



RECURSO N.º: 73-26 DTM / AIG

RECURRENTE: AVIS ALQUILE UN COCHE S.A.

VISTO el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil **AVIS ALQUILE UN COCHE S.A.**, frente a la Resolución de 24 de abril de 2026 de la Secretaría General de Consumo y Juego, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0006/25, con la sanción en forma de multa de un millón de euros, como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave prevista en el artículo 47.1 letra j) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50, apartado 4 de la misma norma, y vista la propuesta formulada por la Secretaría General Técnica del Departamento, **EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030** dicta la presente Orden, con fundamento en los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 27 de junio de 2024, se recibe, en la Dirección General de Consumo (en adelante, DGC), denuncia presentada por la Asociación de Personas Consumidoras y Usuarías Vascas EKA/ACUV frente a la mercantil AVIS ALQUILE UN COCHE S.A. (en adelante, AVIS) por el cobro indebido a sus clientes de un importe de 33,88 euros, en concepto de gastos de gestión de sanción administrativa, en los casos en que el conductor de un vehículo alquilado es sancionado con una multa de tráfico dentro del periodo de alquiler de dicho vehículo propiedad de la citada mercantil.

Mediante Orden de Servicio de 28 de junio de 2024, y con el fin de conocer las circunstancias relativas a los hechos denunciados, la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador (en adelante, SGIPS), adscrita a la DGC, acuerda el inicio de actuaciones previas de información, conforme al artículo 55, apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), levantándose un acta de evidencias electrónicas el 29 de agosto de 2024.

SEGUNDO. El 3 de septiembre de 2024, se remite requerimiento de información a la mercantil AVIS, siendo notificado el 10 de septiembre.

Posteriormente, el 1 de octubre se recibe la respuesta de AVIS al mencionado requerimiento.

TERCERO. Como resultado de las actuaciones previas realizadas a raíz de la denuncia recibida, el 6 de marzo de 2025 la SGIPS acuerda la incoación del expediente sancionador SAN0006/25 a la mercantil AVIS, por la potencial comisión de una infracción tipificada en el artículo 47, apartado 1, letra j) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCU), consistente en *“la introducción o existencia de cláusulas abusivas en los contratos, así como la no remoción de sus efectos una vez declarado*



judicialmente su carácter abusivo o sancionado tal hecho en vía administrativa con carácter firme”; siendo notificado en esa misma fecha.

Asimismo, el 6 de marzo se comunica a las autoridades competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, el inicio del referido procedimiento sancionador a AVIS, conforme a lo establecido en el artículo 52 bis, apartado 5 del TRLGDCU.

CUARTO. El 27 de marzo de 2025, la mercantil AVIS presenta escrito de alegaciones al referido acuerdo de inicio.

QUINTO. El 15 de septiembre de 2025, la mercantil AVIS presenta propuesta de terminación convencional, donde se compromete a reducir el importe de la comisión por gestión de multas de tráfico y a realizar las modificaciones en sus condiciones generales manifestadas con anterioridad en su escrito de alegaciones al acuerdo de inicio.

Conforme al artículo 22.1 letra f) de la LPACAP, se suspende el plazo para resolver el procedimiento sancionador, mediante Resolución de 16 de septiembre de 2025 de la SGIPS, desde la fecha de dicha resolución hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las negociaciones; siendo notificada el 18 de septiembre.

SEXTO. Como parte del proceso de terminación convencional y ante la insuficiencia de los compromisos propuestos, el 14 de noviembre de 2025 la SGIPS remite requerimiento de información a AVIS, siendo notificado el 17 de noviembre.

El 5 de diciembre de 2025, AVIS presenta escrito de alegaciones frente al citado requerimiento, donde comunica su negativa a la eliminación permanente de la cláusula relativa a la comisión por gestión de sanciones administrativas derivadas de multas de tráfico, proponiendo la reducción del importe del cargo.

En consecuencia, mediante escrito de 6 de febrero de 2026 de la SGIPS se comunica el fin de la suspensión del plazo para resolver, por no haber llegado a un acuerdo de terminación convencional, y la reanudación de la tramitación del procedimiento sancionador. Este escrito se notifica a AVIS el 9 de febrero de 2026.

SÉPTIMO. El 13 de marzo de 2026, la SGIPS dicta propuesta de resolución, notificada ese mismo día, por la que se propone la imposición, a la mercantil AVIS, de una sanción de un millón de euros (1.000.000 €) por la comisión de una infracción muy grave aplicada en su grado máximo prevista en el artículo 47.1 letra j) del TRLGDCU, por el establecimiento, en las Condiciones Generales de Alquiler, de cláusulas consideradas abusivas conforme a lo establecido en los artículos 82.1, 87.5 y 87.6 de la misma norma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49.1 letra c) del TRLGDCU, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 del ya citado TRLGDCU, consistente en la exigencia al infractor de la rectificación de los incumplimientos identificados en el expediente.

En la mencionada propuesta se otorga a la mercantil AVIS un plazo de quince días hábiles para la presentación de alegaciones y, asimismo, se le informa de la posibilidad de reconocer voluntariamente su responsabilidad y proceder al pago voluntario de la sanción en



cualquier momento anterior a la resolución, con los efectos previstos en el artículo 85 de la LPACAP.

OCTAVO. El 7 de abril de 2026, la mercantil AVIS presenta escrito de alegaciones frente a la citada propuesta de resolución de 13 de marzo.

NOVENO. El 24 de abril de 2026, con fundamento en la referida propuesta de resolución, el Secretario General de Consumo y Juego dicta resolución en el procedimiento sancionador de referencia SAN0006/25, por la que se impone la sanción en forma de multa de un millón de euros (1.000.000 €) a la mercantil AVIS, como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave prevista en el artículo 47.1 letra j) del TRLGDCU, así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50.4 de la misma norma; siendo notificada en esa misma fecha.

DÉCIMO. El 25 de mayo de 2026, [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil AVIS, interpone recurso de alzada frente a la citada resolución de 24 de abril de 2026, en el que, con base en las alegaciones que se dan por reproducidas íntegramente, solicita que “(...) *acuerde anular dicha resolución en los términos explicados a lo largo del recurso*”, así como “*la suspensión de la ejecutividad de la resolución sancionadora mientras se resuelve el presente recurso de alzada*”.

UNDÉCIMO. El 26 de mayo, la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales del Departamento remite copia del recurso interpuesto a la SGIPS, solicitando la emisión de informe y envío del correspondiente expediente. El 2 de junio se recibe el expediente administrativo y el informe sobre la solicitud de suspensión, emitido en esa misma fecha.

Posteriormente, el 26 de junio se recibe el informe, emitido ese mismo día, sobre el recurso.

DUODÉCIMO. El 30 de junio de 2026, la mercantil AVIS presenta escrito relativo al silencio administrativo en relación con la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida, siendo trasladado ese mismo día a la SGIPS por parte de la Subdirección General de Recursos y Relaciones con los Tribunales del Departamento.

A estos hechos son de aplicación los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Frente a la Resolución de 24 de abril de 2026 de la Secretaría General de Consumo y Juego, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0006/25, la mercantil AVIS interpone, el 25 de mayo, recurso de alzada.

El recurso cabe entender, por tanto, se interpone dentro del plazo de un mes que establece el artículo 122.1 de la LPACAP; por lo que procede acordar su admisión a trámite.

SEGUNDO. Conforme al artículo 121.1 de la referida LPACAP, los actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos en alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó.



Por tanto, corresponde la resolución del presente recurso al Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 por ser el superior jerárquico del Secretario General de Consumo y Juego, órgano que ha dictado la resolución que ahora se recurre en alzada, conforme al Real Decreto 209/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

TERCERO. Asimismo, el presente recurso se interpone por el titular de un derecho legítimo, estando, por tanto, facultado para ello como interesado en el procedimiento, conforme al artículo 4 de la ya citada LPACAP.

CUARTO. Entrando a conocer las alegaciones de la recurrente, la misma manifiesta su disconformidad con la resolución recurrida, reiterando los argumentos ya esgrimidos con ocasión de las alegaciones formuladas frente a la propuesta de resolución de 13 de marzo de 2026, y solicitando su anulación conforme a los artículos 47 y 48 de la LPACAP.

Con carácter previo, hay que señalar que, al objeto de evitar repeticiones innecesarias y por razones de economía procesal, deben darse por reproducidas en el presente escrito las contestaciones contenidas en el Anexo I de la resolución recurrida, realizadas por parte del órgano sancionador en respuesta a las alegaciones presentadas por AVIS con anterioridad, que esta resolución hace suyas.

No obstante, lo anterior, procedemos al análisis de las cinco alegaciones realizadas por la mercantil AVIS en su recurso.

En su alegación primera, la mercantil recurrente comienza argumentando que la cláusula por la que cobra una comisión por la gestión de sanciones de tráfico no es abusiva y que la resolución recurrida se basa en una comprensión errónea de las labores realizadas por AVIS.

A este respecto, cabe destacar que, como consecuencia de la tramitación y resolución del procedimiento sancionador que nos ocupa, han quedado constatados los siguientes hechos probados:

- Tanto en las Condiciones Generales de Alquiler, como en las Condiciones Específicas de la Oficina de Alquiler en España de la mercantil AVIS, se recoge el cargo de una comisión por la gestión de sanciones administrativas en caso de que el cliente cometa una infracción de tráfico durante el periodo de alquiler del vehículo a AVIS y la recurrente deba identificar a dicho cliente ante las autoridades administrativas.
- Esta comisión se establece en las citadas Condiciones Generales de manera obligatoria para los consumidores, siendo aplicada en cualquier caso a los clientes que han sido multados por la comisión de una infracción de tráfico, durante el periodo de alquiler del vehículo, y no han sido identificados “*in situ*” por las autoridades, de manera que es la mercantil quien recibe el requerimiento de identificación del conductor.
- El consumidor no tiene la posibilidad de no aceptar la mencionada comisión o de eliminarla de las condiciones cuando firma el contrato de alquiler del vehículo con la mercantil, constatando de nuevo el carácter obligatorio de dicho cargo.



- El cobro de la mencionada comisión se justifica por el tiempo empleado por AVIS en gestionar las multas o cargos recibidos.
- La gestión que realiza AVIS al recibir dicha sanción consiste en identificar al conductor ante las autoridades administrativas.
- De acuerdo con la documentación aportada por la ahora recurrente durante el proceso de instrucción del procedimiento sancionador, AVIS es la titular de los vehículos que son objeto de alquiler.

Una vez establecidos estos hechos, es preciso analizar cuándo se considera una cláusula abusiva conforme a la legislación vigente.

Para ello, el TRLGDCU dedica su artículo 82 a establecer el concepto de cláusula abusiva, indicando que *“se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente y todas aquellas prácticas no consentidas expresamente que, en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor y usuario, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato”*; añadiendo en su apartado 4 que *“en todo caso son abusivas las cláusulas que, conforme a lo dispuesto en los artículos 85 a 90, ambos inclusive (...), determinen la falta de reciprocidad en el contrato”*.

Asimismo, el artículo 87 del TRLGDCU establece que *“son abusivas las cláusulas que determinen la falta de reciprocidad en el contrato, contraria a la buena fe, en perjuicio del consumidor y usuario”*, refiriéndose en concreto en sus apartados 5 y 6 a *“las estipulaciones que prevean el redondeo al alza en el tiempo consumido o en el precio de los bienes o servicios o cualquier otra estipulación que prevea el cobro por productos o servicios no efectivamente usados o consumidos de manera efectiva”* y a aquellas *“estipulaciones que impongan obstáculos onerosos o desproporcionados para el ejercicio de los derechos reconocidos al consumidor y usuario en el contrato, (...) la renuncia o el establecimiento de limitaciones que excluyan u obstaculicen el derecho del consumidor y usuario a poner fin a estos contratos, así como la obstaculización al ejercicio de este derecho a través del procedimiento pactado, cual es el caso de las que prevean la imposición de formalidades distintas de las previstas para contratar o la pérdida de las cantidades abonadas por adelantado, el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente, la atribución al empresario de la facultad de ejecución unilateral de las cláusulas penales que se hubieran fijado contractualmente o la fijación de indemnizaciones que no se correspondan con los daños efectivamente causados”* (énfasis añadido).

En el caso que nos ocupa, tal como ha quedado acreditado en los hechos probados anteriores, las Condiciones Generales de Alquiler de la mercantil AVIS contienen una cláusula por la que se cobra una comisión a los consumidores, que alquilan un vehículo propiedad de dicha mercantil y cometen una infracción de tráfico durante el periodo de alquiler siendo sancionados sin ser identificados en el momento de los hechos por las autoridades, por la gestión que realiza AVIS al identificar al conductor ante las autoridades administrativas cuando recibe el documento de sanción donde se le requiere dicha identificación.



En este punto, hay que señalar que, conforme al artículo 11 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el titular de un vehículo tiene la obligación de facilitar a la Administración la identificación del conductor del vehículo en el momento de cometerse una infracción.

Por tanto, al ser los vehículos alquilados titularidad de la mercantil AVIS, es a ella a quien le corresponde la identificación del conductor cuyo alquiler estaba vigente en el momento de la infracción, por mandato legal.

Así pues, no se puede sostener que la labor de identificar al conductor que ha cometido una infracción sea una gestión o servicio que se realiza en favor del consumidor, como parte del contrato de arrendamiento de vehículo establecido entre las partes, sino que es el cumplimiento de una obligación legal que le viene impuesta a la titular del vehículo por la normativa aplicable.

Es más, en todo caso, esa identificación redunda en beneficio de la propia mercantil recurrente, ya que, si no identifica al conductor del vehículo alquilado en el momento de la infracción, sería AVIS la receptora de la sanción administrativa. Así, al realizar la gestión evita la imposición de la sanción a sí misma, tal como la propia recurrente reconoce en su recurso.

Quedando demostrado que la gestión realizada es el cumplimiento de una obligación legal y no un servicio efectivamente prestado en favor del consumidor, queda patente el carácter abusivo de la cláusula en cuestión al cumplir los requisitos del artículo 87, apartados 5 y 6, del TRLGDCU, tal como recoge la resolución recurrida en su párrafo 110: *“Ello es así puesto que la mercantil AVIS no está prestando servicio alguno al consumidor al tramitar la multa, puesto que la identificación del conductor es una obligación que la norma le impone a AVIS como titular del vehículo. Por tanto, el cumplimiento de esta obligación va en su único y exclusivo beneficio, considerando que, en caso de que no se realizara, quien resultaría sancionada sería AVIS y no el consumidor que cometió la infracción”*.

En este mismo sentido, el informe emitido el 26 de junio de 2026 por la SGIPS, con ocasión del recurso interpuesto, indica:

“Dicha gestión, en contra de lo alegado por la mercantil, no puede considerarse como un servicio prestado al consumidor, ni como una cláusula penal, puesto que la normativa impone al titular del vehículo, es decir, AVIS, la obligación de identificación al conductor. Por tanto, cuando hace dicha gestión lo hace en cumplimiento de una obligación legal propia por la que AVIS no puede imponer al arrendatario un coste adicional como si se tratara de un servicio al consumidor”.

De este modo, no ha existido una comprensión errónea de las gestiones realizadas por AVIS que haya derivado en la apreciación incorrecta de la cláusula de cobro de la comisión por gestión de sanciones administrativas como abusiva, tal como alega la recurrente, sino que esta calificación se basa en los hechos probados y en la aplicación de la normativa correspondiente a los mismos.

Adicionalmente, hay que recordar que la existencia de la comisión y su cobro a los consumidores que son sancionados por cometer una infracción de tráfico durante el alquiler del vehículo y cuya identificación es requerida a AVIS por las autoridades administrativas es un hecho



no discutido y aceptado por la propia recurrente. Asimismo, la recurrente no discute que la gestión que realiza en ese caso es la identificación del conductor ante la autoridad competente, en cumplimiento del artículo 11 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

Por tanto, difícilmente pueden interpretarse de manera errónea estos hechos y, al aplicar sobre los mismos el TRLGDCU, el resultado es la conclusión inevitable del carácter abusivo de la cláusula en cuestión.

En consecuencia, la alegación presentada por la recurrente debe ser desestimada.

En segundo lugar, como continuación de su alegación primera, la recurrente manifiesta que la comisión por la gestión de sanciones administrativas tiene su fundamento en la obligación del arrendatario de utilizar el vehículo alquilado como un diligente padre de familia, conforme al artículo 1555 del Código Civil, puesto que incurrir en una infracción de tráfico constituye un incumplimiento contractual de la obligación de uso diligente del vehículo.

A este respecto, hay que señalar que la obligación principal del consumidor en un contrato de arrendamiento de vehículo consiste en el pago del precio por el alquiler del vehículo y su devolución en correctas condiciones.

El respeto y cumplimiento de la normativa de circulación es una obligación legal de todos los conductores de vehículos, que no deriva en ningún caso de contratos particulares de arrendamiento o uso de vehículos, sino de un imperativo legal. Siendo esto así, la infracción de la normativa de circulación supone un incumplimiento de una obligación legal determinada por la normativa aplicable al conjunto de los conductores, cuyo control e imposición de sanciones corresponde únicamente a las autoridades administrativas competentes.

Por tanto, la mercantil recurrente no puede atribuirse la función de velar por la seguridad vial y el cumplimiento de la normativa de tráfico mediante la pretendida vinculación del respeto a la legalidad vigente, en materia de circulación y seguridad vial, con el cumplimiento de las obligaciones de un contrato particular de arrendamiento de vehículo.

Es más, aún en el supuesto de que una infracción de tráfico constituyese un cumplimiento defectuoso o incumplimiento contractual del arrendatario por no haber utilizado el vehículo alquilado con la diligencia debida, tal como alega la recurrente, si el vehículo no ha sufrido daños, no ha sido inmovilizado y ha sido devuelto al arrendador en correctas condiciones, la sola infracción de tráfico no genera por sí misma daños y perjuicios susceptibles de ser indemnizados al arrendador; máxime cuando es el sujeto infractor o arrendatario quien abona o recurre la multa, siendo su identificación el único trámite realizado por el arrendador, en este caso, por mandato legal.

Adicionalmente, cabe añadir que, aunque un contrato de arrendamiento se rige por el Código Civil, ello no excluye que dicho contrato está sujeto al resto de normas que le sean de aplicación, entre ellas, la legislación en materia de consumo que permite la revisión y control de cláusulas contractuales que afectan a los consumidores y usuarios, con el fin de evitar su carácter abusivo, y que supone un límite legal a la libertad de pactos entre las partes.



En relación con esta segunda manifestación de la recurrente, la mercantil AVIS continua su alegación primera indicando que, además, la cláusula por la que se establece el cobro de una comisión por la gestión de sanciones administrativas debe ser considerada una cláusula penal, cuya finalidad es proteger un derecho legítimo del arrendador, esto es, la preservación de su flota de vehículos y de su capacidad operativa.

Con carácter previo, hay que recordar que la cláusula penal, regulada en los artículos 1152 a 1155 del Código Civil, se contempla como una estipulación vinculada al cumplimiento de la obligación principal del contrato, mediante la cual se establece de antemano una sanción o multa en caso de incumplimiento de dicha obligación principal, con un fin disuasorio.

Asimismo, el Tribunal Supremo ha establecido, en su sentencia 485/2021, de 5 de julio de 2021, que la *“cláusula penal desempeña una función liquidatoria y de garantía del cumplimiento de la obligación principal a la que va ligada”*.

En el caso que nos ocupa, la cláusula sobre la comisión por la gestión de sanciones no sólo no está vinculada al cumplimiento de la obligación principal del contrato de arrendamiento, esto es, el pago del alquiler junto con la devolución del vehículo alquilado en una condición correcta, sino que, tal como se recoge en los hechos probados, se fundamenta en el tiempo invertido por AVIS en la realización de una gestión que viene impuesta por imperativo legal, siendo esta la identificación del conductor en caso de infracción.

De esta manera, el objetivo y función de la cláusula es el cobro por la gestión que la mercantil AVIS realiza cuando recibe una sanción administrativa como consecuencia de una infracción cometida con uno de los vehículos de su titularidad; gestión que, como ya se ha indicado, consiste en la identificación del conductor y viene impuesta por la normativa de circulación a todos los propietarios de vehículos.

Por tanto, no está ligada de ninguna manera al cumplimiento de la obligación principal del contrato, requisito necesario para ser considerada una cláusula penal, sino que su existencia se debe a que AVIS quiere percibir un cobro por el tiempo empleado en la identificación del conductor, como si fuese un servicio prestado al consumidor.

Aquí interesa poner de manifiesto que, si la cláusula de la comisión por la gestión de sanciones es un cobro por el tiempo empleado por AVIS en un servicio prestado al consumidor, tal como alega la recurrente, esto es incompatible con que pueda ser considerada una cláusula penal. No puede ser al mismo tiempo cobro por un servicio y cláusula penal.

En cualquier caso, no se produce un incumplimiento del contrato de arrendamiento de vehículo por la comisión de una infracción de tráfico, al no ser parte del objeto del contrato ni estar vinculado al mismo. Lo que se produce es un incumplimiento de la normativa de circulación y seguridad vial, que es sancionado por la autoridad correspondiente.

A mayor abundamiento, la cláusula controvertida tampoco tiene un carácter disuasorio con el fin de evitar la comisión de infracciones de tráfico, sino que, tal como ha indicado la propia recurrente, con ella ejerce su derecho a proteger su flota de vehículos y su capacidad operativa.

Por todo lo expuesto, queda claro que el cobro de la comisión por gestión de sanciones no cumple los requisitos para ser considerada una cláusula penal.



En este sentido, el ya citado informe de la SGIPS de 26 de junio de 2026 concluye:

“En ningún caso puede considerarse como cláusula penal el cobro por la gestión de la tramitación de una multa por infracción de tráfico, puesto que (...) el consumidor o usuario que alquile un vehículo con AVIS, en caso de que fuese sancionado por la comisión de una infracción de tráfico, no estaría realizando un incumplimiento contractual alguno con la mercantil AVIS, puesto que el servicio prestado por la misma es el de alquiler de un vehículo.

El incumplimiento sería, en todo caso de la normativa de tráfico y es por ello por lo que se impone una sanción por la autoridad competente para ello, que evidentemente no es AVIS.

(...) Por tanto, la mera gestión de realizar la identificación del conductor del vehículo alquilado y que ha sido sancionado no está vinculada a la prestación de la obligación principal del contrato, sino que es resultado del cumplimiento de una obligación de carácter legal”.

La recurrente continua su alegación primera, indicando que la declaración de abusividad “*per se*” de la cláusula es contraria a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, y que además vulnera la presunción de inocencia prevista en el artículo 24, apartado 2, de la Constitución Española por invertir la carga de la prueba en un procedimiento sancionador.

A este respecto, hay que señalar que la Directiva 93/13/CEE ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico español a través de distintas normas, que en la actualidad conforman el TRLGDCU, ya que las directivas europeas no son de directa aplicación a los Estados miembros, siendo necesaria su incorporación al derecho nacional.

En este sentido, si la calificación de una cláusula como abusiva “*per se*” fuera contraria a la Directiva 93/13/CEE, también lo sería respecto a la legislación nacional que la ha traspuesto, y no sólo no es este el caso, sino que se ha sancionado a AVIS con base en el propio TRLGDCU.

Esta Directiva ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico, como es obligación de todos los estados miembros y, además, el legislador español ha optado por mejorar el mínimo común establecido por la Directiva 93/13/CEE para otorgar una especial protección a los consumidores, reconocida en el artículo 8.1 letra b) del TRLGDCU.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que la protección prevista en la Directiva 93/13/CEE y que ha sido incorporada a nuestro ordenamiento jurídico en virtud de los artículos 80 y siguientes del TRLGDCU, se basa en la idea de que el consumidor se halla en situación de inferioridad respecto al profesional, en lo referido tanto a la capacidad de negociación como al nivel de información, situación que le lleva a adherirse a las condiciones redactadas de antemano por el profesional sin poder influir en el contenido de éstas.

Por este motivo, el TRLGDCU recoge una serie de cláusulas en los artículos 85 a 90, conocidas coloquialmente como “*cláusulas negras*”, que se consideran abusivas “*per se*”, esto es, por su mera existencia.

En el caso que nos ocupa, el carácter abusivo de la cláusula controvertida deriva de su encaje en el supuesto previsto en el artículo 82, apartado 1, en relación con el artículo 87,



apartados 5 y 6 del TRLGDCU, sienta este uno de los casos considerados por la norma como abusivos “*per se*”.

En consecuencia, no puede acogerse la alegación realizada por la mercantil AVIS, puesto que la calificación como cláusula abusiva “*per se*” es conforme a la normativa nacional y europea.

Siguiendo el razonamiento expuesto por la recurrente en su alegación primera, la mercantil AVIS refiere en el apartado e), que el Consejo de Estado italiano ha dictado varias sentencias por las que anulaba las resoluciones de la AGCM que declaraban abusivas cláusulas de gestión de multas en contratos de alquiler de vehículos.

A este respecto, el mencionado informe de 26 de junio de 2026, emitido por la SGIPS, concluye:

“Por último, en relación con la mención a las sentencias del Consiglio di Stato italiano por las que anula las resoluciones de la AGCM, procede señalar que tales resoluciones no constituyen un antecedente para el presente caso. En las referidas sentencias del Consiglio di Stato italiano, en unos casos se anula la multa por motivos relativos a la instrucción, por no haberse probado la desproporcionalidad de la cláusula controvertida con relación al coste del servicio. En otras ocasiones, en contra de lo alegado por AVIS, el Consiglio di Stato, como es el caso de su pronunciamiento n. 9659/2024 (Sez. VI, 3 diciembre), declara la cláusula abusiva según arts. 33.1.f, 34 y 37-bis del Codice del Consumo, rebaja la multa de la AGCM también por cuestiones empíricas, pero sin cuestionar el carácter abusivo de la cláusula”.

En cualquier caso, en el supuesto que nos ocupa, la desproporción o no del coste del servicio no es relevante, puesto que no es el fundamento jurídico de la resolución, siendo este que la identificación del conductor en caso de la comisión de infracciones de tráfico durante el alquiler del vehículo a AVIS no se puede considerar un servicio prestado al consumidor, puesto que es una obligación legal de la recurrente.

Finalmente, en el último apartado de la alegación primera planteada por la mercantil AVIS, la recurrente manifiesta que el cobro de una comisión por la gestión de las sanciones administrativas es una práctica uniforme del mercado, sosteniendo que los principales competidores de AVIS cobran comisiones de importe equivalente.

Difícilmente puede sostenerse este argumento, puesto que el hecho de que una actuación sea práctica habitual en el mercado no la convierte en lícita, siendo totalmente irrelevante para la consideración de la cláusula controvertida como abusiva que otras empresas dedicadas al alquiler de vehículos la incluyan en sus contratos con un importe similar.

Una cláusula se considera abusiva o no en función de su conformidad con la legislación de protección a los consumidores y usuarios, no por la extensión de su uso en el sector. En caso contrario, se estaría manteniendo que la extensión de una práctica en el mercado determina la legalidad de dicha práctica sin aplicación de la normativa vigente.

En todo caso, tal como indica la resolución recurrida, *“la existencia de estas cláusulas en las condiciones generales de contratación de otras empresas podría dar lugar a la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, pero no afectaría a la tramitación y resolución del presente procedimiento”.*



En consecuencia, por todo lo expuesto, sólo cabe desestimar la totalidad de la alegación primera presentada por la mercantil AVIS.

QUINTO. En su alegación segunda, la recurrente AVIS reitera los argumentos ya esgrimidos con ocasión de las alegaciones formuladas frente a la propuesta de resolución y que fueron contestados en el Anexo I de la resolución recurrida; respuesta que, tal como se ha indicado previamente, esta resolución hace propia y debe tenerse aquí por reproducida con el fin de evitar repeticiones innecesarias y habida cuenta del principio de economía procesal.

Aún así, vamos a abordar algunos elementos expuestos por la mercantil AVIS en esta alegación.

La recurrente manifiesta que la recalificación de la infracción cometida de grave, en el acuerdo de inicio, a muy grave, en la propuesta de resolución, se ha realizado sin la aparición de algún hecho o elemento novedoso durante la tramitación del procedimiento que justifique el cambio de calificación de la infracción y, en consecuencia, la elevación de la sanción. Refiere que el único hecho acaecido en ese tiempo ha sido la negociación de una terminación convencional, que no tuvo éxito por el rechazo de AVIS a eliminar la cláusula controvertida.

En primer lugar, es necesario recordar que, conforme al artículo 64, apartado 2 letra b) de la LPACAP, el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador debe contener, al menos, *“los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción”*, puesto que el acuerdo de inicio sirve como acto de apertura del proceso de investigación necesario para determinar la realidad de los hechos que pueden ser constitutivos de infracción administrativa.

De esta manera, una vez iniciado el procedimiento, y de acuerdo con el artículo 75, apartado 1 de la LPACAP, la Administración debe llevar a cabo *“los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”*.

Es por ello por lo que, una vez finalizado todo el proceso de instrucción e investigación de los hechos, la ley reserva para la propuesta de resolución la determinación de los hechos probados y, por tanto, su posterior calificación y, en su caso, sanción, puesto que es sólo en ese momento, una vez llevada a cabo la investigación, cuando se puede conocer la realidad exacta de los hechos y no antes.

Por este motivo, el artículo 89, apartado 3, de la LPACAP establece que *“en la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos que se consideran probados y su exacta calificación jurídica, se determinará la infracción que, en su caso, aquellos constituyan, la persona o personas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad y no se haga uso de la facultad prevista en el apartado primero, la propuesta declarará esta circunstancia”*.

El hecho de que este precepto incluso prevea la posibilidad de que en la instrucción del procedimiento se determine la no existencia de infracción es una prueba de que la existencia o no



de los hechos sólo puede establecerse después de la investigación y, por tanto, en la propuesta de resolución, que puede tanto confirmar o no los datos que motivan el acuerdo de inicio, como agravar o atenuar su calificación.

De este modo, el hecho de que la propuesta de resolución del procedimiento sancionador abierto a AVIS, así como la resolución recurrida, califiquen la infracción cometida como muy grave y, en consecuencia, eleven la sanción, mientras que en el acuerdo de inicio se calificaba como grave, nada tiene que ver con la terminación convencional propuesta por AVIS y que finalizó sin éxito. La citada recalificación simplemente es el resultado de la tramitación normal de un procedimiento sancionador conforme a la legislación aplicable, tal como se ha expuesto.

A este respecto, hay que añadir que no es necesario que durante la instrucción aparezcan elementos novedosos para que en una propuesta de resolución se determinen los hechos probados y se califiquen de manera diferente a la expuesta en el acuerdo de inicio, puesto que, de nuevo, esto responde a la necesaria investigación y tramitación del procedimiento.

Lo que la Ley exige es que, tanto la propuesta de resolución, como la resolución de un procedimiento sancionador estén debidamente motivadas, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, conforme al artículo 35, apartado 1 letra h) de la LPACAP; requisito que la resolución recurrida cumple sin ningún género de dudas.

Así, la citada resolución recurrida, a la vista de los hechos probados, constata la existencia de una infracción del artículo 47, apartado 1 letra j), del TRLGDCU debido al establecimiento en las Condiciones Generales de alquiler de cláusulas consideradas abusivas conforme a lo establecido en los artículos 82.1, 87.5 y 87.6, a tenor de lo dispuesto en el artículo 49.1 letra c) del TRLGDCU.

Esta infracción que recoge el artículo 47.1 letra j), del TRLGDCU, es calificada como grave por el artículo 48, apartado 2 letra b), que establece que *“las infracciones de los apartados d), e), h), j), l), o), r) y s) se calificarán como graves, salvo que tengan la consideración de muy graves de acuerdo con el apartado tercero de este artículo”*; por lo que el punto de partida en la calificación de la citada infracción viene determinado directamente por la norma aplicable, que además añade la posibilidad de que se convierta en muy grave si concurren una serie de circunstancias previstas en el artículo 48, apartado 3, del TRLGDCU.

Por tanto, las agravantes reguladas en el artículo 48.3 del TRLGDCU se emplean para pasar la calificación de grave a muy grave. En ningún caso, se han utilizado estas agravantes para elevar la infracción de leve a grave, y de nuevo de grave a muy grave, tal como alega la recurrente en su escrito; cosa imposible puesto que, como se ha expuesto, la infracción recogida en el artículo 47.1, letra j) ya es calificada como grave desde el inicio por la norma aplicable.

En este sentido, tanto la propuesta de resolución como la resolución recurrida han motivado de manera extensa que, en el caso que nos ocupa, concurren las circunstancias agravantes previstas en la letra c) del referido artículo 48, apartado 3, del TRLGDCU, esto es, *“cometerse con incumplimiento total de los deberes impuestos o con una habitualidad, duración u otras circunstancias cualitativas o cuantitativas que impliquen desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por esta Ley”*, lo que supone la elevación de la calificación de la infracción cometida por la mercantil AVIS a muy grave.



En concreto, concurre la agravante de habitualidad, puesto que la infracción cometida por la mercantil AVIS se ha mantenido de forma prolongada. Esto ha quedado demostrado, puesto que la cláusula controvertida ya fue declarada abusiva por la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Vitoria-Gasteiz 99/2020, de 22 de septiembre (recurso 13/2020) (en adelante, Sentencia de Vitoria), por la que se estima la acción de cesación presentada por la Asociación de Consumidores y Usuarios Vascos EKA-ACUV y se declara la nulidad de pleno derecho, por su carácter abusivo, de las cláusulas por las que AVIS cobra una comisión por la gestión de multas, una comisión por la gestión de gastos y una comisión por ponerse en contacto con el cliente, incluidas en las condiciones generales de alquiler que emplea la mercantil.

Así, esta Sentencia de Vitoria ya había declarado el carácter abusivo de la cláusula controvertida y, por tanto, su nulidad de pleno derecho, condenando a la mercantil AVIS *“a eliminar de sus condiciones generales las declaradas nulas en esta sentencia, a no aplicarlas en los contratos en vigor y a no utilizarlas en los futuros”*.

Esta sentencia no fue recurrida por la mercantil AVIS, por lo que es ejecutiva.

En consecuencia, el hecho de que la cláusula controvertida ya haya sido declarada abusiva por la Sentencia de Vitoria sirve como prueba de dos circunstancias diferentes.

Por un lado, queda acreditada la agravante de habitualidad, ya que dicha cláusula lleva en vigor, al menos, desde el planteamiento de la acción de cesación que inicia el proceso que, posteriormente, finaliza con la Sentencia de Vitoria y el establecimiento del carácter abusivo.

Y, por otro lado, esta sentencia y su fallo condenatorio también sirven para constatar que concurren circunstancias que implican un desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por el TRLGDCU, tal como exige el artículo 48.3 letra c) de la misma norma, puesto que la mercantil AVIS no sólo no ha cumplido lo ordenado por el juzgado en la Sentencia de Vitoria, sino que ha actuado, a sabiendas, en contra de esa condena.

Tal como se ha expuesto, mediante la Sentencia de Vitoria se condena a AVIS a eliminar de sus condiciones generales las cláusulas de cobro de una comisión por la gestión de multas, una comisión por la gestión de gastos y una comisión por ponerse en contacto con el cliente, a eliminarlas también de sus contratos en vigor y a no utilizarlas en el futuro.

Como ha quedado acreditado en los hechos probados, la mercantil AVIS continúa utilizando las mencionadas cláusulas, en contra de la condena recibida y, de hecho, su conducta ha obligado a la misma asociación que presentó la acción de cesación ante el Juzgado, dando lugar a la Sentencia de Vitoria, a presentar la denuncia ante la DGC que ha iniciado el procedimiento sancionador cuya resolución ahora es objeto de recurso.

Este incumplimiento flagrante de lo ordenado en la sentencia, unido a la continuidad en la práctica por parte de AVIS, que pese a la condena que le obliga a la eliminación de una cláusula declarada abusiva y nula de pleno derecho, opta por mantener la misma en sus condiciones generales, siendo, por tanto, consciente de estar realizando una práctica contraria al TRLGDCU, cobrando por un servicio no prestado a los clientes, es prueba suficiente del referido desprecio manifiesto de los intereses públicos protegidos por el TRLGDCU.

En este mismo sentido, el ya referido informe de la SGIPS, de 26 de junio de 2026, señala:



“Al mantener la citada cláusula declarada abusiva en las condiciones generales, AVIS está irrogando un perjuicio a sabiendas a los consumidores y, generando, por otro lado, un enriquecimiento injusto para la empresa. Ello pone de manifiesto el absoluto desprecio por los intereses generales protegidos por la ley y una desobediencia al poder judicial por no ejecutar una sentencia que, como consecuencia de que no fue recurrida, es ejecutiva”.

En consecuencia, concurre la circunstancia agravante prevista en el artículo 48.3, del TRLGDCU, determinando la calificación como muy grave de la infracción contemplada en el artículo 47.1 letra j) de la misma norma, cuya calificación de partida como grave viene determinada por el artículo el artículo 48.2 letra b), siendo susceptible de ser elevada a muy grave, como ocurre en el caso que nos ocupa.

Por último, cabe hacer una breve referencia al principio de proporcionalidad que debe regir todo procedimiento sancionador, conforme al artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que en su apartado 2 indica que *“el establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas”.*

En el mismo sentido, en materia de derechos de los consumidores y usuarios, el artículo 49, apartado 1, del TRLGDCU prevé expresamente que *“la imposición de sanciones deberá garantizar, en cualquier circunstancia, que la comisión de una infracción no resulte más beneficiosa para la parte infractora que el incumplimiento de las normas infringidas”.*

En aplicación de estos preceptos, la resolución recurrida impone la sanción en su grado máximo, junto con una sanción accesoria que conlleva la eliminación de la cláusula controvertida, realizando una valoración y fundamentación relativa a la graduación de la mencionada sanción (contenida en los párrafos 181 a 229 de la resolución recurrida), que esta resolución hace suya a efectos de evitar repeticiones innecesarias.

Por todo lo expuesto, no cabe apreciar la alegación segunda de la recurrente, ya que la calificación como muy grave de la infracción cometida por AVIS es la consecuencia de la aplicación de la normativa correspondiente.

SEXTO. Respecto a la alegación tercera de la recurrente, la mercantil AVIS aduce que la resolución recurrida carece de motivación respecto a la agravación con base en los motivos recogidos en las letras a) y b) del artículo 48, apartado 3, del TRLGDCU, reproduciendo, de nuevo, de manera casi literal los argumentos ya formulados ante la propuesta de resolución, por lo que, de nuevo, con el fin de evitar repeticiones innecesarias, se da aquí por reproducida la fundamentación contenida al respecto en la resolución recurrida.

No obstante, es preciso señalar que, tal como se ha expresado en el fundamento jurídico anterior, la infracción prevista en el artículo 47.1 letra j) del TRLGDCU es calificada directamente como grave por el artículo 48.2 letra b) de la misma norma, siendo elevada su calificación a muy grave por la concurrencia de las circunstancias previstas en la letra c) del referido artículo 48.3, del TRLGDCU.



Por tanto, las circunstancias previstas en las letras a) y b) del mismo artículo 48.3 del TRLGDCU no han sido tenidas en cuenta como agravantes para elevar la calificación de la infracción.

En este sentido, el citado informe de 26 de junio de 2026, emitido por la SGIPS, refiere:

“En el presente expediente, la única circunstancia agravante recogida en el artículo 48.3 del TRLGDCU que se tuvo en cuenta en la Propuesta de Resolución para calificar la infracción como muy grave es la recogida en la letra c) del mencionado artículo. (...)

Adicionalmente, las circunstancias agravantes del artículo 48.3 letras a) y b) del TRLGDCU no han podido tenerse en cuenta para agravar la infracción al no concurrir en todos sus elementos”.

En cambio, las circunstancias previstas en el artículo 48.3 letras a) y b) del TRLGDCU sí han sido tenidas en cuentas para graduar la sanción dentro de los mínimos y máximos establecidos, conforme al artículo 49, apartado 2, del TRLGDCU; aspecto que ha sido debidamente motivado en la resolución recurrida (párrafos 184 a 209), tal como exige el artículo 35.1 letra h) de la LPACAP.

Por tanto, una vez más, esta resolución hace suya la respuesta dada en el Anexo I de la resolución recurrida, puesto que, tal como concluye el mencionado informe de la SGIPS de 26 de junio de 2026:

“Al contrario de lo manifestado por la mercantil, la respuesta dado en el Anexo I de la Resolución resulta motivada, puesto que aunque se reproduzcan argumentos similares a los expuestos en la Propuesta de Resolución, se especifica de forma clara y suficiente la identificación de las circunstancias agravantes del artículo 48, apartado 3, letras a) y b) del TRLGDCU explicando los motivos que las justifican y por qué concurren en cada caso; cuestión distinta es que la respuesta dada a las mismas no sea compartida con la mercantil”.

Así pues, respecto a la graduación de las sanciones, el artículo 49.2, del TRLGDCU establece que “para determinar, dentro de los mínimos y máximos establecidos, el importe de la multa correspondiente a cada infracción, se atenderá especialmente a la concurrencia de alguna de las circunstancias de los apartados 3 o 4 del artículo anterior que no hubieran podido ser tenidas en cuenta para alterar la calificación de la infracción o que no se dieran con todos sus requisitos, además de la naturaleza de la infracción, el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, el carácter continuado de la infracción, el número de consumidores afectados, el nivel de los daños y perjuicios que hayan sufrido, las sanciones impuestas por la misma infracción a su autor en los Estados miembros en casos transfronterizos así como el volumen de negocio anual o cualquier otro indicador de su capacidad económica”.

Como ya hemos indicado, en el caso que nos ocupa y a efectos de la graduación de la sanción, en primer lugar, se ha apreciado la concurrencia de la circunstancia recogida en el artículo 48.3 letra a) del TRLGDCU, relativa a que la infracción se haya cometido *“aprovechando situaciones de necesidad de determinados bienes, productos o servicios de uso o consumo ordinario y generalizado”.*

Esto es así, puesto que el servicio de alquiler de vehículos o *“rent a car”* es un servicio necesario y esencial para el turismo. El turista que llega a nuestro país necesita desplazarse y no



puede defenderse que el transporte público cubra esa necesidad de forma completa por diferentes motivos de horarios, acceso a ciertas zonas o simplemente inexistencia del mismo.

Es más, el carácter imprescindible del servicio de alquiler de vehículos se manifiesta claramente en el caso de determinados destinos que perderían gran parte de su atractivo turístico si ese servicio no existiera, siendo el alquiler de vehículos una parte estructural del modelo turístico en ciertas zonas.

Por ello, a pesar de que el servicio de alquiler de vehículos no se considera de uso o consumo ordinario y generalizado, es completamente esencial en el ámbito turístico para garantizar la movilidad de los consumidores y el ejercicio efectivo del derecho a libre circulación del turista.

De esta manera, la circunstancia prevista en la letra a) del artículo 48.3 del TRLGDCU no se pudo aplicar como agravante de la infracción, dado que no todos los consumidores que usan el servicio de alquiler de vehículos son turistas, pero sí debe ser tenida en cuenta en la graduación de la sanción por el carácter necesario de este servicio en el contexto turístico.

En segundo lugar, también concurre la circunstancia prevista en el artículo 48.3 letra b) del TRLGDCU, que se refiere a que la infracción se haya realizado *“explotando la especial inferioridad, subordinación o indefensión de determinados consumidores o grupos de ellos”*.

En este sentido, el turista es un consumidor vulnerable debido a su falta de conocimiento del ordenamiento jurídico aplicable en el entorno donde viaja, acompañado muchas veces de desconocimiento del idioma, por lo que queda expuesto en una situación de inferioridad respecto de la mercantil, exacerbada por la necesidad del turista de alquilar un vehículo.

De nuevo, esta circunstancia no se ha empleado como agravante de la infracción, ya que no todos los usuarios del servicio de alquiler de vehículo son turistas y, por tanto, consumidores vulnerables; pero sí representan una gran mayoría, por lo que la letra b) del artículo 48.3 del TRLGDCU debe ser valorada para la graduación de la sanción.

Adicionalmente, cabe poner de manifiesto que también ha quedado acreditada la concurrencia de varias circunstancias previstas en el artículo 49.2, del TRLGDCU, fundamentando la imposición de la sanción en su grado máximo, tales como la culpabilidad y la intencionalidad.

A este respecto, el ya citado informe de 26 de junio de 2026, emitido por la SGIPS, recoge:

“(…) la culpabilidad ha quedado acreditada por el hecho de que la mercantil es perfectamente conocedora de que la imposición de una comisión por la gestión de la multa de tráfico constituye una práctica abusiva, puesto que previamente dicha cláusula fue objeto de una acción de cesación contra ella misma obligándose por el tribunal resolutor a la eliminación de la cláusula de sus contratos tras la declaración de nulidad de esta.

Asimismo, tal y como se refleja en la Resolución, esta mercantil ha mostrado una clara intencionalidad en seguir cometiendo la infracción, puesto que, siendo perfectamente conocedora del carácter abusivo de la misma, la intencionalidad se desprende de una voluntad clara de no cumplir con el mandato judicial al ser declaradas las cláusulas abusivas (...). AVIS se ha negado a



retirar la cláusula por la que se impone un cargo al cliente por un servicio no prestado efectivamente desobedeciendo la orden del juez”.

Por último, para finalizar su alegación tercera, la mercantil AVIS aduce que su conducta colaboradora con el procedimiento excluye la calificación de la infracción como muy grave y la imposición de la sanción en su grado máximo, citando como ejemplos de su actuación: *“respuesta íntegra al requerimiento de información”, “cumplimiento voluntario de la Sentencia de Vitoria sin recurso”, “modificación proactiva de las condiciones generales antes de proponer la terminación convencional” y “propuesta de terminación convencional con reducción adicional voluntaria”.*

En primer lugar, es necesario indicar, como ya lo hizo la resolución recurrida, que la supuesta colaboración de la recurrente es cuestionable, más aún teniendo en cuenta los cuatro ejemplos que cita como prueba de ello.

Así, la respuesta al requerimiento de información se realiza en cumplimiento de un deber legal de la mercantil con la Administración, cuyo incumplimiento o cumplimiento defectuoso podía ser sancionado conforme al artículo 47.1 del TRLGDCU, por lo que difícilmente puede considerarse una muestra de colaboración voluntaria por parte de AVIS.

Respecto al cumplimiento voluntario de la Sentencia de Vitoria sin recurso, lo único correcto de esa afirmación, conforme a los hechos acreditados, es que AVIS no presentó recurso frente a dicha sentencia, lo que la convierte en ejecutiva.

Sin embargo, tal como ya hemos expuesto, esta sentencia condenaba a la mercantil AVIS *“a eliminar de sus condiciones generales las declaradas nulas en esta sentencia, a no aplicarlas en los contratos en vigor y a no utilizarlas en los futuros”*, cosa que AVIS no ha cumplido, puesto que ha mantenido la cláusula de cobro de una comisión por la gestión de sanciones en sus Condiciones Generales. El hecho de que haya disminuido el importe que cobra en virtud de la citada cláusula es irrelevante, ya que la Sentencia de Vitoria ordenaba la eliminación de la cláusula controvertida.

En relación con los dos últimos ejemplos de colaboración, referidos a la modificación proactiva de las condiciones generales y la propuesta de terminación convencional con la reducción del importe de la cláusula, la cuestión nuclear es la misma que en el párrafo anterior.

La cláusula de cobro de una comisión por la gestión de sanciones ya ha sido declarada previamente abusiva y, por tanto, nula de pleno derecho, por la Sentencia de Vitoria, condenando a su eliminación de las condiciones generales y contratos presentes y futuros. Por tanto, cualquier actuación que no consista en la eliminación de la citada cláusula no puede considerarse “colaboradora”, puesto que la mercantil AVIS está ignorando una condena ejecutiva que debió haber sido cumplida y, no sólo está desobedeciendo el mandato judicial, sino que ha continuado cometiendo una infracción prevista en el TRLGDCU a sabiendas.

En consecuencia, la recurrente pretende disfrazar su conducta como colaboradora por haber reducido el importe de la comisión y por haber modificado la cláusula (modificación, además, realizada después de habersele notificado el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador), cuando, a la vista de los hechos probados, la realidad es que su comportamiento refleja una falta de respeto hacia la normativa vigente en materia de protección a los derechos de consumidores y usuarios.



Por todos los motivos expuestos, no cabe sino desestimar la alegación tercera presentada por la recurrente AVIS.

SÉPTIMO. En su alegación cuarta, la recurrente manifiesta que, tras la Sentencia de Vitoria, AVIS removi6 los efectos abusivos de la cláusula. Añade que la Administración no tiene competencia para ejecutar resoluciones de la jurisdicción civil, correspondiendo esta únicamente a los jueces y tribunales conforme al artículo 117.3 de la Constitución Española.

En este sentido, efectivamente la ejecución de las sentencias civiles corresponde exclusivamente a los 6rganos judiciales civiles, tal como establece la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Sin embargo, esta cuesti6n es irrelevante en el presente caso, puesto que la Administración no est6 ejecutando la Sentencia de Vitoria a trav6s del procedimiento sancionador que ha concluido con la resoluci6n recurrida, sino que est6 ejerciendo la potestad sancionadora propia que le corresponde, conforme al art6culo 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de R6gimen Jur6dico del Sector P6blico; cumpliendo, adem6s, en el caso concreto que nos ocupa, el mandato del art6culo 51 de la Constituci6n Espa6ola que determina que *“los poderes p6blicos garantizar6n la defensa de los consumidores y usuarios”*.

En esta alegaci6n cuarta, la mercantil AVIS plantea toda una ficci6n jur6dica, manifestando que, tras la Sentencia de Vitoria, han desaparecido los efectos abusivos de la cláusula controvertida debido a la reducci6n del precio cobrado por la comisi6n de gesti6n de sanciones, que ha pasado de 42,35 euros a 33,88 euros, y que, por tanto, la cláusula que se declara abusiva mediante la resoluci6n recurrida ya no es la misma que fue considerada abusiva por la Sentencia de Vitoria, por lo que la resoluci6n recurrida estar6 vulnerando los principio de legalidad y tipicidad, y el derecho a la intangibilidad, invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales.

La realidad, tal como ha quedado acreditada en los hechos probados y que hemos repetido en diferentes ocasiones en la presente resoluci6n, es que la Sentencia de Vitoria declara como abusivas y nulas de pleno derecho las cláusulas por las que AVIS cobra una comisi6n por la gesti6n de multas, una comisi6n por la gesti6n de gastos y una comisi6n por ponerse en contacto con el cliente, incluidas en sus condiciones generales de alquiler; condenando a la mercantil AVIS *“a eliminar de sus condiciones generales las declaradas nulas en esta sentencia, a no aplicarlas en los contratos en vigor y a no utilizarlas en los futuros”*.

Por lo tanto, en ning6n caso una reducci6n del precio de la comisi6n que AVIS cobra por la gesti6n de sanciones, de 42,35 euros a 33,88 euros, puede considerarse como el cumplimiento del mandato judicial, ni como una remoci6n de efectos abusivos, ya que 6nica y exclusivamente la eliminaci6n de la cláusula controvertida supone el cumplimiento efectivo de la Sentencia de Vitoria.

A este respecto, el informe de 26 de junio de 2026, emitido por la SGIPS, con ocasi6n del recurso interpuesto, indica:

“AVIS no ha removido los efectos de la cláusula como pretende hacer ver al indicar que ha reducido la cuantía que cobra por la gesti6n de las multas de tr6fico. Queda claro que en dicha Sentencia se condenaba a AVIS a eliminar la cláusula declarada abusiva, entre las que se



encuentra el cobro por la gestión de la tramitación de multas de tráfico, no se indicaba que con la reducción del importe cobrado por esta gestión se estuviera cumpliendo dicha Sentencia”.

Por último, tampoco puede sostenerse, como pretende la recurrente, que, por la simple reducción de precio de 42,35 euros a 33,88 euros, la cláusula objeto del procedimiento sancionador que finaliza con la resolución recurrida sea diferente de la declarada abusiva y nula por la Sentencia de Vitoria.

Asimismo, hay que recordar que el artículo 83 del TRLGDCU establece que *“las cláusulas abusivas serán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas”*, por lo que en el momento en que se declara su carácter abusivo, la cláusula es nula, sin que pueda ser reescrita con un precio inferior pretendiendo ejercer la ficción jurídica de que así se trata de una estipulación distinta.

De este modo, no se vulneran de ninguna manera los principios de legalidad y tipicidad, puesto que la resolución recurrida contiene una exposición fáctica detallada donde se reflejan los hechos que han resultado probados durante la instrucción del procedimiento sancionador, así como su correspondiente valoración jurídica, quedando acreditada la infracción del artículo 47.1 letra j) del TRLGDCU.

De igual modo, tampoco se está vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española, en su dimensión de intangibilidad, invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales, que garantiza que las resoluciones judiciales no pueden ser alteradas, revisadas o dejadas sin efecto fuera de los cauces legalmente previstos.

En el caso que nos ocupa, como ya se ha indicado, la Administración está actuando en el ejercicio de la potestad sancionadora que le es propia, sin modificar, revisar o contradecir el fallo de la Sentencia de Vitoria.

En este sentido, el mencionado informe de 26 de junio de 2026 de la SGIPS, recoge:

“(…) la Sentencia de Vitoria es considerada por la Administración como presupuesto fáctico o elemento probatorio, sin que ello implique alteración alguna del fallo judicial ni invasión de la función jurisdiccional. (...)”

En el presente caso, existe compatibilidad entre la actuación jurisdiccional civil y la potestad sancionadora ejercida por la Administración, puesto que el procedimiento sancionador responde a la finalidad de protección de los consumidores y usuarios mediante la represión de conductas tipificadas como infracción, mientras que el proceso civil, en este caso, tiene por objeto el control de validez de cláusulas contractuales y sus efectos entre las partes. Por tanto, no se produce vulneración alguna del artículo 24 de la Constitución”.

En consecuencia, por todo ello, la alegación cuarta de la recurrente AVIS debe ser desestimada.

OCTAVO. Por último, en su alegación quinta, la recurrente AVIS manifiesta que la resolución recurrida incurre en error al declarar su carácter ejecutivo y adjuntar un documento de ingresos no tributarios por importe de un millón de euros (1.000.000 €), contrariamente a lo dispuesto en el artículo 90, apartado 3 de la LPACAP; por lo que solicita la suspensión de la



ejecución de la resolución sancionadora recurrida conforme al artículo 117, apartado 2, de la LPACAP, fundamentando su petición en que las sanciones impuestas le causan perjuicios de difícil o imposible reparación y en que, además, la resolución recurrida es nula de pleno derecho por vulnerar su derecho a la tutela judicial efectiva, protegido por el artículo 24 de la Constitución Española.

En primer lugar, es necesario aclarar que la resolución recurrida no ha declarado su carácter ejecutivo en ninguna parte, puesto que dicha resolución sancionadora no es ejecutiva por disposición legal, conforme al artículo 90, apartado 3 de la LPACAP.

En este sentido, el citado artículo 90.3 de la LPACAP, relativo a las especialidades de las resoluciones en los procedimientos sancionadores, dispone que:

“La resolución que ponga fin al procedimiento será ejecutiva cuando no quepa contra ella ningún recurso ordinario en vía administrativa, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado.

Cuando la resolución sea ejecutiva, se podrá suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. Dicha suspensión cautelar finalizará cuando:

a) Haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo.

b) Habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo:

1º. No se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada.

2º. El órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada, en los términos previstos en ella”.

En el caso que nos ocupa, tal como se recoge en la parte dispositiva de la resolución recurrida, esta no agota la vía administrativa y frente a ella cabe la interposición de recurso de alzada, el cual ha sido interpuesto por la mercantil recurrente el 25 de mayo de 2026, por lo que, en aplicación de la normativa expuesta, la resolución sancionadora recurrida no es, ni puede ser ejecutiva hasta la resolución del recurso interpuesto.

Por ello, la solicitud de suspensión no habría sido necesaria, puesto que, por efecto de la propia interposición del recurso, la resolución sancionadora recurrida “*ex lege*” no será ejecutiva hasta su resolución.

Asimismo, mediante “*otrosí digo*”, la mercantil AVIS solicita “*la suspensión de la ejecutividad de la resolución sancionadora mientras se resuelve el presente recurso de alzada y, conforme al artículo 117, apartado 4, párrafo tercero LPA, en el hipotético caso de que se desestime el recurso de alzada, hasta el correspondiente pronunciamiento judicial sobre la solicitud de medida cautelar que AVIS tiene intención de solicitar a los tribunales de lo contencioso-administrativo*” (énfasis añadido).



A este respecto, debe señalarse que, dado que la recurrente anuncia o manifiesta la intención de recurrir a la vía contencioso-administrativa cuando se resuelva su recurso de alzada, no existe margen para la Administración en orden a limitar la citada suspensión, puesto que el artículo 90.3 de la LPACAP es claro y terminante al respecto, al referir en términos imperativos que, cuando se anuncia la interposición de recurso contencioso-administrativo, la suspensión finalizará, bien cuando haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto el mencionado recurso; o bien, cuando habiendo interpuesto el interesado recurso contencioso-administrativo, este no haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada; o en caso de solicitarla, el órgano judicial se pronuncie sobre la referida suspensión.

En este sentido, la suspensión solicitada opera “*ope legis*”, esto es, por estar así establecida en la ley al tratarse de una resolución sancionadora la que se recurre, hasta que la misma sea firme en vía administrativa. Asimismo, por disposición legal, la suspensión se prolonga hasta la ulterior decisión judicial, siempre que la resolución sancionadora se recurra en plazo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y en ese mismo recurso se solicite la suspensión como medida cautelar, hasta que dicha medida cautelar sea resuelta por el órgano judicial competente, que, en este caso, es la Audiencia Nacional.

Por los motivos expuestos, se hace innecesario entrar a valorar, en términos jurídicos, las consideraciones expuestas por la mercantil recurrente al solicitar la suspensión con base en lo previsto en el artículo 117.2 de la LPACAP.

En su virtud, por todo lo expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos y lo recogido en el citado informe de 26 de junio de 2026 emitido por la SGIPS, no cabe sino concluir que la resolución sancionadora frente a la que se interpone este recurso es ajustada a derecho, por lo que procede desestimar el mismo y confirmar dicha resolución en sus propios términos.

En consecuencia, **VISTOS** los fundamentos apuntados, los citados preceptos legales y demás de pertinente aplicación, y de acuerdo con la propuesta del Secretario General Técnico, **EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 RESUELVE:**

PRIMERO. DESESTIMAR el recurso de alzada interpuesto por [REDACTED], en nombre y representación de la mercantil **AVIS ALQUILE UN COCHE S.A.**, frente a la Resolución de 24 de abril de 2026 de la Secretaría General de Consumo y Juego, por la que se resuelve el procedimiento sancionador de referencia SAN0006/25, con la sanción en forma de multa de un millón de euros, como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa muy grave prevista en el artículo 47.1 letra j) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; así como la sanción accesoria prevista en el artículo 50, apartado 4 de la misma norma.

SEGUNDO. ESTIMAR la suspensión “ex lege”, puesto que concurren las circunstancias legales objetivas del artículo 90.3 de la LPACAP sobre la suspensión de la ejecutividad de las resoluciones en los procedimientos sancionadores, alcanzando la suspensión tanto a la sanción en forma de multa, como a la accesoria; que se prolongará más allá de la presente resolución, conforme al mismo artículo 90.3 de la LPACAP, hasta que la referida suspensión finalice, bien el día que se cumpla el plazo legalmente previsto para interponer recurso contencioso-administrativo



frente a la resolución sancionadora sin que el recurrente lo haya interpuesto; o bien, si lo interpone, el día de su interposición si no ha solicitado en el mismo la suspensión judicial cautelar de la resolución impugnada; o bien, si la ha solicitado, el día en que el órgano judicial se pronuncie sobre dicha suspensión cautelar; todo ello de conformidad con lo recogido en el fundamento jurídico octavo.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de recepción de la presente notificación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin perjuicio de que puedan interponer cualquier otro recurso que se considere pertinente.

EL MINISTRO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030

Pablo Bustinduy Amador