

---

*Resolución y liquidación  
de la responsabilidad civil jurídico  
privada en los  
procedimientos administrativos  
de consumo*

---

Encarna Cordero Lobato  
*Profesora Titular de Derecho Civil  
Universidad de Castilla-La Mancha*

*Enero de 2003*

# INDICE

1. Descripción del problema.
2. Estado de la regulación en la legislación sectorial.
  - a) *Regulación de viviendas de protección oficial.*
  - b) *Legislación medioambiental.*
  - c) *Urbanismo.*
  - d) *Derecho de Consumo.*
  - e) *Conclusiones sobre la liquidación de daños particulares en la legislación sectorial.*
3. La cuestión en la regulación general del procedimiento administrativo.
  - a) *El perjudicado como interesado en el procedimiento administrativo.*
  - b) *Los daños y perjuicios exigibles en el procedimiento sancionador.*
4. Propuesta de modificación.
  - a) *Sentido de la propuesta.*
  - b) *Problemática que plantea la propuesta.*
  - c) *Título competencial relevante: competencia legislativa sobre procedimientos administrativos especiales frente a competencia sobre consumo y comercio.*
  - d) *Los límites derivados de la Ley 30/1992.*
  - e) *Los límites derivados de la LEC.*
  - f) *La litispendencia y la cosa juzgada en vía administrativa y civil.*
  - g) *Instrumento normativo adecuado.*
5. Líneas generales del procedimiento propuesto.
  - a) *Inicio del procedimiento.*
  - b) *Intervención de abogado y procurador.*
  - c) *El consumidor como interesado en el procedimiento administrativo sancionador.*
  - d) *Liquidación de los daños.*
  - e) *Contradicción entre los interesados. Admisibilidad de excepciones y “reconvenciones” en vía administrativa.*
  - f) *La “condena en costas”: costes de prueba y de asistencia jurídica.*
  - g) *Ejecutividad de la resolución sancionadora y de la resolución recaída en el procedimiento complementario destinado a fijar la cuantía de la indemnización.*
6. Conclusiones.

## **1. Descripción del problema**

Desde hace algunos años venimos asistiendo a una creciente trascendencia jurídico pública de controversias que antes eran exclusivamente jurídico privadas, pues abundan las normas que encomiendan a la Administración la tutela de intereses particulares, generalmente mediante la técnica de tipificar como infracción administrativa la causación de daños contractuales o extracontractuales a los particulares. Un caso significativo de ello es el Derecho de consumo, donde los ejemplos pueden multiplicarse: la venta de bienes defectuosos no constituye sólo un ilícito civilmente relevante sino que, además, puede generar la imposición de una sanción administrativa (v., por ejemplo, los arts. 32 y ss. de la LGDCU, 3.1.3, 3.1.4 y 3.1.5 del RD 1945/1983, de 22 junio). Igualmente, la reparación de una lavadora o de un vehículo, o llevar un traje a la tintorería, han dejado de ser asuntos exclusivamente “privados”, pues del incumplimiento o cumplimiento defectuoso puede derivarse la imposición de una sanción administrativa (cfr. arts. 19 y ss. del RD 1457/1986, de 10 enero, art. 9 del RD 1453/1987, de 27 noviembre y art. 10 del RD 58/1988, de 29 enero).

Este panorama legal plantea nuevas perspectivas a la hora de considerar las técnicas de solución de controversias entre particulares, pues ahora es legítimo preguntarse si el procedimiento administrativo –que pudo haberse iniciado precisamente para sancionar la conducta que dañó a otro particular- puede ser, además, un medio para que el consumidor dañado pueda obtener el resarcimiento de los daños causados.

Avanzamos ya que, en el ámbito del Derecho de Consumo, no existe una legislación estatal que desarrolle la posibilidad que estamos contemplando, así como tampoco una legislación propia de Castilla-La Mancha. El objeto de este trabajo es estudiar la posibilidad de introducir en Castilla-La Mancha una regulación que permita que los daños causados a consumidores como consecuencia de infracciones administrativas puedan ser resarcidos en el seno del procedimiento administrativo sancionador. Para el logro de este objetivo se hace preciso exponer primero cuál es el estado de esta cuestión en la legislación sectorial, incluyendo no sólo la normativa sobre Consumo producida por otras Comunidades Autónomas, sino, además, la regulación existente en otros ámbitos jurídicos distintos del Derecho de Consumo, donde sí es posible tal liquidación interprivada en vía administrativa. Además, sería preciso también exponer la regulación general sobre el procedimiento administrativo con el fin de determinar si la misma impide la posibilidad que estamos contemplando o si, por el contrario, es susceptible de algún desarrollo en este sentido.

## **2. Estado de la cuestión en la legislación sectorial**

La posibilidad de que los daños entre particulares sean liquidados en el seno de un procedimiento administrativo no es algo desconocido en nuestro Ordenamiento, pues existe diversa legislación sectorial que encomienda a la Administración distintas potestades relacionadas con los daños contractuales y extracontractuales sufridos por los particulares. Exponemos a continuación la normativa sectorial más relevante sobre este punto.

### **a) Regulación de viviendas de protección oficial**

Uno de los ejemplos más significativos de interposición de la Administración en el resarcimiento de daños (contractuales, en este caso) habidos entre particulares es el constituido por la normativa de VPO. Existen en ella al menos tres intereses jurídico privados cuya lesión, además de ser constitutiva de la correspondiente infracción administrativa, puede dar lugar a una restauración del interés lesionado en el seno del procedimiento administrativo.

En primer lugar, la venta (o arrendamiento) de VPO con sobreprecio es constitutiva de una infracción administrativa. Así se prevé en la legislación estatal (arts. 153 a 155 del RD 2114/1968, de 24 julio y art. 57 del RD 3148/1978, de 10 noviembre) y también en la normativa autonómica (arts. 6 y 7 de la Ley de Asturias 3/1995, de 15 marzo; art. 13 de la Ley de Extremadura 3/1995, de 6 abril; arts. 6 y 7 de la Ley de Galicia 13/1996, de 30 diciembre; arts. 6 y 9 de la Ley de Valencia 1/1997, de 21 febrero).

La sanción correspondiente podrá venir acompañada del reintegro a los adquirentes (o arrendatarios) de las cantidades indebidamente percibidas [arts. 36 d) del RD 2960/1976 y 155 *in fine* del RD 2114/1968], medida ésta que la Administración deberá adoptar necesariamente (cfr. referencias jurisprudenciales en CARRASCO PERERA / CORDERO LOBATO / GONZÁLEZ CARRASCO, *Derecho de la Construcción y la Vivienda*, Madrid, 3ª ed., 2000, pg. 693). Por más que desde 1992 la Sala de lo Civil del TS haya determinado que la normativa sobre precios máximos de VPO carece de relevancia en vía civil, es evidente que esta normativa salvaguarda un interés jurídico privado que, conforme a la regulación citada, puede dar lugar a una restitución interprivados en el seno de un procedimiento administrativo.

La normativa de VPO también permite resolver en vía administrativa otros incumplimientos contractuales relativos a VPO que, a su vez, constituyen una infracción administrativa. Se trata, generalmente, del incumplimiento de normas técnicas relativas a VPO o desviaciones con respecto al proyecto autorizado por la cédula de calificación definitiva de VPO que formaran parte de la prestación contractualmente debida por el promotor o cuyo cumplimiento cupiera legítimamente esperar por el art. 1258 CC. Así, por ejemplo, la Sala de lo Contencioso del TS ha entendido que cabe imponer una restitución en vía administrativa de elementos comunes a favor de la comunidad cuando la reserva a favor del promotor, que figuraba en la declaración de obra nueva y en la división horizontal del edificio, no fue autorizada por la calificación definitiva (STS cont. 21 abril 1986, RJ 1986\2806). Asimismo, en vía administrativa puede imponerse la adecuación de la plaza de garaje vendida a lo que estaba especificado en el proyecto aprobado o, si ello es imposible, la obligación de entregar otra plaza útil al comprador (STS cont. 28 octubre 1989, RJ 1989\7579).

Por último, la existencia de defectos constructivos en VPO que hicieren necesarias obras de reparación constituye una infracción administrativa muy grave (en la legislación estatal, art. 153 C) 6º del D 2114/1968, v. también arts. 6 f) de la Ley de Asturias 3/1995, 6 e) de la Ley de Galicia 1/1997, 6.10 de la Ley de Valencia 13/1996). Además de las sanciones correspondientes, la Administración podrá imponer al promotor la obligación de reparación de aquellos defectos que se hubieran manifestado en los cinco años siguientes a la calificación definitiva, reparación que deberá estar

garantizada mediante un seguro (arts. 27 del RD 2960/1976, 111 y 155 del D 2114/1968).

### ***b) Legislación medioambiental***

La Administración tiene atribuidas diversas potestades ante las conductas contaminantes de los particulares que causan daño a otros particulares. Es más, muchas de las normas de las que trataremos en este apartado también tienen por objeto la prevención de daños a particulares: así sucede en la reglamentación estatal sobre actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (cfr. art. 1 del D 2424/1961, de 30 noviembre), en la legislación sobre contaminación atmosférica (art. 1 de la Ley 38/1972, de 22 diciembre), en la de residuos (art. 1 de la Ley 10/1998, de 21 abril), etc.

Como se prevé en la generalidad de las disposiciones sectoriales, la Administración debe iniciar el procedimiento sancionador, ordenar la paralización de la actividad causante de los daños, anular o modificar la licencia administrativa o la autorización que faculta para realizar la actividad dañosa y ordenar la restauración del bien ambiental lesionado. Además, la Administración también tiene atribuidas diversas potestades relativas a las indemnizaciones por daños, incluso por los causados a particulares. Con el fin de exponer ordenadamente esta regulación, distinguiremos varios grupos de normas.

Un primer grupo está formado por la normativa sectorial que confiere a la Administración la potestad para acordar la indemnización de los daños y perjuicios causados como consecuencia de la actividad infractora, así como para cobrarla por la vía de apremio. Generalmente, la norma específica que se refiere a indemnizaciones por daños causados a bienes ambientales demaniales, como sucede, por ejemplo, con el “dominio público hidráulico” (v. art. 118 del RD Legislativo 1/2001, de 20 julio, por el que se aprueba el TR de la Ley de Aguas), o con el “medio natural” (v. art. 37 de la Ley 4/1989, de 27 marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la flora y fauna silvestres). En estos casos, es claro que la norma no está regulando las indemnizaciones por daños causados a bienes de particulares. Más dudosa es la interpretación que deba darse a la norma que simplemente confiere a la Administración la potestad de acordar genéricamente la indemnización de los daños y perjuicios causados por el infractor (como sucede, por ejemplo, en los arts. 95.1 y 100.1 de la Ley 22/1988, de 18 julio, de Costas). Los problemas interpretativos de esta clase de normas son los mismos que presenta el art. 130.2 de la Ley 30/1992, que también faculta a la Administración en los mismos términos genéricos para proceder a liquidar los daños causados en cualquier clase de procedimiento sancionador, por lo que remitimos este problema al epígrafe destinado a estudiar el régimen general de este procedimiento.

Existen, en segundo lugar, normas que permiten a la Administración imponer medidas de tipo expropiatorio tendentes a resarcir daños entre particulares. Así sucede, por ejemplo, con el art. 55.2 del TR de la Ley de Aguas cuando dispone que los perjuicios causados a unos aprovechamientos a favor de otros motivados por los límites de uso del dominio público hidráulico que hayan sido acordados por el organismo de cuenca serán, en defecto de acuerdo de los interesados, determinados por la Administración.

En tercer lugar, la norma puede encomendar a la Administración la potestad de fijar el importe de la indemnización por los daños y perjuicios causados a los particulares como consecuencia de una infracción administrativa, sin perjuicio de que el cobro no pueda ser exigido por la vía de apremio. Así sucede con el art. 28 de la Ley 15/1994, de 3 junio, sobre biotecnología, y con el art. 42 del reglamento de desarrollo (aprobado por RD 951/1997, de 20 junio), donde, sin perjuicio de la potestad liquidatoria de la Administración sobre cualquier clase de daño (v. arts. 28.1 de la Ley y 42.1 del RD 951/1997), la vía de apremio sólo puede utilizarse para el cobro de sanciones y responsabilidades por daños causados a bienes de titularidad pública (v. arts. 28.2 y 42.2 del RD 951/1997).

Por último, el estadio más completo de potestades administrativas relativas al resarcimiento de daños entre particulares está formado por aquellas normas que confieren a la Administración la potestad de liquidar los daños causados a los particulares y, además, la de proceder a su cobro por la vía administrativa de apremio. Esto sucede al menos en tres casos:

- El Reglamento de Montes (aprobado por Decreto 484/1962, de 22 de febrero) establece la forma en que se liquidarán los daños causados como consecuencia de una infracción (art. 461.1 y 2), sin perjuicio del derecho del propietario para reclamar de la Administración la estimación de cualquier otro quebranto o perturbación que afecte al monte (art. 462.3). Se establece que el importe de los daños y perjuicios se abonará en metálico al dueño del monte objeto de la infracción (art. 462.1), añadiéndose que de conformidad con los arts. 101 y 106 de la Ley Procedimiento Administrativo de 1958 (equivalentes a los arts. 94 y 98 de la Ley 30/1992), los acuerdos de imposición del abono de daños y perjuicios como consecuencia de una infracción serán ejecutivos en los plazos legalmente fijados (art. 462.3).
- El art. 47 de la Ley de Caza establece la competencia y procedimiento aplicables para instruir expedientes por infracciones en materia de caza así como la fijación de las indemnizaciones por los daños originados a la riqueza cinegética. En su apartado c) se dispone que *“el importe de la indemnización se pondrá a disposición de las personas o entidades que hubieran sufrido el daño o perjuicio...”*, añadiéndose en el apartado d) que *“cuando las multas o indemnizaciones no sean satisfechas en el plazo reglamentario se procederá a su cobro por la vía administrativa de apremio”* [regla reiterada en el art. 49.17 b) del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 marzo]. Es más, el art. 49.9 d) del Reglamento precisa que la determinación y tasación de los daños y perjuicios causados por la conducta infractora es un contenido necesario de la propuesta de resolución del expediente sancionador.
- El último caso que reseñaremos se contiene en la legislación de costas. Conforme a lo previsto en el art. 36 de la Ley 22/1988, en los supuestos en que los usos del dominio público marítimo-terrestre puedan producir daños y perjuicios sobre el dominio público o privado, la Administración del Estado estará facultada para exigir al solicitante la presentación de cuantos estudios y garantías económicas se determinen reglamentariamente para la prevención de aquellos, la reposición de los bienes afectados y las

indemnizaciones correspondientes. El art. 78.2 c) del Reglamento de la Ley de Costas (RD 1471/1989, de 1 diciembre), especifica que la posible afección sobre el dominio privado y las indemnizaciones correspondientes serán determinadas por la Administración, de oficio o a instancia del posible perjudicado debidamente justificada, sin perjuicio de las acciones judiciales que el mismo pueda ejercer.

### *c) Urbanismo*

Otro de los sectores jurídicos donde el procedimiento administrativo y la eficacia propia de los actos administrativos (singularmente, la ejecución forzosa mediante el procedimiento de apremio) son puestos al servicio de los intereses particulares es el urbanismo. Destacaremos dos tipos de relaciones entre particulares donde los intereses implicados son tutelados y restaurados con la interposición de la Administración: las relaciones entre el urbanizador y los propietarios, de un lado y, de otro, las transferencias de aprovechamiento urbanístico (en adelante, TAUs).

En algunas normas autonómicas –y tomaremos el ejemplo de la regulación de Castilla-La Mancha, contenida en la Ley 2/1998, de 4 junio- la Administración tiene atribuidas diversas potestades relativas al cumplimiento de los acuerdos entre el urbanizador (privado) y los propietarios. En primer lugar, para poder cobrar retribuciones de los propietarios, el urbanizador debe prestar una garantía de cumplimiento correcto, cuya depositaria es la Administración, y que está afecta a la total ejecución de la urbanización y, subsidiariamente, a compensar a los propietarios los perjuicios sufridos (art. 118.4 a 6). Además, el cumplimiento correcto del urbanizador es tutelado por la Administración, quien puede liquidar y recaudar por la vía de apremio la deuda correspondiente, importe que será destinado preferentemente a sufragar la total ejecución de las obras y, subsidiariamente, a compensar los daños y perjuicios sufridos por los propietarios (art. 118.5). A su vez, también el cumplimiento de los propietarios es tutelado por la Administración, pues una vez aprobado por la misma el importe de la deuda, puede proceder a su recaudación por la vía de apremio [art. 119.2 d)]. En cualquier caso, parece que tales potestades de la Administración no excluyen la posibilidad de que el conflicto se resuelva en vía civil, pues el art. 119.2 b) de la Ley castellano-manchega dispone que la aprobación administrativa del importe de las cuotas de urbanización adeudadas por los propietarios “surtirá efectos para la reclamación por el urbanizador de las correspondientes cuotas líquidas en vía judicial civil”, con lo que la norma autonómica está creando un título ejecutivo no previsto en el art. 517 LEC (pero válido al amparo del art. 517.2.9º LEC).

Nos referimos, por último, a las TAUs. Al igual que otras leyes autonómicas, la Ley de Castilla-La Mancha 2/1998 contempla la posibilidad de que la Administración imponga una TAU forzosa, donde la constitución de un depósito (destinado a sufragar el precio de adquisición del aprovechamiento) condicione la obtención de la licencia de obra (cfr. arts. 73 y ss. de la Ley citada).

#### **d) Derecho de consumo**

Agrupamos en este apartado diversas normas que confieren a la Administración –aunque, ciertamente, no siempre a la competente en materia de consumo– distintas potestades relacionadas con las controversias surgidas en contratos celebrados con consumidores o usuarios. Adelantamos ya que, salvo en un caso (los conflictos relacionados con la prestación del servicio telefónico y de arrendamiento de líneas), no existen normas que expresamente permitan que, en el seno de un procedimiento administrativo, se produzca una restitución interprivados que sea obligatoria para el deudor. Como hemos hecho en apartados anteriores, clasificaremos las normas en función de las potestades atribuidas a la Administración.

El primer grupo de normas está formado por aquellas disposiciones que se limitan a tipificar como infracción administrativa la contravención del interés contractual del consumidor o usuario. Es el grupo de normas más numeroso, pues la gran aportación del Derecho administrativo sancionador en materia de consumo ha sido, precisamente, el haber convertido la lesión de derechos contractuales en ilícito administrativo. Por referirnos sólo a la legislación estatal, está tipificada como infracción administrativa la causación de daños a los consumidores y usuarios (arts. 34.2 LGDCU, 2.1.2 del RD 1945/1983, de 22 junio), el “fraude” en bienes y servicios (cfr. art. 34.4 LGDCU y los arts. 3.1.1 a 3.1.5 del RD 1945/1983), el incumplimiento del régimen de garantía de bienes duraderos (art. 34.4 LGDCU, 3.1.5 del RD 1945/1983), el cobro de sobrepagos (arts. 34.5 LGDCU, 3.21 y 3.2.2 del RD 1945/1983), la negativa a su devolución [19.1 f) del RD 1457/1986, de 10 enero, sobre talleres de reparación de vehículos], la introducción de cláusulas abusivas en los contratos (art. 34.9 LGDCU), etc.

En un segundo grupo de normas se confiere a la Administración la potestad de valorar los daños y perjuicios causados por las infracciones cometidas (así sucede, por ejemplo, en el art. 89 de la Ley de Extremadura 2/1997, de 20 marzo, reguladora del turismo). En algunas normas de este segundo grupo se añade que el impago de la indemnización fijada en vía administrativa dejará expedita la vía judicial correspondiente (así se establece en el art. 74 de la Ley del País Vasco 6/1994, de 16 marzo, sobre turismo, reproducido en el art. 48.1 de la Ley de Valencia 3/1998, de 21 de marzo). La norma modelo establece que *“las responsabilidades administrativas en materia turística serán compatibles con la exigencia a la persona física o jurídica infractora de la reposición de la situación alterada por ella misma a su estado original, así como con la indemnización de los daños y perjuicios causados, que podrán ser determinados por el órgano competente para la resolución del expediente sancionador, debiendo, en este caso, comunicarse a la infractora para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente”*. Entendemos que ello no supone de por sí que la Administración carezca de potestades para proceder al cobro de la indemnización por la vía de apremio. En cualquier caso, nada de ello se menciona expresamente.

En un tercer grupo de normas, en el procedimiento sancionador en materia turística se ha incluido un trámite de conciliación y subsanación voluntaria de los perjuicios causados al usuario turístico que, de culminar satisfactoriamente, puede dar lugar al archivo de las actuaciones o la atenuación de las sanciones (v. el art. 53 de la

Ley de Murcia 11/1997, de 12 diciembre; art. 71 de la Ley de Madrid 1/1999, de 12 marzo; art. 12 de la Ley Foral de Navarra 14/1997, de 17 noviembre).

En un cuarto grupo de normas, la Administración no sólo puede sancionar y liquidar los daños, sino que, además, puede imponer al infractor la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas del consumidor o usuario. Así se prevé en algunas disposiciones autonómicas generales sobre consumo (el art. 19 de la Ley de Cataluña 1/1990, de 8 de enero) y de disciplina turística (art. 16 de la Ley de Valencia 1/1989, de 2 marzo, que no ha sido derogada por la Ley 3/1998). Es, igualmente, lo que sucede en materia de seguros. Bajo la rúbrica “protección administrativa”, el art. 62.2 de la Ley 30/1995, de 8 noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, permite que los afectados por prácticas abusivas o por lesiones de derechos derivados del contrato de seguro puedan reclamar ante la Dirección General de Seguros, quien, formulada la reclamación, tramitará un procedimiento administrativo contradictorio que podrá concluir con una resolución favorable a la reclamación. En tal caso, la Dirección requerirá a la aseguradora para que satisfaga el perjuicio causado, requerimiento que, si es desatendido, constituirá un ilícito administrativo que dará lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

Hay, además, algunas normas autonómicas sobre disciplina turística que facultan a la Administración para imponer multas coercitivas por desatender los requerimientos de pago de indemnizaciones que hayan sido determinadas por la Administración (por ejemplo, el art. 82 de la Ley de Canarias 2/1995, de 6 abril; art. 74 de la Ley de Murcia 11/1997, de 12 diciembre) o, en general, por desatender los correspondientes requerimientos relativos a la adecuación de la actividad a lo dispuesto en la ley (v. art. 78 de la Ley de Asturias 1/2001, de 22 de junio; art. 40 de la Ley de La Rioja 2/2001, de 31 mayo; art. 70 de la Ley de Andalucía 12/1999, de 15 diciembre).

La única norma de este apartado que impone una restitución interprivados en el seno del procedimiento administrativo está constituida por el art. 54 de la Ley 11/1998, de 24 abril, General de Telecomunicaciones, desarrollado por el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 junio, por el que se aprueba el llamado Reglamento de Servicio Universal. Conforme a estos preceptos, las controversias entre los usuarios y los operadores de telecomunicaciones pueden someterse a la Secretaría General de Telecomunicaciones, quien, previos los trámites oportunos, dictará una resolución que será recurrible en vía contencioso-administrativa.

### ***e) Conclusiones sobre la liquidación de daños particulares en la legislación sectorial***

A pesar de la dispersión de la normativa que ha sido expuesta y de la diversidad de soluciones legales, nos parece útil a los efectos de este trabajo determinar las razones que fundarían la atribución a la Administración de potestades para liquidar daños y perjuicios habidos entre particulares. A nuestro juicio, estas razones son las siguientes:

1ª. Porque el particular desarrolla funciones que materializan un interés público, de tal forma que el procedimiento administrativo y de la ejecutividad propia de los actos administrativos no son puestos propiamente al servicio de los intereses particulares, sino al del interés público que el particular gestiona. Significativamente, esto sucede en

materia de urbanismo, en concreto, en las normas que regulan las relaciones entre el urbanizador privado y los propietarios.

2ª. Porque el daño al particular se produce con ocasión de una actividad que ha sido autorizada por la Administración. Así sucede en la legislación de costas.

3ª. Porque el daño privado en que se concreta la infracción supone una frustración total del interés público que la norma pretendía salvaguardar así como la inutilidad absoluta de los recursos públicos invertidos en la realización de tal interés. Así sucede con la tutela jurídico pública de los intereses contractuales de los adquirentes o arrendatarios de VPO, singularmente, con las normas sobre restitución de sobreprecios.

4ª. Es más difícil explicar las razones que justifican una restitución interprivados en el procedimiento administrativo como consecuencia de una infracción a la legislación de montes o a la de caza, pues las razones de ello concurren en otros supuestos para los que no está prevista idéntica solución legal. En cualquier caso, creemos que las normas antes expuestas en materia de montes y de caza tienen distintos fundamentos: el primero, que existe una coincidencia entre el interés público y el interés privado (la preservación del monte, la conservación de la riqueza cinegética). Es posible también encontrar una razón de economía procesal, pues, en todo caso, la infracción dará lugar a la incoación de un procedimiento administrativo (sancionador) donde el importe de los daños deberá ser fijado a los efectos de graduar o determinar la sanción (v. por ejemplo, los arts. 411 y ss. del Reglamento de Montes). Y, finalmente, la posibilidad de que el daño privado sea resarcido en el procedimiento administrativo incentiva a los particulares a denunciar, con el consiguiente ahorro de costes públicos de vigilancia del cumplimiento de las normas. El ejemplo extremo de ello está constituido por el art. 463 del Reglamento de Montes, donde se atribuye a los denunciante la tercera parte del importe de las multas que se hagan efectivas.

5ª. En las (pocas) normas que imponen una tutela administrativa del interés privado de los consumidores y usuarios, a las razones expuestas en el número anterior se suma otra, pues en los casos expresamente previstos (seguros y telecomunicaciones) la escasa cuantía de los daños desincentivaría a entablar una acción civil, con el consiguiente funcionamiento anormal del mercado relevante. Ahora bien, cabe decir lo mismo que indicamos en el número anterior: las mismas razones concurren en otros supuestos de daños causados a los consumidores donde no está prevista la misma solución legal. Sobre ello volveremos al final de este trabajo.

6ª. Además de las carencias legales que acaban de ser observadas, existe otro supuesto donde la posibilidad de liquidar daños habidos entre particulares sería de gran interés. Se trata de los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando en la producción del daño concurren sujetos privados. Como es sabido, la Jurisdicción contencioso-administrativa es la única competente para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas [art. 9.4 LOPJ, art. 2 e) LJCA], aunque en la producción del daño intervengan también particulares, quienes podrán ser demandados ante la Jurisdicción contenciosa (art. 9.4 LOPJ). Pues bien, hay razones poderosas para entender que el particular cocausante del daño junto con la Administración debería poder ser llevado a la vía administrativa, antes, pues, de acudir al contencioso: la

primera –y fundamental- es que sólo la intervención de todos los agentes dañosos en el procedimiento propiciaría un mejor esclarecimiento de la litis. Piénsese, además, en que puede no llegarse al contencioso si la Administración resuelve la procedencia de la indemnización. En esta situación sería distorsionante tener que iniciar un segundo procedimiento (ahora civil) para juzgar sobre una indemnización generada también por otra causa ya resuelta en vía administrativa. Obsérvese, finalmente, que los regímenes sobre la prueba difieren en la LJCA y en la LEC.

### **3. La cuestión en la regulación general del procedimiento administrativo**

En los epígrafes anteriores hemos expuesto diversos casos en los que la Administración tiene atribuidas potestades relativas a la liquidación y cobro de daños habidos entre particulares, generalmente con ocasión de la comisión de una infracción administrativa. Es momento ya de plantearse si la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (la Ley 30/1992), permite entender que la Administración puede proceder del modo descrito en cualquier clase de procedimiento sancionador y, por tanto, aunque no exista una norma que le confiera específicamente tales potestades.

La posibilidad de que los daños entre particulares sean liquidados en el seno del procedimiento administrativo requiere que se cumplan dos condiciones:

1ª. Que el perjudicado tenga reconocida legitimación para intervenir en el procedimiento administrativo.

2ª. Que entre las potestades de la Administración se incluya la de resolver sobre la indemnización que, en su caso, deba pagar el infractor al perjudicado. Como veremos inmediatamente, de resolver positivamente esta cuestión, habría que hacer lo propio con la primera.

#### ***a) El perjudicado como interesado en el procedimiento administrativo***

La legitimación para intervenir en el procedimiento administrativo dependerá de si el perjudicado tiene la condición de interesado. La norma relevante a estos efectos está constituida por el art. 31.1 de la Ley 30/1992, conforme a la cual:

*Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

*a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*

*b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*

*c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

Del propio tenor literal del precepto se desprende con claridad que la mera condición de denunciante no comporta la de interesado, pues –dado que la acción para

denunciar la comisión de infracciones es pública (cfr. arts. 29.1 CE, 69.1 de la Ley 30/1992, 11.1 del RD 1398/1993)- para denunciar no hace falta ser interesado (no obstante, la Administración sólo está obligada a dictar resolución expresa si la denuncia es formulada por un interesado, cfr. art. 41.2 de la Ley 30/1992, por lo que sólo en estos casos la no iniciación del procedimiento o la tardanza en resolver podría ser recurrida como acto presunto en sentido negativo, cfr. arts. 43 de la Ley 30/1992 y 25 LJCA). Para que el perjudicado –sea o no denunciante- tuviera la condición de interesado debería ser titular de derechos o intereses legítimos que, al menos, pudieran resultar afectados por la decisión que deba adoptarse en el procedimiento o, como dice el TS, para dilucidar si el perjudicado está o no legitimado habrá que 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*” (entre las últimas, STS cont. 29 mayo 2001, RJ 2001\4443). Existen diversas opciones interpretativas del art. 31.1 de la Ley 30/1992:

Conforme a la primera –que, por cierto, ha sido la mayoritaria en la jurisprudencia- el perjudicado no está legitimado porque no obtiene beneficio alguno del procedimiento sancionador, cuyo presupuesto sería –según esta primer tesis- la lesión de intereses públicos y donde no se ventilaría más que la responsabilidad del infractor y la eventual imposición de un mal sin beneficio alguno para el perjudicado (cfr. REBOLLO PUIG, en *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, coordinados por R. Bercovitz y J. Salas, Madrid, 1992, pg. 863; entre las últimas sentencias, cfr. STS cont. 29 mayo 2001, RJ 2001\4443).

La segunda interpretación del precepto –y la que nos parece más adecuada- es que el perjudicado sí tiene la condición de interesado en el procedimiento administrativo sancionador. Aunque debiéramos concluir que la indemnización de los daños no forma parte del objeto del procedimiento –sobre lo que trataremos en el epígrafe siguiente-, la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador le afecta más que a un ciudadano normal, pues la misma puede suponer la declaración, con el valor y la fuerza de los actos administrativos, de que el infractor actuó contrariamente a Derecho, por lo que los perjuicios son antijurídicos (cfr. REBOLLO PUIG, cit., pg. 863). Existe alguna jurisprudencia en este sentido. Así por ejemplo, el TS ha estimado que el cliente perjudicado por una infracción de consumo está legitimado para participar como interesado en el procedimiento administrativo sancionador, “*pues es con él con quien, en primer lugar, se establece la relación comercial de clientelaje de la que nace ese interés legítimo personal y directo que le legitima a efectos procedimentales*” (STS cont. 12 febrero 1992, RJ 1992\2817). El TS también ha apreciado la existencia de interés del particular que pretende recurrir la anulación de una sanción disciplinaria impuesta por el Colegio profesional a un médico (STS cont. 20 marzo 1992, RJ 1992\3113). El TS estimó, además, que si el denunciante fuera precisamente el perjudicado por la conducta infractora, también podría intervenir en el procedimiento administrativo (cfr. también la STS cont. 5 noviembre 1999, RJ 2000\627).

En conclusión, hay poderosas razones para entender que el perjudicado por una infracción tiene la condición de interesado en el procedimiento administrativo sancionador, por lo que puede proponer pruebas, formular alegaciones y, en general, ejercitar todas las facultades reconocidas en la legislación sobre procedimiento administrativo (cfr. arts. 35, 58, 78, 79, 112, 84 de la Ley 30/1992 y arts. 3, 6, 13.2, 16, 17, 19, 20 y 24 del RD 1398/1993). Nos preguntamos seguidamente si también podrá

exigir al infractor la indemnización de los daños causados. Salvo disposición legal expresa, ello depende de la interpretación que deba darse al art. 130.2 de la Ley 30/1992.

#### ***b) Los daños y perjuicios exigibles en el procedimiento sancionador***

Conforme a lo dispuesto en el art. 130.2 de la Ley 30/1992, la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo sancionador puede contener pronunciamientos relativos a indemnizaciones por daños y perjuicios. Este precepto establece:

*Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.*

El precepto no aclara si las indemnizaciones exigibles al infractor son exclusivamente las derivadas de los daños y perjuicios causados a la Administración. Sí se expresa en estos términos el art. 22.1 del RD 1398/1993, donde se especifica que las reglas establecidas en la norma reglamentaria lo son para el caso de que “*las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública*”, pero entendemos que esta previsión reglamentaria no puede servirnos para interpretar una norma con rango de ley. Existen dos opciones interpretativas del referido art. 130.2:

Según una primera interpretación, este precepto sólo permite que en el procedimiento administrativo se liquiden los daños y perjuicios causados a la Administración, no, pues, a los particulares perjudicados por la conducta infractora. De esta opinión es GARCÍA DE ENTERRÍA, para quien “es más dudoso aún que, sin una Ley expresa que lo ampare, la Administración pueda imponer una reparación a favor de terceros dañados; se trata de una cuestión *inter privatos*, expresión característica de un litigio civil, en el cual las facultades decisorias de la Administración están fuera de lugar” (*Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1993, II, pg. 198). Cfr. también REBOLLO PUIG (cit., pgs. 998-1000) y GARBERÍ LLOGREGAT (*El procedimiento administrativo sancionador*, Valencia, 1996, pg. 126).

Cabe una segunda interpretación de la norma, según la cual la Administración podría exigir al infractor la indemnización de cualquier daño o perjuicio, incluidos los causados a los particulares.

## **4. Propuesta de modificación**

### ***a) Sentido de la propuesta***

En nuestra opinión, el procedimiento administrativo debería servir para liquidar más daños entre particulares que los previstos en la legislación sectorial más arriba

expuesta. No queremos decir que el procedimiento administrativo deba convertirse en el medio universal de resolución de conflictos entre particulares, pues, además de la sobresaturación que ello entrañaría para el engranaje de las distintas Administraciones públicas, quedaría finalmente sin justificar por qué la Administración y, en último término, los recursos públicos deben invertirse en tutelar un interés privado cuyos costes de salvaguardia serían interiorizables en vía civil. Obsérvese que la actual regulación general sobre el procedimiento administrativo no permite condenar en costas ni siquiera con ocasión de la imposición de una sanción.

Además de los casos legalmente previstos (urbanismo, VPO, etc.), entendemos que la posibilidad de liquidar daños entre particulares en vía administrativa debería quedar limitada a los siguientes supuestos:

1º. Cuando el daño causado al particular es debido a la actuación concurrente de la Administración pública y de un particular, pues –como antes indicamos- sólo la intervención de todos los agentes dañosos en el procedimiento administrativo propiciaría un mejor esclarecimiento de la litis y, además, en aquellos casos en que la víctima vea resarcido su interés frente a la Administración en vía administrativa, se evitaría tener que iniciar un procedimiento civil contra el particular cocausante del daño para juzgar sobre la procedencia de una indemnización generada por otra causa ya resuelta en vía administrativa.

2º. Cuando la causación de daños a particulares es precisamente el supuesto de hecho de una infracción administrativa y, además, siempre que los costes adicionales en que incurriría la Administración en la liquidación y cobro de los daños sean menores que los costes que generaría remitir las pretensiones interprivadas al procedimiento civil. Singularmente, estas dos circunstancias concurren en el ámbito del Derecho de Consumo:

- Entre los costes a valorar se encuentran los de ejercicio del derecho en vía civil por parte de la víctima. Es indudable que la posibilidad de resolver en vía administrativa sobre la indemnización del daño privado causado por la conducta del infractor supondría un incremento de los costes de gestión de la Administración, pues habría más reclamaciones y, además, habría que computar también los costes del procedimiento de apremio. Pero, en cualquier caso, ¿serían mayores estos costes adicionales de la Administración que los que supondría para todos los particulares víctimas de infracciones de consumo el ejercicio de sus derechos en vía civil? Obsérvese que de no ser viable el procedimiento arbitral cada particular deberá entablar un procedimiento judicial civil. Es dudoso que los costes adicionales de la Administración sean mayores que los de cada particular. Y repárese también en que, en muchas normas sancionadoras en materia de consumo, haya o no restauración del interés privado en vía administrativa, la Administración tendrá que fijar el importe de los daños a los efectos de graduar o determinar la sanción correspondiente [cfr. los arts. 25.3 b) y 25.4 a) de la Ley de Castilla y León 11/1998, de 5 diciembre; art. 43.2 de la Ley de Aragón 8/1997, de 30 octubre; art. 49.2 de la Ley de Madrid 16/1999, de 29 abril; art. 53 c) de la Ley de las Islas Baleares 11/2001, de 15 junio; art. 78.3 de la Ley de Cantabria 1/2002, de 26 febrero, etc.]

- Tratándose de conflictos de consumo es muy posible que la escasa cuantía de los daños desincentive a entablar una acción civil. Pero entonces nos encontramos con un nuevo coste a valorar, que es el de realización del Derecho, pues entonces el particular dañado no verá resarcido su interés, con el consiguiente funcionamiento anormal del mercado.
- Además, el hecho de que las normas tipifiquen como infracción administrativa la lesión de un interés privado determina una situación frustrante para el consumidor si éste no podrá ver satisfecha la pretensión que resulta de la conducta tipificada [cfr. CARRASCO PERERA, A. (dir.), *El Derecho de Consumo en España: presente y futuro*, Madrid, 2002, pg. 411].
- Por otra parte, si el procedimiento administrativo no es capaz de satisfacer la pretensión del consumidor, hay que cuestionar si existe una inversión eficiente y racional de los recursos públicos cuando el procedimiento administrativo se pone en marcha con el objeto de sancionar una conducta que lesiona simplemente bienes de otro contratante que, supongamos, no son esenciales (como la salud y la vida), intereses cuya lesión no es finalmente resarcida [cfr. CARRASCO PERERA, A. (dir.), *El Derecho de Consumo en España...*, cit., pg. 411]. Esta situación sólo estará justificada si, pese a ello, la amenaza de (sólo) una sanción (no, además, de una condena a pagar al particular) sirve de prevención pública general. En todo caso, es indudable que la posibilidad real de ser obligado en vía administrativa a restaurar el interés particular lesionado sería un importante factor de prevención frente a la comisión de infracciones.
- En cualquier caso, mientras el sistema legal aplicable no prevea la posibilidad de liquidar las indemnizaciones debidas a particulares en el mismo procedimiento administrativo sancionador, toda la protección pública en materia de consumo será incapaz de satisfacer las exigencias legítimas de los particulares y no sabrá responder a las expectativas que los consumidores pudieran haber puesto en el compromiso de las Administraciones públicas en la tutela de sus intereses [cfr. CARRASCO PERERA, A. (dir.), *El Derecho de Consumo en España...*, cit., pg. 296].

Además, la posibilidad de que los daños causados a los consumidores se liquiden en el curso del procedimiento administrativo sancionador es una recomendación del Consejo Económico y Social. En su Informe sobre *Los derechos del consumidor y la transparencia de mercado* (17 febrero 1999), el CES estima que la falta de resarcimiento a los consumidores en el seno del procedimiento administrativo sancionador “puede resultar desalentador para el consumidor sobre todo en el caso de reclamaciones de pequeña cuantía cuando, pese a producirse la sanción administrativa, no se resuelve en el mismo procedimiento su resarcimiento y tiene que ejercitar su acción por la vía judicial o arbitral”. El CES estima 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”.

### ***b) Problemática que plantea la propuesta***

No quisiéramos concluir sin apuntar algunos de los problemas que plantea la opción de establecer que en el procedimiento administrativo se proceda a una restitución interprivados.

El principal inconveniente proviene de la actual regulación del procedimiento administrativo sancionador, pues éste no permite que el responsable de la infracción –y de los daños- sea condenado a satisfacer las costas causadas durante el procedimiento. A diferencia de lo que sucede en un juicio civil, donde las costas y gastos del proceso (honorarios de abogados y procuradores, costes de anuncios o edictos, derechos de peritos, costes de expedición de copias, certificaciones, etc., cfr. art. 241.1 LEC) son satisfechos por lo litigantes, generalmente de acuerdo con el principio de vencimiento (cfr. arts. 394 y ss. de la LEC), en el procedimiento administrativo no es posible imponer una condena de este tipo, de tal forma que los gastos del procedimiento administrativo son satisfechos con recursos públicos. Obsérvese que aunque en el procedimiento administrativo no es preceptiva la intervención de abogado y procurador, sin embargo, pueden existir gastos periciales de importancia, pues en este procedimiento son admisibles todo tipo de pruebas (cfr. arts. 137.4 Ley 30/1992 y 17 del RD 1398/1993).

Dada esta situación, el coste de la disputa entre los particulares sería enteramente satisfecho con recursos públicos. Para evitar este resultado sería necesaria una reforma en la materia que impusiese las costas causadas al infractor, solución que sería recomendable incluso aunque el procedimiento administrativo sancionador no permitiese una restitución interprivados.

El segundo lugar, habría que determinar quién es el Legislador competente para legislar sobre la opción que proponemos. Más exactamente, se trataría de establecer si tal regulación constituiría una materia reservada al Estado por el art. 149.1.18º CE o si, por el contrario, debe ser adscrita a la competencia del legislador sectorial competente (por ejemplo, en consumo, en medio ambiente, en urbanismo, etc.).

Habría que determinar también si esta nueva regulación requeriría una reforma de la LEC –lo que sólo podría hacer el Estado, cfr. art. 149.1.6º LEC- sobre, por ejemplo, la litispendencia o la eficacia de lo que fuera “cosa juzgada” en vía administrativa. En relación con esto último, habría también un potencial problema de duplicidad indemnizatoria o, por lo menos, habría que determinar si los particulares pueden pedir en vía civil lo no obtenido en vía administrativa.

De todo ello tratamos seguidamente. En cualquier caso, debe destacarse que todos estos problemas también los plantean las normas que en la actualidad ya imponen una restitución interprivados en el seno de un procedimiento administrativo.

### ***c) Título competencial relevante: competencia legislativa sobre procedimientos administrativos especiales frente a competencia sobre consumo y comercio***

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que la competencia exclusiva sobre consumo y comercio no puede ser utilizada para desvirtuar y vaciar de

contenido otras normas competenciales a favor del Estado. Y ello no sólo porque el Derecho de consumo sea una materia de contenido pluridisciplinar (SSTC 71/1982, 15/1989) o esté sujeta a diversos límites constitucionales, pues ello sucede con muchas otras competencias (cfr. STC 88/1986). El problema real es que el Derecho de Consumo constituye una competencia definida exclusivamente en función del *fin de protección de los consumidores*; y esta competencia cede siempre ante otros títulos que el TC considere más específicos (cfr. SSTC 225/1993, 228/1993, 264/1993, 283/1993). En otras palabras, el fin de protección de los consumidores puede ser realizado de múltiples formas, y no todas ellas son de exclusiva titularidad estatal o autonómica (cfr. STC 88/1986), siendo así que el conflicto entre fin normativo y reserva estatal determina siempre la competencia estatal (sin ir más lejos es lo que sucedió en la STC 15/1989, sobre la LGDCU). En definitiva, la competencia sobre consumo y comercio no es la única competencia relevante a la hora de determinar qué título competencial habilita para disponer un régimen legal que imponga una restitución interprivados en el seno de un procedimiento administrativo sancionador. Para responder esta cuestión, hay que tener en cuenta lo siguientes aspectos:

En primer lugar, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CCAA (art. 149.1.18ª CE). El TC se ha encargado de precisar que la competencia estatal sobre el procedimiento administrativo común es íntegramente exclusiva del Estado, sin que, a diferencia de lo que sucede con el régimen jurídico de las Administraciones públicas, esté reservada al Estado sólo la competencia para el establecimiento de las bases (STC 23/1993). En definitiva, “el procedimiento administrativo común es una competencia exclusiva del Estado, no reducida al establecimiento de bases o normas básicas” (STC 23/1993). Esto significa que *las CCAA no pueden establecer normas que pretendan regular el procedimiento administrativo común, por lo que tampoco pueden regular el procedimiento sancionador común o general*. El TC ha entendido que el hecho de que el procedimiento sea común se justifica en la necesidad de que las garantías establecidas en esta regulación jueguen por igual para todos los administrados (STC 23/1993).

Ahora bien, la existencia de un monopolio estatal sobre la legislación relativa al procedimiento administrativo común no impide que las CCAA puedan establecer regulaciones especiales sobre el procedimiento administrativo. El art. 149.1.18ª CE atribuye a las CCAA competencia para el establecimiento de normas autonómicas sobre procedimiento administrativo cuando así lo exijan las especialidades derivadas de la propia organización autonómica. Descartando una interpretación estricta de la excepción, el TC ha procedido a reconocer un espacio regulatorio propio a las CCAA fundado no en necesidades derivadas de la organización autonómica, sino en el simple hecho de la especialidad del procedimiento *por razón de la materia*. Así, en la STC 17/1990 el TC entendió que “por razón de la materia pueden regularse y, por tanto, añadirse reglas especiales de procedimiento aplicables al desarrollo de cada tipo de actividad administrativa, lo cual no está constitucionalmente reservado al Estado, sino que, como ya se dijera también en la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 32), hay que entender que ésta es una competencia conexa a la que, respectivamente, el Estado o las CCAA ostenten para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración”. Este planteamiento es tremendamente interesante a los efectos que estamos considerando en este trabajo, pues entonces *basta que las CCAA dispongan de competencias sobre un sector del Ordenamiento (por ejemplo, el Derecho*

*de Consumo*), para que puedan establecer un procedimiento administrativo sancionador de consumo, regulación que, sin embargo, habrá de respetar las normas estatales sobre el procedimiento administrativo común. Así ha concluido también el TC: “cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (SSTC 227/1988 y 98/2001).

De todo lo dicho hasta ahora, podemos establecer las siguientes conclusiones:

1ª. *Las CCAA no pueden regular sobre el procedimiento administrativo común.* Ello significa que ninguna CA puede establecer un régimen general sobre el procedimiento administrativo sancionador (por más que alguna lo haya hecho, como sucede con el País Vasco, que dispone de su propia Ley sobre potestad sancionadora de las Administraciones públicas: Ley 2/1998, de 20 febrero).

2ª. *Pero las CCAA pueden regular sobre los procedimientos administrativos relacionados con materias de su competencia.* Así, por ejemplo, la competencia en consumo y comercio determinaría la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para producir una regulación propia sobre el procedimiento administrativo sancionador de consumo.

3ª. El establecimiento de procedimientos administrativos autonómicos por razón de la materia debe *respetar la normativa sobre el procedimiento administrativo común emanada del Estado*. No creemos que la posibilidad de que los daños causados a los consumidores con ocasión de infracciones de consumo sean resarcidos en vía administrativa constituya una regulación contraria a la regulación sobre el procedimiento administrativo común contenida en la Ley 30/1992, donde, como antes vimos, sólo se determina la posibilidad de que la resolución que ponga fin al mismo se pronuncie sobre la indemnización de los daños y perjuicios causados, sin excluir los causados a los particulares (cfr. art. 130.2 Ley 30/1992).

4ª. Es más, el criterio sostenido por el TC a la hora de fijar los límites en que puede producirse una regulación autonómica sobre el procedimiento administrativo, abre nuevas perspectivas sobre el problema que nos ocupa, pues ahora es lícito atender a las normas estatales que, en determinados sectores del Ordenamiento, han previsto una regulación especial del procedimiento administrativo que no estaba prevista en la regulación general sobre el procedimiento administrativo común. En el ámbito del Derecho de Consumo, significativamente ello sucede con la competencia concedida a la Secretaría General de Telecomunicaciones para dirimir las controversias entre los usuarios y los operadores de telecomunicaciones (art. 54 de la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones y el art. 61 del RD 1736/1998, por el que se aprueba el Reglamento de Servicio Universal), en los términos que fueron expuestos en un epígrafe anterior. El argumento es el siguiente: si el Estado, como legislador sectorial competente en materia de telecomunicaciones ha podido establecer algo parecido, ¿por qué no va a poder hacer lo propio el legislador competente en materia de consumo, que es el autonómico?

#### ***d) Los límites derivados de la Ley 30/1992***

No creemos que la Ley 30/1992 contenga límites insalvables para la instauración de un régimen jurídico público de restitución interprivados. En concreto, como acabamos de concluir en el epígrafe anterior, no hay límites que procedan de la consideración de la resolución sancionadora y de los contenidos de la misma que expresa la Ley 30/1992, pues, como vimos, es posible que el órgano sancionador se pronuncie en la resolución sancionadora sobre los daños y perjuicios causados (art. 130.2).

#### ***e) Los límites derivados de la LEC***

La introducción en nuestro Ordenamiento de un modelo normativo que permitiera una restitución interprivados en el seno de un procedimiento administrativo sancionador de consumo determinaría, lógicamente, la posibilidad de conseguir un resarcimiento en vía administrativa, sin necesidad de acudir a la vía judicial civil. Se trataría, pues, de un modelo alternativo y distinto del juicio civil, razón por la cual no existen en la LEC limitaciones a la hora de implantar el modelo considerado. El principal problema no es la regulación procesal civil sino, precisamente, y como vemos inmediatamente, la duplicidad de vías procedimentales y los efectos que la iniciación o terminación de uno de ellos debiera tener sobre el otro.

#### ***f) La litispendencia y la cosa juzgada en vía administrativa y civil***

Como es sabido, el planteamiento de denuncias ante la Administración o la incoación de un procedimiento administrativo no tiene el efecto de producir *litispendencia*, lo que sólo sucede con la interposición de demandas (art. 410 LEC) y, además, siempre que existan las coincidencias objetivas y subjetivas de la cosa juzgada, esto es, que se trate de pretensiones similares y que el procedimiento se dé entre las mismas personas. Así las cosas, se plantean las siguientes cuestiones:

1º. Aunque el objeto del procedimiento administrativo y el del eventual juicio civil no coincidan –pues es evidente que en el procedimiento administrativo se decide principalmente sobre la infracción– lo cierto es que, de admitirse la posibilidad de liquidar daños particulares en el procedimiento administrativo sancionador, sí que existiría una coincidencia parcial entre ambos procedimientos.

2º. Como hemos indicado, no existe en la LEC forma alguna de excepcionar litispendencia por el hecho de que la pretensión esgrimida por el consumidor haya sido planteada en vía administrativa. Es más, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª CE), por lo que *las CCAA no pueden establecer normas que permitan oponer la excepción de litispendencia en un juicio civil*.

3º. No obstante, con lo anterior no está dicho que las CCAA no puedan establecer normas de procedimiento administrativo de consumo en las que se disponga que, de plantearse una demanda civil por los mismos hechos, sea antes o después del inicio del procedimiento administrativo, se entenderá que el consumidor renuncia a la

exigencia de los daños en vía administrativa, de tal forma que el procedimiento administrativo termine por resolución que no contenga pronunciamiento alguno relativo a los daños alegados.

Similares problemas nos encontramos en relación con la *cosa juzgada*, pues tampoco prevé la legislación procesal civil que lo resuelto en vía administrativa constituya cosa juzgada en vía civil, pues este efecto sólo lo despliegan las sentencias (cfr. art. 207.4 LEC). Ello significa que lo resuelto en vía administrativa no vincula al Juez civil –aunque pueda servir de prueba de los hechos alegados– y, además, que la existencia de una previa resolución sancionadora que, supongamos, contenga pronunciamiento sobre los daños causados al consumidor, no impide tampoco la posibilidad de entablar una demanda en vía civil por los mismos hechos. Hay que distinguir las siguientes situaciones:

a) En un primer caso, el consumidor ha obtenido una resolución administrativa que le reconoce el derecho a una cierta indemnización pero, sin embargo, entabla una demanda en vía civil por los mismos daños. Como la resolución administrativa, aunque sea firme, no tiene eficacia de cosa juzgada en vía civil, el consumidor puede entablar una demanda civil, pero en tal caso, el empresario demandado podrá alegar que la pretensión esgrimida por el consumidor ha sido satisfecha en vía administrativa y, por tanto, nada debe. De esta forma, si el importe de los daños liquidados en vía civil corresponde con lo que fue reconocido al consumidor en la resolución sancionadora, entonces nada deberá el empresario que oponga en tiempo y forma la correspondiente excepción. Por el contrario, si el importe de la liquidación de los daños que se efectúe en vía civil es superior a lo reconocido en vía administrativa, el empresario será deudor por la diferencia.

b) En un segundo caso, el consumidor no ha obtenido nada en vía administrativa y plantea una demanda civil. En este supuesto hay que proceder como en el caso anterior. La resolución administrativa no tiene eficacia de cosa juzgada en vía civil, por lo que ninguna virtualidad tiene en vía civil el contenido de la resolución que determine la improcedencia de la indemnización reclamada. De esta forma, si prospera la demanda en vía civil, el empresario será deudor por el importe que se fije en la sentencia.

c) Por último, supongamos que es el empresario quien, tras ser condenado en vía administrativa a pagar al consumidor, pretende que la indemnización es improcedente, y en lugar de impugnar la resolución administrativa en vía contencioso-administrativa, entabla un juicio ordinario en el que pide que se declare que no existió daño al consumidor, o que el mismo no es indemnizable y que se restituya lo indebidamente cobrado en vía administrativa. Ningún problema plantea esta hipótesis, ya que nuevamente la resolución administrativa carece de eficacia de cosa juzgada en vía civil, por lo que, de prosperar la acción entablada por el empresario, el consumidor será deudor por la cifra que cobrara, en su caso, en vía administrativa.

#### **g) Instrumento normativo adecuado.**

Como antes indicamos, las CCAA no son competentes para establecer normas generales sobre el procedimiento administrativo, por lo que el modelo legal que proponemos no podría introducirse en nuestro Ordenamiento a través de una “Ley de

Procedimiento Administrativo de Castilla-La Mancha”, ley que sería claramente inconstitucional por aplicación de la doctrina del TC expuesta más arriba.

No obstante, como también vimos con anterioridad, las CCAA sí tienen competencias para promulgar leyes de procedimiento sobre materias de su competencia. Entendemos que el instrumento legal adecuado sería la Ley y, además, una Ley general sobre consumo en Castilla-La Mancha; es decir, haría falta una reforma de la Ley 3/1995, de 9 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha.

## **5. Líneas generales del procedimiento propuesto**

El objeto de este subepígrafe es perfilar las líneas generales por las que podría discurrir un procedimiento administrativo sancionador de consumo que, establecido por un legislador autonómico, permitiera acordar la restitución de los daños causados al consumidor como consecuencia de la infracción. Más concretamente, se trata de determinar en qué aspectos tendría que procederse a concretar la legislación estatal sobre el procedimiento administrativo común, o a establecer una regulación autonómica novedosa con respecto a la estatal. Exponemos a continuación las principales cuestiones que suscita la opción propuesta.

### ***a) Inicio del procedimiento***

No es preciso establecer ninguna regla particular ni concretar más lo previsto con carácter general para el inicio de todo procedimiento administrativo sancionador en el RD 1398/1993. Como establece el art. 11 de este RD, el procedimiento se inicia siempre de oficio, sea por propia iniciativa del órgano administrativo actuante, en virtud de orden superior, por petición razonada de otro órgano administrativo o mediante denuncia de cualquier persona. Ahora bien, interesa precisar que la liquidación de los daños causados al consumidor como consecuencia de la infracción debe ser posible cualquiera que haya sido el motivo por el que se haya iniciado el procedimiento. Es decir, la posibilidad de liquidar tales daños debe admitirse también en los casos en que el procedimiento no se ha iniciado por denuncia sino por la propia iniciativa del órgano actuante.

### ***b) Intervención de abogado y procurador***

En la regulación estatal sobre el procedimiento administrativo no es necesaria la intervención de abogado y procurador, sin perjuicio de que, lógicamente, los interesados en el procedimiento puedan servirse de la asistencia letrada que requieran. El problema de fondo no es realmente si los interesados van a poder valerse de asistencia letrada, sino, por el contrario, quién va a pagar los honorarios devengados por estos profesionales en caso de prosperar la pretensión del interesado. Obsérvese que en el procedimiento administrativo no cabe una condena en costas, de tal forma que, a diferencia de lo que sucede en un proceso civil, en vía administrativa no es posible que los honorarios profesionales devengados por el abogado del otro litigante sean satisfechos por el condenado en costas. El problema de una eventual condena en costas

en vía administrativa será tratado con más detenimiento en un epígrafe posterior. Por lo que ahora nos interesa, creemos que la intervención de abogado y procurador debe seguir siendo voluntaria, pues piénsese en que, de exigirse la intervención obligada de abogado y procurador, sería necesario proveer algún sistema de asistencia jurídica gratuita, ya que en la actualidad este derecho sólo está reconocido en relación con los procedimientos judiciales (cfr. art. 1 de la Ley 1/1996, de 10 enero, reguladora de la Asistencia Jurídica Gratuita). Ahora bien, aunque la intervención de abogado y procurador sea voluntaria, no obstante, al igual que sucede en el proceso civil en aquellos procesos en que la intervención de abogado y procurador no es preceptiva (cfr. art. 32 LEC), la asistencia de abogado y procurador por cualquiera de las partes debe ser comunicada a la otra con el fin de que pueda asistirse de estos profesionales y esté, así, en las mismas condiciones objetivas que la contraparte. No es preciso adoptar ninguna prevención relativa al derecho a la asistencia jurídica gratuita, ya que, como acabamos de indicar, este derecho sólo se disfruta en relación con los procesos judiciales, no con los procedimientos administrativos.

### ***c) El consumidor como interesado en el procedimiento administrativo sancionador***

Otra cuestión de interés es determinar de qué forma puede intervenir el consumidor dañado en el procedimiento administrativo sancionador, pues la única figura prevista en la Ley 30/1992 es la de interesado (cfr. art. 31 de la Ley). En nuestra opinión, la condición de interesado y la posición y facultades que el mismo tiene durante el curso del procedimiento sancionador (puede proponer pruebas, formular alegaciones, etc., cfr. arts. 35, 58, 78, 79, 112, 84 de la Ley 30/1992 y arts. 3, 6, 13.2, 16, 17, 19, 20 y 24 del RD 1398/1993) bastan para los fines pretendidos.

Obsérvese, pues, que tanto el consumidor dañado como el presunto infractor tendrán la condición de interesados en el procedimiento administrativo sancionador.

### ***d) Liquidación de los daños***

Como explicaremos en el epígrafe destinado a los costes de la prueba, salvo que la liquidación de los daños y perjuicios sea necesaria para determinar la existencia de la infracción y la sanción correspondiente, lo correcto sería que los daños y perjuicios se liquidasen en un procedimiento complementario y posterior al sancionador –como se prevé en el art. 22 del RD 1398/1993- pues se evita con ello que los costes de liquidación devengan superfluos si la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador determina que el hecho no es constitutivo de infracción. Por esta razón no sería apropiado adoptar el modelo previsto en el Reglamento de Montes, ya que se exige que, en el momento de denunciar, la víctima presente una liquidación de sus daños [art. 479 B)] a la que el denunciado puede oponerse (art. 485) y que, en caso de discrepancia, origina una nueva tasación por parte de la Administración (art. 485).

Lo conveniente es, pues, que el consumidor pueda (al interponer la denuncia o al personarse en el procedimiento) solicitar la indemnización de los daños y perjuicios que le haya ocasionado la infracción sin que, para ello, tenga que aportar una liquidación de sus daños, pues ello entrañaría una carga -tal vez económicamente gravosa- para reclamar y, además, con el riesgo adicional de no recuperar tales costes en el futuro si

finalmente no tiene lugar la iniciación del procedimiento o si, aun tramitado el mismo, concluye con una resolución que no aprecia la existencia de infracción. En definitiva, el consumidor se tiene que limitar a proponer, en el momento procedimental oportuno (y, en cualquier caso, en el procedimiento complementario subsiguiente al sancionador), la prueba pericial dirigida a cuantificar los daños y perjuicios que le ha ocasionado la infracción. Nos parece que éste es un modelo adecuado siempre que, como veremos más adelante, los costes invertidos por la Administración en la liquidación y tasación de los daños puedan ser exigidos a alguno de los dos interesados en el procedimiento.

***e) Contradicción entre los interesados. Admisibilidad de excepciones y “reconvenciones” en vía administrativa***

El empresario tiene que poder discutir cualquiera de los hechos sostenidos por el consumidor, es decir: el procedimiento tiene que ser enteramente contradictorio. De esta forma, el empresario podrá oponer todo tipo de excepciones que excluyan o reduzcan la obligación reclamada. Podrá, por ejemplo, alegar que ya pagó total o parcialmente el importe reclamado, o que existe una sentencia civil firme sobre los mismos hechos (eficacia de la cosa juzgada), o que el consumidor afectado ha interpuesto una demanda en vía civil (litispendencia), etc.

Lo que no creemos razonable es que se permita al empresario “reconvenir” contra el consumidor, esto es, formular pretensiones contra el consumidor, por mucha conexión que pudieran tener con los hechos cuya licitud se está cuestionando (cfr. art. 406 LEC). La razón de esta limitación es que el objeto de nuestra propuesta consiste en permitir que el procedimiento administrativo sancionador sirva para el resarcimiento de los daños causados al consumidor con ocasión de infracciones de consumo, pero no se trata de permitir lo propio con respecto a las pretensiones que el empresario tenga contra el consumidor afectado, pues en este último caso ya no concurren las razones que justifican la existencia de un mecanismo de tutela privilegiada de los intereses de los consumidores, tal como fueron expuestas en un epígrafe anterior.

***f) La “condena en costas”: costes de prueba y de asistencia jurídica.***

Uno de los graves inconvenientes de la actual regulación sobre el procedimiento administrativo sancionador son los costes de la prueba y, más concretamente, la falta de una regulación lo suficientemente clara y adecuada sobre este extremo, pues no son pocas las ocasiones en que la determinación de la existencia de una infracción de consumo requerirá la práctica de costosos informes periciales. Por ejemplo, determinar si los defectos constructivos de un inmueble son o no constitutivos de un fraude en la garantía de bienes de consumo duradero (tipificado en el art. 3.1.5 del RD 1945/1983, de 22 junio), requerirá seguramente la práctica del correspondiente informe pericial elaborado por un técnico competente. Es, pues, extremadamente importante determinar quién va a pagar tales costes, pues de concluir que los mismos deben ser satisfechos por la Administración, entonces no debería adoptarse la solución que estamos propugnando, pues es evidente que la posibilidad de que los daños particulares fueran resarcidos en vía administrativa sin coste para nadie –ni siquiera para el infractor- terminaría por asfixiar económicamente todo el sistema de protección pública de los consumidores. Si la controversia tuviera que dirimirse en sede judicial civil, tales costes serían

internalizados por los litigantes conforme al principio de vencimiento (cfr. arts. 394 y ss. de la LEC). Veamos qué sucede en el procedimiento administrativo.

Conforme a lo establecido en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo, el inicio de un procedimiento sancionador puede generar multitud de costes. De particular interés son los generados por las actuaciones realizadas de oficio por la Administración en diversos momentos del procedimiento, dirigidas a determinar la existencia de un hecho ilícito y sancionable. Así, antes del inicio del procedimiento, se podrán realizar actuaciones previas con objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen tal iniciación, es decir, a fijar con precisión los hechos, a identificar a los posibles responsables y a determinar las circunstancias relevantes (art. 12.1 del RD 1398/1993). En segundo lugar, con posterioridad a la iniciación del procedimiento, el instructor deberá realizar de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción (art. 16.2 del RD 1398/1993). En tercer lugar, en cualquier procedimiento administrativo son admisibles todo tipo de pruebas, que pueden ser propuestas por los interesados y, en ciertos casos, acordadas de oficio por la Administración (cfr. art. 137.4 de la Ley 30/1992 y art. 17 del RD 1398/1993, en relación con el art. 80 de la Ley 30/1992). Por último, también es posible que antes de dictar resolución se acuerde la práctica de las actuaciones complementarias que sean indispensables para resolver el procedimiento (art. 20.1 del RD 1398/1993). Pues bien, la legislación estatal sobre el procedimiento administrativo se pronuncia con parquedad y cierta confusión sobre la cuestión de quién va a satisfacer los costes de tanta actividad probatoria. Sólo contamos con un precepto dedicado a este tema, el art. 81.3 de la Ley 30/1992, conforme al cual:

*En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique gastos que no deba soportar la Administración, ésta podrá exigir el anticipo de los mismos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba (...).*

El TS se ha encargado de precisar que la exigibilidad del anticipo está condicionada al requisito de que se trate de una prueba que haya sido solicitada por el interesado (aunque no se trataba de un procedimiento sancionador, cfr. STS cont. 28 noviembre 2001, RJ 2002\5402). La consecuencia evidente de ello es que no hay precepto alguno que permita que la Administración pueda recuperar los costes invertidos en la realización de actuaciones probatorias acordadas de oficio, y ello ni siquiera en aquellos casos en que, finalmente, el procedimiento culmine con una resolución sancionadora. Más aún, dado que el art. 81.3 citado también exige que se trate de “gastos que no deba soportar la Administración”, hay quien sostiene que deberán ser sustentadas económicamente por la Administración todas aquellas pruebas que tengan por finalidad directa la de contrarrestar o desvirtuar los hechos que la Administración considere probados, aunque tales pruebas hayan sido propuestas por los interesados (así lo estima GARBERÍ LLOGREGAT, *El procedimiento administrativo sancionador*, cit., pgs. 612 y 613). En nuestra opinión, el art. 81.3 citado no está regulando qué costes probatorios corresponden a la Administración –obsérvese que ni siquiera indica cuáles puedan ser éstos- sino que, por el contrario, sólo está estableciendo los requisitos necesarios para que la Administración pueda exigir provisión de fondos antes de la práctica de una prueba que haya sido propuesta por el

interesado. Y la correcta interpretación de la norma es que la Administración no podrá exigir provisión de fondos cuando se trate de pruebas que tengan por finalidad directa la de contrarrestar o desvirtuar los hechos que la Administración considere probados, y ello tanto si se realizan de oficio por la Administración o si son propuestas por el interesado. La razón de ello es que, como correctamente se ha observado (GARBERÍ, cit., pg. 613), permitir que las pruebas propuestas por el interesado facultaran a la Administración a exigir la provisión de fondos conduciría a que al inculpado en un procedimiento administrativo le fuera económicamente costoso acreditar su inocencia, consecuencia que es inaceptable. Concluimos, pues, que, salvo la posibilidad de pedir provisión de fondos, nada establece el art. 81.3 de la Ley 30/1992, ni ninguna otra norma sobre procedimiento administrativo común, sobre a quién debe corresponder el pago de los costes de la prueba practicada. Pues bien, en nuestra opinión urge una reforma sobre este extremo, pues incluso aunque el procedimiento sancionador no permitiera una restitución de los intereses particulares dañados por el infractor, queda sin justificar por qué los costes de la prueba no son satisfechos por el infractor que haya sido sancionado y, particularmente, si fue él quien propuso la prueba. Obsérvese que la situación legal actual no permite imponer tales costes ni siquiera en los casos en que el interesado ha actuado con temeridad. Consideramos que, al igual que sucede en todo tipo de procedimiento judicial, el procedimiento administrativo debería posibilitar la imposición de costas conforme a los criterios tradicionales de imposición (singularmente, el de vencimiento). Pues una cosa es que antes de que se dicte resolución sancionadora no pueda pedirse al interesado inculpado anticipo de ningún tipo -como impide el art. 81.3 de la Ley 30/1992, con el fin de no menoscabar el derecho de defensa- y otra muy distinta que los costes de la prueba no puedan exigirse después de dictarse la correspondiente resolución sancionadora.

De acuerdo con todo lo expuesto, consideramos que sería muy conveniente establecer un sistema legal que permitiera que en el procedimiento sancionador de consumo la Administración pudiera pretender el cobro (por parte del infractor) de los costes de la prueba practicada de oficio o a instancia de los interesados en aquellos casos en que el procedimiento termine con una resolución sancionadora. Ahora bien, si el procedimiento termina con una resolución en la que no se determina la existencia de infracción alguna, entonces los costes de la prueba deberían ser soportados de la forma siguiente: en primer lugar, la Administración debería soportar todos los costes de las pruebas que fueran adecuadas para la determinación de los hechos y posibles responsabilidades, y ello con independencia de quién las propusiera o de si se acordaron de oficio. En segundo lugar, en caso de resolución no sancionadora, el consumidor debería soportar las pruebas por él propuestas que no estuvieran encaminadas a determinar los hechos y responsabilidades, sino a valorar el importe de su propio daño. Por ejemplo, si el procedimiento se hubiera iniciado por un supuesto incumplimiento de los deberes de garantía de bienes de consumo duradero (infracción tipificada en el art. 3.1.5 del RD 1945/1983) y culmina con una resolución sancionadora, se impondrían al infractor sancionado todos los costes probatorios. Pero si la resolución no aprecia la existencia de infracción, entonces serán de cargo de la Administración todas las pruebas periciales dirigidas a determinar la causa de los defectos constructivos, en la medida en que las mismas están encaminadas a determinar los hechos y las posibles responsabilidades; por el contrario, serían a cargo del consumidor interesado en el procedimiento las pruebas periciales dirigidas a determinar el coste de reparación o subsanación del defecto constructivo, pues se trata de pruebas que no pueden alterar la resolución final a favor del presunto responsable. Por ello, para evitar que el

consumidor pueda incurrir en costosas pruebas que tal vez resulten superfluas, sería conveniente que se instaurase el modelo del *proceso complementario* previsto en el art. 22 del RD 1398/1993, conforme al cual si la cuantía de la indemnización no ha quedado determinada durante el procedimiento sancionador, entonces la misma se determinará mediante un proceso complementario cuya resolución será inmediatamente ejecutiva.

Por último, y en lo que se refiere a los honorarios de abogado y procurador, estimamos que sería conveniente introducir una regla parecida a la prevista en el art. 32.5 LEC para aquellos casos en los que la intervención de estos profesionales no es preceptiva, como sucede en el procedimiento administrativo. Conforme a lo previsto en el art. 32.5 citado, la regla general es que los derechos y honorarios devengados por estos profesionales no se incluirán en la condena en costas salvo que se aprecie temeridad en la conducta del condenado en costas o que el domicilio de la parte representada y defendida esté en lugar distinto a aquél en que se ha tramitado el juicio.

***g) Ejecutividad de la resolución sancionadora y de la resolución recaída en el procedimiento complementario destinado a fijar la cuantía de la indemnización***

Como sucede en la legislación estatal, la resolución sancionadora y también la resolución que ponga fin al procedimiento complementario incoado para fijar la cuantía de la indemnización adeudada al consumidor (cfr. art. 22 del RD 1398/1993) deben ser inmediatamente ejecutivas. Se alcanza así el grado máximo de tutela del interés privado del consumidor, pues de poco serviría contar con una resolución sancionadora y con otra que fije el importe de los daños si para cobrar la correspondiente indemnización el consumidor debe instar un procedimiento civil.

## **6. Conclusiones**

1. Existen muchas normas sectoriales que facultan a la Administración para proceder en el seno de un procedimiento administrativo a una restitución entre particulares de los daños causados. Así sucede en la legislación de VPO, en varias normas medioambientales, en materia urbanística y en diversas normas sobre consumo.
2. La legislación de Castilla-La Mancha ya conoce procedimientos administrativos dirigidos a proceder a una restitución entre particulares. Así sucede en la legislación urbanística, donde la Administración tiene atribuidas distintas potestades relativas al cumplimiento de los acuerdos entre el urbanizador privado y los propietarios (particularmente, v. los arts. 118 y 119 de la Ley 2/1998, de 4 junio).
3. Si bien la posibilidad de que los daños causados a los consumidores sean restituidos por el empresario en el seno del procedimiento administrativo sancionador de consumo supondrá un coste adicional para la Administración, este coste será menor que la suma de todos los costes que tendrían que afrontar los consumidores. De hecho, obsérvese que, en cualquier caso, y aunque no haya restitución interprivada de los daños, la Administración deberá incoar el procedimiento sancionador. Piénsese también que, en muchos casos, el montante

de los daños causados deberá ser fijado en el curso del procedimiento con el fin de graduar correctamente la sanción.

4. La posibilidad de restitución interprivados en el seno del procedimiento administrativo de consumo es altamente conveniente para que el sistema legal sea capaz de satisfacer las exigencias y expectativas legítimas que los consumidores puedan haber puesto en el compromiso de las Administraciones públicas en la tutela de los intereses. En la actualidad, la situación resulta frustrante para muchos consumidores quienes, pese a interponer la correspondiente denuncia, no comprenden que no van a poder cobrar nada en vía administrativa.
5. La posibilidad de que los daños causados a los consumidores se liquiden en el curso del procedimiento administrativo sancionador es una recomendación del Consejo Económico y Social.
6. Si bien las CCAA no son competentes para establecer normas generales sobre el procedimiento administrativo común, sin embargo, sí pueden establecer normas de procedimiento en materias de su competencia, como sucede con el consumo y el comercio, siempre que, al hacerlo, respeten la legislación estatal sobre procedimiento administrativo.
7. La posibilidad de una restitución interprivados en el seno de un procedimiento administrativo no contraviene la Ley 30/1992, pues esta Ley contempla la posibilidad de que la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador se pronuncie sobre los daños y perjuicios causados (art. 130.2).
8. El consumidor perjudicado por una infracción de consumo puede tener la condición de interesado en el procedimiento administrativo (cfr. art. 31.1 Ley 30/1992) y, por tanto, ejercitar todas las facultades que la legislación sobre procedimiento administrativo confiere a los interesados. Así lo ha reconocido en algunas ocasiones el Tribunal Supremo.
9. Los problemas de litispendencia y de eficacia de la cosa juzgada que plantearía la existencia de dos vías procedimentales aptas para obtener la restitución de los daños no pueden ser resueltos por Castilla-La Mancha mediante una modificación de la LEC o mediante el establecimiento de normas sobre procedimiento civil, pues el Legislador castellano-manchego carece de competencia para legislar sobre el procedimiento civil, competencia que es exclusiva del Estado (art. 149.1.6ª CE). Será, pues, preciso que los problemas de litispendencia y de eficacia de cosa juzgada sean resueltos en la propia norma administrativa que regule el procedimiento administrativo sancionador de consumo, y sólo respecto de su propio ámbito interno, esto es, cuando se trate de determinar si la resolución sancionadora debe contener pronunciamiento sobre los daños causados al consumidor.
10. El instrumento normativo adecuado para incorporar a la legislación de Castilla-La Mancha la posibilidad que estamos contemplando es la Ley y, más concretamente, una Ley general sobre Consumo, que no puede ser otra que el

Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, que debería ser modificado a estos efectos.

11. En el procedimiento administrativo sancionador de consumo que se propone no sería preceptiva la asistencia de abogado y procurador, pero, al igual que sucede en los procedimientos judiciales civiles, sería conveniente que la utilización de estos profesionales por cualquiera de los interesados fuera comunicada al otro con el fin de que ambos estén en las mismas condiciones objetivas.
12. Salvo que su liquidación sea necesaria para determinar la existencia de la infracción y su sanción, los daños y perjuicios deben liquidarse en un procedimiento complementario y posterior al sancionador, pues se evita con ello que los costes de liquidación devengan superfluos si la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador determina que los hechos no son constitutivos de infracción.
13. El consumidor puede solicitar la indemnización de sus daños y perjuicios sin que para ello tenga que aportar liquidación alguna; lo único que tiene que hacer es proponer, en el momento procedimental oportuno, la prueba correspondiente dirigida a cuantificar los daños y perjuicios que le ha ocasionado la infracción.
14. Debe admitirse que el empresario inculpado en el procedimiento sancionador pueda oponer al consumidor todas aquellas excepciones que excluyan o reduzcan el importe de la obligación de indemnizar. Sin embargo, no debe admitirse que el empresario pueda reconvenir contra el consumidor.
15. Debería propiciarse que en el procedimiento administrativo sancionador de consumo fuera posible una condena en costas, de tal forma que la Administración pudiera cobrar los costes de la prueba practicada de oficio o a instancia de cualquiera de los interesados. Si la resolución es sancionadora, el infractor sancionado debería ser condenado al pago de todos los costes probatorios. Si la resolución no aprecia la existencia de infracción, entonces serán de cuenta de la Administración todas las pruebas dirigidas a determinar la existencia de la infracción y las posibles responsabilidades; por el contrario, serían de cuenta del consumidor los costes de la prueba encaminada a fijar la cuantía de la indemnización. No obstante, dado que la indemnización deberá fijarse en el procedimiento complementario subsiguiente al sancionador, nunca habrá condena en tales costes al consumidor, pues tal prueba sólo se practicará después de que se haya dictado la resolución sancionadora.
16. Con respecto a los honorarios de abogado y procurador debería establecerse para el procedimiento administrativo sancionador una norma parecida a la que rige en aquellos procesos civiles donde su intervención no es preceptiva: no habrá condena a satisfacer los honorarios de los profesionales de los que se haya asistido la contraparte salvo que el empresario sancionado haya actuado con temeridad o que el domicilio del consumidor representado o defendido esté en lugar distinto a aquél en que se ha tramitado el procedimiento.
17. Como sucede en la legislación estatal, además de la resolución sancionadora, debe ser inmediatamente ejecutiva la resolución que ponga fin al procedimiento

complementario incoado para fijar la cuantía de la indemnización adeudada al consumidor, pues sólo de esta forma se logra que el consumidor pueda percibir la indemnización correspondiente de un modo eficaz.