

# Nuevas perspectivas en la liquidación de daños a consumidores y usuarios en el procedimiento administrativo de consumo (1)

por  
JAVIER AVILÉS GARCÍA  
*Profesor Titular de Derecho Civil*

## *SUMARIO*

- I. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.
- II. ANTECEDENTES: SUCESIVAS NOVEDADES LEGISLATIVAS Y PROBLEMAS DE COORDINACIÓN SIN RESOLVER.
- III. REFLEJOS DEL PROBLEMA EN LA LEGISLACIÓN DE CONSUMO DE ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
- IV. ¿SUPONE REALMENTE EL ARTÍCULO 48 TRLGDCU UNA NOVEDAD LEGISLATIVA CON INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE CONSUMO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?
- V. LOS PRECEDENTES DEL ARTÍCULO 48 TRLGDCU: EL SIEMPRE CONTROVERTIDO ARTÍCULO 130.2 LRJ-PAC:
  1. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERPRIVADOS POR LA ADMINISTRACIÓN Y EVENTUALES PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD.

---

(1) *Nota preliminar:* Este estudio forma parte de otro más amplio financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia dentro del Plan Nacional de Investigación bajo el título «Tendencias de armonización del derecho de los contratos», cuyo investigador principal es el autor del mismo (Referencia Proyecto SEJ 2005-08482/JURI). Asimismo, este trabajo ha sido elegido como primer premio dentro de la convocatoria de 2008 de los «XIII Premios de Investigación en Consumo de la Comunidad de Madrid» (BOCM, núm. 94, 21 de abril).

2. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE CONSUMO.
  3. EL CONTENIDO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE REPOSICIÓN E INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS AL CONSUMIDOR.
- VI. LA CUESTIÓN DENTRO DEL REGLAMENTO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.
- VII. LA EFICACIA DE LA DETERMINACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONSUMO.
- VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE CONSUMO.
- IX. LESIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO Y DEL INTERÉS PRIVADO: EL CONSUMIDOR COMO «PARTE INTERESADA» EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONSUMO.
- X. LAS DUDAS Y VAIVENES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE INDEMNIZAR DAÑOS Y PERJUICIOS A CONSUMIDORES Y USUARIOS DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONSUMO.
- XI. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Es práctica recurrente dentro de la legislación sectorial (tanto en materias ajenas al Derecho de Consumo como en aquellas otras incluidas en él) la creciente tipificación de nuevas infracciones administrativas, cuya característica singular es contemplar la posibilidad de una reparación y resarcimiento de daños contractuales y extracontractuales causados a los particulares (venta de un producto defectuoso; mala o defectuosa prestación de un servicio contratado; fraudes en bienes o servicios; incumplimiento de las garantías legales o comerciales sobre productos; cobro de sobreprecios; introducción de cláusulas abusivas en el contrato, etc.). Esta reparación aparece reiteradamente incorporada dentro de la potestad de autotutela o autoejecución de los actos y resoluciones de la Administración Pública, potestad que se nos muestra como algo practicable *genéricamente* por ésta con arreglo al artículo 103 CE, que indica que debe actuar y guiarse por el *principio de eficacia* con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Tal recurso viene a ser como un complemento inherente a la propia potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (2). Asimismo, es fácil atestiguar la cada vez más numerosa legis-

---

(2) Cfr. STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4.<sup>º</sup> (Ponente: L. DÍEZ-PICAZO), donde se constata que si bien «es verdad que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye al mo-

lación sectorial que viene regulando desde hace bastantes años la extensión de esas potestades administrativas en este sentido, repitiéndose casi miméticamente las fórmulas y expresiones utilizadas.

Por otra parte, podemos observar cómo desde el punto de vista sociológico, en muchas ocasiones, la misma reparación indemnizatoria al ciudadano perjudicado en una relación de consumo viene a ser de mucha mayor relevancia social que la propia sanción administrativa que va inherente al incumplimiento o cumplimiento defectuoso de una determinada obligación tipificada como infracción administrativa (3). Con todo esto, resulta sobradamente justificada la búsqueda de mecanismos legales y prácticos que doten de mayor eficacia la aplicación de todo ese tipo de normas sectoriales, lo cual, como veremos, parece ir indefectiblemente unido a una mejor dotación económica y personal de la Administración. Pero, al mismo tiempo, también se debe mejorar en la ejecución más eficiente de los distintos sistemas procedimentales actualmente existentes en España, y que van desde el propio arbitraje de consumo, pasando por la legitimación colectiva o el asociacionismo de consumidores, hasta el refuerzo del propio sistema administrativo sancionador de consumo, que es al que dedicaremos este trabajo (4). Es precisamente en este punto donde nos proponemos hacer unas reflexiones y propuestas de cambio al respecto.

Históricamente, como apuntábamos, desde el comienzo de la promulgación de la legislación sobre viviendas de protección oficial (materias de sobrepresos y vicios constructivos sustantivamente), pasando por la legislación medioambiental en sentido lato (bienes demaniales o del medio natural), así como la legislación de aguas, costas o montes, hasta la misma legislación de caza, podemos ver todo un variopinto muestrario de normas en las que, de

---

nopolio de la potestad jurisdiccional consistente en ejecutar lo decidido a los Jueces y Tribunales establecidos en las Leyes, no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse, el de eficacia “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Significa esto una *remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia*. Entre ellas, no cabe duda de que se puede encontrar la potestad de autotutela o autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al artículo 103 de la Constitución (...).

(3) En este sentido, por ejemplo, se piensa que es preciso «superar la idea de *perjuicio individual* sobre un consumidor por una infracción de consumo hasta alcanzar la convicción de que tras ella se dañan los *intereses generales*, cuya tutela está atribuida a los poderes públicos», principio este que se presenta como uno de «los eslabones necesarios para asentar en el ámbito administrativo consumerista la ansiada liquidación de daños en el marco del procedimiento administrativo» español [cfr. por todos, RIBÓN SEISDEDO, E., «La liquidación de daños entre particulares en el marco del procedimiento administrativo sancionador de consumo», en *Estudios sobre Consumo* (EC), núm. 81, 2007, pág. 32].

(4) Cfr. CARRASCO PERERA, Á. (Dir.), *El Derecho de Consumo en España: presente y futuro*, 2003, INC, págs. 405 y 406, quien, efectivamente, inscribe todas estas reformas en la misma línea marcada en estos últimos años por la propia Comisión Europea.

una manera más o menos prolífica y clara, se viene facultando a la Administración para proceder a la liquidación de los daños y perjuicios causados tanto a la propia Administración como a los particulares. Una de las peculiaridades es que, en algunas ocasiones, tales normativas permiten la posibilidad de proceder al cobro de las indemnizaciones por vía de apremio (particularmente en la legislación de aguas, costas, montes y caza, entre otras), supuestos todos ellos en los que conviene advertir, *a priori*, la concurrencia y superposición de intereses públicos y privados (5).

Existe un nutrido y diferenciado grupo de normas que conceden cada vez más amplias potestades a la Administración en la solución de las controversias surgidas en los contratos celebrados con consumidores y usuarios. Hasta el momento puede afirmarse que tales normas no permiten expresamente, en el procedimiento administrativo, que pueda exigirse una restitución interprivados obligatoria para el infractor. Desde la legislación estatal (art. 3 del RD 1945/1993 y art. 49.1 TRLGDCU), que tipifica netamente como infracciones administrativas simples contravenciones de intereses particulares de consumidores y usuarios (6), pasando por aquellas normas autonómicas que conceden a la Administración la potestad de evaluar los daños y perjuicios causados por las infracciones de consumo, o cuya reparación efectiva por el infractor se considera circunstancia atenuante a la hora de graduar la infracción cometida, son muestras bien diáfanas de lo que existe. Ahora se trata de aclarar lo que el artículo 48 TRLGDCU puede venir a cambiar.

Por su parte, en lo que concierne al ámbito específico del Derecho de consumo estatal, no se ha contemplado explícitamente esa posibilidad de restitución efectiva y obligatoria interprivados en el seno del procedimiento hasta fecha bien reciente, concretamente en el ámbito de la prestación del servicio de telecomunicaciones. En esta línea, de manera significativa debe mencionarse el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, que aprobó el *Reglamento sobre*

---

(5) A este respecto, por ceñirnos al ámbito de las leyes generales más importantes, puede comprobarse lo que afirmamos, por ejemplo, en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, Reglamento de Viviendas de Protección Oficial (arts. 153 a 155) o el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre (art. 57); Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Aguas (art. 118); Ley 22/1988, de 18 de julio, de Costas (arts. 36, 95 y 100), y Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, del Reglamento de la Ley de Costas (art. 78); Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (art. 77) y Decreto 484/1962, de 22 de febrero, que se mantiene condicionado en lo que no se oponga a la Ley (arts. 459-463); Ley 2271973, de 21 de julio, de Minas (art. 81); Decreto 506/1971, del Reglamento de la Ley de Caza (arts. 47 y 49); o recientemente la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental (art. 5).

(6) Fundamentalmente se trata de infracciones por alteración, adulteración o fraude en bienes o servicios; en materia de transacciones comerciales, condiciones de venta (como la que afecta a las garantías legales o comerciales de los productos), o en materia de precios (cobro de sobreprecios). La más evidente es la que tipifica la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de consumo [art. 49.1.i) TRLGDCU].

*condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas*, en sus artículos 105.2.d) (derecho a exigir una *indemnización* por no alcanzar los niveles individuales de calidad del servicio comprometido por el operador en el contrato), 105.2.g) (indicación en el contrato de los *mecanismos de indemnización* de compensaciones y reembolsos y método de determinación de su importe), y 115 del Real Decreto 424/2005 (derecho a *indemnización* por interrupción temporal del servicio prestado), pudiéndose comprobar cómo este último trae causa del importante e innovador artículo 38 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, de 3 de noviembre (LGT en adelante) (7).

En efecto, puede comprobarse cómo este Real Decreto 424/2005 determina con precisión cómo el contenido de los contratos de los operadores con consumidores, para la conexión o acceso a la red de telefonía pública, *precisarán*, entre otros aspectos, los supuestos de incumplimientos de niveles individuales de calidad del servicio que fueron comprometidos por el operador y que den derecho a «exigir una *indemnización*, así como su método de cálculo» [art. 105.2.d] del RD 424/2005] (8). De la misma manera, en tales contratos de consumo, se exige, asimismo, dejar constancia de la «política de *compensaciones y reembolsos*, con indicación de los *mecanismos de indemnización o reembolso* ofrecidos, así como el *método de determinación* de su importe», lo cual, aun siendo un mandato legal bien preciso, puede parecer un *desiderátum* casi inalcanzable [art. 105.2.g] del RD 424/2005].

También se hace extensivo este derecho indemnizatorio del consumidor y usuario para aquellos supuestos en que acontezca una interrupción temporal del servicio telefónico contratado, llegándose incluso a determinar legalmente unos topes mínimos al respecto, siendo igualmente obligatorio que tales contratos en cuestión recojan los términos y condiciones en que debe cumplirse

---

(7) El importante artículo 38 LGT estableció en el año 2003, en efecto, la creación de un *procedimiento específico* conforme al cual los usuarios finales pudieran someter sus controversias y reclamaciones. Se establece aquí tanto la gratuidad y rapidez de éste así como la facultad de impugnarse expresamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que significa un paso muy importante en la eventual línea abierta ahora con el artículo 48 TRLGDCU. De igual modo se previó en la LGT la regulación, entre otros extremos, de materias capitales tales como «la responsabilidad por los *daños* que se les produzcan» a los consumidores que sean personas físicas y otros usuarios finales, así como «el derecho a obtener una *compensación* por la interrupción del servicio» [art. 38.2.a] y e) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones].

(8) Estos niveles de calidad deberán ser fácilmente localizables e individualizables, pues la propia norma establece que «a tales efectos, los operadores deberán utilizar parámetros y métodos de medida que, en su caso, determine el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio» [art. 105.2.d] *in fine* del RD 424/2005, de 15 de abril]. Así se establece, por ejemplo, el derecho individual a la petición indemnizatoria por parte del consumidor, con alusión expresa a *mecanismos de indemnización o reembolso*, hasta con expresión directa del *método de determinación* de su importe, pero queda en el aire el procedimiento de ejecución de tales reclamaciones que, por naturaleza, serán inherentes, en muchas ocasiones, al propio procedimiento administrativo sancionador.

esta obligación indemnizatoria con el titular consumidor (art. 115 del RD 424/2005). Pues bien, todas estas obligaciones reseñadas no son, como sospechábamos, más que una consecuencia de lo previsto explícitamente en el artículo 38 de la Ley 32/2003, cuando se previó que un Real Decreto regularía, entre otros extremos, «la responsabilidad por los *daños* que se les produzcan» a los consumidores que sean personas físicas u otros usuarios finales, así como «el derecho a obtener una *compensación* por interrupción del servicio» [art. 38.2, apartados *a* y *d*] de la Ley 32/2003). Véase que se está hablando claramente, sin ambages, de derechos interprivados de carácter indemnizatorio, exigibles en el ámbito de relaciones contractuales estrictamente privadas entre un operador y un consumidor. Tales pretensiones son recurribles en vía contenciosa. Siendo esto relativamente excepcional al circunscribirse a la prestación del servicio de telecomunicaciones, sin embargo en el ámbito legislativo autonómico, puede comprobarse también cómo no han dejado de proliferar sucesivamente normas en este sentido, particularmente a partir del año 1996 con la publicación de la Ley 4/1996, de 14 de junio, que aprobó el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (art. 40), aun cuando aquí no se afirma nunca la posibilidad de recurrir a la vía contencioso-administrativa (9).

Con todo, el problema crucial en esta materia viene ahora planteado por la aplicación del actual artículo 48 TRLGDCU, introducido por Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de Consumidores y Usuarios. En cualquier caso, las dudas y dificultades, como fácilmente puede comprobarse, han ido apareciendo progresivamente en el desarrollo de las distintas legislaciones sectoriales de consumo. El punto de partida del trabajo es que el artículo 48 TRLGDCU parece abrir realmente la posibilidad de llevar a término la reposición de la situación alterada por una infracción de consumo y, en su caso, la eventual reparación de daños y perjuicios al consumidor dentro del procedimiento sancionador de consumo de cada Comunidad Autónoma, si bien la ambigüedad y la ambivalente interpretación que comporta el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, que invoca el propio artículo 48 TRLGDCU, complica bastante la solución de este problema dentro del procedimiento sancionador.

No cabe duda de que el órgano instructor administrativo *a priori* tiene facultades para determinar dentro de cada procedimiento sancionador la indemnización correspondiente al consumidor lesionado. Con este resultado,

---

(9) Con respecto a aquellas *cantidades que hubieren sido percibidas indebidamente*, se estableció como novedad en este Estatuto de los Consumidores, *por ejemplo*, que «independientemente de las sanciones a que se refiere la presente Ley, el órgano sancionador impondrá al infractor la obligación de restituir inmediatamente tal cantidad percibida indebidamente, en los casos de aplicación de precios superiores a los autorizados, a los comunicados, a los presupuestados o a los anunciados al público» (art. 40 de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia).

la misma resolución administrativa se deberá notificar al infractor, tal como establece el mismo artículo 48 TRLGDCU, «para que en el plazo de un mes proceda a su *satisfacción*, quedando, de no hacerse así, *expedita la vía judicial*» (art. 48 TRLGDCU, *in fine*). Aun cuando se ha enjuiciado de manera un tanto pesimista, tal vez con fundamento en la vaguedad del precepto, que el Texto Refundido de 2007 se ha quedado en este punto «en una vía muerta que carece de propósito» (10), sin embargo podemos afirmar que ahora estamos en mejores condiciones para tratar de avanzar en una línea interpretativa que permita extraer algún rédito en la aplicación de este novedoso artículo.

En efecto, conviene reflexionar sobre aspectos que ahora aparecen más explícitamente planteados que antes, tales como: ¿cuál será la vía judicial que queda expedita al consumidor tras el procedimiento sancionador: civil, contencioso-administrativa, ambas?; ¿el reconocimiento de la vía judicial desactiva la ejecutividad del acto administrativo en materia de resarcimiento interprivados?; ¿se podrá solicitar en esta materia la vía de apremio de la resolución administrativa por parte del consumidor?; ¿en caso de admitirse el recurso al consumidor por la vía civil, quedará el juez, de alguna manera, vinculado por la resolución administrativa que hubiere recaído previamente? En fin, todos estos y otros son elementos que deben analizarse, los cuales pueden condicionar indudablemente las decisiones que puedan tomarse en cada una de las distintas Comunidades Autónomas con respecto a la operatividad del régimen sancionador administrativo, y ello en razón de que tal precepto, como decimos, posibilita, tal vez sin pretenderlo, la búsqueda de soluciones diferenciadas dentro de cada legislación autonómica de consumo.

## II. ANTECEDENTES: SUCESIVAS NOVEDADES LEGISLATIVAS Y PROBLEMAS DE COORDINACIÓN SIN RESOLVER

En estos últimos años ha supuesto cierta novedad dentro del ámbito legislativo autonómico de consumo, cuando menos aparente, la posibilidad recono-

---

(10) Cfr. CARRASCO PERERA, Á., «Texto Refundido de la LGDCU (Real Decreto Legislativo 1/2007). Ámbito de aplicación y alcance de la refundición», en *Ar.C.*, junio de 2008, pág. 21. A nuestro juicio, más que carecer de un propósito, lo que parece existir es una ambigüedad calculada por parte del legislador, a fin de que sin comprometerse a nada cada Comunidad Autónoma determine o ensaye el procedimiento que estime más adecuado para la solución de este tipo de situaciones conflictuales con consumidores y usuarios. Nos parece que el problema de fondo, de manera más o menos deliberada, tal vez con dejación de funciones del mismo legislador, todo esto se convierta al cabo de los años en comprobar la viabilidad o no de mantener dentro del Estado todo un conjunto de procedimientos administrativos en materia de consumo, los cuales pueden chocar o diferenciarse entre sí en esta cuestión de enorme trascendencia práctica en el ámbito empresarial, lo cual afectaría netamente al principio de unidad de mercado.

cida de que «el particular afectado en sus derechos por la conducta constitutiva de infracción administrativa podrá pedir igualmente en el procedimiento sancionador *la determinación de los daños sufridos*», aun cuando tal novedad deja de serlo, al menos en parte, cuando vemos a continuación que «la Administración se *inhibirá* cuando conste, antes o durante el procedimiento, que una de las partes en conflicto ha interpuesto la correspondiente acción judicial para la defensa de sus derechos» (art. 44.2 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha).

De la misma manera parece existir cierta novedad al respecto cuando se afirma por alguna legislación autonómica de consumo que «*independientemente de las sanciones a que se refiere esta Ley*, el órgano sancionador *impondrá* a la persona o entidad infractora *la obligación de restituir inmediatamente al consumidor* la cantidad percibida indebidamente en los supuestos de aplicación de precios superiores a los autorizados, comunicados, presupuestados o anunciados al público», al igual que hacía en su día el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de Murcia de 1996, si bien se añade ahora con mayor claridad que «el acuerdo anterior será *ejecutivo* desde el momento en que el *acto administrativo* que imponga tal obligación de restitución haya puesto fin a la vía administrativa» (art. 88 de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón). Aquí aparece ciertamente una novedad, por cuanto se menciona expresamente la existencia de un *acto administrativo* como legitimador de la ejecutividad de ciertas resoluciones que afectan a particulares. Con todo conviene recordar que este precepto, aplicable ahora a supuestos bien distintos al de la vivienda, es similar al que ha venido afectando desde hace muchos años a los *supuestos de sobreprecios sobre viviendas de VPO*, el cual viene recogido tanto en la legislación estatal (arts. 153 a 155 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, y art. 57 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre), como en la legislación autonómica (11).

Parece claro que el punto de partida en todos estos supuestos mencionados es que la fijación de un sobreprecio sobre las viviendas de protección oficial forma *parte constitutiva* de la tipificación de la infracción administrativa, por cuanto que las Administraciones Públicas han venido asumiendo un particular *control de mercado* sobre esta materia, supuestamente en razón del carácter social de las transacciones que respaldan la obtención o disfrute de viviendas de protección oficial. Pero ya puede afirmarse sin exageración alguna que, de

---

(11) Sería el caso, entre otros muchos, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, plasmado en su artículo 11.1.c) en conexión con el artículo 8.a) y b) de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen sancionador en materia de viviendas protegidas, referida al reintegro a adjudicatarios, adquirentes o arrendatarios de «cantidades indebidamente percibidas»; o del Principado de Asturias, por ejemplo, en el artículo 8 de la Ley 3/1995, de 15 de marzo, reguladora de sanciones en materia de vivienda, cuando se refiere a los supuestos de «reintegro de cantidades» a los compradores o arrendatarios de viviendas.

un control sobre relaciones específicas atinentes a la vivienda de protección oficial, hemos pasado actualmente al control, más o menos encubierto, de un sinfín de relaciones en las que median cualesquiera productos y servicios con consumidores, y en los que por una u otra razón el legislador —cada vez más— presume *un control de mercado* por parte de los poderes públicos, lo que vendría a justificar, en ocasiones, la consecuente intervención administrativa a todos los efectos, incluida la correspondiente tasación de daños y perjuicios causados a particulares dentro de las relaciones con consumidores y usuarios. Un ejemplo bien claro de esto es la creciente tipificación legal como infracción administrativa de ciertas conductas que pudiera parecer, a simple vista, que debieran circunscribirse al ámbito estrictamente interprivado, como podría ser, por ejemplo, la utilización de cláusulas abusivas en los contratos, o el incumplimiento de las garantías legales sobre productos de consumo o que induzcan a engaño o confusión sobre la naturaleza del bien o servicio, o la mera existencia de limitaciones, obstáculos o trabas de cualquier tipo que impidan voluntariamente dar por terminado un contrato de trámite sucesivo o darse de baja en un servicio (art. 49 TRLGDCU).

Un problema añadido en toda esta cuestión es el que viene de la mano de la inflación de Derecho Administrativo sancionador, a juicio de algunos a caballo entre el inmovilismo y el fraccionamiento del ordenamiento sancionador por parte de Comunidades Autónomas y Entes locales, lo que puede hacer pensar en la existencia de tantos derechos sancionadores como sectores ordinamentales con características individualizadas existen (12). En efecto, tanto la legislación sectorial estatal como autonómica hacen uso de su competencia sobre Derecho Público de consumo para tipificar como infracciones administrativas *puras* —cada vez más—, situaciones de incumplimiento contractual interprivado sin que exista tras ese ilícito ni tan siquiera una aparente afectación a los intereses públicos (13). Ejemplos bien elocuentes son los

---

(12) Cfr. NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, 4.<sup>a</sup> ed., 2005, págs. 20 y 564, quien echando de menos en España una *Ley General de Infracciones y Sanciones Administrativas* al estilo de las existentes en Alemania o Francia, critica al legislador interno, del que dice no estar a la altura de las circunstancias en esta materia, ya que persiste anclado en «el inmovilismo del Título IX de la Ley 30/1992» frente a otros ámbitos (penal, fiscal, laboral,...). Por su parte, el fraccionamiento galopante, por el que tienden a separarse las normas tanto en lo estrictamente normativo como en la ejecución, le hace preguntarse hasta qué punto puede hablarse en España de un solo *Derecho administrativo sancionador* y no de tantos derechos como sectores ordinamentales con características individualizadas existen, como es el caso del creciente Derecho de Consumo.

(13) Dentro de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de consumo, puede afirmarse que el Derecho Público corresponde en exclusiva a las CCAA, sin más límites que los que puedan extraerse del principio de proporcionalidad, de la competencia estatal sobre las bases del régimen administrativo común y de la competencia. Además debe tenerse en cuenta el prolífico entrecruzamiento competencial de las CCAA con las competencias del Estado, al menos en todas aquellas materias o sectores

supuestos de inclusión de cláusulas abusivas en los contratos de consumo [art. 49.1.i) TRLGDCU] o la que afecta al incumplimiento de la garantía que recae sobre productos de naturaleza duradera [art. 49.1.d) TRLGDCU], incluyéndose ambas dentro de la clasificación de infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios. A nuestro juicio, estas situaciones puede decirse que vienen a ser contraproducentes *a priori*, en tanto no se justifique la inversión de recursos públicos en la satisfacción de intereses difícilmente encuadrables como de naturaleza pública. Pero, sobre todo, porque puede quedar en entredicho la misma credibilidad social de la Administración, pues resulta que podría ponerse en funcionamiento la maquinaria del Derecho sancionador de consumo sin que se pudiera liquidar y resolver en el propio procedimiento las compensaciones e indemnizaciones que el interés particular del consumidor hubiere reclamado en supuestos concretos (14). Pues bien, estando así las cosas, nos parece muy conveniente que ahora, con el artículo 48 TRLGDCU en la mano, se permita mitigar en buena medida una de las más «nefastas carencias» de nuestro sistema administrativo sancionador de consumo, al haberse previsto en éste, si bien de manera ambigua e imperfecta, el mecanismo para que dentro del mismo se puedan determinar y liquidar las compensaciones y responsabilidades civiles a que tienen derecho los consumidores afectados por los daños ocasionados por cualquier infracción de consumo.

---

normativos en los que éste ejerce una competencia exclusiva (telecomunicaciones, energía, derecho de la competencia, etc.). Parece claro que las CCAA tienen vedado el acceso al Derecho privado de consumo, pero vemos que su regulación jurídico-pública tiene en muchos casos consecuencias meramente privadas. Uno de estos efectos, el que aquí más nos interesa, es precisamente la consideración que nos merece la solución de infracciones administrativas en las que aparecen incuros intereses privados, y que estimamos que deben solucionarse dentro del mismo procedimiento sancionador, aunque sólo fuera por razones de economía procesal y de confianza del consumidor medio en la eficiencia de las Administraciones Públicas en materia de consumo.

(14) Cfr. CARRASCO PERERA, Á., *El Derecho de consumo en España: presente y futuro*, INC, 2002, págs. 409-411. Trato de poner de relieve algo que subrepticiamente los poderes públicos parece que pretenden cambiar o, cuando menos, enfocar de otra manera. Me refiero a la situación de *frustración* de muchos consumidores que denuncian en vía administrativa la comisión de una infracción de consumo, sin que su *interés particular* (reposición, indemnización de daños y perjuicios) sea efectivamente restablecido por la resolución administrativa sancionadora. De esta manera, el consumidor se ve abocado, en la mayoría de las ocasiones, a acudir a un proceso civil, dándose la paradoja que la norma tipifica como infracción administrativa la lesión de un interés privado. A mayor abundamiento, conviene apuntar que la opinión pública es cada vez más permeable a justificar la inversión de recursos públicos, aun cuando el procedimiento administrativo venga incorporando la sanción de conductas que lesionan bienes interprivados, y esto acontece de manera casi instintiva cuando se trata de conductas reiteradas y ordinarias del tráfico jurídico *en masa* (compraventas de consumo; servicios de telecomunicaciones, etc.). Relegar la solución de los conflictos a la vía judicial civil, máxime si se trata de indemnizaciones de escasa cuantía, es desalentador en la mayoría de las situaciones.

Con todo, otro problema estrechamente ligado al anterior y que afecta al régimen administrativo sancionador, es el solapamiento de determinadas conductas que vienen tipificadas al mismo tiempo como infracciones de consumo y como infracciones de un régimen administrativo sectorial (comercio interior, industria, turismo, etc.). Al no existir criterios claros que solucionen el concurso de normas de esta naturaleza, ni traza alguna acerca de la prioridad o preferencia que deba existir entre los distintos regímenes y autoridades competentes, tendremos que resolver conforme a los criterios generales que cada Comunidad Autónoma haya establecido *ad casum*. De esta manera, entendemos que si ocurriera que los sectores implicados, por ejemplo, corresponden en diversa medida al Estado y a las Comunidades Autónomas, la solución se podría encauzar con los instrumentos de armonización y colisión que establecen los artículos 149 y 150 CE, salvo que se obtenga un consenso de otra forma (15).

### III. REFLEJOS DEL PROBLEMA EN LA LEGISLACIÓN DE CONSUMO DE ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es fácil comprobar el reflejo de lo expuesto en la legislación autónoma de consumo. De esta manera si nos fijamos, por ejemplo, en la Ley 11/1998, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid [art. 3.f)] vemos que se refleja algo de lo que decimos cuando incluye como «derecho básico» del consumidor y usuario aquél que posibilite genéricamente «la reparación e *indemnización de los daños y perjuicios sufridos*», en plena conformidad con el artículo 8.c) TRLGDCU, donde se recoge también esta facultad dentro de los denominados «derechos básicos de los consumidores y usuarios». En segundo lugar, esta misma Ley 11/1998, en su artículo 29 deja aún más claro el problema al reconocer, de manera expresa y global, que «los consumidores, en el marco de la legislación estatal, tienen *derecho a ser indemnizados por los daños y perjuicios* demostrados que el consumo de bienes o la utilización de productos o servicios les irrogen, salvo que aquellos daños y perjuicios estén causados por su culpa exclusiva o por la de las personas de las que deban responder civilmente». Y, finalmente, en su artículo 54.2.b)

---

(15) En el ámbito competencial local en materia de consumo, corresponde a las CCAA delimitar claramente cuáles sean éstas, especialmente las competencias sancionadoras. Sin embargo, esta regla apenas existe hoy en las CCAA, actuándose en la mayoría de las ocasiones con criterios intuitivos o de buena relación institucional. Pues bien, en aras de la seguridad jurídica y de la responsabilidad institucional, la legislación estatal de régimen local debería reconocer formalmente la potestad sancionadora de los entes locales cuando se trate, por ejemplo, de infracciones de consumo sancionadas por sus Ordenanzas reguladoras, siendo deseable que se señalese, asimismo, cuál es el límite material de tales Ordenanzas en el sector de consumo.

de la Ley 11/2002, en sede de graduación de sanciones en el procedimiento sancionador de consumo de la Comunidad de Madrid, se contempla como circunstancia atenuante a tener en cuenta el hecho de haberse realizado «la reparación efectiva del daño causado», de manera similar a lo que han recogido posteriormente otras leyes autonómicas de consumo, como es el caso de la Ley 11/2002, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias, en la que para el supuesto en que la «*infracción en materia de consumo haya causado algún tipo de daño o perjuicio*» (sin especificar si el daño es causado a la Administración o a terceros), se entiende igualmente que la satisfacción o reparación de éste «será una *circunstancia atenuante* en orden a la graduación de la sanción impuesta, pudiendo imponerse ésta en su grado mínimo» (art. 42.2 de la Ley 11/2002 del Principado de Asturias), por lo que puede deducirse el nexo directo que se establece entre la *determinación de los daños y perjuicios causados* y la *sanción administrativa* propiamente dicha, a los únicos y exclusivos efectos de la graduación de la infracción de consumo (muy grave, grave, leve).

A efectos comparativos con el actual artículo 48 TRLGDCU, que de manera expresa y con carácter general establece que dentro del procedimiento sancionador de consumo «*podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor*», conforme a lo previsto en el artículo 130.2 LRJ-PAC, hay que sostener la neta diferencia existente entre lo ahora regulado y la consideración de la *reparación efectiva* como mera *circunstancia atenuante* dentro del procedimiento administrativo sancionador. En efecto, puede observarse que no se corresponde el artículo 54.2.b) de la Ley 11/1998 de la Comunidad de Madrid (o el concordante art. 42.2 de la Ley 11/2002 del Principado de Asturias mencionado en sede parlamentaria a propósito de la aprobación del ahora art. 48 TRLGDCU), con la argumentación expuesta en su día dentro de la enmienda 16 al texto de la Ley 44/2006, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, cuando se sostuvo tajantemente, de manera un tanto imprecisa y exagerada, que, con el artículo 42.2 de la Ley de Consumidores y Usuarios 11/2002, ya se había «incorporado a la legislación de consumo del Principado de Asturias» la «*posibilidad* real de que una sanción administrativa por infracción llevase *«aparejado el resarcimiento al consumidor del daño sufrido»*» (16). Este aserto que aparece en la motivación de la enmienda parlamentaria número 16 a la Ley 44/2006, y que no se corresponde exactamente con la realidad, está recogido dentro de una de las tres enmiendas discutidas en el curso de

---

(16) Cfr. BOCG, Serie A, núm. 83-8, 1 de junio de 2006, pág. 29, donde se manifiesta también que resulta claramente desalentador para el consumidor observar, en efecto, que pese a recaer una sanción administrativa no se resuelve «en el mismo procedimiento su resarcimiento».

la aprobación del actual artículo 48 TRLGDCU (anterior art. 36.4 LGDCU 1984 tras la aprobación de la Ley 44/2006). Sin embargo, puede comprobarse que en el texto del artículo 42.2 de la Ley Autonómica 11/2002, en abierta contradicción con la afirmación realizada en sede parlamentaria, no se dice nada respecto a la pretensión en vía administrativa del consumidor que hubiere sufrido un daño o perjuicio, sino más bien algo similar a lo que establece el artículo 54.2.b) de la Ley 11/1998, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, esto es, la constatación de que la *reparación efectiva del daño* al consumidor podrá considerarse por la Administración como circunstancia atenuante a la hora de sancionar una infracción de consumo (17). El razonamiento está claramente forzado y fuera de contexto. Otras leyes autonómicas han venido también, posteriormente, a atenuar o mitigar el rigor de la sanción administrativa impuesta a los consumidores y usuarios (18).

Buena parte del debate jurídico que aquí se plantea estriba en desentrañar el carácter facultativo o no con que la Administración puede abordar esta facultad de intervención sobre los intereses interprivados de los consumidores («en el procedimiento sancionador podrá exigirse al infractor», afirma el actual art. 48 TRLGDCU), al igual que explicitar la interdependencia de esta facultad administrativa con aquella otra facultad que asiste a todo consumidor de acudir libremente a la vía civil (arbitral o judicial) para solventar una reclamación por daños y perjuicios causados. Del todo a la nada existe un amplio abanico de posibilidades y de circunstancias que quedan ahora abiertas con la aplicación del artículo 48 TRLGDCU, el cual requiere de una interpretación tanto por parte de los tribunales como, tal y como sería deseable, del mismo legislador estatal o, si acaso, autonómico. De esta manera, aun cuando puede afirmarse que la atenuación del rigor de la sanción que se recoge en algunos textos normativos, nada tiene que ver con la posibilidad de facultar a la Administración para que determine la indemnización que deba satisfacerse

---

(17) El artículo 42.2 de la Ley Autonómica 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias, determinaba que «en el supuesto de que una infracción en materia de consumo haya causado algún tipo de daños o perjuicios, la satisfacción o reparación de los mismos será una circunstancia atenuante en orden a la graduación de la sanción impuesta, pudiendo imponerse ésta en su grado mínimo». Actualmente, merced a la nueva redacción dada a este artículo 42 por la Ley del Principado 11/2006, de 27 de diciembre (BOPA, 30 de diciembre de 2006), se habla igualmente y en el mismo sentido de tal circunstancia atenuante, si bien se califica más atinadamente como «la reparación efectiva de los daños y perjuicios causados» [art. 42.1.b), párrafo 2.º de la Ley 11/2002, modificado por Ley 11/2006].

(18) Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores de Andalucía [art. 93.1.a)]; o la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarios del País Vasco (art. 54.2), o, más recientemente, la Ley 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Cantabria (art. 54).

por el responsable al consumidor perjudicado civilmente por una infracción de consumo (19), debe añadirse a continuación, al menos así lo entendemos nosotros, que las virtualidades del mencionado artículo 48 TRLGDCU permiten albergar una interpretación que incluya alguna variable al respecto.

Pues bien, las posibilidades de interpretación que se abren merced a la ambigüedad del artículo 48 TRLGDCU en sede de consumo son diversas. Vamos a tratar de explicar y justificar hasta dónde puede extenderse esta peculiar intervención administrativa en la esfera interprivada, pero, al mismo tiempo, el objetivo será subsanar la consabida frustración del consumidor cuando después de observar la intervención de la Administración en asuntos que le conciernen comprueba que, a la postre, no le arreglan su problema particular frente al sujeto infractor o causante del daño, viéndose entonces obligado a emprender otras vías distintas al objeto de poder resarcirse de sus justas pretensiones, con la carga de haber perdido un tiempo imprescindible. ¿Deben ser las respectivas Comunidades Autónomas con competencias en la materia las que deben determinar en sus respectivos procedimientos sancionadores de consumo las reglas pertinentes al respecto, o, más bien, deberá ser el legislador estatal quien dicte una serie de reglas, con carácter general, por tratarse de una cuestión medular y esencial del propio procedimiento administrativo cuya competencia es estatal y que afecta sustantivamente a la economía de mercado? Las Comunidades Autónomas sólo pueden dictar normas de procedimiento en materias de su competencia, como ocurre con consumo y comercio, si bien deberán respetar siempre las normas sobre procedimiento administrativo común (20). Bajo esta pauta vamos a desarrollar los siguientes apartados.

---

(19) Cfr., en este sentido, ESPINA FERNÁNDEZ, S., *La determinación en vía administrativa de indemnizaciones a los afectados por infracciones en materia de consumo (sobre la inaplicabilidad del art. 36.4 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios)*, <[www.elderecho.com](http://www.elderecho.com)>, Sección Actualidad, 10 de septiembre de 2007, pág. 6, por cuanto que entiende que la Administración no ejerce funciones materialmente jurisdiccionales en las que se determinan imperativamente obligaciones de pago entre particulares. Aquí la Administración, con la atenuación de la infracción, a su juicio sólo aplica una circunstancia objetiva y cualificada que es tenida en consideración por la ley para moderar el mero ejercicio de la potestad sancionadora.

(20) Cfr. SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 17/1990, de 7 de febrero; 23/1993, de 21 de enero y 98/2001, de 5 de abril. El Derecho de consumo, siendo una materia de contenido multidisciplinar, constituye una competencia definida tan sólo en función del fin de protección de los consumidores, si bien esta competencia cede ante otros títulos que el TC considere más específicos (SSTC 264/1993, de 22 de julio; 283/1993, de 27 de septiembre).

IV. ¿SUPONE REALMENTE EL ARTÍCULO 48 TRLGDCU UNA NOVEDAD LEGISLATIVA CON INCIDENCIA EN LA ACTIVIDAD SANCIONADORA DE CONSUMO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

Con el nuevo artículo 48 TRLGDCU, introducido por la Ley 44/2006, parece haberse trasladado al ámbito específico de la normativa de consumo el principio básico de la potestad sancionadora de la Administración Pública, según el cual *«podrá exigirse al infractor la reposición de la situación alterada por la infracción a su estado original y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor que serán determinados por el órgano competente para imponer la sanción»*. Este texto, que casi es una mera transcripción literal del artículo 130.2 LRJ-PAC, no parece suponer, en principio, un cambio determinante de la actividad sancionadora habitual de las Administraciones Públicas en materia de consumo, pues se trata, en efecto, de la reiteración en el ámbito del consumo del artículo 130.2 de la Ley 30/1992, ámbito en donde conviene recordar que, lógicamente, pretenden hacerse prevalecer los *intereses particulares* de los consumidores y usuarios.

En cualquier caso, otra consideración más innovadora merecerá esta norma creada por Ley 44/2006, al vislumbrar un particular interés del legislador estatal, si relacionamos este precepto con la expresa intención por *«incrementar la protección del consumidor en diferentes ámbitos, en los que la experiencia ha puesto de manifiesto la existencia de diversos déficits de protección»*, que es lo que se afirma con carácter genérico, pero atinado, en la propia Exposición de Motivos de la Ley 44/2006 (21). Lo que ocurre es que aunque sea de esa forma tan vaga, la expresión de ese buen deseo del legislador de forma tan omnicomprensiva dentro de una reforma que era bastante ambiciosa, puede no haber encajado debidamente con los fundamentos legales de cualquier procedimiento administrativo sancionador, lo cual nos obliga a examinar el momento en que nos encontramos, sin descartar la necesidad de reformas legales complementarias que permitan hacer viable y útil la aplicación de este artículo 48 TRLGDCU.

Por lo común, el desconocimiento bastante extendido de esta materia, la mera reticencia de ciertos sectores a las soluciones arbitrales, o bien la escasa cuantía de los daños causados en relación con el incierto resultado en el ejercicio de una acción civil, parece desincentivar a los ciudadanos para su ejercicio. Como contrapartida, en cambio, es fácil comprobar cómo la tendencia a reclamar ante las Administraciones Públicas parece funcionar como un mecanismo reflejo por el que a los poderes públicos, al margen de la búsqueda de los intereses generales, también se les abre naturalmente la posibilidad de

---

(21) Apartado VI, párrafo 1.<sup>º</sup> de la Exposición de Motivos de la Ley 44/2006, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios (LMPC).

intervenir de alguna manera en la solución de los daños causados entre particulares. Parte de culpa de esto radica en que las reclamaciones trasladadas por las organizaciones de consumidores a los medios de comunicación tienen como destinatarias, en buena medida, a las propias autoridades de consumo que deben velar y supervisar por la aplicación de las normas, y que son quienes siempre están más capacitadas para poner algún remedio rápido y eficiente para evitar un daño tal vez irreparable. No en vano, además, la propia publicidad de muchas normas de consumo aparecen rubricadas por las distintas Administraciones competentes en la materia, que, a la vez de informar de sus derechos al consumidor, se presentan también como garantes de tales derechos en muchas ocasiones (22). Tal vez sea ésta, hoy en día, una de las manifestaciones más claras de la *administrativización* del Derecho Privado en materia de consumo, con los problemas anejos que ello comporta.

En efecto, a fin de cuentas vemos que lo que tratamos de examinar y evaluar es la posibilidad de aprovechar las vías legales ya conocidas para responder a las crecientes expectativas de los consumidores y usuarios en la tutela *real y efectiva* de sus intereses por parte de las Administraciones Públicas. Evidentemente si al consumidor se le satisface de manera rápida y efectiva aprovechando la solicitada y, en muchos casos necesaria, intervención administrativa de las Administraciones Públicas se *matarán dos pájaros de un tiro*.

No cabe duda de que de la interpretación que hagamos del artículo 130.2 de la Ley 30/1992 dependerá, en buena medida, la operatividad del artículo 48 TRLGDCU, la aplicación más o menos extensa de las potestades administrativas, singularmente en lo tocante a las relaciones de consumo interprivados. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha refrendado esta extensión de la potestad de autotutela fundándola en algunos casos en el principio de eficacia (23). Por eso habrá que examinar si es posible justificar con la legislación vigente, la actuación de la Administración en la resolución de conflictos entre particulares, singularmente a propósito de la indemnización de daños probados al consumidor dentro del procedimiento administrativo sancionador. La referencia expresa al artículo 51.1 CE cuando sostiene que «*los poderes públicos*

---

(22) Cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, pág. 3, para quien la posibilidad de realizar las propias denuncias de consumo mediante las *Hojas de Reclamaciones* que deben existir en los establecimientos abiertos al público (formularios que han sido elaborados y redactados por las propias Administraciones de consumo), contribuye a consolidar este estado de cosas.

(23) Cfr. STC 22/1984, de 17 de febrero, donde se dispone que «el artículo 103 CE reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de *eficacia*, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas normas, medios e instrumentos en que se concrete la consagración de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que puede encontrar la *potestad de autotutela o autoejecución* practicable genéricamente por cualquier Administración Pública».

garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios (...) mediante *procedimientos eficaces* (...)» puede servir de fundamento de la línea de reforma apuntada, aunque justo es reconocer su enorme ambivalencia (24), la cual se reitera, por ejemplo, en el actual artículo 8.f) TRLGDCU. Por eso vemos que es justo y conveniente invocar, paralelamente al principio de eficiencia, la idea o noción de seguridad jurídica (que también aparece en el propio art. 51.1 o en el art. 9.3 CE), la cual va unida indefectiblemente a la idea de igualdad ante la ley de los ciudadanos, lo que nos lleva de la mano al principio de unidad de mercado (25). Finalmente, según los resultados obtenidos, habrá que justificar si es necesario y viable introducir a nivel autonómico alguna modificación legislativa que permita solventar con la mayor rapidez y seguridad jurídica todo este tipo de conflictos en los que aparece la responsabilidad civil por daños causados.

## V. LOS PRECEDENTES DEL ARTÍCULO 48 TRLGDCU: EL SIEMPRE CONTROVERTIDO ARTÍCULO 130.2 LRJ-PAC

Está claro que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no dejó zanjada la discusión, antes al contrario la dejó abierta, si bien tanto la doctrina científica

---

(24) Cfr. RIBÓN SEISDEOS, E., «La liquidación de daños entre particulares en el marco del procedimiento administrativo sancionador de consumo», en *Estudios sobre Consumo* (EC), núm. 81, 2007, pág. 36. Por otra parte, afirmar que este artículo 51 CE, como sostiene PEÑA, es el «punto de partida» del tránsito dado por el legislador en la evolución legislativa hacia «un protagonismo creciente a la intervención de la Administración Pública en la aplicación del Derecho de consumo», nos parece una afirmación bastante coherente, pues se parte de que son las Administraciones Públicas las que deben habilitar los medios técnicos y materiales necesarios que permitan al consumidor alcanzar la protección perseguida por la aún dispersa legislación existente (cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, pág. 2).

(25) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, L., «Las sanciones administrativas en la Ley General para la defensa de los consumidores», en *Estudios sobre Consumo* (EC), número extraordinario, noviembre de 1987, págs. 95 y 108, quien apela en esta materia al peso otorgado al «valor seguridad» como amplio conjunto de garantías del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, sostiene tajantemente que «aunque las Comunidades Autónomas asuman competencias sancionadoras (...), el procedimiento sancionador es materia de regulación estatal al objeto de salvaguardar los debidos criterios de garantía de manera uniforme en todo el territorio nacional». Esta cuestión incide también en el problema del reparto de títulos competenciales en materia de consumo en general, y, en este caso, particularmente en lo que afecta al principio de unidad de mercado que nos interesa. Pues bien, la jurisprudencia constitucional ha venido procediendo aquí con base en criterios intuitivos *ad hoc*, sustentándose en ponderaciones de lo que en cada caso parecía ser el interés preponderante de la materia en cuestión, criterios ciertamente relativistas, de manera que la doctrina más solvente piensa que «es imposible establecer al respecto una regla clara de utilidad general y futura» (cfr. CARRASCO PERERA, Á. (coord.), *El Derecho de consumo en España: presente y futuro*, INC, 2002, págs. 74-79 y 94).

como la jurisprudencia han tenido tiempo suficiente para pronunciarse al respecto. Parece claro que el artículo 130.2 LRJ-PAC admite abiertamente la *compatibilidad* de las responsabilidades administrativas del infractor sustanciadas en el procedimiento sancionador (*sanción*) con «la reposición de la situación alterada a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente» (*reparación*). Pero al dejarse en este punto expresamente *expedita la vía judicial correspondiente* se duda de cuál sea la naturaleza jurídica de esa declaración administrativa, que puede ser diferente según los supuestos de que se trate. Así, por ejemplo, será posible que en ciertos supuestos esa declaración administrativa sobre una obligación indemnizatoria tenga la naturaleza de un *acto administrativo*, que será vinculante y recurrible en vía contencioso-administrativa, mientras que en otros casos, al corresponder el conocimiento del asunto a la jurisdicción civil (al reconocerse ésta como *la vía judicial correspondiente*), la declaración administrativa carecerá, en la práctica, de efectividad. En esta misma línea de ambigüedad debe considerarse que se mueve ahora el actual artículo 48 del reciente TRLGDCU, que es trasunto del artículo 130.2 LRJ-PAC. Pero veamos los puntos más sobresalientes de las dudas planteadas, tratando de ofrecer soluciones.

## 1. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERPRIVADOS POR LA ADMINISTRACIÓN Y EVENTUALES PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD

La cuestión de constitucionalidad puede plantearse cuando, una vez reconocido que la Administración Pública debe velar con objetividad por la consecución de los *intereses generales* (art. 103.1 CE), se constata la dificultad de cohonestar esta pretensión con la determinación de indemnizaciones a favor de particulares perjudicados por infracciones administrativas de consumo. Además somos conscientes de que al poder judicial le corresponde la exclusividad del ejercicio jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE), siendo así que lo que aquí se trata de solventar son cuestiones e intereses interprivados, lo que parece ajeno en principio al propio órgano administrativo que realiza tal enjuiciamiento (26). En todo caso, si bien cabe la posibilidad de que algún sector opte por invocarla, debe partirse de la dificultad innata para argumentar la inconstitucionalidad de este tipo de previsiones legales, en las

---

(26) Cfr. GARBERÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo sancionador*, vol. I, Valencia, 2001, 4.<sup>a</sup> ed., pág. 139. ESPINA FERNÁNDEZ, S., *La determinación en vía administrativa de indemnizaciones a los afectados por infracciones en materia de consumo (sobre la inaplicabilidad del art. 36.4 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios)*, <[www.elderecho.com](http://www.elderecho.com)>, Sección Actualidad, 10 de septiembre de 2007, pág. 4.

que debe regularse la determinación y liquidación de daños entre particulares por parte de las Administraciones Públicas (27).

Pues bien, reconociendo la elogiable innovación que supuso en su día la Ley 30/1992 al restablecer el principio de unidad jurisdiccional para conocer las cuestiones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, un sector de la doctrina administrativista ha venido considerando censurable la línea legislativa que se ha venido a «generalizar» con la aprobación del artículo 130.2 LRJ-PAC (28). Es decir, una primera aproximación al medular artículo 130.2 LRJ-PAC no parece ofrecer dudas en cuanto a los efectos creados: se ha convertido en regla general algo que antes parecía afectar tan sólo a determinadas normas sectoriales. En consecuencia, con esta *generalización legal* parece quedar en entredicho, cuando menos, aquella interpretación restrictiva de lo que el Tribunal Supremo había caracterizado hace muchos años como mera facultad «excepcional y privilegiada de la Administración» (29).

---

(27) Cfr. REBOLLO PUIG, M., *Comentarios a la ley General para la defensa de los consumidores y usuarios* (coord.: R. BERCOVITZ-J. SALAS), 1992, pág. 1000, quien se apoya para esta afirmación en la doctrina administrativista de los profesores J. R. PARADA VÁZQUEZ (*Derecho Administrativo, I, Parte General*, 1989, págs. 396-397) y E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ (*Curso de Derecho Administrativo*, 1989, 2.<sup>a</sup> ed., págs. 181-182).

(28) Cfr., por todos, GONZÁLEZ PÉREZ, J., «La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dos años después», en *RAP*, núm. 136, 1995, pág. 42, quien, reconociendo las circunstancias por las que algunas leyes permiten determinar mediante un acto administrativo la responsabilidad patrimonial del administrado (art. 110 de la Ley de Aguas, de 2 de agosto de 1985, y arts. 100.1 y 107.1 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988), no comparte la conveniencia de haber introducido en su día el artículo 130.2 LRJ-PAC, pues considera siempre más adecuada la idea de «acudir a un proceso civil para que, con todas las garantías, se determine la responsabilidad y su alcance», justificando asimismo que se limite, en la medida de lo posible, la aplicación de esa norma. En este mismo sentido, GARCÍA TORRES, J., *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, tomo II, 1993, págs. 415-417, quien entiende que el artículo 130.2 LRJ-PAC debe adecuarse a una «energética reducción de su esfera de aplicación, dejando fuera de ella aquellas hipótesis en que una ley haya previsto que los daños enlazados con una infracción administrativa se fijen y apremien en vía administrativa», por lo que deberá siempre verse «limitada su aplicación a aquellos casos en que falte una previsión específica de que los daños se fijen y exijan en vía administrativa»; en última instancia el artículo 130.2 LRJ-PAC, entiende GARCÍA TORRES, se aplicará a aquellos supuestos residuales en que «la Administración que sanciona sea acreedora de la indemnización por daños originados en la conducta sancionadora y siempre que aquella indemnización se rija por el Derecho privado». En el mismo sentido, PEMÁN GAVÍN, J., «La regulación de la potestad sancionadora de la Administración en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: notas sobre su tramitación parlamentaria», en *RAP*, núm. 12, 1993, pág. 404.

(29) Cfr. STS de 7 diciembre de 1977 (RA, núm. 4883), referente a la determinación de los daños y perjuicios ocasionados a la riqueza piscícola por causa de la incorporación a las aguas o a sus á leveos de sustancias perjudiciales para la fauna acuática (art. 16 del Reglamento de Pesca Fluvial), y que el Tribunal Supremo entendía como una «manifestación del privilegio de autotutela sobre el dominio público», el cual siempre «debe ser utilizado con toda medida y ponderación».

Cuando se trata de la responsabilidad derivada de daños causados a bienes de titularidad de las Administraciones Públicas (*bienes de titularidad jurídico-pública*), conviene tener en cuenta toda una serie de sectores y actividades en los que aquéllas no detentan titularidades concretas, pero sin embargo se comprueba fácilmente cómo se ha venido acentuando cada vez más su intervención en la solución de otros conflictos (*bienes de titularidad social*). Dentro de este tipo de bienes cabe destacar aquí los relacionados con las relaciones de consumo y comercio, en los que tal intervención de la Administración no deriva de una titularidad pública pertenencial de los bienes e intereses dañados, sino que tiene como fundamento último la *defensa legal de bienes e intereses jurídicos de diversa naturaleza*, como son la protección de la salud y seguridad, los legítimos intereses económicos y sociales, la salvaguarda del medio ambiente, la indemnización y reparación de daños causados por las actividades de caza y pesca, etc. Siendo esto técnicamente criticable en términos generales (ya sea por cuanto que las relaciones *inter privatos* pertenecen al Derecho privado, ya sea porque la Administración puede estar usurpando funciones judiciales que no le corresponden), sí se puede comprobar que tal solución, al menos tal y como están ahora las cosas, en la práctica representa una vía apta y favorable para los particulares ante la inexistencia de una opción mejor para el rápido y efectivo restablecimiento o resarcimiento de sus derechos (30).

Con independencia de la traslación al mismo artículo 48 TRLGDCU, puede verse que buena parte del problema interpretativo es que si bien la Ley 30/1992, a diferencia de lo que hizo más tarde el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprobó el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RPS en adelante), en ningún momento limita su aplicación a los daños o perjuicios causados a *la Administración Pública* (art. 22.1 RPS). En consecuencia, puede interpretarse que ésta dispone, *prima facie*, de una habilitación general que no aparece constreñida por

---

(30) Cfr. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación de los daños causados a la Administración*, 1998, pág. 334 y sigs., quien entiende aplicable esto a la legislación sobre vivienda y urbanismo, dominio público hidráulico, sanidad animal, derechos de caza y pesca, medio ambiente, sanidad, industria, etc., pero sustantivamente nos interesa fijarnos aquí en el Derecho de Consumo, legislación a la que este autor hace una especial alusión. No obstante, estos «nuevos aires para el régimen administrativo de reparación de daños» se deben entender, a su juicio, de manera «excepcional», esto es, siempre que estemos en presencia de elementos que lo justifiquen, como puede ser el supuesto de la STS de 7 de junio de 1989 (RA, núm. 4621), que se refería a la legislación defraudada de VPO, y donde se justificaba la intervención administrativa en una relación *inter privatos*, tanto por la «naturaleza ejemplificadora» que tiene como en la necesidad de «reaccionar enérgicamente contra el hecho defraudatorio de los particulares que burlen todo el sistema legislativo». Cierta cautela se desprende, si bien referido al dominio público hidráulico, en «Autotutela y control judicial: ¿una sentencia innovadora en cuanto a las sanciones y la reparación de daños?», en REDA, 1998, núm. 99, pág. 411.

razones de titularidad. De este modo, podrá afirmarse que bastaría la existencia de una infracción de consumo para que la Administración extienda sus potestades más allá de lo que habría sido su campo tradicional de actuación en las cuestiones de consumo. Y esto tendría lugar con carácter general, es decir, sin subordinarse a sectores en los que se deba reconocer directa y legalmente tal intervención. No habría ningún inconveniente en afirmar, en suma, que el ejercicio de la potestad sancionadora vendría acompañado de un formidable privilegio (31). Téngase en cuenta que no se trata del ejercicio de la autotutela como medio de eludir los procedimientos más complejos de la tutela judicial, que debe seguir siendo la regla de la vida civil (32).

Ya en los años noventa tenemos algún sector administrativista que no se mostró tan crítico con la interpretación generalista y extensiva del artículo 130.2 LRJ-PAC. Así, por ejemplo, se recurrió al argumento de la eficiencia y de la supuesta irracionalidad que existiría al tratar de manera diferenciada, según afecte a los intereses públicos o interprivados, el desempeño de las potestades administrativas en el ámbito medioambiental. Es decir, se entiende que una situación de daño público ambiental entre los mismos actores y con idéntico objeto no puede ser tratada de forma distinta conforme a derecho (presencia o ausencia de capacidad de determinación en vía ejecutiva por la Administración), o que sea enjuiciada ante jurisdicciones diferentes con resultados superpuestos o contradictorios (civil o contencioso-administrativa) (33). Como podemos comprobar la cuestión se centra, una y otra vez, en determinar la viabilidad de la asunción por parte de la Administración de atribuciones que son consideradas *tradicionalmente* judiciales. Ya hemos reseñado que numerosas leyes estatales y autonómicas vienen extendiendo los ya amplios dominios de las potestades administrativas. Parece, en suma, que el particular afectado por una decisión administrativa que incluya la determinación de responsabilidad civil podrá acudir, en última instancia, a la jurisdicción contenciosa. Pero,

---

(31) Cfr. CALVO DEL POZO, J., «Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios de dominio público», en *RAAP*, 2000, núm. 40, pág. 312.

(32) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.-FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 13.<sup>a</sup> ed., 2006, págs. 518 y 526, quienes hablan de *los abusos de autotutela* que definen como «privilegios odiosos», siempre que se hagan con esa finalidad de eludir «los procedimientos más complejos de la tutela judicial», que no es el caso que aquí planteamos. Aquí tan sólo debe hablarse de la autotutela declarativa que goza de una presunción de legalidad que no se destruirá sino por sentencia posterior, lo que permite, en efecto, sostener que el acto administrativo es, sin duda, el «más formidable privilegio posicional de la Administración en sus relaciones con los administrados».

(33) Cfr. JORDANO FRAGA, J., *La protección del Derecho a un medio ambiente adecuado*, 1995, pág. 528. También se debería prescindir, según este autor, del previo reproche punitivo; no será precisa la imposición de una sanción o, más en general, la tramitación de un expediente sancionador, para que la propia Administración se encuentre habilitada para fijar y reclamar el importe de los daños y perjuicios causados tanto a la Administración como a los particulares.

entre tanto, la Administración habrá podido unir a la denominada autotutela *declarativa*, la llamada autotutela *ejecutiva*. Se ha sostenido, y compartimos este juicio, que la Administración se encuentra legitimada para actuar, con eficacia inmediata, en campos *tradicionalmente* reservados a la competencia de los tribunales ordinarios, y, además, podemos añadir a continuación, que si hay voluntad de hacerlo el artículo 48 TRLGDCU puede venir a justificar y explicar mejor tal actuación, al menos en el ámbito de las relaciones con consumidores y usuarios (34).

## 2. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL ÁMBITO DEL DERECHO DE CONSUMO

Ya hemos reseñado cómo determinadas legislaciones de consumo han modificado recientemente sus normas de consumo, permitiendo que las Administraciones Pùblicas, a través de actos administrativos dotados de ejecutividad, se involucren en la toma de decisiones en conflictos interprivados nacidos de las relaciones de consumo. Los supuestos más recientes los tenemos en la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, y la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Consumo de Aragón. Una interpretación restrictiva del artículo 130.2 de la Ley 30/1992, en estrecha conexión con el artículo 48 TRLGDCU, nos podría llevar, al menos hipotéticamente, a la declaración de una eventual inconstitucionalidad de este artículo 48 TRLGDCU. Pero tal y como hemos argumentado más arriba, existe un amplio margen de interpretación para entender que las potestades que pueden asumir las Comunidades Autónomas, en orden a la composición de intereses privados nacidos de las relaciones de consumo, no quiebra la doctrina ni el estado de cosas que ahora conocemos. Tan sólo será muy conveniente justificar debidamente, mediante una ley, cuáles son aquellas circunstancias y cuáles son los supuestos en que tales potestades administrativas pueden plasmarse en materia de consumo sin que con ello se fuercen los principios básicos que las sustentan.

A la hora de plasmar lo antedicho, el primer requisito es que la conducta infractora del consumidor haya transgredido al mismo tiempo un interés público y un interés privado, de modo que esta doble faceta forme parte del mismo supuesto de hecho tipificado por la infracción administrativa. Y el segundo requisito, indefectiblemente unido al anterior, es que la *tutela del interés privado* por parte de la Administración *afecte* o quede vinculado a la satisfacción del interés general objetivo al que debe plegarse siempre toda

---

(34) Cfr. CALVO DEL POZO, J., «Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios de dominio público», en *RAAP*, 2000, núm. 40, pág. 315.

actuación administrativa (35). La idea sustancial, basada sustantivamente en un criterio moderno de eficiencia administrativa, es que hoy más que nunca se hace imprescindible mitigar una de las carencias más llamativas de nuestro sistema administrativo sancionador de consumo, y que no es otro que la necesidad de que dentro de un mismo procedimiento se puedan determinar y liquidar las compensaciones y responsabilidades sobre las que tienen algún derecho los consumidores afectados por cualquier infracción de consumo (36). Tanto la situación de clara frustración de los consumidores, que, muy frecuentemente, denuncian en vía administrativa la comisión de una infracción de consumo, sin que su interés particular (reposición e indemnización de daños y perjuicios) sea efectivamente restablecido dentro del procedimiento, como el presumible despilfarro de recursos públicos, por cuanto que al terminarse éste la mayoría de las veces no han podido resarcirse los intereses de los particulares afectados por la infracción, son razones de peso que todavía deben hacerse valer ante el legislador (37). Abundando en este razonamiento, se puede constatar también cómo la opinión pública es cada vez más permeable a justificar la inversión de recursos públicos en estas soluciones, dándoles preferencia sobre la otra posibilidad de ensayar la lenta vía judicial. Además, la práctica nos enseña que relegar la solución de los conflictos de consumo a la vía judicial civil, máxime si se trata de asuntos de escasa cuantía, es desalentador en la mayoría de las situaciones (38). El

---

(35) Cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico-privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf) 2003>, 2003, pág. 14. En este mismo sentido, también PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, pág. 8.

(36) Cfr. CARRASCO PERERA, Á., *El Derecho de consumo en España: presente y futuro*, INC, 2002, págs. 409-411. CORDERO LOBATO, lo trata de explicitar y justificar afirmando que «los costes adicionales en que incurría la Administración en la liquidación y cobro de los daños sean menores que los costes que generaría remitir las pretensiones interprivadas al procedimiento civil», en *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf) 2003>, 2003, págs. 14-15. En este elenco de costes incluye: el ejercicio del derecho por parte de la víctima en la vía civil; la conveniencia de la realización del Derecho a pesar de la escasa cuantía de los daños causados; la superación de la frustración del consumidor; y la consecución de una inversión eficiente y racional de los recursos públicos.

(37) Cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf) 2003>, 2003, pág. 14.

(38) Cfr. RIBÓN SEISDEOS, E., «La liquidación de daños entre particulares en el marco del procedimiento administrativo sancionador de consumo», *Estudios sobre Consumo* (EC), núm. 81, 2007, pág. 37, quien justifica la extensión al ámbito del consumo de la posibilidad de que la Administración sea capaz de liquidar, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, los daños generados a particulares, el hecho de la escasa cuantía que suelen presentar las reclamaciones de consumo, que la hace poco

sistema legal aplicable, en efecto, parece que debiera abrirse más aún a la posibilidad de liquidar las indemnizaciones debidas a particulares dentro del mismo procedimiento administrativo sancionador. De no ser así, la proyección de la protección pública en materia de consumo será cada vez más criticada, al mostrarse incapaz de satisfacer las legítimas exigencias de los particulares y por no saber responder a las expectativas que los consumidores hubieren depositado en las Administraciones Públicas en la tutela efectiva de sus intereses (39).

### 3. EL CONTENIDO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA DE REPOSICIÓN E INDEMNIZACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS AL CONSUMIDOR

Parece claro que el artículo 48 TRLGDCU viene a posibilitar que la Administración Pública competente pueda resolver acerca de la responsabilidad civil aneja a una infracción administrativa de consumo. La relación de consumo al venir supeditada generalmente a una previa relación contractual sobre bienes o servicios, viene a exigir que el contenido de la resolución administrativa deba acomodarse al objeto de tales relaciones negociales interprivadas. Con carácter general, debe haberse probado dentro del procedimiento administrativo abierto que los comportamientos examinados al denunciado forman parte de uno de los supuestos tipificados por el Derecho administrativo sancionador. A continuación deberá diferenciarse, una vez probada la infracción correspondiente, si ésta supone una relación de trato sucesivo o simplemente se trata de una relación específica de consumo ya consumada, a efectos de la restitución a su *estado original* de la situación alterada por la infracción (art. 48 TRLGDCU). En esta materia deberán aplicarse los criterios de Derecho privado que afectan a cualquier restitución. De la misma manera, de apreciase la causación de daños y perjuicios al consumidor como consecuencia de una infracción administrativa de consumo (*daños probados*), la estimación y liquidación de los daños irrogados a particulares, aun cuando sea realizada en vía administrativa, deberá guiarse, a nuestro juicio, por los criterios generales del Libro II de «Contratos y garantías» del TRLGDCU, entre los que habrá de tener en cuenta, lógicamente, los artículos 1.101 y siguientes o 1.902 y siguientes del Código Civil, en función de si el ilícito administrativo es contractual o extracontractual, todo ello al amparo del ar-

---

atractiva al usuario (poco rentable podría añadirse también), siendo asimismo conscientes de la usual afectación de un elevado número de consumidores, lo que aconsejaría una respuesta energética contra el hecho defraudatorio.

(39) Cfr. CARRASCO PERERA, Á., *El Derecho de consumo en España: presente y futuro*, 2002, INC, pág. 296.

título 59.2 TRLGDCU que remite expresamente a éstos (40). En el caso de que la infracción incluya la causación de daños al consumidor por tratarse de bienes o servicios defectuosos, habrá que tener en cuenta para su estimación las disposiciones del Libro III del TRLGDCU que regula la «Responsabilidad civil por bienes o servicios defectuosos» en sus artículos 128 a 149 (41).

## VI. LA CUESTIÓN DENTRO DEL REGLAMENTO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

El RPS aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, se inclina por dar distinta eficacia a la declaración administrativa recaída sobre daños y perjuicios en función del supuesto contemplado, y así, su artículo 22.1 reconoce que esa declaración tendrá la eficacia de un acto administrativo cuando «las conductas sancionadas hubieren causado *daños o perjuicios a la Administración Pública*», debiendo quedar determinada su cuantía durante el procedimiento. Por lo que parece, sólo se permite que dentro del procedimiento administrativo sancionador se liquiden los daños y perjuicios *causados a la Administración*; no, en consecuencia, aquellos otros daños causados a los particulares perjudicados por la conducta infractora. De reconocerse que esto debe ser así con base en lo argumentado más arriba, cabrá asimismo incluir dentro de la liquidación de *daños causados a la Administración*, aquellos otros supuestos específicos en los que la liquidación aneja de daños y perjuicios causados a terceros (consumidores) constituya *parte integrante* del supuesto de hecho tipificado como ilícito administrativo, cosa cada vez más frecuente. *Piénsese significativamente, por ejemplo, en todos aquellos supuestos en que el daño causado por el infractor a terceros acontece en el desempeño de funciones que vienen a materializar un interés público, como suele ser la realización de actividades que hayan sido autorizadas por la*

---

(40) «Los contratos consumidores y usuarios se regirán, en todo lo que no esté expresamente establecido en esta norma o en normas especiales, por las disposiciones legales que regulan los contratos civiles y mercantiles» (art. 59.2 TRLGDCU).

(41) Cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en AC, núm. 17, 2008, págs. 9-10, quien matiza que no estamos ante un mero incumplimiento contractual sino ante la determinación de las consecuencias civiles de una infracción administrativa de consumo. De este modo, por ejemplo, no será posible que la Administración integre un contrato en el que se han incluido cláusulas abusivas [infracción conforme al art. 49.1.f) TRLGDCU], por cuanto que se trata de una medida que va más allá del puro resarcimiento de daños, ni tampoco, por idéntico motivo, tendrá la potestad de condenar a un empresario a seguir prestando un servicio en el marco de una relación contractual que forme parte de la infracción administrativa [como pueda ocurrir, por ejemplo, en los supuestos específicos del art. 49.1.d) o 49.1.j) TRLGDCU].

*Administración mediante concesión administrativa o los supuestos de los llamados servicios regulados* (42). En estos casos el procedimiento administrativo sancionador y la ejecutividad propia de los actos administrativos no están estrictamente al servicio de un interés privado, si acaso al de un interés público gestionado por particulares, sean estas personas físicas o jurídicas. De ahí que pueda sostenerse su inclusión en el procedimiento, máxime cuando en la mayoría de los supuestos la cuantificación de daños y perjuicios debe realizarse para graduar la sanción que deba imponer la Administración (muy grave, grave, leve) y, en bastantes casos, como ya apuntamos, para la propia tipificación de algunas infracciones administrativas que consisten en la mera transgresión de normas de Derecho privado en las que debe tenerse en cuenta la cuantía del beneficio obtenido por el infractor (art. 50.1 TRLGDCU).

En cualquier caso esta previsión del artículo 22.1 RPS en la aplicación del artículo 130.2 de la Ley 30/1992, en la que únicamente se tienen en cuenta las conductas sancionadas que hubieren causado daños y perjuicios *a la Administración*, no es ni mucho menos pacífica. La discusión se traslada al hecho de si la Administración puede o no imponer una reparación de daños y perjuicios a favor de terceros dañados (interprivados), por cuanto que se entiende que las potestades decisorias de la Administración están aquí fuera de lugar. Tales cometidos deberían trasladarse a su ámbito natural que, se dice, es el ámbito civil. Se presume que sin expreso respaldo de una ley, las normas reglamentarias no tienen fuerza para hacer derivar la competencia judicial en una competencia administrativa, y es que, en efecto, el artículo 22 RPS «sólo admite la imposición del deber de reparar los perjuicios cuando éstos se hayan producido *en la Administración*, no en otras personas» (43). Merece subrayarse, pues, el carácter dubitativo de nuestro sistema en esta materia al plantear el alcance de la potestad decisoria-ejecutiva de la Administración en orden a la exigencia de la reposición e indemnización de daños y perjuicios interprivados, pues si la imposición de lo uno y lo otro pudiera hacerse por vía administrativa, a salvo el recurso judicial posterior a la Jurisdicción contencioso-administrativa, sobraría la referencia legal a que en caso

---

(42) Cfr., en este sentido, CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)> 2003, pág. 9.

(43) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.-FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 10.<sup>a</sup> ed., 2006, págs. 203-204, donde se invoca, entre otros argumentos, la STS de 10 de noviembre de 1924 (*BOE* de 11 de julio de 1925), Colección Legislativa de España, Jurisprudencia Civil (728), Sala 1.<sup>a</sup> de lo Civil, donde se afirma, a propósito de una cuestión atinente a la Ley de Minas de 1859, que por cuanto que «afecta exclusivamente al patrimonio privado de los litigantes», no alcanzado el convenio al respecto, «solamente se puede ventilar conforme a las reglas de Derecho Común ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, requerida y expresamente consentida en este caso, en el que no existe duda respecto a la peculiar competencia de su actuación por razón de la materia controvertida (...).».

de incumplimiento queda «expedita la vía judicial correspondiente». Con todo, algún sector administrativista concluye que existe una clara *impotencia administrativa* en aquellos supuestos en los que «el damnificado por el hecho infraccional es *otro particular*, lo que explicaría la remisión a la jurisdicción civil, pues se trataría de evitar la atribución a la Administración con motivo del expediente sancionador de una competencia arbitral o quasi-judicial civil entre particulares» (44).

Así todo, como eje argumental de nuestro estudio, es preciso retomar y volver a reflexionar sobre la conveniencia de dar entrada a los terceros dañados por infracción administrativa, particularmente en el ámbito específico del Derecho de consumo. Parece incuestionable que el particular dañado, en caso de desacuerdo, podrá acudir a la vía contencioso-administrativa, tratando así de revisar al alza una determinación administrativa sobre la reparación e indemnización recaída. Partimos de que, al margen de los colapsos judiciales que puedan darse por razón de eventuales reclamaciones colectivas de escasa cuantía, la rapidez es siempre un factor indispensable, además de la necesidad de evitar la extendida frustración del consumidor *medio*. A este respecto, mención específica merece la recomendación que ya hizo en su día el propio Consejo de Estado, en la línea de incorporar al texto definitivo del Decreto 1384/1993, la idea de que la fijación de la indemnización de daños y perjuicios alcance a terceros, afirmando expresamente que esto debería hacerse «en garantía de los *intereses de los particulares* por la acción u omisión constitutiva de infracción administrativa» (45). Esta recomendación no fue atendida en su día, pero la fuerza de tal posición jurídica sobre la no limitación del resarcimiento a los exclusivos daños causados a la Administración, tal y como recoge ahora el artículo 22.1 RPS, sigue siendo igualmente válida hoy en día, es más, ahora con mayor fundamento que en aquel entonces (46). Téngase en cuenta, además, que el mismo RPS declara la aplicación de su

---

(44) Cfr., por todos, PARADA, R., *Derecho Administrativo*, Tomo I, 16.<sup>a</sup> ed., 2007, págs. 445-446. Con todo, puede observarse que su afirmación la hace en términos un tanto dubitativos, pues afirma que «parece, pues, que el órgano competente lo es para determinar el alcance de lo que debe ser repuesto a su primitivo estado o restituido por vía de indemnización de daños y perjuicios, pero que no puede imponer ni lo uno ni lo otro por vía de ejecución administrativa». Es decir, parece justificar una determinación de los daños en vía administrativa, pero sin ninguna posibilidad de ejecución al respecto.

(45) Cfr. Dictamen del Consejo de Estado, núm. 660/93, Sección 3.<sup>a</sup>, 10 de junio de 1993, sobre el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora, Recopilación de Doctrina Legal, 1993, Madrid, 1994, pág. 976 y sigs., donde se afirma que el artículo 22 del Proyecto de RPS, objeto de consulta, «contenía una regulación que respondía al designio de lo dispuesto en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto contenía un principio general, no sin precedentes formulaciones en algunas leyes sectoriales, que nada impone constreñir al resarcimiento a la Administración. Debía, pues, en esta materia, en garantía de los intereses de los particulares por la acción u omisión constitutiva de infracción administrativa, incorporar al texto las reglas 2 y 3 del artículo 22, en su versión anterior» (pág. 992, Recopilación 1993).

normativa «en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas» (art. 1.1 RPS).

Asimismo la realidad nos muestra que deben tenerse en cuenta necesariamente los diferentes reglamentos de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de las distintas Comunidades Autónomas. Así podemos comprobar, como acontece en la Comunidad de Madrid, el cambio legal operado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, que aprobó un nuevo *Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración*, derogando el anterior Decreto 77/1993, de 26 de agosto, con efectos de 14 de diciembre de 2000. Y si bien el anterior Reglamento no distingüía la titularidad de los daños, ahora tan sólo menciona *los daños y perjuicios causados a la Administración* mediante infracción administrativa (art. 15.1 del Decreto 245/2000), de manera idéntica a lo que hace el artículo 130.2 de la Ley 30/1992 al que pretende adaptarse. Sin embargo, y esto es lo importante, puede observarse una clara distorsión legal en la propia legislación de la Comunidad de Madrid cuando vemos, por ejemplo, que dentro de otras regulaciones sectoriales se faculta a los mismos particulares perjudicados reintegrarse ante la Administración de aquellas cantidades indebidamente percibidas por el infractor, tal y como vemos que ocurre, por ejemplo, dentro del régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid, aprobado posteriormente por Ley 9/2003, de 26 de marzo (47). El mismo fenómeno distorsionador se reproduce de manera similar en otras Comunidades Autónomas.

Debe llamarse la atención sobre la disparidad de legislaciones autonómicas que regulan en sus normativas distintos aspectos que afectan al procedimiento sancionador (48), y si bien no hay nada particularmente novedoso que

---

(46) Cfr., en este sentido, por todos, CALVO DEL POZO, J., «Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios de dominio público», en *RAAP*, 2000, núm. 40, pág. 321.

(47) Cfr. artículo 11.1.c) de la Ley 9/2003, de 26 de marzo, Régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid, donde se dispone que, además de otras sanciones, cuando proceda se impondrá la obligación de «*reintegrar a los adjudicatarios, adquirentes o arrendatario, las cantidades indebidamente percibidas (...)*».

(48) En algunos Reglamentos sancionadores, como es el caso de Asturias (Decreto 21/1994, de 24 de febrero), *Canarias* (Decreto 164/1994, de 29 de julio), *Cantabria* (Ley 9/2001, de 22 de diciembre; Título II. Medidas administrativas), y *Castilla-León* (Decreto 189/1994, de 25 de agosto), no se contempla referencia alguna a la reposición e indemnización. En *Baleares* (Decreto 14/1994, de 10 de febrero), al igual que *Madrid* (Decreto 245/2000), sólo regula los daños causados a la Administración mediante infracción administrativa, de la misma manera que se hace en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992. Lo mismo ocurre con Aragón (Decreto 28/2001, de 30 de enero). Otros Reglamentos, como es el caso de *Cataluña* (Decreto 278/1993, de 3 de noviembre), no distinguen, lo que facilita el argumento a favor de una interpretación amplia. En el caso específico de *Extremadura* (Decreto 9/1994, de 8 de febrero), si bien establece que «el importe de los daños y perjuicios causados a terceros será determinado en la misma resolución (que pone fin al

deba resaltarse en su conjunto, sí merece destacarse la Ley 2/1998, de 20 de febrero, del Parlamento Vasco, sobre potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, que expresamente sostiene que «las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán *compatibles* con la exigencia a los responsables de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción, así como con la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la misma» (art. 12 de la Ley 2/1998, de 20 de febrero) (49).

No cabe duda de que a través del artículo 130.2 LRJ-PAC se consagra como regla general lo que hasta entonces aparecía disperso en bastantes normativas sectoriales. Ahora, mediante el artículo 48 TRLGDCU, se puede justificar, al menos en el ámbito del procedimiento de consumo, la posibilidad de satisfacer rápida y eficazmente a terceros particulares a quienes afecte la infracción administrativa, siempre y cuando tales daños y perjuicios hayan sido debidamente probados y cuantificados en el procedimiento correspondiente. El *salto jurídico* es importante, pues de la mera justificación de la intervención de la Administración en materias como la vivienda protegida, el medio ambiente o el urbanismo, por ejemplo, se pasa al campo del derecho de consumo, materia interdisciplinar muy afín al Derecho Privado y sobre la que pivotan, cada vez más, muchas políticas sociales, particularmente en lo que afecta a la ordenación del comercio minorista y la empresa (LOCM) y la libre competencia o las prácticas comerciales desleales (Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia —LDC—; Ley 3/1991, de Competencia Desleal —LCD— y Anteproyecto de Ley de agosto de 2008 (50), que proyecta mo-

---

procedimiento sancionador) conforme a lo establecido en las normas y disposiciones que resulten de aplicación» (art. 16.2), sin embargo a continuación, en el mismo artículo 16, establece que tal indemnización solamente procede en el caso de que los daños y perjuicios *se causen a la Administración* (art. 16.3 del Decreto 9/1994, de 8 de febrero), estimando la observación realizada por el dictamen 1145/93, Sección 3.<sup>a</sup>, de 28 de diciembre, al afirmar que el «procedimiento no es obviamente aplicable a los daños y perjuicios causados a terceras personas y entidades, cuya satisfacción deberá producirse en la forma prevista por el artículo 130.2, *in fine* de la LRJ-PAC» (*Recopilación de Doctrina Legal 1993*, Madrid, 1994, pág. 1020 y sigs., punto 15, párrafo 2.<sup>o</sup>). CALVO ha sostenido, con razón, que es extraña esta solución que deja vacía de contenido la determinación indemnizatoria de la resolución indemnizatoria (cfr. CALVO DEL POZO, J., «Potestad sancionadora e indemnización de daños y perjuicios de dominio público», en *RAAP*, 2000, núm. 40, pág. 322, cita 137). Mención aparte merece la Ley 2/1998, de 20 de febrero, del Parlamento Vasco, sobre potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (art. 12).

(49) La doctrina administrativa ha elogiado recientemente esta norma de manera superlativa, desde NIETO, A., *Derecho administrativo sancionador*, 4.<sup>a</sup> ed., 2005, pág. 21, hasta GONZÁLEZ PÉREZ, J.-GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 2007, Tomo II, 4.<sup>a</sup> ed., pág. 2786.

(50) El informe de Anteproyecto fue aprobado por Consejo de Ministros el día 29 de agosto de 2008, pendiente de dictamen en el Consejo de Estado.

dificar la LCD, TRLGDCU y LOCM para trasponer la Directiva 2005/29 del Parlamento Europeo sobre prácticas comerciales desleales). Además debe tenerse en cuenta que muchas de las infracciones administrativas de consumo (cada vez en mayor grado), exigen de suyo cuantificar el importe de la indemnización según el beneficio que hubiere obtenido el infractor al transgredir la norma de consumo (art. 50.1 TRLGDCU). Y piénsese que éste puede haber obtenido tal beneficio, no sólo a costa de los bienes de dominio público o servicios públicos dañados (de la Administración), sino también, como ocurre frecuentemente en el ámbito del consumo, puede estar relacionado con los mismos daños y perjuicios que hubieren podido sufrir los particulares, lo que comportará la necesaria y justa determinación de los mismos dentro del procedimiento administrativo reglado. En otras muchas ocasiones, también comprobamos cada vez en mayor número, cómo es la propia Administración la que debe fijar el monto total del importe de los daños causados (incluidos los daños causados a particulares), a efectos de determinar y graduar la sanción de consumo tipificada por ley.

Salvando las distancias, el artículo 48 TRLGDCU sirve para diferenciar o separar, como hace, por ejemplo, el artículo 12 de la Ley 2/1998, sancionadora del País Vasco, la sanción propiamente dicha de la reparación e indemnización de daños. Pues bien, aunque el artículo 48 TRLGDCU no diga nada en este punto, puede deducirse claramente que la sanción y la exigencia administrativa de reposición e indemnización son dos requerimientos perfectamente *compatibles*. Con todo, la pregunta que podemos hacernos es si bastará para sostener lo anterior el artículo 130.2 LRJ-PAC o será necesaria una norma sectorial que así lo establezca. Previsiblemente, el legislador ha incluido ese artículo 48 TRLGDCU para solventar los problemas que puedan plantearse al respecto por parte de aquellos que pretendan llevarlo adelante. La manera de hacerlo ha sido bien fácil, pues sin añadir nada nuevo invoca en el ámbito del consumo la aplicación del artículo 130.2 LRJ-PAC. En cualquier caso, la doctrina viene entendiendo mayoritariamente que el artículo 130.2 LRJ-PAC constituye base suficiente para sostener que la Administración puede actuar directamente y exigir por vía administrativa las indemnizaciones que hubieren sido probadas (51).

Es precisamente en esta concurrencia del interés público y el interés privado donde entra en juego el límite marcado por el artículo 48 TRLGDCU, siendo necesario tratar de contribuir a despejar y solventar en la práctica alguno de esos *déficits de protección del consumidor* a los que se refería de manera tan genérica la Ley 44/2006. Dicho en términos más claros, partimos de la idea de que únicamente se podrá evitar la *frustración del consumidor*

---

(51) Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., *Ley de la potestad sancionadora. Comentario Sistemático*, 2006, pág. 217.

*perjudicado* al no ver satisfecha su pretensión indemnizatoria en vía administrativa, cuando veamos que su conducta sea *tipificada* como *parte integrante de una infracción* concreta, y cuando su importe sea cuantificado y *necesariamente* graduado al objeto de determinar con precisión la sanción correspondiente (leve, grave, muy grave). Pues bien, evitar esa frustración o quiebra (que también entendemos que lo es del conjunto del sistema de protección del interés público por la norma sancionadora), no es más que la justificación de fondo que apareció, en su día, en la enmienda transaccional que dio lugar a la redacción del actual artículo 48 TRLGDCU tal y como está ahora (52), al entenderse, en efecto, que la actual situación de remedios jurídicos «resulta desalentadora para el consumidor que observa como, pese a producirse la sanción administrativa, no se resuelve en el mismo procedimiento el resarcimiento» (53). El desaliento puede existir, en efecto, y se debe tratar de subsanar por los distintos remedios que ahora pasamos a estudiar. Otra cosa es que el procedimiento sancionador administrativo previsto en este momento sea la vía más adecuada con la ley vigente, o no esté a la altura de las circunstancias para evitar tal frustración del consumidor cuando no ve reconocida su pretensión de consumo ante la Administración competente, aun cuando se imponga una sanción ejemplar al infractor.

## VII. LA EFICACIA DE LA DETERMINACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONSUMO

Un primer problema es conocer la virtualidad jurídica de la determinación de *indemnización de daños y perjuicios probados causados al consumidor* realizada por el órgano competente en vía administrativa. Como justificamos debidamente, existen poderosas razones de orden práctico que permiten justificar que sería razonable atender a tales liquidaciones en vía administrativa.

---

(52) Fundada en tres enmiendas distintas de los grupos parlamentarios GP Mixto y GP Izquierda Unida-IC.

(53) En esta misma línea, por ejemplo, en el ámbito doctrinal, CARRASCO PERERA, Á., ha destacado como paradójica la circunstancia de que de una norma que *tipifica* como infracción la lesión de un derecho o interés privado no pueda esperarse, en cambio, que los *intereses particulares del consumidor* al amparo de esa norma (reparación, indemnización, sustitución, etc.) sean restablecidos mediante la propia resolución administrativa sancionadora (cfr. *El Derecho de consumo en España: presente y futuro*, INC, 2002, pág. 411). Asimismo, CORDERO LOBATO, E., para quien el daño privado en que se concreta una infracción de consumo supone una *frustración total del interés público* que la norma pretende salvaguardar, así como la inutilidad absoluta de los recursos públicos invertidos en la realización de ese interés (cfr. *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico-privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)>, pág. 10).

Pero nos encontramos con que en la redacción de las leyes aplicables en estos momentos (LRJ-PAC y RPS), tal declaración acerca de la estimación de la cuantía de los daños y perjuicios causados a los consumidores, aun formando parte del proceso administrativo sancionador, no tiene claramente configurada la naturaleza jurídica del acto administrativo en sentido estricto que respalda tal decisión, al no despejarse de una vez por todas las dudas, al menos para algún sector doctrinal, sobre el alcance de la potestad administrativa sancionadora a la hora de resolver sobre la responsabilidad civil aneja a una infracción administrativa de consumo: ni la reposición ni la indemnización, sostienen, podrá imponerse por vía de ejecución administrativa (54).

Los términos de la discusión quedan acotados: habrá que precisar cuál es exactamente la eficacia jurídica de la resolución administrativa que determine responsabilidades civiles en materia de consumo o, más exactamente, si ésta es o no plenamente ejecutiva, esto es, si podrá ejecutarse en vía administrativa sin el auxilio de los órganos jurisdiccionales, utilizando la vía de apremio o cualquier medio de ejecución forzosa del artículo 96 de la Ley 30/1992. Parte de las dudas provienen ahora, de nuevo y con más fuerza, con la redacción del propio artículo 48 TRLGDCU, al establecerse que quedará «expedita la vía judicial» una vez dictada la resolución administrativa que hipotéticamente ha podido resolver sobre la reposición e indemnización de daños y perjuicios causados a particulares.

En principio, no hay base jurídica que permita negar de manera concluyente tal ejecutividad de la resolución administrativa en sentido lato (arts. 56, 57 y 94 de la Ley 30/1992) (55), pero, en cambio, la ambigua referencia a la posibilidad de acudir a la «vía judicial» que queda «expedita» (art. 48 TRLGDCU), hace retrotraernos a las mismas dificultades interpretativas que ya se plantearon con el artículo 130.2 de la Ley 30/1992 («vía judicial correspondiente»), que es además al que se refiere literalmente el mismo artículo 48 TRLGDCU: «conforme a lo previsto en el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (...)» (56). No es extraño, pues, que haya un sector de administrativistas que piensen que en estos casos el órgano administrativo competente tan sólo

---

(54) Cfr., por todos, PARADA, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, 1993, pág. 391.

(55) El artículo 48 TRLGDCU, como vimos, no dice explícitamente nada a este respecto, y el artículo 22.2 RPS establece el carácter *inmediatamente ejecutivo* de la resolución dictada en el procedimiento complementario que pueda existir cuando *la cuantía de la indemnización de daños y perjuicios «no haya quedado determinada durante el procedimiento» principal*.

(56) Esto, por ejemplo, ya hizo dudar a algunos autores, pensando que la solución provendrá del órgano jurisdiccional a quien se confíe la solución del problema. La Ley 30/1992, se sostiene, es neutral al respecto, por lo que del hecho de no expresarse por la norma que se refiere al orden civil podría «concluirse que no estamos ante un acto administrativo» (cfr. RÍO MUÑOZ, F. DEL, «La responsabilidad civil en los procedimientos sancionadores administrativos», en *RAAP*, 1996, núm. 25, pág. 34).

«lo es para determinar *el alcance* de lo que debe ser repuesto a su primitivo estado o restituido por vía de indemnización de daños y perjuicios, pero que *no puede imponer* ni lo uno ni lo otro *por vía de ejecución administrativa*» (57). De una manera más explícita aún, se ha llegado a decir que tal resolución administrativa dictada al amparo del artículo 130.2 de la Ley 30/1992, «sin que tenga los *efectos propios del acto administrativo*, servirá para *orientar* al perjudicado a la hora de dirigirse a la vía judicial civil por daños y perjuicios, no encontrándose vinculado por la determinación de la cuantía realizada por la Administración» (58). Tal planteamiento, siendo tan contundente y explícito, ha tenido la suerte o la desgracia de haber sido incorporado tal cual en un informe oficial elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo (Instituto Nacional de Consumo), adoptado en su día por la Comisión de Cooperación de Consumo en 2007 (59). Para nosotros es desafortunado, al igual que la indeterminación y ambivalencia en la que viene redactado todo ese informe.

Teniendo en cuenta todos los antecedentes más arriba expuestos, pensamos que explicar la ejecutividad de un acto administrativo, según la naturaleza de los intereses en juego (públicos, privados), si bien tiene un claro fundamento jurídico, no debe obviar la búsqueda de lo que está detrás de la

---

(57) Cfr., por todos, PARADA, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 1993, pág. 391, quien argumenta de esta manera ya que entiende que si la imposición de lo uno y lo otro pudiera hacerse por vía administrativa, a salvo el recurso judicial posterior a la jurisdicción contencioso-administrativa, sobraría la referencia a que en caso de incumplimiento queda *expedita la vía judicial* correspondiente. Añade que esta solución de *impotencia administrativa* en la ejecución de la responsabilidad civil puede estar justificada en aquellos casos en que el damnificado es otro particular, lo que explicaría entonces la remisión a la jurisdicción civil.

(58) Cfr. PALMA DEL TESO, Á., *Administración Pública y Procedimiento Administrativo* (coord.: TORNOS MÁS, J.), 1994, pág. 483, quien lleva también la interpretación hasta sus últimas consecuencias, aun en el caso de que los daños sean causados a la Administración, pues sostiene que «si ha sido totalmente posible la reposición de la situación alterada a su estado originario no podrá ser exigida, de forma compatible, la indemnización de daños y perjuicios» (pág. 484). Sin embargo, esta tarea orientadora ha sido calificada de «extraña función de mediación y sugerencia de indemnizaciones», que no merecería la pena en cuanto tal por lo costosa que es para el erario público, ni tampoco parece propio que se le encargue a un órgano investido de poder público (PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, págs. 16-17), a no ser, a nuestro juicio, que con base en los principios de economía procesal y de eficacia se pretenda ir un paso más allá, dando plena virtualidad jurídica a la resolución sobre responsabilidad civil con fundamento en el artículo 48 TRLGDCU.

(59) Cfr. pág. 26 del *Informe al artículo 1.12 de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios (LMPC), por el que se introduce en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios un nuevo apartado 4 al artículo 36 de dicho texto legal* (ahora art. 48 TRLGDCU), adoptado por la Comisión de Cooperación de Consumo el 19 de julio de 2007, opinión reiterada posteriormente en la pág. 5 del *Borrador de Informe complementario al análisis de la Ley 44/2006, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios (LMPC)*.

finalidad sancionadora y ejemplar de la norma infringida, que en el caso del Derecho de consumo aparece cada vez más unida al carácter tuitivo y protector de los poderes públicos sobre los derechos más básicos de los consumidores, entre los que está indiscutiblemente *la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos* [art. 8.c) TRLGDCU], lo cual está en justo correlato a la mención de los «poderes públicos» en el artículo 51.2 CE al afirmarse que a estos compete la protección, *mediante procedimientos eficaces, de la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los consumidores*. Además, ocurre que ambos intereses (públicos, privados) están presentes a la vez en muchos supuestos de infracciones de consumo, donde aparecen claramente imbricados entre sí. Todo esto abona la postura en favor de la consecución de la finalidad resarcitoria del procedimiento administrativo de consumo, siendo conveniente que la resolución que pueda dictarse sea ejecutiva en toda su integridad y amplitud. Tan sólo habrá que justificar las situaciones y requisitos en los que a la Administración se le permite intervenir en materias de responsabilidad civil en las que su tutela no es ajena o indiferente. Así todo, la circunstancia de que determinadas Comunidades Autónomas ya dispongan de medidas ejecutivas en sus leyes de consumo, por cuanto cada Comunidad Autónoma tiene atribuidas competencias para hacerlo, crea disfunciones y dudas innecesarias que el Estado debiera coordinar con las distintas Comunidades Autónomas en el marco legal de la Conferencia Sectorial de Consumo (arts. 40 y 41 TRLGDCU). El principio de unidad de mercado debería tratarse en cualquier caso.

En el plano jurisdiccional, por ejemplo, tampoco vemos que el artículo 48 TRLGDCU venga a suponer, nada menos, que una transformación o retoque de la distribución de funciones y materias entre órganos jurisdiccionales dentro de nuestra LOPJ (art. 9 LOPJ). Existen suficientes razones prácticas y de economía procesal para sostener posturas matizadas en las que se tenga en cuenta, antes que nada, la rápida solución de los conflictos con consumidores con medios adecuados, y, además, la propia LOPJ entiende que «si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional» (la jurisdicción contencioso-administrativa) (art. 9.4, párrafo 2.º LOPJ). Esto nos permite sostener que debe reconocerse también la posibilidad de acudir al orden contencioso-administrativo sobre cualquier extremo sobre el que se hubiere pronunciado una resolución sancionadora en vía administrativa.

También habrá que aducir para salvar la plena constitucionalidad de lo afirmado (60), y, en consecuencia, permitir una correcta aplicación del am-

---

(60) Tenemos en cuenta las críticas realizadas al respecto, que advierten de una eventual inconstitucionalidad del artículo 48 TRLGDCU al subrayar, por ejemplo, que la finalidad del procedimiento sancionador no es la salvaguarda de ningún interés particular sino la de un interés general. En el plano jurisdiccional, por ejemplo, tampoco vemos que

biguo artículo 48 TRLGDCU, que éste deja siempre abierta la posibilidad de liquidación de daños en el procedimiento sancionador (*podrá exigirse al infractor*), pero, al mismo tiempo, en caso de que el infractor sancionado no proceda a la satisfacción del daño en el plazo previsto (un mes), también siempre queda abierta la posibilidad de acudir a la «vía judicial» para que el juez o tribunal, en última instancia, se pronuncie sobre el contenido de la responsabilidad civil derivada de cualquier infracción administrativa de consumo (61). En suma, la ejecutividad de los actos administrativos sancionadores no es algo que oscurezca, limite o contradiga el derecho a la tutela judicial efectiva del infractor (62).

Respecto al problema de la *jurisdicción competente* para conocer de la eventual impugnación de una resolución administrativa en la que sustancien aspectos que afecten a la responsabilidad civil del consumidor y usuario, ya hemos visto que el legislador menciona escuetamente que debe quedar abierta «la vía judicial» (art. 48 TRLGDCU). La idea de que toda resolución administrativa, por tratarse de un acto administrativo en sentido estricto, debe ser ejecutiva no solo parcialmente sino en toda su integridad, *a fortiori*, nos conduce a reconocer la competencia del órgano jurisdiccional contencioso-administrativo, que podrá conocer íntegramente, asimismo, del contenido de la resolución administrativa que hubiere sido dictada, incluida la responsabilidad civil que afecte a los particulares implicados (63). Algunos dudan de que la vía judicial contenciosa quede abierta para la Administración, amparándose

---

el artículo 48 TRLGDCU venga a suponer, nada menos, que una transformación o retoque de la distribución de funciones y materias entre órganos jurisdiccionales dentro de nuestra LOPJ (art. 9 LOPJ). Existen razones prácticas y de economía procesal para sostener posturas matizadas en las que se tenga en cuenta, antes que nada, la rápida solución de los conflictos con consumidores con medios adecuados, y, además, es que la propia interpretación extensiva de la LOPJ entiende que «si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional» (jurisdicción contencioso-administrativa) (art. 9.4, párrafo 2.º LOPJ), lo que nos lleva a sostener que debe reconocerse también la posibilidad de acudir al orden contencioso-administrativo sobre cualquier extremo sobre el que se hubiere pronunciado una resolución en vía administrativa.

(61) Cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, págs. 16 y 17.

(62) Cfr. STC 21/1986, de 14 de febrero, FJ 2.º (Ponente: M. DÍEZ DE VELASCO), que ni tan siquiera estima vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva en aquellos supuestos en que, antes de acudir a la jurisdicción civil ordinaria, se exija dar por concluida la vía previa administrativa, la cual «se configura como *requisito procesal* para el acceso a la jurisdicción ordinaria».

(63) No olvidemos tampoco que, en todo caso, se trata de una pretensión deducida siempre «en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo», por lo que, congruentemente, nada obsta para que pueda conocer de ella el orden contencioso-administrativo (art. 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa).

en que el principio de ejecutividad de los actos administrativos, al pensar que «las Administraciones Pùblicas no resultan *obligadas* a acudir a los Tribunales para ejecutar lo dispuesto en los actos que dicte», pero es que en su contra debe argüirse, en efecto, que el artículo 48 TRLGDCU ni obliga a la Administración a recurrir a los Tribunales ni cuestiona en ningún momento la potestad de la Administración para ejecutar una resolución que determine la indemnización que el infractor deba pagar, sino que meramente *faculta* a las partes interesadas a acudir, en última instancia, a la «vía judicial» (64).

Con todo, la denuncia interpuesta por consumidores y usuarios ante la Administración que incoa un procedimiento no tiene el efecto de producir *litispendencia*, ya que esto tan sólo puede ocurrir mediante la interposición judicial de una demanda en sede judicial (art. 410 LEC). De este modo, tal y como están ahora las cosas, no existe ningún problema por el hecho de que una pretensión se incoe por un consumidor en vía administrativa y, después, resulte que éste entable una demanda en vía civil por los mismos hechos dañosos causados. El artículo 48 TRLGDCU viene precisamente a justificar que puedan coincidir el *objeto* del procedimiento sancionador administrativo (en lo referente a la reposición e indemnización de daños interprivados), y la eventual *demandas posterior* (que pueda sustanciarse en vía civil sobre la misma materia de reposición e indemnización de daños y perjuicios). Sin embargo, no siendo posible excepcionar litispendencia por el hecho de que la pretensión esgrimida por el consumidor haya sido planteada en vía administrativa, tal vez fuera conveniente (para evitar incongruencias o discordancias en este solapamiento de las vías civil y administrativa), que las legislaciones de consumo de las distintas Comunidades Autónomas establecieran que la demanda judicial por

---

(64) Cfr., por todos, ESPINA FERNÁNDEZ, S., *La determinación en vía administrativa de indemnizaciones a los afectados por infracciones en materia de consumo (sobre la inaplicabilidad del art. 36.4 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios)*, <[www.elderecho.com](http://www.elderecho.com)>, Sección Actualidad, 10 de septiembre de 2007, págs. 8 y 9. El hecho de que no pueda argumentarse razonablemente que el artículo 48 TRLGDCU (antes art. 36.4 LGDCU 1984), «exija la intervención de los tribunales para que la Administración ejecute la resolución mediante la que se determine la indemnización a pagar por el infractor», entendemos que no impide admitir la posibilidad de recurrir el acto administrativo en vía contenciosa. El problema está en que este autor parte de la idea preconcebida de que la Administración, si es la parte demandada en el orden contencioso, se deberá limitar a exponer que «ya cumplió con su obligación de emitir una resolución sobre la indemnización», y si la parte demandada es el empresario incumplidor, no entiende que «dos sujetos privados pleiteen como demandantes y demandados» con base en «una resolución administrativa que determina una obligación de pago entre particulares» (pág. 10). Como puede observarse, se opta por una separación neta y absoluta de los intereses públicos y privados, presumiendo una interpretación restrictiva sobre el alcance del acto administrativo. Esto es, se sitúa dentro de los que entienden que la determinación del daño interprivados, aunque forme parte del acto administrativo, no tiene los efectos como tal acto administrativo, sirviendo tan solo para orientar la pretensión del consumidor perjudicado.

idéntica causa suponga la necesaria inhibición de la Administración, estableciéndose la renuncia *ex lege* automática del interesado a exigir aquellos daños que previamente hubiere solicitado en vía administrativa (consumidor o empresario) (65). A estos efectos, también parece congruente entender que la reclamación administrativa suponga la interrupción en vía civil de la prescripción de una eventual acción indemnizatoria por parte del consumidor (66).

Aquella declaración de indemnización, por la que el sancionado deba abonar los daños y perjuicios causados a otro particular por incurrir en una infracción administrativa de consumo, no tendrá ninguna eficacia civil, esto es, no será vinculante para los Tribunales Civiles, que de existir una demanda ante ellos serán los únicos órganos competentes para pronunciarse definitivamente sobre la cuestión de fondo. Y ello es así porque la norma común aplicable (art. 130.2 LRJ-PAC) y la norma específica (art. 48 TRLGDCU) hablan, respectivamente, de la *vía judicial correspondiente* y de la *vía judicial*, en lugar de remitirse expresamente al contencioso o, simplemente, no decir nada al respecto. Por esta razón, la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador de consumo podrá ser recurrida por el infractor en cualquiera de sus extremos, como parte interesada que es, en la vía contencioso-administrativa. Pero también, el consumidor perjudicado con daños o perjuicios o, si acaso, el empresario, en caso de no

---

(65) Si bien es cierto que el artículo 91.1 LRJ-PAC puede interpretarse como un mecanismo de renuncia en estos supuestos, ya que admite «cualquier medio que permita su constancia», parece más apropiado una referencia explícita de la ley al caso que planteamos. Una muestra de esto, por ejemplo, ya aparece en alguna ley autonómica de consumo, como es en la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 44.2 determina que «el particular afectado en sus derechos por la conducta constitutiva de infracción administrativa podrá pedir igualmente en el procedimiento sancionador la determinación de los daños sufridos. A tales efectos, la Administración se inhibirá cuando conste, antes o durante el procedimiento, que *una de las partes en conflicto* ha interpuesto la correspondiente acción judicial para defensa de sus derechos». También, CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico-privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)>, 2003, págs. 19 y 20. De no hacerse así, LOBATO entiende que deberá darse un mecanismo compensatorio, de manera que si, por ejemplo, el importe estimado de la liquidación de daños realizado en vía civil es superior al reconocido en vía administrativa, el empresario infractor deberá abonar la diferencia existente. A nuestro juicio, es precisamente el legislador quien debería arbitrar mecanismos que eviten estas situaciones que pueden darse, de manera que la ejecución voluntaria o forzosa de una resolución administrativa firme se presente como una especie de ejecución «provisional», mermando la ejecutividad que debe tener todo acto administrativo. Por eso hablamos de la necesidad de una norma de cierre que complete el artículo 48 TRLGDCU, lo que permitiría dotar de la mayor operatividad posible a las resoluciones administrativas que aborden la responsabilidad civil de daños causados interprivados, que es a la poste de lo que se trata.

(66) Cfr. CARRASCO PERERA, Á., «Texto refundido de la LGDCU (Real Decreto Legislativo 1/2007). Ámbito de aplicación y alcance de la refundición», en *Ar.C.*, junio de 2008, pág. 21.

ver satisfecha voluntariamente la eventual indemnización señalada en la resolución administrativa notificada al infractor (art. 48 TRLGDCU), podrán acudir a la jurisdicción civil. Y esto con independencia de haberse puesto en marcha el procedimiento administrativo sancionador, ya que el consumidor podrá siempre interponer directamente la reclamación por daños y perjuicios en la vía civil, incluso con antelación a la incoación del propio procedimiento administrativo sancionador.

De manera similar podremos razonar con referencia a la cosa juzgada en ambos órdenes (civil, contencioso-administrativo), por cuanto que cualquier asunto resuelto en vía administrativa no vinculará al juez civil (art. 207.4 LEC), con independencia de que los hechos ahí alegados puedan servir de prueba. Ni ello impedirá tampoco que el consumidor o el empresario puedan entablar una demanda civil ante el juez competente por los mismos hechos que le hubieren causado daños y perjuicios.

Alguna Comunidad Autónoma ha introducido en su legislación de consumo alguna especialidad de alcance limitado, lo cual puede tener como suele ocurrir un efecto mimético, como es la de reconocer expresamente al consumidor como *parte interesada* en el procedimiento sancionador de consumo. En este sentido, por ejemplo, el Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha entiende ahora que «*el particular afectado en sus derechos* por la conducta constitutiva de infracción administrativa *podrá pedir* igualmente en el procedimiento sancionador *la determinación de los daños sufridos*», intentando aclarar a continuación que «*la Administración se inhibirá* cuando conste, antes o durante el procedimiento, que una de las partes en conflicto ha interpuesto la correspondiente acción judicial para la defensa de sus derechos» (art. 44.2 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha). Véase que aquí se está refiriendo la ley a la *determinación de los daños sufridos*.

Pues bien, aunque esta determinación de los daños podría entenderse, según algún sector doctrinal (67), que no tiene los efectos de un acto administrativo en cuanto tal, sirviendo tan sólo para *orientar* la pretensión del perjudicado, nosotros pensamos que ya no puede sustentarse tal posición. Y es que, como venimos sosteniendo el artículo 48 TRLGDCU viene a forzar los planteamientos hasta ahora vigentes, siendo un instrumento ciertamente ambiguo pero útil para avanzar en las nuevas perspectivas dogmáticas y de operatividad y eficacia que se han venido abriendo cada vez más en este ámbito. Partiendo históricamente de diferentes normas estatales que, desde distintos sectores del ordenamiento, preveían una regulación especial del procedimiento administrativo que no estaba contemplada o prevista en la regu-

(67) Cfr. PARADA, R., *Régimen Jurídico de las Administraciones Pùblicas y Procedimiento Administrativo Común*, 1993, pág. 391; PALMA DEL TESO, Á., *Administración Pública y Procedimiento Administrativo* (coord. TORNOS MÁS, J.), 1994, pág. 483.

lación general del procedimiento administrativo común, se ha llegado a una situación en la que es factible generalizar tales planteamientos, al menos en el socializado sector de consumo (68).

Si bien se detecta que se ha abierto un *nuevo escenario* en la protección del consumidor, pensamos que los instrumentos legales que clarifiquen y plasmen tal situación son todavía imperfectos e insuficientes. Pero es aún peor reconocer que éstos estén diseminados dentro de cada una de las legislaciones autonómicas de consumo. Tal vez ya no baste con aceptar que se hable de una mera «tendencia expansiva» de la regulación administrativa en la liquidación de daños en sentido amplio (69). Así todo, la estimación particular que entiende que debería formalizarse una previsión legal, estatal o autonómica, que permitiera *con carácter general y homogéneo* que la liquidación del daño entre particulares pudiera ejecutarse tras el procedimiento administrativo, por ejemplo, mediante la vía de apremio, es una cuestión de política legislativa que deberá abordarse y especificarse sin más demora por parte del Estado y las distintas Comunidades Autónomas, tal vez en sede del Consejo Sectorial de Consumo.

### VIII. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE CONSUMO

El legislador estatal no ha previsto, por el momento, ningún cauce procedimental que permita una aplicación más o menos homogénea del artículo 48 TRLGDCU, y parece tener ciertas dudas al respecto (70). Por otra parte, están claras las concordancias de éste con el artículo 130.2 de la Ley 30/1992, pero, sobre todo, las discordancias con el RPS de 1993 como hemos visto. Así todo, deberán tenerse en cuenta los textos aprobados en las distintas Comunidades Autónomas relativos al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración (71).

---

(68) Cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)> 2003, pág. 18.

(69) Cfr. RIBÓN SEISDEOS, E., «La liquidación de daños entre particulares en el marco del procedimiento administrativo sancionador de consumo», en *Estudios sobre Consumo* (EC), núm. 81, 2007, pág. 38 y sigs., quien lo afirma, sino que haya que dar más pasos legislativos en la dirección apuntada en este estudio.

(70) Existe un informe que trata de aportar alguna orientación al respecto, me refiero al Informe Jurídico adoptado en el seno de la Comisión de Cooperación de Consumo (INC), de 19 de julio de 2007, complementado por otro informe anejo posterior, que es un extracto del anterior, que es un exponente de lo aquí afirmado.

(71) Por poner un ejemplo baste citar el caso de la Comunidad de Madrid, concretamente el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, vigente desde finales del año 2000.

A este respecto, consideración aparte merece la posibilidad de introducir algún cambio dentro del procedimiento administrativo sancionador de algunas Comunidades Autónomas, al objeto de adecuar el ejercicio de la potestad sancionadora en lo atinente a la determinación de la responsabilidad civil de los consumidores conforme al reciente artículo 48 TRLGDCU. Con carácter general no parece existir obstáculo alguno, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, para que cada Comunidad Autónoma con competencia plena en materia de consumo pueda regular aspectos singulares del procedimiento sancionador, siempre que se respete la normativa sobre el procedimiento administrativo común emanada del Estado. Siendo esto técnicamente viable, existen dos impedimentos generales de diversa índole que deberán abordarse previamente.

El primero es de carácter económico, por cuanto que la posibilidad de resolver en vía administrativa sobre la indemnización de daños causados a los consumidores, incrementaría enormemente los costes públicos de mera gestión, al margen de la eventual determinación que pueda hacerse por ley de la asignación y reparto de ciertos gastos entre las partes intervenientes (informes periciales, etc.). Asimismo, desde el punto de vista estrictamente jurídico, parece claramente desvirtuador del sistema de garantías de lo contencioso-administrativo admitir la solicitud para ejecutar una resolución administrativa que viene, paradójicamente, a determinar la indemnización por daños y perjuicios causados a un particular por parte de un empresario o profesional. Se trata de reflexionar sobre si el principio de igualdad de los ciudadanos en derechos y obligaciones ante la ley y las garantías de un tratamiento unitario por parte de las Administraciones Públicas sobre cuestiones de *interés general* (restitución e indemnización de consumidores y usuarios), deben primar por encima de otras consideraciones pragmatistas en exceso.

Pero también cabe una reflexión general desde el punto de vista de la unidad de mercado, ya que parece claramente perturbador que aquellas Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias plenas en materia de consumo puedan arbitrar, aunque sea dentro de los parámetros del artículo 48 TRLGDCU, procedimientos especiales al respecto. Parece abierta una brecha en el caso de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios de Aragón, al afirmarse en ella que «*independientemente de las sanciones a que se refiere esta Ley*, el órgano sancionador *impondrá* a la persona o entidad infractora *la obligación de restituir inmediatamente* al consumidor la cantidad percibida indebidamente en los supuestos de aplicación de precios superiores a los autorizados, comunicados, presupuestados o anunciados al público». Esta misma Ley 16/2006 añade que «el acuerdo anterior será ejecutivo desde el momento en que el *acto administrativo* que imponga tal obligación de restitución haya puesto fin a la vía administrativa» (art. 88 de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de

protección y defensa de los consumidores y usuarios de Aragón). Particularmente novedosa y positiva es la referencia explícita que se hace a la existencia de un *acto administrativo*, lo que despeja ciertas dudas hasta ahora existentes en orden a la ejecutividad de la sanción administrativa impuesta en toda su integridad, esto es, en lo que pudiera afectar a la restitución del daño y a las eventuales indemnizaciones a particulares dentro del procedimiento administrativo de consumo.

Una primera cuestión específica es la que afecta a la posibilidad de que la propia Administración ejerza de oficio su potestad de declarar la responsabilidad civil derivada de una infracción administrativa en materia de consumo. Con fundamento en el principio de autonomía privada del ordenamiento jurídico privado, que tan sólo permite que sean los particulares quienes demanden la defensa de sus intereses patrimoniales, puede sostenerse que sólo el titular de los derechos privados lesionados por una infracción de consumo podrá solicitar o renunciar a tal declaración en vía administrativa (72). Con todo, nosotros tampoco vemos inconveniente alguno, antes al contrario, con base en el mismo artículo 34 LRJ-PAC, para que terceros ajenos al procedimiento inicial y que puedan resultar afectados por la resolución puedan personarse en el mismo, siempre que la Administración les comunique la existencia del procedimiento abierto y éstos comparezcan en tiempo y forma solicitando la indemnización que les corresponda (73).

---

(72) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.-FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, 10.<sup>a</sup> ed., 2006, pág. 499, quienes sostienen, en efecto, que «hay sectores de actividad que están articulados técnicamente en torno al principio de rogación, de forma que la solicitud del particular es presupuesto necesario de la incoación del procedimiento y su desarrollo posterior», que es lo que ocurre con una reclamación de un consumidor que dé lugar a una incoación de un procedimiento y en el que deban liquidarse los daños que le fueren causados. En efecto, «el otorgamiento de autorizaciones o concesiones y, en general, todo procedimiento tendente al reconocimiento de un derecho o a la constitución de una situación jurídica favorable a un sujeto determinado *exige*, en principio, la iniciativa de dicho sujeto como condición necesaria para la válida incoación del procedimiento, salvo en aquellos casos en que la Administración esté facultada por la Ley para efectuar convocatorias públicas a estos efectos». Hay quien entiende, por el contrario, la posibilidad de liquidar dichos daños de los derechos privados lesionados «también en los casos en que el procedimiento no se haya iniciado por denuncia sino por la propia iniciativa del órgano actuante» (cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf 2003>, 2003, pág. 21). Con todo, debe tenerse en cuenta que «en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla» (art. 71.3 LRJ-PAC), cuando resulte, por ejemplo, que los daños tienen mayor entidad que los inicialmente previstos.

(73) Cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, pág. 11.

Con referencia al momento en el que la Administración debe liquidar o determinar las responsabilidades civiles, la legislación de aquellas Comunidades Autónomas que lo han desarrollado ha optado por seguir estrictamente lo previsto en el artículo 22.2 RPS (74). De esta manera, la resolución que contenga la reposición de la situación alterada por la infracción podrá concurrir con la determinación de las responsabilidades civiles correspondientes a los daños y perjuicios sufridos por el consumidor. En este sentido, la propia Ley 30/1992 habla de *compatibilidad* de responsabilidades (art. 130.2 de la Ley 30/1992), y el artículo 48 TRLGDCU invoca expresamente este artículo 130.2 para expresar que dentro del mismo procedimiento sancionador «*podrá exigirse al infractor*», tanto la reposición como la indemnización de daños y perjuicios probados. Pero no debe olvidarse que cualquier prohibición o limitación contractual interprivados, que impida o limite esta posibilidad de resarcimiento en vía administrativa, podrá catalogarse como «cláusula abusiva» [art. 82.4.b) TRLGDCU], lo cual puede constituir, además, una infracción administrativa ahora tipificada dentro del artículo 49.1.j) TRLGDCU, por incluir una cláusula abusiva en un contrato. Así todo, es menester que se garantice que los daños o lesiones inferidas al consumidor hayan quedado debidamente acreditados y probados en el procedimiento sancionador.

Salvo que la liquidación de daños y perjuicios sea necesaria para determinar la existencia o graduación de la propia infracción de consumo, lo más razonable y adecuado sería que tales daños y perjuicios se determinasen o liquidasen dentro de ese *procedimiento complementario* al sancionador, tal y como prevé tanto el artículo 22.2 RPS como otros artículos idénticos dentro de las legislaciones autónomas. Al no explicitarse nada más ni en el primero ni en la normativa correspondiente de las distintas Comunidades Autónomas, pensamos que la propuesta más razonable para desarrollar este *procedimiento complementario* sería añadir la circunstancia de que el consumidor, ya sea en el momento de interponer la denuncia o al personarse como reclamante dentro del trámite de formalización del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador (75), pueda solicitar la indemnización de daños y perjuicios que estime conveniente, pero sin *obligarle imperativamente* por ley a aportar entonces al procedimiento la correspondiente cuantificación y liquidación de daños. De *lege ferenda*, será conveniente que ésta sea una obligación mera-

---

(74) En el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, se afirma que «en el caso de que la cuantía de la indemnización por los daños y perjuicios causados no se hubiese determinado en la resolución, tal determinación se realizará a través de un procedimiento complementario, cuya resolución pondrá fin a la vía administrativa. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, aunque ni ésta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicará el reconocimiento voluntario de su responsabilidad» (art. 15.2 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre).

(75) Cfr. artículo 6 del Decreto 245/2000 de la Comunidad de Madrid.

mente facultativa, ya que exigírsela en ese momento supondría incorporar una carga que es desproporcionada con la naturaleza de la propia reclamación de consumo, ya que sería, siempre o en la mayoría de las situaciones, económicamente gravosa para el consumidor medio. Además, tal exigencia añadiría el riesgo innecesario de que el consumidor no pudiera recuperar sus costes en el futuro, como lo sería, por ejemplo, en los supuestos que no llegue a iniciarse el procedimiento administrativo o que hubiere sobreseimiento.

Lo mismo podrá decirse con referencia al empresario (como parte interesada que también es), en lo atinente a la necesidad de cuantificar su responsabilidad civil, que muy acertadamente, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, deberá sustanciarse necesariamente dentro del *acuerdo de iniciación* del procedimiento sancionador (76), al haberse eliminado del procedimiento sancionador el pliego de cargos por considerarlo un trámite superfluo en razón del principio de economía procesal, favorable en principio a todo cuando afecta a consumidores y usuarios (77). En consecuencia, de *lege ferenda*, lo más razonable es que al consumidor se le permita proponer en el momento procedural oportuno (*acuerdo de iniciación* del procedimiento sancionador para el caso de la Comunidad de Madrid), la práctica de la prueba pericial pertinente, al objeto de cuantificar los daños y perjuicios que se le hubieren podido inferir, lo cual deberá notificarse al empresario como parte interesada (78). Una vez abierto el período probatorio, se decidirá sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a la práctica de aquellas que se consideren necesarias para la resolución del procedimiento administrativo de consumo (79).

Es indubitable que el procedimiento sancionador debe quedar supeditado al *principio básico de contradicción* de las partes, que debe guiarlo en todo caso, por lo que es fácil comprender que el empresario o profesional deba siempre tener la libertad para oponer cualquier excepción al respecto (realización

---

(76) Cfr. artículo 6 del Decreto 245/2000 de la Comunidad de Madrid.

(77) Conviene advertir y tener muy en cuenta para la Comunidad de Madrid, por cuanto que afecta a la determinación de la responsabilidad civil por daños y perjuicios causados, que, con independencia de que los interesados en cualquier momento del procedimiento de consumo puedan «aducir alegaciones, aportar documentos u otros elementos de juicio» o actuaciones complementarias (arts. 9.2 y 12.2 y 13 del Decreto 245/2000), la redacción de las alegaciones formuladas en el escrito de iniciación del procedimiento deben estar correctamente realizadas, pues tal y como está redactado el Decreto 245/2000, «dicho acuerdo (de iniciación del procedimiento) podrá ser considerado propuesta de resolución en el caso de que contenga un pronunciamiento preciso en todos los elementos que la integran de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de este Reglamento» (hechos probados y calificación de los hechos, infracción, personas responsables, sanción y medidas provisionales) [art. 6.2.a) del Decreto 245/2000].

(78) Cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)> 2003, pág. 22.

(79) Cfr. artículo 10.1 del Decreto 245/2000 de la Comunidad de Madrid.

del pago parcial o total del importe reclamado por el consumidor; litispendencia en vía civil; cosa juzgada, etc.). Ahora bien, no parece que sea un recurso pertinente trasladar a estos supuestos la posibilidad de que el empresario formule reconvenCIÓN frente al consumidor, ya que no parece que exista razón de peso que justifique traer aquí, a modo de compensación en favor del empresario, el conocido mecanismo de tutela privilegiada en interés del consumidor medio (80).

Por otra parte, con referencia a las medidas de carácter provisional que puedan acordarse, tanto en el momento del acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador de consumo como en cualquier otro, en defensa de los derechos e intereses interprivados de los consumidores (81), la legislación autonómica debe ser todo lo flexible que pueda para una mejor adaptación y aplicación del artículo 48 TRLGDCU. Así ocurre ya en algunas Comunidades Autónomas, por cuanto que junto a las medidas ya contempladas en el RPS de 1993 (suspensión temporal de actividades, prestación de fianzas), se permite aplicar facultativamente «aquellas otras (medidas) previstas en *normas específicas*», como pueden ser cualesquiera que sirvan a la correcta aplicación del artículo 48 TRLGDCU (art. 2 del Decreto 245/2000 de la Comunidad de Madrid). Pero es que, además, la propia redacción del artículo 7.2 de este Decreto 245/2000 permite adaptarse perfectamente al principio básico de la protección efectiva de los intereses de consumidores y usuarios, pues se recoge que «en cualquier caso (tales medidas provisionales) deberán ser proporcionadas a la finalidad perseguida, sin que la adopción de las mismas pueda *causar perjuicios de difícil o imposible reparación a los interesados o implicar la violación de derechos amparados por las leyes*».

Desde el punto de vista económico, ya apuntamos que uno de los grandes inconvenientes de la resolución en vía administrativa acerca de la indemnización de daños causados a consumidores y usuarios, son los costes que acarrea la práctica de la prueba y, en su caso, de la eventual asistencia jurídica a los litigantes. Parece claro que la posibilidad de que los daños particulares sean resarcidos en vía administrativa sin coste alguno para las partes, ni tan siquiera para el infractor, podría acabar asfixiando económicamente todo el sistema de protección pública de los consumidores (82). De acuerdo con la regulación vigente del procedimiento sancionador en nuestro país no es posible condenar en costas al infractor, ni mucho menos al denunciante,

---

(80) Cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)>, 2003, pág. 23.

(81) Con base en el artículo 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

(82) Cfr. CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)>, 2003, pág. 23.

sea cual fuere el resultado del procedimiento. Y no resulta descabellado pensar que las peritaciones e informes en estas materias son, en muchas situaciones, de costes muy considerables y elevados. Por ello, cabría plantearse también un cambio perentorio en esta materia.

Nuestra legislación estatal, de manera un tanto escueta y confusa, determina la posibilidad de aplicar el artículo 81.3 de la Ley 30/1992, a los supuestos planteados, por cuanto que se prevé que la propia Administración podrá exigir el anticipo de «gastos que no deba soportar» ella misma, siempre que hubiese sido el propio «interesado» quien hubiere solicitado la realización de aquellas pruebas que estimase pertinentes en el procedimiento. De partida, el problema es que esta norma no soluciona el problema de fondo, ya que sólo se contempla la posibilidad de repercutir la provisión de fondos en el solicitante y no en el eventual «vencido» en el procedimiento. Pero es que, además, si ninguno de los interesados propone prueba alguna, y resulta que ésta es imprescindible para determinar y comprobar los hechos y datos necesarios para dictar la resolución, será la propia Administración quien esté obligada a practicarla de oficio y, en consecuencia, a cubrir tales costes (art. 78.1 de la Ley 30/1992) (83). Tampoco el artículo 81.3 de la Ley 30/1992 regula los costes probatorios que correspondan a la Administración, sino que tan sólo prevé los requisitos necesarios para que la Administración pueda exigir la provisión de fondos para la práctica de pruebas solicitadas por el interesado, suponiendo siempre, *a priori*, que tales gastos no «deben ser» soportados por la Administración. Por ello, estamos de acuerdo en que, salvo la posibilidad de pedir provisión de fondos en supuestos específicos, ni el artículo 81.3 de la Ley 30/1992, ni ninguna otra norma del procedimiento administrativo común vigente establece nada sobre a quién corresponderá el pago de los costes de las pruebas practicadas dentro del procedimiento sancionador (84). Estando así las cosas, en caso de tratar de implementarse el artículo 48 TRLGDCU en este punto, habría que plantearse establecer un procedimiento sancionador de consumo en el que se permitiera imputar al infractor los costes de la prueba practicada de oficio o a instancia de los interesados, claro está, siempre que el procedimiento concluya con una resolución sancionadora.

---

(83) Cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, pág. 15.

(84) Cfr. GARBERÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo sancionador*, vol. I, Valencia, 1996, pág. 612 y sigs. También, CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico-privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf) 2003>, 2003, pág. 23 y sigs., quien, efectivamente, entiende que la correcta interpretación del artículo 81.3 de la Ley 30/1992 pasa porque la Administración no puede exigir provisión de fondos en los supuestos en que se trate de pruebas que tengan por finalidad directa, por ejemplo, la de desvirtuar o contrarrestar los hechos que la propia Administración considere probados, tanto si se realizan de oficio como si son propuestas por el mismo interesado.

La asistencia letrada para las partes no es necesaria en el procedimiento sancionador de consumo, desde el momento en que se entiende que el consumidor adquiere la condición de interesado (art. 85 de la Ley 30/1992). Esta circunstancia permite hablar de procedimiento gratuito, sin necesidad de asistencia de abogado y procurador. Ahora bien, en el caso hipotético de que el interesado confiera su representación legal a un letrado, la ley determina con carácter general que tal circunstancia deberá ser *comunicada* a los demás interesados en el procedimiento para salvaguardar «los principios de contradicción y de igualdad entre los interesados en el procedimiento» (art. 85.3 de la Ley 30/1992). La ausencia de tal comunicación por parte del órgano instructor, en consecuencia, podría dar lugar a la nulidad de la resolución correspondiente (85). Asimismo, en caso de darse la asistencia letrada de las partes (abogado y procurador) dentro del procedimiento administrativo de consumo, tal vez sería razonable introducir una regla parecida a la que existe en el procedimiento civil, esto es, excluir los derechos y honorarios devengados por estos profesionales en la condena en costas, salvo que el Tribunal apreciase mala fe o temeridad en la conducta del condenado en costas o, en su caso, cuando el domicilio de la parte representada y defendida estuviera en lugar distinto a aquel en que se haya tramitado el juicio (art. 32.5 LEC).

Por la particular trascendencia e interés que tiene la consideración del consumidor como *parte interesada* en el procedimiento sancionador, lo pasamos a ver separadamente en el epígrafe siguiente.

## IX. LESIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO Y DEL INTERÉS PRIVADO: EL CONSUMIDOR COMO «PARTE INTERESADA» EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONSUMO

En principio, siguiendo alguna jurisprudencia existente, la condición del consumidor como parte «interesada» en el procedimiento administrativo sancionador (art. 31.1 LRJ-PAC) pudiera quedar en entredicho, por cuanto que el presupuesto básico del procedimiento administrativo sancionador parece sustentado en la *lesión de un interés público*. Lo que parece ventilarse exclusivamente en tal procedimiento sería la responsabilidad del infractor al objeto de la eventual imposición de una sanción administrativa, sin consideración a beneficio o ventaja alguno para el perjudicado por cualquier daño. También, a pesar de lo que a primera vista pudiera parecer, la mera condición de denunciante no parece comportar automáticamente la condición de *interesado* en el procedimiento, ya que al ser pública la acción para denunciar la comi-

---

(85) Cfr. PEÑA LÓPEZ, F., «La indemnización de los daños y perjuicios causados al consumidor en el marco del procedimiento administrativo sancionador», en *Ar.C.*, núm. 17, 2008, pág. 14.

sión de infracciones (art. 69.1 de la Ley 30/1992; art. 11.1 del RD 1398/1993), para denunciar no hará falta ser interesado. Para que el perjudicado —sea denunciante o no—, adquiera la condición de interesado, la ley señala que deberá ser *titular de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución que se adopte en el procedimiento* (86). Sin embargo no nos cabe la menor duda de que, ahora más que antes de la aprobación del artículo 48 TRLGDCU, pueden alegarse fundadas razones de política legislativa que hacen muy recomendable la atribución al consumidor perjudicado de la condición de «interesado» dentro del procedimiento administrativo (proposición de prueba; formulación de alegaciones o de ejercicio de las amplias facultades reconocidas en la Ley 30/1992 y RD 1398/1993). La infracción cometida, además de contravenir determinados intereses públicos protegidos, está prejuzgando, con el valor y fuerza que tiene todo acto administrativo, que el infractor ha actuado contrariamente a Derecho, por lo que la lesión o los perjuicios irrogados al consumidor serán siempre *antijurídicos*, lo que bastará para justificar su correspondiente liquidación aunque no sean propia y formalmente el *objeto* del procedimiento sancionador (87).

Para una mayor claridad en la materia sería precisa una reforma legal de la propia LRJ-PAC y del RPS en ese sentido, y, posiblemente también de la LEC en, al menos, dos de los puntos mencionados: primero, en lo concerniente al problema que gravita sobre la *litispendencia* o la eficacia de lo que pueda considerarse «cosa juzgada» en vía administrativa en materia de liquidación de daños y perjuicios a particulares. Y, en segundo término, en lo que supone atajar el problema de la eventual duplicidad indemnizatoria con que podamos encontrarnos en estos conflictos (civil, administrativa), siendo conveniente *de lege ferenda* que se hiciera referencia expresa a la cuestión sobre si a los particulares se les permite solicitar en vía civil aquello que no hubie-

---

(86) Cfr. STS de 29 de mayo de 2001 (RA, núm. 4443), que entiende necesario, a los efectos de la aplicación del artículo 31.1 de la Ley 30/1992, determinar «si la imposición de una sanción puede producir un efecto jurídico positivo en la esfera jurídica del denunciante o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera».

(87) Cfr. REBOLLO PUIG, M., *Comentarios a la ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* (coord.: R. BERCOVITZ-J. SALAS), 1992, pág. 863, quien ya entendió abiertamente que, si bien no basta para ostentar tal condición de interesado la circunstancia de que el consumidor tuviera alguna *conexión con el peligro abstracto ocasionado por la infracción*, bastará en muchos casos que éste haya sufrido directamente las consecuencias de la conducta típica sancionada para que sea considerado interesado en el procedimiento sancionador. En este sentido pueden verse las SSTS de 12 febrero de 1992 (RA, núm. 2817), 20 de marzo de 1992 (RA, núm. 3113), 5 de noviembre de 1999 (RA, núm. 627), y 26 de octubre de 2000 (RA, núm. 8582). En esta misma línea puede verse CORDERO LOBATO, E., *Resolución y liquidación de la responsabilidad civil jurídico privada en los procedimientos administrativos de consumo*, <[www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf](http://www.uclm.es/cesco/investigacion/7.pdf)>, 2003, págs. 12 y 22.

ran obtenido por cualquier causa en vía administrativa. En estos momentos si el infractor sancionado administrativamente no satisface voluntariamente el pago o indemnización estimados dentro del procedimiento, el consumidor no tendrá más remedio que acudir a la vía judicial ordinaria. Debe entenderse, en todo caso, que la reclamación administrativa interpuesta interrumpe la prescripción de la acción civil, sin que pueda hablarse de litispendencia o prejudicialidad entre las vías civil y administrativa (88).

En esta línea podría afirmarse que, después de casi un decenio, se ha encauzado y prosperado aquella recomendación hecha en su día dentro del Informe 1/1999 del Consejo Económico y Social sobre «*Los derechos del consumidor y la transparencia del mercado*», cuando se sugería que «deberían aprovecharse al máximo las posibilidades que brinda la *regulación actual* de la responsabilidad en el procedimiento administrativo, en beneficio de los consumidores, especialmente para las *reclamaciones de pequeña cuantía*» (89), de manera que, como afirmaba el texto de la enmienda transaccional del Congreso de Diputados que precedió a la redacción del actual artículo 48 TRLGDCU, se pueda superar el desaliento habitual del consumidor medio cuando después de «imponerse una sanción administrativa por una infracción cometida (se comprueba que) dicha sanción no lleva aparejado el resarcimiento al consumidor del daño sufrido» (90).

## X. LAS DUDAS Y VAIVENES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL ACERCA DE LA POSIBILIDAD DE INDEMNIZAR DAÑOS Y PERJUICIOS A CONSUMIDORES Y USUARIOS DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONSUMO

En la decisión de política legislativa que pueda tomarse al respecto deberá tenerse en cuenta lo que el legislador ha venido disponiendo en la legislación general del Estado. Así, es conocido que en el ámbito específico del Derecho de Consumo no existe, dentro de la normativa estatal, precepto alguno que permita la liquidación de daños entre particulares en el seno del procedimiento administrativo sancionador de consumo. La excepción parecía abrirse camino dentro del servicio de telecomunicaciones del Real Decreto 424/2005,

---

(88) Cfr. CARRASCO PERERA, Á., «Texto Refundido de la LGDCU (Real Decreto Legislativo 1/2007). Ámbito de aplicación y alcance de la refundición», en *Ar.C.*, junio de 2008, pág. 21.

(89) Cfr. págs. 69 a 71 del Informe 1/1999 del Consejo Económico y Social, de 17 de febrero 1999.

(90) Cfr. Enmiendas 16 y 61 de la Ley 44/2006, de Mejora en la Protección de los Consumidores y Usuarios (LMPC), y que dieron lugar a la transaccional definitiva del artículo 36.4 de la misma (cfr. BOCG, Serie A, Proyectos de Ley, núm. 83-8, 1 de junio de 2006, págs. 29 y 45), hoy artículo 48 TRLGDCU.

de 15 de abril, a propósito del *Reglamento sobre condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas*, donde se contemplan algunos supuestos de indemnización contractual a favor de los usuarios por incumplimiento deficiente o por interrupción del servicio de telecomunicaciones contratado [arts. 105.2.d) y g) y art. 115 del RD 424/2005]. Tal previsión normativa trae causa del artículo 38 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones, de 3 de noviembre, que, a su vez, preveía que ese Real Decreto regulase *la responsabilidad por los daños que se les produzcan a los usuarios, así como el derecho a obtener una compensación por la interrupción del servicio* (art. 38.2 LGT) en la vía administrativa. Sin embargo no deja de ser llamativo que el desarrollo de ese Real Decreto 424/2005 por la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril, que regula el procedimiento de resolución de las reclamaciones por controversias entre usuarios y operadores de servicios de comunicaciones electrónicas (en el ámbito de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones), se haya optado finalmente por excluir de este procedimiento «*las controversias que se encuentren reguladas por normativa distinta de la protección específica de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas, tales como la procedencia de indemnización por posibles daños y perjuicios causados por la prestación deficiente del servicio o por su falta de prestación*» [art. 3.2.a) de la Orden ITC/1030/2007], así como «*todas aquellas materias que deban ser conocidas necesariamente por los Juzgados y Tribunales*» [art. 3.2.f) de la Orden ITC/1030/2007]. Parece con ello haberse impuesto un criterio restrictivo, obviando las previsiones iniciales del procedimiento previsto en el artículo 38 LGT de 2003. Se cambia de criterio desdiciéndose abiertamente de la finalidad original contemplada en la propia LGT, por lo que esta reconsideración debería hacer reflexionar a las sobre las causas de fondo que anidan en tal decisión del legislador estatal.

Con carácter marginal también pueden ser motivo de reflexión las complicaciones en la liquidación de los daños medioambientales con reflejo en terceros (tanto en su patrimonio como en la persona) a propósito de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. En principio, esta ley «no ampara el ejercicio de acciones por lesiones causadas a las personas, a los *daños causados a la propiedad privada, a ningún tipo de pérdida económica ni afecta a ningún derecho relativo a este tipo de daños o cualesquiera otros daños patrimoniales que no tengan la condición de daños medioambientales, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dan origen a responsabilidad medioambiental*» (art. 5.1 LRM), es decir, que tales acciones «se regirán por la normativa que en cada caso resulte de aplicación», lo que genera un nivel de complicación considerable en la liquidación correspondiente. Asimismo, estos particulares que han sido perjudicados por daños que no tienen la consideración de medioambientales, se sostiene que «no podrán exigir reparación ni indemnización por los daños medioambientales

que se les hayan irrogado, *en la medida en la que tales daños queden reparados por la aplicación de esta ley*». Así pues, creada la separación entre daños ambientales y no ambientales en razón de la pluralidad de regímenes actualmente existentes, tal y como afirma la exposición de motivos, tenemos a continuación la confusión acerca de su determinación, ya que «en ocasiones, tales daños (no medioambientales) tienen la naturaleza propia de los daños medioambientales, en cuyo caso, su reparación sí puede llevarse a cabo conforme a esta ley» (91). En fin, un galimatías jurídico que complicará la liquidación de daños a terceros con ocasión de la liquidación de los daños causados en el medio ambiente.

## XI. CONCLUSIONES

I. Es muy llamativo que el legislador estatal no haya presentado esta particular reforma de la liquidación de daños entre particulares en el seno del procedimiento administrativo sancionador como una cuestión central dentro de las novedades introducidas por Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de Consumidores y Usuarios. Sin embargo, sí puede atisbarse un tímido y pálido reflejo dentro de la misma Exposición de Motivos cuando, de manera un tanto vaga y genérica, el legislador sostiene que lo que se pretende con esta Ley de Mejora es *incrementar* la protección del consumidor «en los diferentes ámbitos en los que la experiencia ha puesto de manifiesto la existencia de diversos déficits de protección». Y no cabe duda que el procedimiento sancionador en materia de liquidación de daños es uno de los puntos que la experiencia dicta que merece un reforzamiento y mejora a favor de la protección de consumidores y usuarios.

II. La redacción del actual artículo 48 TRLGDCU (antiguo art. 36.4 LGDCU 1984) se justifica en sede parlamentaria partiendo de un planteamiento incierto que, como hemos podido comprobar, no se corresponde con lo redactado finalmente en el texto aprobado. En este caso, de manera clara, los antecedentes legislativos o parlamentarios no nos servirán de ayuda para una cabal interpretación del mismo, antes al contrario, desenfocan el problema de fondo, debiendo recurrir a otros textos legales, como son fundamentalmente el artículo 130.2 de la Ley 30/1992 y el artículo 22 RPS de 1993, con la ayuda inestimable de algunas legislaciones sectoriales y autonómicas de consumo que han desarrollado algunos puntos de interés recientemente.

III. La invocación del despilfarro de recursos públicos en esta materia; la idea de la frustración o desaliento creciente del consumidor medio ante un procedimiento sancionador sin repercusión alguna en sus justas pretensiones

---

(91) Cfr. Exposición de Motivos de la Ley 26/2007, apartado II, c).

indemnizatorias; o la mera atribución de cierta ineficacia al Derecho de Consumo como mecanismo de arreglo o de realización justa del Derecho, no bastan por sí solos para una razonable justificación a la indefinición en que nos encontramos con el nuevo artículo 48 TRLGDCU, dos años después de su aprobación, pero sí deben tenerse muy en cuenta a la hora de invocar los necesarios cambios.

IV. La liquidación de daños entre particulares dentro del procedimiento administrativo sancionador de consumo, dada la confusión creada al fundamentarse exclusivamente en el ambiguo artículo 130.2 LRJ-PAC, necesita de un apoyo legal (estatal o autonómico) que permita identificar claramente en el texto normativo un *interés público* que justifique la intervención de la Administración en materia tan trascendental como la restitución interprivados, aun cuando veamos de antemano que se trata de una cuestión patrimonial entre particulares. Debe dejarse claro en esta materia, dentro del eventual texto legal habilitante, que la particular tutela del *interés privado* del consumidor perjudicado afecta a la satisfacción del interés general objetivo, al que sirve *de facto* la actuación de las Administraciones Públicas en materia de protección de consumidores y usuarios. En unos casos esto parece estar más claro que en otros. De lo que no cabe duda es que deben atenderse las legítimas expectativas que los consumidores ponen en el compromiso asumido y creciente de las Administraciones Públicas, en razón del compromiso creciente en la tutela de una serie de intereses, que ya aparecen claramente mediatizados por un interés público. De ahí que sea necesario, y no sólo conveniente, que un texto normativo (estatal preferiblemente) habilite en tales supuestos a las Administraciones Públicas con carácter general o para situaciones determinadas.

Los daños producidos a terceros que formen parte de una infracción administrativa tipificada en el ámbito de Derecho de consumo, pueden entenderse como una parte de una obligación de derecho público que esos terceros contraen con la Administración competente. Por eso no habrá nada que objetar en tanto que la Administración, dentro del procedimiento sancionador de consumo, imponga al causante del daño la completa restitución del bien jurídico lesionado, a pesar de que ese bien jurídico sea considerado de naturaleza privada (92).

V. Es viable la determinación y liquidación de daños en el procedimiento sancionador de consumo siempre que, en primer lugar, se deje clara la ejecutividad de las decisiones administrativas en esta materia, lo cual no está claro en este momento por la redacción dada al artículo 48 TRLGDCU, y, en

---

(92) Cfr. LASAGABASTER HERRARTE, I., *Ley de la potestad sancionadora. Comentario Sistemático*, 2006, págs. 222 y 223. En todo caso, al hablarse en términos amplios de restitución, concepto muy amplio que incluye también la indemnización, si la norma no dice nada al respecto, la Administración deberá motivarlo adecuadamente en su resolución.

segundo lugar, por la indeterminación de la «vía judicial» como último recurso siempre accesible al perjudicado. Debería aclararse, tal y como proponemos, que las dos posibilidades, la civil y la contencioso-administrativa, no son antitéticas. La contenciosa tiene su fundamento en el carácter de *acto administrativo* que tiene toda resolución que resuelva tanto de la existencia de la infracción como de los daños por ella causados, lo cual, por razones de interés público, deberá realizarse en toda su amplitud. La «vía judicial» que principalmente se habilita dentro del ambiguo artículo 48 TRLGDCU será la civil, habida cuenta de la naturaleza específica incuestionable del contenido de esta reclamación (reposición e indemnización de daños y perjuicios), si bien es obligado reconocer también, de seguirse todo el planteamiento más arriba expuesto, la posibilidad del recurso contencioso-administrativo en lo atinente a la existencia o no de la infracción y a la misma graduación de la sanción impuesta y, en su caso, al modo de determinación de la pretensión indemnizatoria interprivados por parte de la Administración competente de consumo. Abiertas a un mismo tiempo la vía administrativa y la judicial, deberá arbitrarse un mecanismo de composición de intereses mediante el cual si se optara por la vía judicial, automáticamente se entendería que se desiste de la vía administrativa previa en materia indemnizatoria, inhibiéndose obligatoriamente la Administración a este respecto.

VI. La liquidación de daños en materia de consumo estaría en todo caso limitada a aquellos supuestos en los que exista una previa denuncia a instancia de parte, quedando claro que el consumidor eventualmente perjudicado es quien ha promovido la actuación de la Administración (interposición de denuncia), y quien puede resultar afectado por la resolución que pueda recaer finalmente en el procedimiento sancionador de consumo.

La cuantificación y liquidación restitutoria deberá realizarse siempre en el *procedimiento complementario* que tiene lugar en una fase posterior al procedimiento sancionador principal previsto, salvo que tal liquidación sea precisa para determinar la existencia o la mera graduación de la infracción y su sanción correspondiente. Así todo, bastará con que el consumidor, en la apertura o *acuerdo de iniciación* del procedimiento, proponga las pruebas que estime convenientes para cuantificar daños y perjuicios en la *fase complementaria* del procedimiento, cuya resolución se determina que será *inmediatamente ejecutiva a todos los efectos*.

VII. Dejando totalmente diáfano que toda resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador de consumo tiene la naturaleza de *acto administrativo*, no habría obstáculo alguno para admitir cualesquiera medios de ejecución forzosa admitidos por la LRJ-PAC para el cumplimiento de la resolución (art. 96 y sigs. de la Ley 30/1992). Así, el acto administrativo que resuelva sobre la responsabilidad civil derivada de una infracción de consumo, podrá y deberá ser ejecutado en su *integridad* por la propia Admi-

nistración. Junto a la denuncia de una infracción de consumo, deben ponerse en marcha mecanismos procedimentales, por el Estado o las propias Comunidades Autónomas, que permitan dar cauce adecuado a las peticiones de responsabilidad civil interpuestas por los consumidores y usuarios. De no hacerse así, la virtualidad jurídica del artículo 48 TRLGDCU será prácticamente nula, y se habrá desaprovechado su finalidad inicial cuando se aprobó en el Parlamento: mejorar las notables carencias en la protección efectiva de los intereses de consumidores y usuarios.

En todo caso ya observamos cómo ciertas Comunidades Autónomas, aún antes de la aprobación del artículo 48 TRLGDCU, ya han venido introduciendo en su legislación de consumo algunas medidas en la dirección apuntada (Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de consumo de Aragón; Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha). Así todo, deberán ser las propias Comunidades Autónomas las encargadas de llevarlo a término, fijando los medios que estimen pertinentes para llevarlo a cabo, inspirándose obligadamente en los artículos 96 y siguientes de la Ley 30/1992, donde se relacionan los distintos medios de ejecución forzosa. Asimismo, sería conveniente que en el seno de la Conferencia Sectorial de Consumo, como máximo órgano de cooperación institucional del Estado con las Comunidades Autónomas (arts. 40 y 41 TRLGDCU), se acordasen, por ejemplo, las medidas y criterios comunes de actuación que se estimen más convenientes al objeto de *coordinar y armonizar* una materia que indudablemente afecta al principio de *unidad de mercado* [art. 41.b) TRLGDCU] y que puede incidir en determinadas competencias estatales.

VIII. De tomarse la correspondiente decisión de política legislativa (estatal, autonómica) de introducir un mecanismo procedural *específico* en materia de consumo, será necesario tener en cuenta los medios personales y económicos de que dispone la Administración para llevarlo a cabo. La inversión en medios personales y materiales para las Administraciones de consumo es muy recomendable, por no decir imprescindible.

La posibilidad de que la Administración pueda solicitar anticipo sobre gastos que ésta no deba soportar (art. 81.3 LRJ-PAC), aboga por introducir dentro del procedimiento sancionador de consumo una eventual *condena en costas* al infractor o consumidor, según exista condena o absolución al respecto.

IX. Para una mejor viabilidad del procedimiento sancionador actualmente vigente en la mayoría de las Comunidades Autónomas, en aras de una aplicación congruente del artículo 48 TRLGDCU, se echa en falta particularmente:

1. La atribución al denunciante, consumidor o usuario de la *condición de interesado* en el procedimiento al denunciante, consumidor o usuario, a los efectos de alcanzar una legitimación lo suficientemente clara de éste y de

evitar las dudas persistentes en ciertos sectores doctrinales o en cierta jurisprudencia. El consumidor perjudicado por una infracción de consumo (al igual que el empresario) debe tener la condición de interesado en el procedimiento administrativo sancionador de consumo, de manera que se le permita ejercitar todas las facultades que la legislación sobre procedimiento administrativo otorga a los interesados (art. 31.1 de la Ley 30/1992). A estos efectos, por ejemplo, podrá servir de guía el artículo 37 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, donde se determina que «será considerado *parte en el procedimiento* sancionador al denunciante, cuando de la resolución sancionadora se pudiera deducir un efecto positivo en su esfera jurídica o la eliminación de una carga o gravamen, o cuando ostente un interés legítimo en que se esclarezca la conducta objeto del expediente sancionador» (art. 37 de la Ley 11/2005), claramente acorde con el principio consagrado en el artículo 31.1 de la Ley 30/1992.

Si bien la facultad de exigir al infractor la reposición de la situación alterada y, en su caso, la indemnización de daños y perjuicios probados (art. 48 TRLGDCU), al margen de que pueda entenderse implícitamente contemplada dentro del articulado de las legislaciones autónomas por la referencia genérica acostumbrada a la indemnización «en el marco de la legislación estatal», tal vez sea muy conveniente introducir con claridad que este tipo de resoluciones de los órganos sancionadores dentro del procedimiento serán inmediatamente *ejecutivos*, considerándose a todos los efectos que siempre son actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa, debiendo ser notificados en tiempo y forma los interesados, fundamentalmente al objeto señalado del cómputo del plazo de un mes para que se proceda a su satisfacción por vía voluntaria (art. 48 TRLGDCU). Una referencia explícita de esto aparece, por ejemplo, en el artículo 88.2 de la Ley Aragonesa de 2006, si bien técnicamente podría mejorarse.

2. Dada la doble ambivalencia, administrativa y judicial, que el artículo 48 TRLGDCU deja abierta, tal vez sea pertinente una *norma de cierre* que evite duplicidades innecesarias en cuanto a la eventual determinación de daños causados a particulares. Puede servir como ejemplo el artículo 44.2 de la Ley de Castilla-La Mancha que prevé que «la Administración se inhibirá cuando conste, antes o durante el procedimiento, que una de las partes en conflicto ha interpuesto la correspondiente acción judicial para la defensa de sus derechos». Esta vía judicial será la civil en cualquier caso, si bien deberá entenderse que la Administración no interrumpe el procedimiento administrativo comenzado: éste continuará ahora a los únicos efectos de determinar y graduar la sanción administrativa prevista. En estos casos debe entenderse en estos casos que el consumidor o usuario desiste como parte denunciante en el procedimiento administrativo de la responsabilidad civil derivada de los daños y perjuicios causados.

3. Junto a las *multas coercitivas* ya previstas dentro de la normativa de bastantes Comunidades Autónomas (93), tal vez sea procedente introducir la mención explícita en las Leyes de Consumo del otro gran medio de ejecución forzosa, cual es el *apremio* sobre el patrimonio, siempre efectivo para aquellos supuestos en que las cantidades impuestas no hayan sido abonadas en el período voluntario (94). No parece indispensable una referencia, como hace el artículo 89.4 de la Ley de Consumo Aragonesa, al eventual recurso de «cualesquiera otros medios de ejecución forzosa que estén previstos en la legislación general del régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas» (art. 89.5 de la Ley 16/2006). En todo caso deberá legislarse en plena concordancia con el artículo 15.1 TRLGDCU, que prevé determinadas actuaciones administrativas ante situaciones de riesgo para la salud y seguridad de consumidores y usuarios (95), por lo que, a estos fines, deberá tenerse en cuenta la aplicación conforme a Derecho de la *intervención directa sobre las cosas y la compulsión directa sobre las personas*.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

Ar.C.:	<i>Aranzadi Civil</i>
BOCG:	<i>Boletín Oficial de las Cortes Generales</i>
CE:	<i>Constitución Española</i>
EC:	<i>Estudios sobre Consumo</i>
INC:	<i>Instituto Nacional de Consumo</i>
LCD:	<i>Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal</i>
LDC:	<i>Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia</i>
LEC:	<i>Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil</i>
LGDCA 1984:	<i>Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios</i>
LGT:	<i>Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones</i>

---

(93) Cfr., entre otros, artículo 45 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid; artículo 45 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias.

(94) Cfr., en sentido contrario, ESPINA FERNÁNDEZ, S., *La determinación en vía administrativa de indemnizaciones a los afectados por infracciones en materia de consumo (sobre la inaplicabilidad del art. 36.4 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, <www.elderecho.com>)*, Sección Actualidad, 10 de septiembre de 2007, pág. 9.

(95) Cfr., entre otros, artículo 47 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid; artículo 47 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias.

LJCA:	<i>Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa</i>
LMPC:	<i>Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios</i>
LOCM:	<i>Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista</i>
LOPJ:	<i>Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial</i>
LRJ-PAC:	<i>Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</i>
LRM:	<i>Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medio-ambiental</i>
RAAP:	<i>Revista Andaluza de la Administración Pública</i>
RAP:	<i>Revista de la Administración Pública</i>
REDA:	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i>
RPS:	<i>Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora</i>
STC:	<i>Sentencia Tribunal Constitucional</i>
STS:	<i>Sentencia Tribunal Supremo</i>
TC:	<i>Tribunal Constitucional</i>
TRLGDCU:	<i>Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias</i>

## RESUMEN

### RESARCIMIENTO Y LIQUIDACIÓN DE DAÑOS

Dentro del amplio muestuario de normas sectoriales vigentes, se viene facultando a la Administración para proceder a la liquidación de daños y perjuicios causados a los particulares, supuestos todos ellos en los que se advierte la peculiar concurrencia y superposición de intereses públicos y privados. El artículo 48 TRLGDCU constituye el punto de partida de este estudio, ya que previsiblemente permite subsanar uno de los déficits de protección del consumidor

## ABSTRACT

### COMPENSATION FOR AND SETTLEMENT OF DAMAGES

There is a wide variety of sector-specific rules in force empowering the government authorities to pay private persons settlements for damages. In each of those rules, public and private interests run together and become superimposed on one another in a unique way. Article 48 of the Revised General Act for Consumer and User Defence (RGACUD) is the starting point of this study, as it may be anticipated to prove to be the way of remedying a consumer protection

*que desde hace tiempo parece plantearse en nuestro Derecho de Consumo.*

*Si bien se ha dicho de manera un tanto pesimista que el TRLGDCU de 2007 se ha quedado en este punto «en una vía muerta que carece de un propósito claro» al respecto, este estudio se propone indagar las posibilidades de interpretación que se abren detrás de la ambigüedad del artículo 48 TRLGDCU. Éste parece venir a forzar muchos de los planteamientos que están ahora en plena transformación, siendo un instrumento ambiguo pero tal vez útil y pertinente para avanzar en las nuevas perspectivas dogmáticas, y también en la búsqueda de mayor operatividad y eficacia en este ámbito específico de nuestro Derecho privado. El estudio, en suma, trata de explorar hasta dónde puede extenderse esta peculiar intervención administrativa en la esfera interprivada dentro del procedimiento sancionador. Al mismo tiempo, se trata de justificar si existen razones suficientes para que los poderes públicos subsanen la consabida frustración del consumidor medio, cuando una vez observada la intervención de la Administración en asuntos que le conciernen como denunciante, comprueba, a la postre, que no le arreglan su problema particular frente al infractor y causante del daño provocado, viéndose, además, obligado a emprender otras vías, con la clara conciencia de haber perdido un tiempo imprescindible.*

*Partiendo históricamente de las diferentes normas estatales, que, desde distintos sectores del ordenamiento, preveían una regulación especial del procedimiento administrativo (y que no estaba contemplada en la regulación general del procedimiento administrativo común de nuestra LRJ-PAC), se ha llegado con el artículo 48 TRLGDCU a una situación en la que se hace preciso analizar si es factible generalizar tales planteamientos, al menos en el sector del Derecho de*

*deficit that seems to have been a matter of interest for some time in Spanish consumer law.*

*Although it has been said rather pessimistically that by now the 2007 RGACUD has turned into «a dead-end road that has no clear purpose», this study proposes to investigate the possibilities of interpretation that can be found behind the ambiguity of article 48 RGACUD. Article 48 seems to force many of the approaches that are now in the midst of the transformation process. It is an ambiguous but perhaps useful and pertinent instrument for making headway in the new dogmatic perspectives, and also in the search for greater operativeness and efficacy in this specific realm of private law in our country. The study, in short, attempts to explore how far this unique type of administrative intervention can be extended in the inter-private sphere within the penalising procedure. At the same time, the paper endeavours to ascertain whether there are sufficient reasons for the authorities to remedy the well-known frustration of the average consumer, by which we mean the situation where a consumer registers a complaint, observes what action the authorities take and finds that in the end the authorities fail to fix his own particular problem with the perpetrator of the damage and that he is forced to take other kinds of action, in the clear awareness of having wasted precious time.*

*Historically speaking, first there were different national rules belonging to different sectors of legislation, all calling for a special regulation of the administrative procedure (a special regulation that was not envisaged in the general regulation of the common administrative procedure in Spain's Legal System for Public Administrations and the Common Administrative Procedure). With article 48 RGACUD, we have now arrived at a point where we have got to analyse whe-*

consumo. Debe aceptarse la existencia de una «tendencia expansiva» de la regulación administrativa en la liquidación de daños en sentido amplio. Pero si bien se detecta que se ha abierto un nuevo escenario en la protección del consumidor, pensamos que los instrumentos legales que deben clarificar y consolidar tal situación son todavía imperfectos e insuficientes. Todas las dudas y disfunciones deberán afrontarse cuanto antes por el Estado en coordinación con las Comunidades Autónomas en el marco legal de la Conferencia Sectorial de Consumo, en aras del principio de seguridad jurídica y de la unidad de mercado.

ther it is feasible to generalise such approaches, at least in the sector of consumer law. We must accept that there is a «tendency to expansion» by the administrative regulation in the settlement of damages in the broad sense. But although we can detect a new scenario opening in consumer protection, we think that the legal instruments that should be clarifying and consolidating the situation are still imperfect and insufficient. All doubts and dysfunctions should be faced as soon as possible by the state in coordination with the regional governments within the legal framework of the Consumer Sector Conference, for the sake of legal certainty and market singularity.

*(Trabajo recibido el 23-10-08 y aceptado para su publicación el 20-03-09)*