



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 - VALLADOLID**

**Expediente: 1261/2021**

**Asunto: Falta de respuesta a escrito de FACUA / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de la Presidencia**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará V.I. el motivo de la queja era la falta de respuesta al escrito de FACUA de fecha 7 de agosto, con entrada en el registro electrónico de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, el día 10.

Según manifestaciones del autor de la queja, el escrito ponía de manifiesto la presencia de un desguace en el Km. XXX de la carretera XXX de XXX a XXX, denominado “XXX” sobre el que se pedía información a la vista de la existencia de dudas acerca de la legalidad del mismo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de aquélla.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe en el cual se hacían constar las actuaciones llevadas a cabo por parte de la Delegación en orden cronológico desde la presentación de la denuncia en fecha 11 de agosto de 2020, hasta el reconocimiento de responsabilidad por los hechos en fecha 25 de febrero de 2021, con pago voluntario de la sanción impuesta. Se añadía asimismo que *“actualmente está pendiente la emisión de un informe técnico complementario que determine el plazo necesario para reponer la situación alterada a su estado originario y*



*dictar Resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por parte de la Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental”.*

Por otra parte y citando la normativa legal que la Administración autonómica considera aplicable, concluye que *“la asociación FACUA no goza de la condición de interesado en este procedimiento y que no existe normativa específica que obligue a comunicar al denunciante la incoación del procedimiento”*. Y añade que esta es la razón por la que no se ha comunicado nada a la citada asociación.

El papel de las asociaciones de consumidores y usuarios en el procedimiento administrativo y, más concretamente en el sancionador, ha sido y sigue siendo controvertido. La delimitación de su carácter (o no) de interesado no es baladí puesto que de ello derivan consecuencias tales como si es un mero denunciante, si es un denunciante cualificado, o si es un interesado “de pleno derecho” con todas las facultades que la ley confiere a los mismos para su intervención en el procedimiento.

La ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no fue óbice para que algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Castilla y León, dictasen normativa reglamentaria (o legal en el caso del País Vasco) a tal efecto y se permitiese el reconocimiento del derecho del denunciante a recibir una comunicación administrativa en la que se le informase del inicio, o no, de un procedimiento sancionador, así como a conocer la resolución que pusiera fin al mismo .

Por su parte, la jurisprudencia había venido haciendo avances en la materia señalando los criterios a tener en cuenta para entender quiénes ostentaban legitimación en materia sancionadora. Por ejemplo, la STS de 16 de diciembre de 2008 hace hincapié en el necesario examen casuístico de cada supuesto *“siendo preciso examinar en cada uno de ellos el concreto interés legítimo que justifique la legitimación, incumbiendo su alegación y prueba a quien se lo arroge (SS 21-11-2005, 30-11-2005)”*. Además añade que *“si bien no existe legitimación para pretender en abstracto la imposición de una sanción y, por tanto, para incoar un expediente sancionador, no puede excluirse que en determinados asuntos el solicitante pueda resultar beneficiado en sus derechos o intereses como consecuencia de la apertura de un expediente (reconocimiento de daños, derecho a indemnizaciones), lo que le otorgaría legitimación para solicitar una determinada actuación inspectora o sancionadora (en este sentido, Sentencia de 14 de diciembre de 2005)”*.

Resulta además de interés dentro de esta línea jurisprudencial la STS de 19 de octubre de 2015, en la que se señala que el beneficio que el denunciante alega como interés legítimo no ha de vincularse estrictamente con una reparación por los daños y



perjuicios, sino que puede alcanzarse mediante la adopción de diversas medidas correctoras entre las que puede encontrarse el cese de la conducta infractora.

Más especialmente en el caso de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, se requirió la actuación de algunos Ombudsman, los cuales se pronunciaron a favor de considerarlas parte interesada en el procedimiento, y más concretamente en el procedimiento sancionador.

En 2010, el Defensor del Pueblo Andaluz sugirió que se promoviera una modificación legal *“para incorporar a las normas reguladoras del procedimiento sancionador de consumo la obligación de comunicar al denunciante el acuerdo que se adopte sobre el inicio o no del expediente sancionador y, en su caso, la resolución que le ponga fin”*. En 2018 y ya en vigor la nueva normativa de procedimiento a la que nos referiremos, confirmó su posición y recomendó que se admitiera que las asociaciones de consumidores *“tienen interés legítimo para ser parte en el procedimiento sancionador si acreditan que la resolución que se dicte puede afectar a tales intereses”*.

En términos análogos se pronunció el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana resolviendo que debía *“posibilitarse que en los procedimientos iniciados por denuncia de una organización de consumidores, la parte denunciante sea notificada tanto del acto administrativo, como de la resolución y su contenido”*.

Y el propio Defensor del Pueblo resolvió en 2017 que *“la doctrina del Tribunal Constitucional permite considerar a una asociación, titular de intereses colectivos o difusos, que denuncia una actuación presuntamente infractora, como interesada en el correspondiente expediente sancionador”*. La resolución afirmaba que la constatación por parte de la Administración de una relación entre la finalidad de la organización y la infracción que denuncia *“bastará para atribuirle la condición de parte en el procedimiento sancionador que pueda condicionarse”*.

Toda esta situación (al menos la normativa) perdió su vigencia con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando dispone como regla general que la presentación de una denuncia no otorga más derecho que el de notificar al denunciante la decisión si se invoca un perjuicio en el patrimonio de la propia Administración (art. 62.3 y 5). La única vía que se ofrece para que se comunique el acuerdo de iniciación al denunciante es que las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean (art. 64.1). Esta regulación ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina al estimar que se ha optado por una concepción restrictiva de la denuncia, obviando una importante doctrina jurisprudencial previa a la entrada en vigor de la ley.



Así pues y en términos de estricta legalidad, parece que la Administración autonómica ha actuado correctamente en el caso que nos ocupa en atención a la información remitida.

Ahora bien, esta Procuraduría y otras Defensorías del Pueblo estiman que ha realizarse un esfuerzo en orden a la protección de los derechos de los ciudadanos en su calidad de consumidores y usuarios, y que ha de avanzarse llevando a cabo una defensa eficaz de los mismos frente a entidades y empresas, restituyéndoles en sus derechos sin el gravamen de acudir a largos y costosos procedimientos judiciales.

Estimamos, siguiendo la pauta del Defensor del Pueblo Andaluz, que existen previsiones legales que ampliamente interpretadas pueden satisfacer estos fines consiguiendo que las empresas cumplan con sus obligaciones en el marco de las relaciones de consumo.

Así, por ejemplo, el artículo 85.3 de la citada Ley 39/2015 hace referencia a la necesidad de adoptar una resolución expresa acerca de la reposición de la situación alterada o la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción. En términos análogos se pronuncia el artículo 28.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, previendo la posibilidad de exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada y de la eventual indemnización por los daños y perjuicios causados. Y es que si se veta el acceso del “denunciante cualificado” al expediente, también se limita la posibilidad de reposición del patrimonio jurídico del mismo al estado en que se encontraba en el momento de comisión de la infracción. Es más, solo con el acceso de este tipo de asociaciones al procedimiento sancionador, puede ser posible comprobar qué efectos ha tenido la denuncia y cómo se han salvaguardado los derechos de los consumidores y usuarios.

Por otra parte no puede obviarse la existencia de jurisprudencia que configura la defensa de los intereses colectivos o difusos como una modalidad específica de interés legítimo, como pone de manifiesto, respecto de una asociación ecologista, la STS de 7 de julio de 2017. La doctrina de los intereses difusos estimamos podría ampliarse a otros entes defensores de intereses supraindividuales, como las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, máxime cuando en muchas ocasiones son las únicas que disponen de medios (personales y económicos) para hacer frente a abusos por parte de determinadas grandes empresas prestadoras de servicios, tales como los financieros, los suministros de energía, o las de telecomunicaciones. Además, todo mantiene una estrecha relación con la legitimación activa que la propia Ley de Enjuiciamiento Civil confiere en su artículo 11.3 a las asociaciones de consumidores y usuarios; así, por ejemplo la STS de 8 de octubre de



2007 trata específicamente la cuestión confiriendo legitimación activa a las asociaciones de consumidores y usuarios cuando ejercen su actividad en los dos ámbitos que la ley permite; es decir, en defensa de los derechos e intereses generales, colectivos o difusos, de sus asociados; y en defensa de un asociado concreto que ostente la condición de consumidor o usuario.

Por todo ello nos parece que podría adecuado dar un paso adelante en la protección de los consumidores y usuarios arbitrando medidas para que las asociaciones en que se integran puedan acceder, por ministerio de la ley, a los expedientes sancionadores. A tal efecto sería adecuado que existieran previsiones legales en la forma en la que ya lo han hecho otras Comunidades Autónomas. Así:

- Artículo 25 d) de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid.
- Artículos 32 y 37.1) Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears
- Artículo 28.c) de la Ley 1/2006, de 7 de marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Cantabria.
- Artículos 33.3 y 52 de la LEY 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura.
- Artículo 31 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias del País Vasco.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA.** Que por parte del órgano competente se impartan las instrucciones oportunas para que se examinen escrupulosamente las denuncias formuladas por Asociaciones de Consumidores y Usuarios a fin de verificar si concurre interés legítimo para considerarlas “interesadas” en los procedimientos sancionadores que se inicien.

**SEGUNDA.** Que se valore la posibilidad de llevar a cabo la modificación normativa correspondiente para que el Estatuto del Consumidor de Castilla y León incorpore la previsión legislativa que permita que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios sean consideradas interesadas en términos similares a como ya lo son en otras Comunidades Autónomas.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de la Presidencia en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López