



ANTEPROYECTO DE LEY FORAL REGULADORA DEL ESTATUTO DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

1. MEMORIA NORMATIVA

1.1. Antecedentes normativos que regulan la materia objeto de la norma propuesta:

1.1.1. Derecho de la Unión Europea

A) Directivas:

- Directiva 1985/374/CEE, sobre responsabilidad derivada de productos defectuosos, modificada por la Directiva 99/34.

- Directiva 1993/13/CEE, sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Modificada por la Directiva 2011/83/UE; y por la Directiva 2019/2161/UE, para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

- Directiva 1998/6/CE, sobre protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos ofrecidos a los consumidores. Modificada por la Directiva 2019/2161/UE, para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

- Directiva 1999/44/CE, regula determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, modificada por la Directiva 2011/83/UE, y derogada y sustituida por la Directiva 2019/771/UE, sobre determinados aspectos de los contratos de compraventa de bienes con los consumidores. Efectos de la derogación desde el 1.1.2022 (art. 23). Y no será de aplicación a los contratos celebrados antes del 1.1.2022 (art. 24).

- Directiva 2000/31/CE, sobre el comercio electrónico.

- Directiva 2002/65/CE, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, modificada por la Directiva 2007/64, sobre servicios de pago en el Mercado interior y por la Directiva 2015/2366, servicios de pago en el mercado interior.

- Directiva 2005/29/CE, sobre prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, modificada por la

Directiva 2019/2161/UE, para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

- Directiva 2006/114/CE, sobre publicidad engañosa y comparativa en las relaciones entre empresarios o profesionales.

- Directiva 2008/48/CE, relativa a los contratos de crédito al consumo.

- Directiva 2008/122/CE, del Parlamento y del Consejo, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio.

- Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE (Cláusulas abusivas) y la Directiva 1999/44/CE (venta y garantía de bienes de consumo; modificada por la Directiva 2015/2302, sobre viajes combinados, y por la Directiva 2019/2161/UE, para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión.

- Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

- Directiva 2014/65/UE, relativa a los mercados financieros.

- Directiva 2015/2302/UE, sobre viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

- Directiva (UE) 2015/2366, sobre servicios de pago en el mercado interior

- Directiva 2019/770/UE, aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales a los consumidores. Plazo de transposición hasta 1.7.2021 y aplicación el 1.1.2022. Se aplicará a los suministros de contenidos o servicios digitales que tenga lugar a partir del 1.1.2022, con excepción de los artículos 19 y 20, que sólo se aplicarán a los contratos celebrados a partir de esa fecha.

- Directiva 2019/771/UE, de 20.5.2019, sobre contratos de compraventa de bienes con consumidores (ya mencionada; deroga la Directiva 1999/44, sobre la misma materia). Plazo de transposición: aprobación 1.7.2021; y aplicación 1.1.2022. No se aplicará a los contratos celebrados antes del 1.1.2022.

- Directiva 2019/2161/UE, para la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión (ya mencionada; modifica varias Directivas: 93/13, 98/6, 2005/29 y 2011/83). Plazo de transposición: aprobación 28.11.2021; y aplicación 28.5.2022.



- Directiva 2020/1828/CE, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores. Plazo de trasposición: 25.12.22 y aplicación 25.06.2023

B) Reglamentos:

- Reglamento (CE) 261/2004, sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos.

- Reglamento (UE) 1177/2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables.

- Reglamento (UE) 181/2011, sobre derechos de los viajeros en autobús y autocar.

- Reglamento (UE) 524/2013, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo.

- Reglamento (UE) 254/2014, de 26 de febrero de 2014, sobre el Programa plurianual de consumidores para el periodo 2014-2020.

- Reglamento (UE) 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 (conocido como MIFIR).

- Reglamento (UE) 2015/751, sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta.

- Reglamento 2017/2394/UE, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores.

- Reglamento (UE) 2019/1020 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos y por el que se modifican la Directiva 2004/42/CE y los Reglamentos (CE) 765/2008 y (UE) 305/2011

1.1.2. Derecho Estatal en materia de consumo:

- Ley 28/1998, de 13 de julio, de venta a plazos de bienes muebles.

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad.

- Ley 3/1991, de 10 enero, de competencia desleal.

- Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.
- Ley 7/1998, de 13 abril, sobre condiciones generales de la contratación.
- Ley 34/2002, de 11 julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico
- Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.
- Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos.
- Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista.
- Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
- Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores.
- 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.
- Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo.
- Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias.
- Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.
- Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.
- Real Decreto Ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.



- Real Decreto Ley 23/2018, de 21 diciembre, por el que se trasponen las directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.
- Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.
- Ley 6/2020, de 11 de noviembre, sobre regulación de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.
- Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.
- Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

1.1.3. Normas de la Comunidad Foral de Navarra en materia de consumo:

- Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Decreto Foral 238/2007, de 5 de noviembre, por el que se crea el Consejo Navarro de Consumo y se regula su composición, organización y funcionamiento.
- Decreto Foral 237/2007, de 5 de noviembre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Navarra.
- Decreto Foral 303/1997, de 20 de octubre, por el que se regula la prestación de servicios a domicilio de los consumidores y usuarios.
- Decreto Foral 172/1994, de 19 de septiembre, por el que se establece el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de Defensa de los Consumidores y Usuarios.
- Decreto Foral 123/1997, de 5 de mayo, por el que se regula la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes.

- Orden Foral de 24 de marzo de 1992, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, por la que se aprueba el modelo de Libro de Inspección y de hojas de reclamaciones que deben disponer los establecimientos de venta al público de gasolinas y gasóleos de automoción.

- Orden Foral, de 5 de febrero de 1988, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo por la que se regula la concesión de subvenciones a las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.

1.2. La tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia:

Se derogan expresamente las siguientes normas:

- Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

- Decreto Foral 172/1994, de 19 de septiembre, por el que se establece el procedimiento sancionador de las infracciones en materia de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

- Orden Foral de 24 de marzo de 1992, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo, por la que se aprueba el modelo de Libro de Inspección y de hojas de reclamaciones que deben disponer los establecimientos de venta al público de gasolinas y gasóleos de automoción.

- Orden Foral, de 5 de febrero de 1988, del Consejero de Industria, Comercio y Turismo por la que se regula la concesión de subvenciones a las Organizaciones de Consumidores y Usuarios.

2. MEMORIA ECONÓMICA

La norma propuesta no implica incremento de gasto ni disminución de ingresos presupuestarios a reserva de los que pudieran resultar, en su caso, de la creación del “Instituto Navarro de Consumo y Competencia” a que se refiere la disposición adicional única y que se abordarán durante la tramitación de su norma de creación.



3. MEMORIA JUSTIFICATIVA

El 20 de junio de 2006, el Parlamento de Navarra aprobó la Ley Foral 7/2006, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, dotando así a la ciudadanía de nuestro territorio histórico de la primera norma general navarra en esta materia.

En efecto, el artículo 56.1.d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra atribuye a la Comunidad Foral la competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la legislación sobre defensa de la competencia.

La defensa de las personas consumidoras o usuarias se halla prevista como principio rector de la política social y económica, y la Constitución española ordena en su artículo 51 a los poderes públicos garantizar dicha defensa, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos.

En esta misma línea, en el artículo 53 del texto constitucional se prevé que dicha defensa debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. En definitiva, la defensa de las personas consumidoras o usuarias es nítidamente una responsabilidad de la Administración pública, también de la Administración foral.

Transcurridos prácticamente quince años desde la promulgación y entrada en vigor de la Ley Foral 7/2006, son varias las razones que justifican la necesidad de un cambio normativo en aras a preservar su valor y eficacia, y ello no solo por la modificación de la realidad social sobre la que la producción normativa ha de actuar, sino también por la importante ampliación del acervo jurídico generado en los últimos años, especialmente, en el entorno de la Unión Europea.

Así, el Parlamento de Navarra, en esta línea revisora de su Ordenamiento jurídico ha actualizado recientemente el Fuero Nuevo mediante su apertura y acercamiento a la realidad social navarra y este también es el objetivo principal de la nueva Ley Foral que regula el estatuto de las personas consumidoras y usuarias.

En el responsable ejercicio de las competencias que tiene esta Comunidad Foral y dentro del marco normativo estatal y europeo, se pretende ahondar en la regulación tutiva de estas personas, en cuanto consumidoras de bienes o usuarias de servicios.

Los objetivos de desarrollo sostenible nos sitúan en la necesidad de considerar y promover el consumo responsable, integrando en el mismo la cultura de la información recíproca y de la consciencia responsable en todo acto de consumo, con el fin último de entregar a las generaciones venideras un mejor entorno ambiental y socioeconómico.

Nos hallamos igualmente en un mercado de consumo en buena medida de carácter tecnológico, donde el oferente se manifiesta usualmente en sitios web, y se

contempla un escenario de incremento considerable de las contrataciones a distancia o fuera de establecimiento comercial.

Esta norma foral ha sido concebida con la experiencia adquirida en los periodos de especial dificultad económica, en los que una buena parte de la ciudadanía se muestra especialmente vulnerable. En esta situación resulta preciso que se extienda la protección en su faceta de personas consumidoras y usuarias, aplicando reglas y principios de racionalización y sostenibilidad.

Esta nueva Ley Foral adquiere, por lo tanto, el carácter de un verdadero estatuto de la persona consumidora y usuaria, enumerando y desarrollando los derechos que como tal le asisten como son: La protección frente a los riesgos que puedan comprometer su salud o seguridad; la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; la protección jurídica, administrativa y técnica mediante procedimientos eficaces, especialmente en las situaciones de inferioridad, subordinación, indefensión o discriminación; así como la compensación efectiva, reparación y resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos; la información, educación y formación en materia de consumo y la representación de sus intereses generales a través de las organizaciones de personas consumidoras o usuarias legalmente constituidas.

Así mismo, contempla un elenco de derechos que se denominan de nueva generación, muchos de los cuales se alinean con los objetivos del desarrollo sostenible, tales como: el derecho a un medio ambiente saludable que promueva las condiciones necesarias para ejercer un consumo responsable que fomente el desarrollo sostenible; el derecho a la soberanía alimentaria vinculada al consumo de productos locales y de estación distribuidos en circuitos cortos de comercialización y a un consumo responsable basado en la prevención del desperdicio alimentario y de recursos básicos; el derecho a la garantía de funcionalidad con arreglo al ciclo de vida útil esperado de todo bien o servicio y el derecho de acceso a bienes o servicios obtenidos según modelos de producción y consumo éticos y sostenibles.

Dentro del derecho a la protección jurídica y administrativa, destaca la regulación de los servicios de atención al cliente y la formulación y tramitación de quejas, denuncias y reclamaciones. Se trata de una regulación ausente en la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, y que aborda los “servicios de atención al cliente” trasponiendo la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior y la Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Por otra parte, la Ley Foral despliega un elenco de mecanismos de protección de dichos derechos, destacando, de una parte, la resolución extrajudicial de conflictos y, de otra, la vigilancia del mercado.

Así, el Título III aborda la regulación de la mediación y el arbitraje como mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos en materia de consumo, introduciendo como novedad la obligatoriedad de que las sociedades públicas de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra formalicen su adhesión al



sistema arbitral de consumo para la resolución de conflictos derivados de su actividad de prestación de servicios en una relación de consumo.

En cuanto a la vigilancia de mercado regulada en el Título IV destaca como novedad la regulación de la toma de muestras, los análisis de los productos destinados al consumidor en el Capítulo III, y las medidas cautelares en Capítulo IV articulándose un procedimiento específico para su adopción.

Directamente relacionado con la vigilancia de mercado está el ejercicio de la potestad sancionadora contemplada en el Título V que establece, de conformidad con el principio de legalidad de las infracciones, unos tipos infractores mucho más amplios, específicos y adaptados a la realidad actual en el consumo de bienes y servicios, que los contemplados en la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio. Igualmente, en aplicación de los principios de legalidad y proporcionalidad de las sanciones se contempla la graduación de las mismas en función de diversas circunstancias concurrentes.

La preocupación del legislador foral por la defensa de las personas consumidoras y usuarias no sólo se manifiesta desde un punto de vista de la regulación sustantiva con la aprobación de esta norma sino también, dando un paso más, y ya desde el punto de vista organizativo, por medio del mandato al Gobierno de Navarra a fin de crear el Instituto Navarro de Consumo y Competencia, a través del cual vuelve a destacar Navarra como una de las comunidades en la configuración de un organismo con personalidad jurídica propia para la defensa de las personas consumidoras y usuarias.

La competencia es un elemento básico para el avance de las economías de mercado modernas. Su estímulo ocasiona una mejor asignación de recursos y favorece las fuerzas dinámicas del mercado, de modo que se fortalece la eficiencia económica y aumenta el bienestar de las personas consumidoras y usuarias de bienes y servicios. En última instancia, la competencia induce a una mayor productividad y competitividad del tejido económico y, por lo tanto, a un mayor desarrollo económico y social.

En definitiva, con la presente Ley Foral se pretende reforzar la defensa de los derechos de las personas consumidoras o usuarias, adaptándose a los nuevos escenarios en los que se producen las relaciones de consumo, teniendo presente además la evolución normativa comunitaria y estatal, así como la jurisprudencia, todo ello unido a la experiencia acumulada a lo largo de estos últimos años.

4. MEMORIA ORGANIZATIVA

La aprobación de la norma propuesta no afecta a la estructura organizativa del Servicio de Consumo y Arbitraje dado que no requiere crear, modificar o suprimir unidades orgánicas del mismo, ni incremento o disminución de plantilla para su aplicación, salvo lo que pudiera resultar, en su caso, de la creación del "Instituto Navarro de Consumo y Competencia" a que se refiere la disposición adicional única, cuestión que se abordará durante la tramitación de la correspondiente norma de creación.

5. ESTUDIO DE CARGAS

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley Foral 15/2009, de medidas de simplificación administrativa para las puestas en marcha de actividades empresariales o profesionales el Anteproyecto de Ley Foral no contempla nuevas trabas innecesarias para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales que pudieran dificultar el desarrollo económico. Por otra parte, y como medidas de simplificación administrativa la Ley Foral contempla la promoción del uso de los medios electrónicos y telemáticos especialmente para la presentación de escritos y aportación de documentos. En esta misma línea de simplificación administrativa, el Anteproyecto contempla una especialidad en lo relativo a la reducción de las sanciones por pago voluntario al establecer que el pago lleve implícito el reconocimiento de responsabilidad y el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa que el abono de la sanción reducida sea suficiente para cerrar el expediente sin necesidad de aportar un documento de reconocimiento de responsabilidad.

LA INTERVENTORA DELEGADA

Fecha: 2022.02.25
13:58:01 +01'00'

Beatriz Barber Zugaldía

EL DIRECTOR DEL SERVICIO DE CONSUMO Y ARBITRAJE

Firmado por LOPEZ DIOS CESAR MANUEL -
DNI ***9578** el día 25/02/2022 con un
certificado emitido por AC Sector

César López Dios

LA DIRECTORA GENERAL DE TURISMO COMERCIO Y CONSUMO

EZKUTARI
ARTIEDA MAITENA
Firmado digitalmente por
EZKUTARI ARTIEDA
MAITENA -
Fecha: 2022.02.25 13:48:11
+01'00'

Maitena Ezkutari Artieda