria. En el 4 que el pequeño material (arandelas, pasadores, etc.), que por su configuración o tamaño no permita fijar sobre el la marca del fabricante, deberá poder identificarse por la marca del mismo fijada en etiquetas, marchamos o en el estuche o paquete que lo contenga. Según el 5 cada taller que efectúe la reparación está obligado a presentar al cliente, y a entregarle al termino de la misma, salvo manifestación expresa de este, las piezas, elementos o conjuntos que hayan sido sustituidos. El 6 dispone que los talleres están obligados a tener a disposición del público justificación documental que acredite el origen y precio de los repuestos utilizados en las reparaciones. Y finalmente, se prohíbe toda sustitución innecesaria de piezas, cuando ello suponga un incremento de costo para el usuario o una posible degradación del vehículo que se repara.

⁷⁶ D.O.E. n.º 41, de 8 de abril de 1999.

⁷⁷ R.J. (Aranzadi) 1998/10471, ponente Sr. Escusol Barra, dictada en el recurso de casación 4794/1991, donde se confirmó la sanción de un millón de pesetas, haciendo la siguiente consideración en su Fundamento de Derecho 3.º: «Las infracciones en la materia que nos ocupa se calificarán –dice el art. 35 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios– como leves, graves y muy graves, atendiendo los criterios de riesgo para

se halla tipificada en el art. 34.4 de la L.C.U., en el art. 3.1.5 del Real Decreto 1945/1983m de 22 de junio.

3.6. INCUMPLIMIENTO DE LA GARANTÍA DEL CONSUMIDOR

La garantía que necesariamente el empresario o profesional ha de poner a disposición de los consumidores y usuarios respecto de los bienes de naturaleza duradera, junto con la entrega material de los mismos, puede ser objeto de la infracción contenida en el apartado 6 en dos supuestos: a) cuando el fabricante o importador no asuma dicha garantía; y b) cuando la incumpla.

La exigencia de una garantía se establece en el art. 10.1.f) E.C.E. que la exige como contenido del derecho a la protección de los intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios en Extremadura⁷⁸ donde se determina el contenido mínimo que deberá reunir dicha garantía.

Respecto de la legislación estatal, aplicable aquí plenamente, el art. 11.2 L.C.U. establece el régimen jurídico de la garantía formalizada por escrito cuyo contenido mínimo deberá incluir el objeto, el garante, el titular de la misma, los derechos de éste y el plazo de duración de la garantía⁷⁹, así como los derechos que ostentará, como mínimo, el titular de dicha garantía⁸⁰.

la salud, posición en el mercado infractor, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, gravedad de la alteración social producida, generalización de la infracción y la reincidencia. Las infracciones continuadas cometidas como consecuencia de la actividad de "Ate" y "Servites", aparecen tipificadas en el art. 34.4 de la Ley de Consumidores y Usuarios, que contempla como infracciones el incumplimiento de las condiciones que correspondan a su naturaleza o la garantía, arreglo o reparación de bienes duraderos y, en general cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del producto o servicio. Tal precepto legal se corresponde, en esencia, con lo dispuesto en el art. 3.1, apartados 4 y 5 del Real Decreto 1945/1983. De ahí que la sentencia apelada afirme que la Ley 26/1984 en su segunda disposición final, asume la legalidad sancionadora del Real Decreto 1945/1983».

⁷⁸ Determina este precepto que las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura velarán por: «La formulación del documento de garantía, cuando sea obligatorio de conformidad con la legislación vigente, que incluirá, al menos, el objeto de la garantía, la identificación del garante y el titular de la garantía, los derechos del titular, el plazo de duración y las exclusiones de esa garantía».

⁷⁹ Este régimen se contiene en el apartado 2 del art. 11 L.C.U., según el cual: «En relación con los bienes de naturaleza duradera, el productor o suministrador deberá entregar una garantía que, formalizada por escrito, expresará necesariamente: a) El objeto sobre el que recaiga la garantía. b) El garante. c) El titular de la garantía. d) Los derechos del titular de la garantía. e) El plazo de duración de la garantía».

⁸⁰ En el apartado 3 del art. 11 L.C.U. se expresan estos derechos mínimos que ha de reunir la misma: «Durante el período de vigencia de la garantía, el titular de la misma tendrá derecho como mínimo a: a) La reparación totalmente gratuita de los vicios o defectos originarios y de los daños y perjuicios por ellos ocasionados. b) En los supuestos en que la reparación efectuada no fuera satisfactoria y el objeto no revistiese las condiciones óptimas para cumplir el uso a que estuviere destinado, el titular de la garantía tendrá derecho a la sustitución del objeto adquirido por otro de idénticas características o a la devolución del precio pagado».

En cuanto al plazo mínimo de la garantía de los bienes de uso duradero se establece en seis meses en el art. 12.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista⁸¹.

Pero no sólo se aplican tales plazos de garantía de seis meses, sino también los que establece la legislación civil sobre las edificaciones y el concepto de ruina de las mismas, así, la interesante sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 7 de junio de 1999, confirmó la sanción impuesta por el Gobierno de Cantabria a una empresa constructora por defectos en unas viviendas que fueron vendidas a consumidores al ser bienes de naturaleza duradera, tomando como plazo de la misma el de diez años que se contiene en el art. 1591 del Código civil por incumplir su obligación de entregar lo vendido en perfecto estado⁸², recurriendo al art. 3.1.5 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, para tipificar la infracción.

3.7. FALTA DE ENTREGA DE LA GARANTÍA

Complemento de la conducta anterior acerca de la garantía es este apartado 7 del art. 29 E.C.E., pues si allí se refería al incumplimiento o no asunción de las condiciones de la misma, ahora se trata, simplemente, de una de las dos siguientes conductas: a) la falta de entrega del documento donde conste dicha garantía, o b) la entrega de un documento de garantía que no respete los requisitos mínimos que la ley vigente exige para ella respecto de determinados bienes de naturaleza duradera.

El último inciso del art. 10.1.f) E.C.E. establece que: «El documento de garantía se formalizará siempre por escrito y se hará entrega del mismo al consumidor», por lo que la infracción que regula el art. 29.7 E.C.E. viene a castigar el incumplimiento de este deber que tutela del derecho del consumidor a la protección de sus intereses económicos y sociales.

⁸¹ Según dicho precepto: «El plazo mínimo de la garantía, en el caso de bienes de carácter duradero, será de seis meses a contar desde la fecha de recepción del artículo que se trate, salvo cuando la naturaleza del mismo lo impidiera y sin perjuicio de las disposiciones legales o reglamentarias específicas para bienes o servicios concretos».

⁸² Sentencia n.º 1308/1998 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, ponente Sr. Barcelona Llop, R.J.C.A. (Aranzadi) 1999/2662. Justifica la sentencia la aplicación de tal precepto civil el último párrafo de su Fundamento de Derecho 3.º de la siguiente forma: «A tal propósito, hemos de recordar que, de conformidad con el art. 7 de la Ley 25/1984, “los legítimos intereses económicos y sociales de los consumidores y usuarios deberán ser respetados en los términos establecidos en esta Ley, aplicándose además lo previsto en las normas civiles y mercantiles y en las que regulan el comercio exterior e interior y el régimen de autorización de cada producto o servicio”. Este precepto nos sirve, en el caso presente, para integrar la disciplina normativa de la protección a los consumidores con el art. 1591 del Código Civil y extraer de ahí que, ausente la formalización de una garantía con período de vigencia, éste no puede ser otro que el genérico establecido en el ordenamiento jurídico para determinar la responsabilidad de los constructores en caso de vicios en la construcción. Esto es, el de diez años, que no ha sido ultimado en el caso que nos ocupa. En consecuencia, no ha culminado el plazo dentro del cual el señor P. F. tiene derecho a la reparación totalmente gratuita de los vicios o defectos originarios que aquejan a la vivienda».

La L.C.U., como antes se vio, exige esta entrega del documento escrito en el art. 11.2, obligación que se complementa con lo que al respecto dispone el párrafo segundo del art. 12.3 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista que precisa el contenido de esta importante obligación formal⁸³.

Aplica los anteriores preceptos de la legislación estatal, aplicable en toda España, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 15 de julio de 1999 sancionando a una empresa por no formalizar la garantía por escrito tras la venta de un vehículo usado que resultó con vicios que se negó a reparar de manera gratuita dentro del plazo de seis meses⁸⁴.

3.8. OFERTA Y PUBLICIDAD ENGAÑOSA O QUE INDUZCAN A ERROR

Dos conductas se censuran en el apartado 8, de un lado la oferta y de otro la publicidad cuando, en ambos casos, faltan a la realidad de los que se ofrece o publicita. Las mismas serían: a) ofrecer productos, a través de información o publicidad de cualquier clase, donde se falte a la verdad acerca de las calidades, características, comprobaciones o resultados que se afirman de los mismos; y b) publicitar bienes y servicios cuyo mensaje induzca a error, o sea susceptible de inducirlo, a las personas a las que la publicidad se dirige.

El derecho básico a la información del consumidor mediante la oferta o la publicidad se pretende proteger a través de este apartado cuya obligación de suministrar estos datos de manera veraz, completa, objetiva y eficaz ya se establece en el art. 7.1 E.C.E. y en el apartado g) del art. 9 E.C.E. y 12 f) E.C.E., entre otros preceptos.

La obligación de información al consumidor, en general, que deben poner los empresarios y profesionales a disposición de aquél, se regula, a nivel estatal, en el art. 13.1 L.C.U., conteniéndose en los arts. 64⁸⁵, sobre infracciones leves, y 65, sobre las graves⁸⁶, de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del

⁸³ Determina este párrafo: «Para facilitar el ejercicio de este derecho el vendedor en el momento de la entrega del bien extenderá por cuenta del fabricante o importador, o, en su defecto, en nombre propio, el documento de garantía y le proporcionará las instrucciones suficientes para el correcto uso e instalación del artículo así como para la formulación de las reclamaciones pertinentes».

⁸⁴ Sentencia n.º 775/1998 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, ponente Sra. Marijuán Arias, R.J.C.A. (Aranzadi) 1999/3318.

⁸⁵ Son infracción leve, en materia de información y publicidad, los siguientes apartados del art. 64 de la Ley 7/1996, de 15 de enero: d). «No hacer figurar en los artículos rebajados los precios habituales de los mismos». Y f). «Omitir en los anuncios de las subastas los requisitos establecidos en la presente Ley».

⁸⁶ Considera infracción grave, en materia de información y publicidad, el art. 65 de la Ley 7/1996, de 15 de enero en los siguientes apartados: i) «La falta de veracidad en los anuncios de prácticas promocionales calificando indebidamente las correspondientes ventas u ofertas». l) «Anunciar o realizar operaciones de venta en liquidación con incumplimiento de los requisitos establecidos al respecto. m) Anunciar ventas como directas de fabricante o mayorista con incumplimiento de lo establecido al respecto en la presente Ley». Y ñ) «La omisión o falseamiento de los requisitos exigidos por la Ley en los anuncios y documentación de la venta a distancia».

Comercio Minorista una serie de conductas concretas cuando se incumplan las disposiciones que regulan tal derecho de información en los diferentes tipos de ofertas, promoción y ventas del comercio minorista.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de julio de 2001 aplica el art. 34.4 L.C.U. y 3.1.3 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, para calificar de ajustada a Derecho una sanción impuesta a una empresa por la realización de publicidad engañosa consistente en insertar un anuncio en prensa sobre venta de viviendas con piscina sin indicarse que ésta fuera elemento común, considerando irrelevante que en el contrato privado de compraventa o el folleto publicitario constara como zona común⁸⁷. Otra sentencia del mismo Tribunal de 27 de marzo de 2001 aplica la sanción contenida en el art. 34.6 L.C.U., sobre publicidad y el art. 3.3.4 del citado Reglamento, en materia de publicidad engañosa por parte de una academia privada al no respetarse la calidad de la enseñanza ofertada ni el plazo de su realización⁸⁸. El mismo Tribunal, en sentencia de 14 de noviembre de 2000, estima que comete una infracción por información inveraz y publicidad engañosa la afirmación del aprendizaje de un idioma en tres meses y el anuncio de regalo de un apartamento por la adquisición de libros de literatura⁸⁹.

También se calificó de infracción por publicidad engañosa, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria de 19 de abril de 2001, al inducir a error a consumidores y usuarios, la instalación de un rótulo comercial que sugiere ser una tienda libre de impuestos, sin ser cierto⁹⁰.

3.9. FALSEAMIENTO DE NOMBRES E INDICACIONES EN EL ETIQUETADO O PUBLICIDAD DEL PRODUCTO

En el apartado 9 se trata de reprimir la conducta consistente en inducir a confusión al consumidor o usuario mediante el uso de etiquetas, envases o propaganda, en los que se falte a la verdad acerca de los siguientes extremos: a) nombre del producto; b) clase; c) procedencia; o d) otras indicaciones que no se correspondan con el producto en cuestión.

De nuevo está en juego la protección del derecho a la información del consumidor, siendo una de las obligaciones de productores y distribuidores «presentar el producto etiquetado de manera adecuada» según dispone el art. 7.1.f) E.C.E.

⁸⁷ Sentencia n.º 852/2001 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª, ponente Sr. García Alonso, R.J.C.A. (Aranzadi) 2001/1473.

⁸⁸ Sentencia n.º 346/2001 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8.ª, ponente Sr. García Alonso, R.J.C.A. (Aranzadi) 2001/221807.

⁸⁹ Sentencia n.º 941/2000 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 9.ª, ponente Sr. Verón Olarte, R.J.C.A. (Aranzadi) 2001/130492.

⁹⁰ Sentencia n.º 584/2001 de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1.ª, ponente Sr. Suárez Tejera, R.J.C.A. (Aranzadi) 2001/195859.

Al respecto, el primer inciso del art. 13.2 L.C.U. establece que serán los reglamentos específicos sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos los que precisen el contenido de este derecho a la información de los consumidores y usuarios⁹¹.

Las disposiciones reglamentarias de carácter estatal sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos, cuyo incumplimiento pueden suponer una infracción a este apartado 9 del art. 29 E.C.E., son muy numerosas⁹² e importantes pues regulan con detalle las menciones obligatorias que deben aparecer en el envasado, así como su forma de presentación e incluso dimensiones en muchos casos, y también las limitaciones y exigencias en materia de publicidad de cada uno de los productos regulados.

En materia de etiquetado, también el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, contiene disposiciones que castigan como infracción en materia de protección al consumidor el incumplimiento de las normas sobre etiquetado⁹³ y como infracción por clandestinidad, la ausencia de las etiquetas o rotulación indelebles, cuan-

⁹¹ Dispone dicho inciso que: «Las exigencias concretas en esta materia se determinarán en los reglamentos de etiquetado, presentación y publicidad de los productos o servicios, en las reglamentaciones o normativas especiales aplicables en cada caso, para garantizar siempre el derecho de los consumidores y usuarios a una información cierta, eficaz, veraz y objetiva».

⁹² Pueden destacarse los siguientes: el Real Decreto 1468/1988, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de etiquetado, presentación y publicidad de los productos industriales destinados a su venta directa a los consumidores y usuarios (B.O.E. n.º 294, de 8 de diciembre de 1988); el Real Decreto 213/1992, de 6 de marzo, por el que se regulan las especificaciones sobre el ruido en el etiquetado de los aparatos de uso doméstico (B.O.E. n.º 64, de 14 de marzo de 1992); el Real Decreto 510/1992, de 14 de mayo, por el que se regula el etiquetado de los productos del tabaco y se establecen determinadas limitaciones en aeronaves comerciales (B.O.E. n.º 133, de 3 de junio de 1992); el Real Decreto 2236/1993, de 17 de diciembre, por el que se regula el etiquetado y el prospecto de los medicamentos de uso humano (B.O.E. n.º 42, de 18 de febrero de 1994); el Real Decreto 124/1994, de 28 de enero, que regula el etiquetado y la información referente al consumo de energía y de otros recursos de los aparatos de uso doméstico (B.O.E. n.º 45, de 22 de febrero de 1994); el Real Decreto 1185/1994, de 3 de junio, sobre etiquetado de productos del tabaco distintos de los cigarrillos y por el que se prohíbe determinados tabacos de uso oral y se actualiza el régimen sancionador en materia de tabaco (B.O.E. n.º 167, de 14 de julio de 1994); el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas (B.O.E. n.º 133, de 5 de junio de 1995); el Real Decreto 701/1998, de 24 de abril, por el que se regula el etiquetado energético de las lavadoras-secadoras combinadas domésticas (B.O.E. n.º 110, de 8 de mayo de 1998); el Real Decreto 864/1998, de 8 de mayo, por el que se regula el etiquetado energético de los lavavajillas domésticos (B.O.E. n.º 119, de 19 de mayo de 1998); el Real Decreto 284/1999, de 22 de febrero, por el que se regula el etiquetado energético de las lámparas de uso doméstico (B.O.E. n.º 53, de 3 de marzo de 1999); el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios (B.O.E. n.º 202, de 24 de agosto de 1999); el Real Decreto 2071/1999, de 30 de diciembre, por el que se establecen las normas internas de aplicación de los Reglamentos comunitarios sobre el sistema de etiquetado de la carne de vacuno (B.O.E. n.º 12, de 14 de enero de 2000); y el Real Decreto 238/2000, de 18 de febrero, por el que se modifica la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, aprobada por el Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio (B.O.E. n.º 43, de 19 de febrero de 2000).

⁹³ El art. 3.3.4 califica como infracción: «El incumplimiento de las disposiciones que regulen el marcado, etiquetado y envasado de productos, así como la publicidad sobre bienes y servicios y sus precios».

do sean preceptivas⁹⁴. La sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1996 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6.^a)⁹⁵, aplicando dicho Reglamento, precisó que aquí «no se sanciona por tanto unas diferencias formales del etiquetado, sino las discrepancias existentes entre el contenido garantizado de un abono y con el que se le comercializa y el que realmente posee», lo que es plenamente aplicable al precepto extremeño.

En esta materia sobre información en el etiquetado debe destacarse la completa sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 1999 (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4.^a) que hace un exhaustivo análisis de diversos tipos de infracción encuadrables en diversos preceptos del Real Decreto 1945/1983 por la comercialización de preparados lácteos con irregularidades en el etiquetado y menciones que no se correspondían con la naturaleza del producto, defectos en el etiquetado de una partida de leche UHT y un preparado lácteo⁹⁶.

3.10. AUSENCIA DE GARANTÍA EN LOS BIENES OBSEQUIADOS

Dos supuestos castiga el apartado 10 del art. 29 E.C.E.: a) la ausencia o no entrega de la garantía de los bienes duraderos cuando éstos hayan sido un obsequio o premio por parte del empresario; y b) la minoración de los derechos mínimos de la garantía respecto de dichos bienes o productos obsequiados.

La venta con obsequios se define en el art. 32 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, siendo de plena aplicación a estos premios u obsequios el régimen general de la garantía de los bienes duraderos establecido en el art. 12 de dicha Ley y en lo establecido en el art. 11 de la L.C.U.

3.11. DISMINUCIÓN DE LAS PRESTACIONES

Finalmente, de forma algo confusa, el último apartado del art. 29 reprende el hecho de que los productos vean disminuidas sus prestaciones en los casos en que se ofrecen mejores condiciones y formas de pago de los productos, bienes o servicios.

⁹⁴ Establece la infracción el art. 4.2.5: «La falta de etiquetas o rotulación indeleble, que fueran preceptivas, o el no ajustarse las mismas a la forma o condiciones establecidas para dichos productos».

⁹⁵ R.J. (Aranzadi) 1993/706, ponente Sr. Sánchez-Andrade y Sal, dictada en el recurso de casación 1320/1990, donde además de analizarse la evolución legislativa de las competencias sancionadoras en materia de producción agroalimentaria entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, termina confirmando una sanción administrativa en materia de defensa de la calidad de la producción agroalimentaria, en concreto por defraudación en riqueza de abono determinada en etiqueta de productos, aplicando el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio. Aunque la sentencia no se refiera a la relación jurídica entre un consumidor y una empresa, y el producto en cuestión era un abono agrícola, el supuesto es plenamente válido para ilustrar las infracciones en materia de protección al consumidor por defectos del etiquetado de los productos que tipifica el art. 29.9 E.C.E.

⁹⁶ R.J. (Aranzadi) 1999/2811, ponente Sr. Fernández Montalvo, dictada en el recurso de casación 1449/1990, donde además de otras infracciones se estudian los arts. 4.2.5 (falta de etiquetas o rotulación indeleble) y 4.3.3 (etiquetas o indicaciones falsas) del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio.

Relación con ello guarda el art. 26.2 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, indica respecto de la calidad de los productos que se ofrecen a precio rebajado que, «especialmente, queda prohibido ofertar, como rebajados, artículos deteriorados», por lo que la mejor de las condiciones contractuales como el precio no puede servir para ofrecer menores prestaciones de los bienes o servicios, conducta que se castiga en este el apartado 11.

Lo anterior ha de entenderse teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 26 sobre la venta de saldos⁹⁷ o venta de restos, que permite ofrecer productos de inferior calidad o deteriorados, pero cumpliendo estrictamente el deber de información que se dispone en el art. 27 de esta la Ley de Ordenación del Comercio Minorista⁹⁸.

4. EL CONFUSO PANORAMA NORMATIVO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, que determinó que «la producción de un Derecho administrativo sancionador compete a las Comunidades Autónomas y serán competentes en la materia» de consumo, la confusión de regímenes aplicables es más que evidente, pudiendo apre- ciarse, al menos, los tres sistemas que a continuación se describen⁹⁹.

De un lado, se encuentran las normas de carácter estatal, básicamente, la L.C.U. y el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, que se aplican en las Comunidades Autónomas que no han dictado una legislación específica en materia de protección de los consumidores y usuarios como son La Rioja y Navarra, además de Ceuta y Melilla, aplicándose también aquella normativa estatal en las Comunidades Autónomas que, habiendo aprobado sus Leyes de protección al consumidor, han realizado una expresa declaración en ellos de la aplicación de la legislación estatal como ocurre con los casos del País Vasco¹⁰⁰, Galicia¹⁰¹, Andalucía¹⁰² y Cantabria¹⁰³.

⁹⁷ El apartado 1 del art. 26, determina que: «Se considera venta de saldos la de productos cuyo valor de mercado aparezca manifestamente disminuido a causa del deterioro, desperfecto, desuso u obsolescencia de los mismos». Sin embargo, según el punto 2: «No cabe calificar como venta de saldos la de aquellos productos cuya venta bajo tal régimen implique riesgo o engaño para el comprador, ni la de aquellos productos que no se venden realmente por precio inferior al habitual».

⁹⁸ Requisito de estas ventas, según el art. 27, son: «1. Las ventas de saldos deberán anunciarse necesariamente con esta denominación o con la de *venta de restos*. 2. Cuando se trate de artículos deteriorados o defectuosos, deberá constar tal circunstancia de manera precisa y ostensible».

⁹⁹ Cfr. Guillén Caramés, J., *El Estatuto jurídico del consumidor*, cit., págs. 547-548.

¹⁰⁰ Disposición final 1.ª de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del Consumidor del País Vasco.

¹⁰¹ Disposición final 1.ª de la Ley 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor.

¹⁰² Art. 36 y disposición final 2.ª de la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía.

¹⁰³ Art. 27 de la Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria.

De otra parte, están aquellas Comunidades Autónomas que han legislado especialmente al respecto y cuentan con su propia regulación sobre infracciones y sanciones sobre protección a los consumidores y usuarios como el caso de Cataluña¹⁰⁴, que sin embargo no regula la infracciones que atentan contra la salud de los consumidores, debiendo aplicarse entonces la legislación sanitaria, o la Comunidad Valenciana¹⁰⁵ que, pese a tener su propia regulación de las infracciones sanitarias y de higiene alimentaria se remite expresamente a las normas estatales. Tampoco regulan las infracciones contra la salud de los consumidores la Región de Murcia¹⁰⁶, Comunidad de Aragón¹⁰⁷, la de Islas Baleares¹⁰⁸ y la Comunidad de Madrid¹⁰⁹. Por otro lado, la reciente legislación del Principado de Asturias contiene su propia tipificación de las infracciones, pero además realiza una remisión a la legislación estatal donde se contengan conductas susceptibles de ser castigadas, considerándose infracción de consumo sancionable por las normas asturianas¹¹⁰.

En tercer lugar, una situación intermedia acontece con el régimen aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que no contiene ninguna tipificación de las infracciones haciendo una simple remisión a la legislación vigente, pero sin embargo establece un cuadro propio de sanciones administrativas en materia de consumo¹¹¹.

5. BREVES REFLEXIONES SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE CONSUMO EN EXTREMADURA: UNA PROPUESTA DE REFORMA LEGISLATIVA SENCILLA Y EFICAZ

En el extenso régimen sancionador¹¹² contenido en los arts. 27 a 46 E.C.E. no se contiene ninguna remisión expresa a la normativa estatal, ya sea a la L.C.U.

¹⁰⁴ Arts. 29 a 31 de la Ley 3/1993, del Estatuto del Consumidor de Cataluña y la Ley 1/1990, de 8 de enero de Disciplina de Mercado y Defensa de los Consumidores.

¹⁰⁵ Arts. 32 a 36 de la Ley 2/1987, de 9 de abril, de Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana, así como el Decreto valenciano 44/1992, de 16 de marzo, sobre infracciones sanitarias y de higiene alimentaria que se remite a la Ley General de Sanidad y al Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio.

¹⁰⁶ Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia, arts. 25 a 44.

¹⁰⁷ Arts. 42 a 52 de la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del Consumidor y Usuario de la Comunidad Autónoma de Aragón

¹⁰⁸ Arts. 47 a 57 de la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

¹⁰⁹ Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad de Madrid, arts. 47 a 61.

¹¹⁰ El art. 38 e) de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias, indica, como ya se ha expuesto, que son infracciones en materia de consumo: «En general, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones establecidas en la presente Ley o legislación estatal en la materia y disposiciones que las desarrollen».

¹¹¹ Arts. 33 y 34 de la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.

¹¹² Para aproximarse a la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas puede acudirse a el estudio de Cano Mata, A., «Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas»,

o al Real Decreto 1945/1983, como se contiene en otros estatutos jurídicos autonómicos de protección del consumidor, según se ha visto más arriba.

Ello supone que el régimen de las infracciones y sanciones en materia de protección al consumidor aplicable en Extremadura se contiene exclusivamente en el E.C.E., de acuerdo con la citada doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 15/1989, de 26 de enero, máxime, tras la nivelación competencial en materia de protección de los consumidores producida después de la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en la materia de «defensa del consumidor y usuario», producida a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, inicialmente mediante la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, pero sobre todo, tras la reciente reforma de la norma extremeña fundamental mediante la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, en concreto con la nueva redacción de su art. 8.7.

La equiparación competencia en materia de protección al consumidor ha propiciado que, en Extremadura, el régimen de infracciones y sanciones contenido en el capítulo IX de la L.C.U., y en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, haya quedado desplazado y sin aplicación¹¹³, ello debido al inevitable proceso de vaciamiento de la L.C.U., según ha sido denominado por la doctrina¹¹⁴, que progresivamente va desinflándose a causa de las nuevas competencias que van asumiendo las Comunidades Autónomas en materia de protección al consumidor.

Hay que apuntar, respecto del derecho a la protección de la salud de los consumidores, que la nueva legislación extremeña de protección al consumidor no regula de manera específica las infracciones que atenten contra la salud de los consumidores, ni tan siquiera se nombra el sustantivo «salud» en ninguno de los apartados de los arts. 29 a 32 E.C.E. que tipifican las conductas que se califican como infracciones. Tan sólo el apartado 6 del art. 31 se refiere al incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad de los productos puestos en el mercado cuando afecten al consumidor o «pueda suponer un riesgo» para el mismo.

Revista Española de Derecho Administrativo, n.º 119, 1989, págs. 199 y ss. y también a Rebollo Puig, M., «Derecho Administrativo Sancionador de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de la Administración Pública*, n.º 2, 1990, págs. 39 y ss.

¹¹³ Realmente, en la actualidad, la mitad de la L.C.U. (arts. 1.1, 6, 7, 8.3, 13.2, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20.1 y 2, 22 n.os 1, 2, 3, 4 y 6, arts. 23, 24, 32, 33, 34, 35, 36, 40 y 41) ya no se aplica en las Comunidades Autónomas que han legislado de manera específica sobre defensa y protección del consumidor.

¹¹⁴ Cfr. Guillén Caramés, J., *El Estatuto jurídico del consumidor*, cit., pág. 304. El término vaciamiento competencial se ha venido utilizando cuando una determinada competencia puede quedar reducida a la mínima expresión. Sobre el particular cfr. Jiménez Asensio, R., *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1993, págs. 172 y ss.

No obstante la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura¹¹⁵, establece en su art. 52 un cuadro que contiene hasta 29 infracciones sanitarias cuando se conculquen los preceptos de dicha Ley o normativa que la desarrolle, así como de la «normativa básica estatal», sin perjuicio de otras responsabilidades en que el infractor pudiera incurrir. En materia sanitaria, referida al ámbito escolar, se contienen diversas disposiciones sancionadoras en el art. 36 de la Ley 2/1990, de 26 de abril, de Salud Escolar¹¹⁶. Por otra parte, el régimen sancionador en materia de ruidos y vibraciones se encuentra en los arts. 53 a 44 del Decreto de la Junta de Extremadura 19/1997, de 4 de febrero, de Reglamentación de Ruidos y Vibraciones¹¹⁷. Finalmente, en materia de atención farmacéutica, también se ha dispuesto una serie de infracciones y sanciones que incluyen el incumplimiento de las disposiciones sobre prestación farmacéutica a los usuarios, en los arts. 30 a 32 de la Ley 3/1996, de 25 de junio, de Atención Farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Extremadura¹¹⁸.

Sin embargo existe una gran cantidad de conductas infractoras en materia de protección de los consumidores y usuarios que pueden quedar sin sanción alguna al no estar expresamente tipificadas en el E.C.E. ni en otras normas extremeñas, y al no existir una remisión expresa de aplicación supletoria de las normas estatales como se contienen en diversas leyes autonómicas según se ha visto.

Esta situación de vacío legislativo en numerosos campos, pues la normativa estatal es ingente, podría provocar importantes perjuicios, y a la postre, generar mayor inseguridad y desprotección de los consumidores extremeños, que, al no poder ver como se reprimen conductas que no están tipificadas como infracción en el E.C.E., no pueden ver como se aplican aquellos instrumentos normativos sancionadores estatales, de aplicación supletoria, de aplicación efectiva al fin y al cabo, de los que sí gozan, por ejemplo, los ciudadanos vascos, andaluces o cántabros, por citar tan sólo tres ejemplos, que sí gozan de toda la protección que puede otorgar la legislación sancionadora estatal en materia de consumidores y usuarios, al haber previsto en sus respectivas leyes, los primeros una remisión y los otros la aplicación supletoria, de la normativa estatal.

Parece aconsejable de todo punto, pues reforzaría la defensa y la protección de los consumidores y usuarios de Extremadura, no sólo respecto del Derecho administrativo sancionador de consumo, sino respecto del resto de la protección de los consumidores a la que en todos los órdenes debe aspirarse, la reforma de nuestro E.C.E. introduciendo una nueva disposición adicional que determinase la aplicación supletoria de la L.C.U. y de normativa que la desarrolle o com-

¹¹⁵ D.O.E. n.º 76, de 3 de julio de 2001.

¹¹⁶ D.O.E. n.º 43, de 31 de mayo de 1990.

¹¹⁷ D.O.E. n.º 18, de 11 de febrero de 1997.

¹¹⁸ D.O.E. n.º 76, de 2 de julio de 1996.

plemente, del tenor de las Leyes cántabra, andaluza o, más recientemente, asturiana, de protección de los consumidores y usuarios¹¹⁹, lo que además, evitaría desajustes técnicos y vacíos normativos indeseables en ésta y en cualquier materia¹²⁰.

¹¹⁹ El texto para la reforma del E.C.E. podría tomarse de la disposición adicional única de la Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del Consumidor y Usuario de Cantabria determina, de manera muy acertada, que: «En todo lo no previsto en el presente Estatuto, será de aplicación la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, así como todas aquellas normas legislativas o reglamentarias que la complementen o desarrollen». O si se quiere, de manera mucho más sintética, pero no menos efectiva, de la disposición final primera de la flamante Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias cuyo texto es el que sigue: «En lo no previsto en la presente Ley se aplicará lo dispuesto en la normativa estatal sobre defensa de los consumidores y usuarios».

¹²⁰ Sin embargo, no es ése el camino emprendido por todos los legisladores autonómicos en esta última etapa pues tal previsión no se contiene, desgraciadamente, en la novísima Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (B.O.E. n.º 56, de 6 de marzo de 2003).