



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 19 de junio de 2002 el Director General de Consumo formula propuesta de aprobación y publicación, bajo la forma de Decreto, del anteproyecto normativo elaborado por dicho órgano directivo, cuyo objeto viene constituido por la regulación del derecho a la información de los consumidores en la adquisición de vehículos usados. A dicha propuesta se acompaña la siguiente documentación:

- Borrador del proyecto normativo cuya aprobación se pretende.
- Certificado del Secretario del Consejo Asesor Regional de Consumo, en el que se hace constar que el Pleno de dicho órgano consultivo, en sesión celebrada el 19 de junio de 2002, acordó informar favorablemente el borrador en cuestión.
- Informe de Necesidad y Oportunidad suscrito por el Director General de Consumo, en el que se plasma la necesidad de aprobar una norma que garantice la obligación de los vendedores de vehículos usados de facilitar a los compradores una información exhaustiva sobre el estado general de la mercancía que ofertan.
- Informe de legalidad, que concluye de modo positivo sobre la adecuación normativa del Proyecto, tanto desde el punto de vista de su rango (Decreto), como de su contenido, que no es otro que el de concretar reglamentariamente las previsiones legales que al respecto se recogen en el artículo 9.1 de Ley Regional 4/1996, de 14 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia (en lo sucesivo Ley 4/1996).
- Memoria Económica, en la que se indica que el proyecto no supondrá incremento de gasto, pues las actividades a desarrollar se realizarán con los medios existentes.

SEGUNDO.- El 10 de septiembre de 2002 el borrador es informado favorablemente por el Servicio Jurídico de la Consejería.

Seguidamente el Secretario General de la Consejería remite el citado borrador a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia, Federación Regional de Empresarios del Metal, y Federación de Municipios de la Región de Murcia, a los efectos previstos en el artículo 24.1 de la Ley 50/1997, del Gobierno (en lo sucesivo, LG). De dichas entidades sólo la citada en último lugar informa que, remitido el Proyecto a los distintos Ayuntamientos de la Región, únicamente el de Torre Pacheco indica no observar reparo alguno para la aprobación de la citada norma.

TERCERO.- Con fecha 1 de octubre de 2003, la Vicesecretaria de la Consejería, por delegación del Secretario General (Resolución de 29 de enero de 2001), informa favorablemente el proyecto de Decreto, dando así cumplimiento al requisito establecido en el artículo 24.2 LG.

A continuación se recaba el preceptivo dictamen de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que es evacuado con fecha 11 de noviembre de 2003, haciendo determinadas observaciones que, acogidas en su mayoría, dan lugar a un segundo borrador.

CUARTO.- En tal estado de tramitación, la solicitud de Dictamen formulada por la Consejería de Trabajo, Consumo y Política Social tuvo entrada en el Consejo Jurídico el día 18 de diciembre de 2003, asignándose al expediente el número 185/2003, en el que, tras comprobar

que no se acompaña informe de impacto de género, adoptó el Acuerdo de solicitar que se subsanara la deficiencia observada, con suspensión del plazo para emitir Dictamen. Hechas las subsanaciones V.E. dispuso nuevamente la remisión del expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante escrito que tuvo entrada el día 30 de enero de 2004.

A la vista de los expresados antecedentes, procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo al versar sobre un proyecto de Decreto que se pretende aprobar en desarrollo de una Ley de la Asamblea Regional, en concreto, del artículo 9.1 de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de consumidores y usuarios de la Región de Murcia (en lo sucesivo, Ley 4/1996), de conformidad con lo establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/97, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

SEGUNDA.- Competencia orgánica, rango y justificación de la norma y procedimiento de elaboración.

El Consejo de Gobierno tiene atribuida genéricamente la potestad reglamentaria por el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía (en lo sucesivo EA) y, además, de forma específica para la materia que nos ocupa por la Disposición Final de la Ley 4/1996, siendo el rango de la norma proyectada (Decreto del Consejo de Gobierno) adecuado, en la medida en que su finalidad no es otra que desarrollar las previsiones del artículo 9.1 de la citada Ley, en relación con la concreta actividad de venta de vehículos usados.

La justificación dada por el órgano proponente para la tramitación del Proyecto es la de cumplir el mandato de desarrollo reglamentario contenido en la Ley 4/1996, elaborando un Decreto en el que se contengan las normas necesarias para garantizar que cuando un consumidor acude a un profesional con el fin de adquirir vehículos de motor, obtenga una información suficiente sobre las condiciones particulares del producto que pretende comprar, con el fin de que el consumidor pueda hacerse una idea más exacta del objeto y condiciones del contrato de compraventa que está dispuesto a celebrar.

El procedimiento tramitado ha seguido lo dispuesto en el artículo 24.1 LG, aplicable supletoriamente en esta Comunidad en defecto de normativa regional específica.

Falta, no obstante, el documento previsto en la letra c) del citado precepto, en el que específicamente se motive que el trámite de consulta ciudadana elegido (a través de organizaciones representativas y no directamente) ha permitido recabar alegaciones de todos los sectores implicados, aunque, de los documentos obrantes en el expediente se deduce que, al menos en parte, ello puede estimarse cumplimentado ya que se ha consultado a la Federación de Municipios de la Región de Murcia, a la Federación Regional de Empresarios del Metal y a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales. No obstante, cabe decir que hubiese resultado aconsejable solicitar informe de la Consejería de Economía, Industria e Innovación, cuyas competencias inciden en el ámbito material de aplicación de la norma.

Por otro lado, a tenor de lo establecido en el artículo 2.4 del Decreto 1/1995, de 20 de enero, por el que se establece la creación, composición y funciones del Consejo Asesor Regional de Consumo, el Proyecto ha sido informado por dicho órgano consultivo, al tratarse de una norma cuyo contenido afecta a consumidores y usuarios.

Finalmente, y en lo que se refiere a la Memoria Económica cabe recordar que el artículo 24 LG exige que su elaboración contenga la estimación del coste al que dará lugar la aprobación del proyecto normativo, previsión que no ha de interpretarse, tal como ha señalado este Órgano Consultivo en reiteradas ocasiones (Dictámenes números 38/2000 y 80/2002, entre otros), en

el sentido de un mayor coste, sino del que se valore, con independencia de que origine o no mayores gastos de los que serían atendibles con los créditos ya consignados presupuestariamente.

El Proyecto que nos ocupa es susceptible de generar gasto, como consecuencia de la mayor carga administrativa que su entrada en vigor supondrá para el Servicio de Control de Mercado, lo que, indudablemente, producirá un coste, aunque éste pueda asumirse con las consignaciones recogidas en los vigentes presupuestos de la Comunidad Autónoma.

TERCERA.- Contenido del Proyecto.

El Proyecto sometido a consulta se inicia con una Exposición de Motivos en la que se hace referencia a la Ley 4/1996 y, en particular, a su artículo 9.1 relativo al derecho de los consumidores a obtener una información sobre las características esenciales de aquellos productos que pretenden adquirir. Precepto que se pone en relación con la Disposición Final de dicho texto legal, que contiene una habilitación general al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la Ley.

Contiene asimismo la Exposición de Motivos una referencia a la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, norma básica en la materia que el Proyecto desarrolla.

Finalmente, se recogen en el Preámbulo las razones que amparan la promulgación de la norma y los objetivos que con ella se pretenden alcanzar, dando así cumplimiento a la finalidad de esta parte expositiva de la norma que, como decía este Órgano Consultivo en su Dictamen número 111/2001, no es otra que la de coadyuvar a una mayor y más clara inteligencia en la interpretación del texto.

La parte dispositiva del Proyecto aparece integrada por seis artículos y dos Disposiciones Finales. El artículo 1 indica el objeto y ámbito de aplicación de la norma; en el artículo 2 se establece la información general que ha de exhibir el vendedor; el artículo 3 regula la información específica o individualizada que el vendedor ha de elaborar sobre cada vehículo que oferte; en el artículo 4 se señala la obligación de incorporar, en su caso, al contrato de compraventa la información individualizada a la que hace referencia el artículo anterior; el artículo 5 se refiere a las garantías comerciales de dichos vehículos; y, finalmente, el artículo 6 establece que el incumplimiento de las previsiones contenidas en el Decreto, constituye infracción administrativa en materia de información y documentación obligatoria dirigida a consumidores y usuarios.

La Disposición Final Primera autoriza al Consejero competente por razón de la materia, para dictar las normas que resulten necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en el Decreto.

La Disposición Final Segunda se refiere a la entrada en vigor del Decreto, que se producirá al mes de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

CUARTA.- Cuestiones competenciales y habilitación legislativa.

En materia de protección al consumidor la Constitución Española (CE) incorpora una serie de previsiones muy concretas que constituyen un claro compromiso de actuación en la materia que alcanza a todo el ordenamiento jurídico, que se sustancia en tres líneas básicas de actuación que define en su artículo 51:

1ª. Protección de los consumidores: *"Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos"* (art. 51.1).

2ª. Sentido instrumental: *"Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstos en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca"* (art. 51.2).

3ª. Imperatividad: *"En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales"* (art. 51.3).

El alcance real del precepto lo da su ubicación en el texto constitucional dentro de los "principios rectores de política social y económica". Según lo establecido por la propia Constitución en su artículo 53.3, dichos principios *"informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos"*, a lo que añade en el *in fine* de este mismo precepto que *"sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen"*. Cabe, pues, concluir la necesidad de contar con leyes de desarrollo para la efectividad jurisdiccional del mandato constitucional.

Tal como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia 15/1989, aunque el artículo 51 CE no es conceptuable como norma competencial, dada la naturaleza pluridisciplinar de la materia relativa a la protección de los consumidores y usuarios, el Estado dispone de diversos títulos competenciales con una evidente incidencia en dicha materia. En este sentido el Estado promulga la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, estableciendo en su artículo 13.1 que los bienes, productos y, en su caso, los servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia establece en su artículo 11.7 que corresponde a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que en ella se establezcan, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *"Defensa del consumidor y usuario de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y política monetaria del Estado, las bases y coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución"*.

Resulta, por lo tanto, que estamos ante una competencia compartida, sobre la que, dada la singularidad de la materia sobre la que incide, el Estado dispone, tal como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, de diversos títulos competenciales, constitucionalmente indisponibles para las Comunidades Autónomas, tales como los referentes a la legislación civil y mercantil, a los intereses económicos y al derecho a la información y a la educación en relación con el consumo y, en fin, de todos aquellos derechos sobre los que corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los consumidores en el ejercicio de sus derechos.

Pues bien, en el marco de este ámbito competencial, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia promulga la Ley 4/1996, que, en el artículo 9.1 del Capítulo III, destinado a regular el derecho a la información y a la educación de los consumidores, establece que los bienes, productos y, en su caso, los servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales.

El objeto de la norma que nos ocupa es precisamente la regulación de ese derecho recogido en el artículo 9.1 de la Ley 4/1996, en lo que se refiere a la adquisición, mediante compraventa, de vehículos usados, y desde este punto de vista, se puede afirmar, por lo tanto, que nos encontramos ante una norma de desarrollo reglamentario para la cual existe habilitación legal suficiente, estando el Consejo de Gobierno genérica y específicamente habilitado para su aprobación, tal como se afirma en la Consideración segunda de este Dictamen.

QUINTA.- Observaciones sobre el Proyecto de Decreto.

I. Sobre el título.

1. La adquisición, como término jurídico, se refiere a los hechos y actos de aquella naturaleza

que determinan que una persona obtenga un derecho real sobre un bien. Esta adquisición puede materializarse a través de diversos instrumentos jurídicos de los cuales la compraventa es sólo uno de ellos, y como quiera que el objeto del Proyecto se refiere precisamente a esta concreta forma de adquisición, la dicción del título ganaría en rigor si se sustituyese la expresión "adquisición" por la de "compraventa".

2. Una buena técnica normativa exige que el título de cualquier disposición jurídica contenga los siguientes elementos:

- a) Indicación del tipo de norma y de la específica categoría a que pertenece dentro de la jerarquía normativa.
- b) Su número y fecha de promulgación.
- c) El objeto o contenido de la norma.

De acuerdo con el procedimiento descrito, el título del Proyecto que nos ocupa debe sustituirse en el siguiente sentido:

"Decreto ____/2004, de ____ de _____, por el que se regula el derecho a la información de los consumidores en la compraventa de vehículos usados".

II. Sobre la Exposición de Motivos.

Según establece el artículo 2.5 LCJ, las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme a su dictamen o se apartan de él. Esta circunstancia habrá de tenerse en cuenta una vez que este Órgano Consultivo haya emitido su dictamen, con el fin de sustituir, en su caso, la expresión "oído" que figura actualmente en el Proyecto, por la de "de acuerdo con".

III. Sobre el articulado.

El articulado del Proyecto se ajusta, en términos generales, al Ordenamiento Jurídico. No obstante se formulan las siguientes observaciones:

1. Según el punto 18 de las Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley -contenido extensible a los proyectos de Reglamento-, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de octubre de 1991, el artículo puede dividirse, cuando ello resulte necesario, en varios apartados que deberán ir precedidos de una numeración cardinal arábigo. En este sentido, debe plantearse, en primer lugar, la necesidad de individualizar todos y cada uno de los párrafos de cada artículo y, para el supuesto que ello resulte conveniente, sustituir el sistema empleado en el Proyecto por el antes indicado de consignar el carácter numérico arábigo que corresponda, seguido de un punto.

2. En relación con el **artículo 1**:

a) En aras de una correcta técnica normativa sería conveniente modificar la redacción de este artículo de forma que puedan eliminarse las expresiones *en adelante "vehículos"*, (apartado 1), y *,que en adelante se denominará "vendedor"*, (apartado 2), propias de un lenguaje contractual, sin renunciar por ello a la función simplificadora que con ellas se pretende obtener. A estos efectos, se podría considerar la posibilidad de utilizar una redacción en la que se definiera, a efectos de aplicación de la norma, lo que se entiende por "vehículo" y por "vendedor", términos que, a partir de ese momento, pueden utilizarse en el resto del texto del Proyecto, en el sentido que dicha definición les haya dado.

b) Es normal en el tipo de actividad a la que se refiere el Proyecto, que el vendedor además de los vehículos propios oferte otros de terceras personas, quienes le han encomendado su intermediación en la venta. Esta realidad es admitida tangencialmente por la norma que se informa, cuando en el apartado 1 del artículo 3, establece que en la información específica del vehículo ofertado ha de constar si es o no propiedad del vendedor. No obstante, esta realidad debe recogerse de forma explícita en el artículo 1, precepto destinado a delimitar el ámbito de aplicación del Decreto.

3. En relación con el **artículo 2**:

- a) En la última línea del primer párrafo debe intercalarse una coma entre las expresiones "milímetros" y "con la siguiente leyenda".
- b) En el segundo párrafo debe situarse entre comas el inciso explicativo "a disposición del consumidor que lo solicite".
- c) Al señalar el tamaño del cartel de información general, debería concretarse a qué dimensión corresponden los 7 milímetros que se exigen (de base, de altura, de ambas...)
- d) Por otra parte, al afirmar que el cartel informativo debe figurar "en castellano", cabe entender que se pretende que al menos figure en este idioma, pero sin impedir que pueda hacerlo, además, en otros. Desde esta perspectiva debería modificarse la redacción en dicho sentido.

4. En relación con el **artículo 3**:

- a) La intitulación de un precepto debe resultar siempre indicativa de su contenido, por lo tanto la del artículo que nos ocupa ganaría en precisión si se sustituye por otra del siguiente tenor: "Información y documentación individualizada".
- b) Por coherencia con la terminología usada en el resto del Proyecto, en el segundo renglón del apartado 2, el término "automóvil" debe sustituirse por la de "vehículo".
- c) La redacción del apartado 3 resultaría más correcta si se sustituyese la frase "los siguientes datos y requisitos" por otra que dijese "la siguiente información".
- d) Las divisiones del apartado 3 deben ir precedidas de letras minúsculas ordenadas alfabéticamente, tal como se indica en el Acuerdo del Consejo de Ministros citado anteriormente.
- e) En el apartado 3.2 debe intercalarse la preposición "de" entre las expresiones "obligación" y "elaborar".
- f) En el subapartado 3.3.12 se establece que en el documento individualizado correspondiente a cada uno de los vehículos ofertados, debe figurar el "Plazo de vigencia del precio, en su caso, que en ningún caso será inferior a diez días naturales". La interpretación literal del precepto facultaría al vendedor para establecer o no un plazo de vigencia, aunque si optase por hacerlo éste tendría que ser, como mínimo, de 10 días naturales. El precepto en cuestión podría entenderse que incide en la relación de las partes del contrato de compraventa y, más concretamente, respecto de uno de sus elementos de perfección: el precio (artículo 1450 del Código Civil), sin que quepa apreciar que la competencia autonómica en materia de defensa del consumidor y usuario (de naturaleza administrativa), resulte título habilitante para ello, de forma que se podría estar atentando a la reserva competencial del Estado en materia de legislación civil y mercantil. Este reparo se puede solventar reformulando el contenido del precepto, de forma parecida a esta: de establecer el vendedor un plazo de vigencia del precio, aquél no será inferior a 10 días naturales.
- g) El subapartado 3.3.13 señala que en el documento individualizado ha de hacerse constar "si el vehículo goza de garantía comercial, que deberá en todo caso contener condiciones superiores a las que corresponden por ministerio de la ley". Entiende este Consejo Jurídico que la referencia debe hacerse en general a los dos tipos de garantías que pueden darse: la legal y la comercial. Se propone la siguiente redacción: "La garantía legal del vehículo y, en su caso, la comercial, con indicación de sus condiciones".
- h) La salvedad que el apartado 3.6 hace en relación con la normativa que en materia de tráfico resulte aplicable a las operaciones descritas en el Proyecto, debe hacerse extensiva a las disposiciones contenidas en la Ley General de Publicidad.

5. En relación con el **artículo 4**:

En el apartado primero de este precepto se afirma que "En caso de perfeccionarse la compraventa del vehículo sobre contrato escrito...", sin embargo, según el artículo 1450 del

Código Civil, "la venta se perfeccionará entre comprador y vendedor, y será obligatoria para ambos, si hubieren convenido en la cosa objeto del contrato, y en el precio, aunque ni la una ni la otra se hayan entregado". Se propone reformular la redacción por una más exacta en términos jurídicos, igual o similar a la siguiente: "En caso de formalizarse la compraventa del vehículo, deberá incorporarse al contrato...".

6. En relación con el **artículo 5**:

Con el fin de que el título sea omnicomprensivo de las dos garantías (la legal y la comercial) a las que se hace referencia en el cuerpo del artículo, debe sustituirse su redacción por la más exacta de "Garantías".

7. En relación con el **artículo 6**:

La tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones es materia reservada a la Ley, por lo tanto el Proyecto de Decreto que se informa no puede fijar un régimen de infracciones y sanciones, pero lo que sí puede hacer, en aras de dotar a la norma de aquellos mecanismos que abarquen el mayor número de cuestiones que puedan suscitarse en el desarrollo de la actividad que regula, es remitir al precepto legal que contempla dicho régimen (en nuestro caso, el Título III de la Ley 4/1996). Por lo tanto, debe reformularse la redacción del precepto en los siguientes o similares términos: "El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente Decreto constituye infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios, de conformidad con lo establecido en el Título III de la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia".

8. En relación con las **Disposiciones Finales**:

a) Las disposiciones recogidas en esta parte deben intitularse con la leyenda que corresponda atendiendo al contenido o materia a la que se refieren (apartado 20 de las ya mencionadas Directrices sobre la forma de elaboración de las disposiciones de carácter general).

b) En la Disposición Final Primera se autoriza al Consejero competente en materia de consumo para dictar aquellas disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto. A este respecto debe recordarse la doctrina constante de este Consejo Jurídico (Dictámenes 44/01 y 62/01, entre otros) sobre este tipo de habilitaciones a los titulares de las Consejerías que suponen una atribución de potestad reglamentaria que sólo es posible realizar mediante Ley, de modo que un reglamento sólo puede efectuar explícitas atribuciones, siempre que se haga de manera puntual y accesoria, con las concreciones suficientes para no vaciar de contenido la potestad que, originariamente, corresponde al Consejo de Gobierno. Por ello, se sugiere suprimir esta disposición y sustituirla, si ello resulta necesario, por habilitaciones más concretas y puntuales.

A la vista de las precedentes Consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de la suficiente competencia y habilitación legislativa para aprobar el proyecto de Decreto objeto de Dictamen.

SEGUNDA.- No obstante, debe modificarse la redacción del subapartado 3.3.12 en los términos que se señalan en el apartado 4.f) de la Consideración Quinta, en la medida que la actual puede dar lugar a interpretaciones que supongan una invasión de las competencias estatales en materia de legislación civil y mercantil.

TERCERA.- Recomendamos introducir el resto de correcciones que, por razón de una mejor sistemática o redacción, se sugieren en las Consideraciones del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.