



Examinado el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa emite el siguiente y único

## INFORME

### I. ANTECEDENTES DE HECHO

Se ha remitido a este Servicio el citado Anteproyecto de Ley Foral acompañada de su expediente de elaboración, donde constan su Orden Foral de inicio, memorias normativa, económica, organizativa, justificativa, sendos informes de evaluación sobre impacto, por razón de género y por accesibilidad/discapacidad, informe de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad-INAI y acreditación del trámite de información ciudadana con su informe del resultado del proceso participativo. Asimismo, se incluye certificado de informe favorable emitido por la Comisión Foral de Régimen Local y las alegaciones formuladas con ocasión de la sesión, de 31 de enero de 2022, del Consejo Navarro de Consumo. Por último, se aporta informe final de la Secretaría Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial.

De su examen pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

### II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### **Primera. Objeto de la norma.**

El objeto del Anteproyecto analizado, según su artículo 1, es el de regular la protección, defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas consumidoras o usuarias en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

#### **Segunda. Competencias en cuyo ejercicio se pretende dictar el Decreto Foral y rango normativo.**

La norma examinada se proyecta en uso de la competencia atribuida por el artículo 56.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que hace corresponder a la Comunidad Foral de Navarra la



competencia exclusiva en materia de defensa de comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación sobre defensa de la competencia.

En atención a lo anterior, y comoquiera que la norma proyectada contiene una derogación expresa de una norma con rango de ley foral, la forma que presenta es la correcta de conformidad con el ordenamiento jurídico.

***Tercera. Adecuación al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.***

El procedimiento para la elaboración y tramitación de las disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentra regulado en la actualidad en el Título VII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.

Asimismo, el Gobierno de Navarra aprobó, por Acuerdo adoptado en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2006, unas Instrucciones para la elaboración y tramitación de anteproyectos de leyes forales, proyectos de decretos forales legislativos y proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación sea competencia del Gobierno de Navarra.

Sobre la base de lo expuesto, y teniendo en cuenta la documentación recibida en este Servicio, puede sostenerse que el procedimiento se estaría tramitando de forma correcta hasta el momento. Se observa que, no obstante, entre la documentación remitida a este Servicio:

- el Informe del INAI no se encuentra firmado.
- no se aporta el documento con el informe preceptivo del Consejo Navarro de Consumo. Conforme al art. 3.3 del Decreto Foral 238/2007, de 5 de noviembre, a este órgano le corresponde Informar preceptivamente sobre los proyectos de disposiciones generales que se dicten en materia de consumo
- la memoria económica no incorpora conformidad de la Intervención.
- no consta justificación del trámite de remisión previa a todos los Departamentos, según artículo 132.6 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo.



- no consta el estudio de cargas administrativas a que se refiere el artículo 9 de la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales.

#### **Cuarta. Sobre la forma y estructura de la norma.**

La forma y estructura que han de presentar los Anteproyectos de leyes forales y los proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación compete al Gobierno de Navarra se encuentran recogidas en unas instrucciones que elaboró la Dirección General de Presidencia y que, una vez sometidas a la consideración de todos los Departamentos a través de sus respectivas Secretarías Generales Técnicas, y con el visto bueno de todas ellas, se formalizaron como tales en el mes de enero de 2004 para lograr su efectiva aplicación por todas las unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, para lo que fueron comunicadas a todas ellas a través de sus Secretarías Técnicas.

Estas instrucciones persiguen la calidad técnica de las disposiciones generales y la unificación de los criterios atinentes a la forma y estructura de las mismas.

Con esta premisa, a continuación, se ponen de manifiesto consideraciones a este respecto con la finalidad de coadyuvar a la total adecuación del proyecto a las citadas instrucciones:

**- Primera. Erratas.** Se han detectado aparentes errores de transcripción en artículos 33.2 (“se no”), 34 (faltan letras d y f) y 49.1 (se dice “Comunidad Foral”, probablemente en lugar de “Administración de la Comunidad Foral de Navarra”).

**- Segunda. Reiteraciones.** Los artículos 56 b) y 57 l) tienen el mismo contenido. Esto puede deberse a que, en general, se ha optado por separar en dos preceptos distintos lo que, tal vez, pudiera haberse regulado unificadamente, pues la diferencia conceptual entre funciones y potestades no se traslada con precisión al texto.

**- Tercera. Consumo responsable.** El art. 13.3 establece como derecho de la persona consumidora o usuaria el de ejercer el “consumo responsable basado en la prevención del



*desperdicio alimentario y de recursos básicos*”. Según está definido, estos informantes no aprecian en el consumo responsable los elementos de un verdadero derecho; antes bien, parece tratarse de una opción del consumidor a la hora de realizar sus elecciones como parte de las relaciones de consumo, si bien su incumplimiento tampoco parece tener consecuencias desfavorables, al menos salvo norma que, sin necesidad de acudir al concepto genérico de consumo responsable, así lo estableciera.

- Cuarta. Glosario de Términos. A lo largo del anteproyecto se emplean numerosas expresiones que, según deducción de sus contextos, tienen gran relevancia en este ámbito de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, pero cuyo significado preciso estos informantes desconocen. Probablemente se trate de términos y expresiones que, en el ámbito de la investigación y estudio de esta materia, tienen un contenido muy concreto y preciso, contenido que, salvo para los expertos o las personas dedicadas a estos asuntos, no es comprensible. Sin embargo, uno de los principios no sólo de la buena técnica jurídica, sino de la propia seguridad jurídica, es que cualquier persona pueda entender el contenido y significado de las disposiciones legales, máxime cuando de ese contenido pueden derivar importantes efectos jurídicos e incluso, el reconocimiento de derechos y deberes. Por tanto, se recomienda, bien ampliar el elenco de delimitaciones terminológicas del artículo 2, o bien añadir un glosario de términos que defina con precisión conceptos no incluidos en tal elenco a los efectos de la ley foral, puesto que, fuera del ámbito del Derecho, se pueden encontrar conceptualizaciones no coincidentes, incluso dispares, según a la fuente a que se acude, lo que redundaría en detrimento de la necesaria seguridad jurídica. Se relacionan a continuación varios términos y expresiones extraídos del texto del anteproyecto, a modo ejemplificativo, no exhaustivo:

- *solidaridad interadministrativa.*
- *iniciativas de co-creación de valor y uso compartido.*
- *intercambio de actuaciones (como técnica de cooperación).*
- *autorregulación y regulación compartida (en el ámbito de las etiquetas informativas).*
- *empoderamiento financiero y digital.*
- *trascendencia colectiva.*



- *responsabilidad colectiva.*
- *sello de calidad del distintivo de adhesión al arbitraje de consumo (en cuanto acreditación de entidad acreditada para certificación según norma).*
- *información debida sobre bienes intangibles de uso y disfrute.*
- *simetría informativa.*

- Quinta. Redacciones que se prestan a confusión. En diferentes partes del articulado, la redacción del texto puede comprometer la correcta interpretación del mismo. Así:

-en art. 32.2 se dice que las cooperativas de consumo, bajo ciertas condiciones, se consideran como “*organizaciones de personas consumidoras o usuarias*”, categoría que se muestra como aparentemente distinta de la de “*asociaciones de personas consumidoras o usuarias*”. Sin embargo, según el art. 23 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, ambos tipos de entidades se consideran “*asociaciones de consumidores y usuarios*”. La diferenciación ahora establecida pudiera interpretarse como que las organizaciones no participan del régimen jurídico que para las asociaciones dispone la normativa estatal. Para una óptima conciliación entre ambos textos normativos, lo recomendable es que la norma foral no altere la estructura conceptual básica que sustenta la regulación de la estatal.

-en art. 34.2 h) se dice que podrán imponerse obligaciones registrales a las asociaciones y organizaciones a través de la vía reglamentaria. Considérese si la intención legislativa consiste en habilitar para la creación de nuevas obligaciones o si lo pretendido es que estas incorporaciones, bien deben respetar la regla de la analogía con las dispuestas legalmente, bien deben limitarse al desarrollo y concreción de las obligaciones legales, o bien ambas cosas.

-en el art. 36.1 a) se dice, según parece, que las asociaciones y organizaciones estarán presentes en los órganos colegiados de participación generales y sectoriales en los que se traten asuntos que afecten a los consumidores. Redactada la norma en estos términos, se pudiera entender que está entrando en colisión con todas aquellas



normativas reguladoras de la composición de órganos que no contemplan la participación de las citadas entidades, para cuya mejor solución técnica sería preciso establecer una disposición de transitoriedad que acogiera plazo prudente en el que modificar en consonancia cada una de esas normativas sobrevenidamente incompatibles.

-en el art. 51.3, parece supeditarse la posibilidad de instar colaboración interadministrativa a la circunstancia de que el lugar de producción de efectos de una actuación inspectora exceda al del ámbito territorial de Navarra; *a sensu contrario*, se da a entender que tal deber no existe si tal lugar se halla dentro de la Comunidad Foral, lo que, a nuestro entender, resulta contrario al principio de colaboración definido por los artículos 82 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

-en el art. 53, se habla de principio “preventivo” para referirse a algo que tiene lugar tras la generación efectiva de un incumplimiento de obligaciones; en tal supuesto lo procedente parece ser la emisión de un requerimiento de cesación y de, en su caso, una resolución incoando procedimiento sancionador, no revistiendo ninguna de ambas actuaciones lo que, en puridad, se entiende por “prevención”.

-en art. 77. A.3 parece incluirse un supuesto de sanción por resultado de daños o simple riesgo, pero no por la comisión de una infracción, puesto que se dice que se tipifica como tal el *“realizar acciones u omisiones que, incluso SIN infracción de normas de obligado cumplimiento...”*. Según entendemos el tipo, así establecido, encierra en su propia dicción lo que parece una contradicción gramatical interna, en tanto que proscribire una conducta que, por definición, no está proscribida, generando la correlativa inseguridad jurídica. En buena técnica legislativa, la tipificación estaría correcta si se eliminara la expresión *“incluso sin infracción de normas de obligado cumplimiento”*.

-en art. 84 a), no se comprende la expresión “quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial”. Teniendo el consumidor expedita la vía judicial en reclamación de los daños y perjuicios padecidos, no está obligado a aguardar a que se inicie y concluya un procedimiento sancionador. De no ser así, adviértase que la espera podría tener que extenderse hasta el tiempo de la prescripción de la infracción, plazo que incluso





podría exceder al de su propia acción de reclamación. Por último, no corresponde a esta Ley Foral el establecimiento de preceptos de carácter procesal.

- Sexta. Contenidos no normativos. En buena técnica legislativa, una norma debe tener contenido jurídico, debiendo evitar el legislador el empleo de la legislación como herramienta de divulgación, publicidad, pedagogía o simple retórica. En este sentido, el Capítulo VII (arts. 39 y 40) dispone un régimen de responsabilidad que no es tal en sentido jurídico estricto, en cuanto que relata hechos y conductas que no son jurídicamente exigibles ni sancionables, tal y como lo reclama el propio concepto jurídico de responsabilidad. Cuestión distinta es que tales comportamientos, así llamados “manifestaciones”, considerados como beneficiosos para la colectividad, puedan ser objeto de promoción por parte de las administraciones públicas, en cuyo caso el Capítulo VII debiera expresarse en términos de medidas de fomento.

- Séptima. Ubicación sistemática inadecuada. El art. 56.2 n) menciona facultad conferida al órgano competente en materia de consumo, cuando el artículo se refiere a las del inspector.

### **Quinta. Aspectos de fondo.**

En relación con la regulación sustantiva contenida en el anteproyecto examinado, y con la finalidad de coadyuvar a la mejora de su calidad, cabe realizar las siguientes reflexiones

:

1ª - Artículo 10.1. Regla interpretativa de normas. Se establece un criterio general de interpretación de normas que estos informantes consideran excesivamente amplio, porque no es del todo coincidente con las reglas generales que, para la interpretación de normas, establece el Código Civil (art. 3.1), además de extender su ámbito a todas las normas de protección. En este sentido, no debe de olvidarse que el RDL 1/2007 únicamente contempla este beneficio interpretativo en el estricto supuesto de las cláusulas no negociadas individualmente de los contratos (art. 80.2), y el art. 65, además de referirse únicamente al ámbito de los contratos (no de las normas, en general), establece que se integrarán, en



beneficio del consumidor, bajo el principio de buena fe objetiva. Incluso en la Exposición de Motivos de la citada norma estatal se dice que la integración del contrato se efectuará según las reglas de interpretación e integración del Código Civil y las exigencias de la leal competencia, una interpretación como la recogida ampararía incluso a los consumidores con mala fe.

*2ª.- Artículo 49.1.* El establecimiento de la obligación de las entidades locales de Navarra de adherir sus sociedades públicas al sistema arbitral de consumo, pudiera considerarse no respetuosa con el principio de la autonomía municipal, puesto que la sumisión de las partes al Sistema Arbitral del Consumo es voluntaria de conformidad con la normativa básica (art. 58.1 del RDL 1/2007) y debieran ser los órganos municipales competentes los que acordaran, en su caso, la adhesión.

*3ª.- Artículo 54.* Bajo el título de “Otras actividades para la vigilancia y el control de mercado”, la norma examinada establece lo que parece una categoría de personal que, no siendo inspector, realiza actuaciones de vigilancia y control propias de la inspección pese a servir a finalidades que declaran ser meramente de apoyo al establecimiento de políticas estratégicas. Incluso se faculta a este personal para emitir juicios de calificación sobre la existencia o no de irregularidades que se presenten durante unas actividades que, sin embargo, se dice que se limitan al estudio y prospección de mercado. También se establece la exención de la obligación de identificarse, lo que pudiera tener cabida si la actuación se desarrolla en establecimientos de acceso público, pero nada se dice al respecto, de donde se colige que no hay restricción alguna en cuanto a los lugares en donde pueden ejercer estas funciones sin precisar levantamiento de acta ni identificación. Creemos que debería cambiarse el título y recoger exclusivamente la posibilidad de realizar estudios y prospecciones de mercado sin recoger toma de muestras y otras acciones que requieren ser realizadas por personal debidamente identificado, y en el marco de una inspección.

*4ª.- Artículos 61.3 y 69.5. Costes de muestras y análisis.* En relación al sujeto sobre el que recae la carga de abono de costes, valórese si deben ser soportados por el expedientado:





-cuando se trate (art. 61.3 a) del valor de bienes utilizados como muestra o prueba sujetos a medida cautelar, por la propia naturaleza no definitiva de estas medidas, pudiendo quizá disponerse provisión a cuenta de la sanción, en caso de imponerse.

-cuando se han resuelto cautelares, si debe correr con los gastos de almacenaje, traslado, destrucción, etc que se generen (art. 69.5), porque no son medidas definitivas ni se ha impuesto sanción. Cuestión distinta es que los gastos se paguen a cuenta de lo que resuelva la resolución finalizadora que los liquide y compense.

5ª.- Artículo 82.2. Reducciones en cuantía de multas. La Ley Foral 11/2019 (art. 121) distingue claramente entre las reducciones por pago voluntario y las reducciones por reconocimiento expreso de responsabilidad, que pueden darse por separado o concurrir, con o sin acumulación. Sin embargo, el sistema de reducciones que el anteproyecto pretende considera que el pago lleva un reconocimiento “implícito” de responsabilidad, con lo que se aparta, sin constar justificación aparente, del régimen general establecido para todos los procedimientos sancionadores, tanto en la Ley Foral 11/2019 (art. 121) como en la Ley 39/2015 (art. 85). En efecto, la Ley Foral 11/2019 considera que, muy al contrario, el pago implica el fin de procedimiento, pero en modo alguno incluye un tácito reconocimiento de responsabilidad.

6ª.- Artículo 85. Difusión de sujetos sancionados. La publicidad de resoluciones se considera como sanción accesoria, tanto por la Ley Foral 7/2006 (art. 43.3) como por el RDL 1/2007 (art. 50.2). El anteproyecto, sin embargo, declara (85.1) que se trata de medidas no sancionadoras. Por ello, dado que se ahora ya no se imponen sobre hechos probados constitutivos de infracción y sancionados pero mantienen su importante efecto sobre la esfera pública del sancionado, el juicio de conveniencia para la adopción de estas medidas no puede realizarse con datos no suficientemente objetivos que no creen la apariencia de hallarse ante una arbitraria sanción encubierta sin procedimiento previo y produciendo, por tanto, indefensión. En este sentido, estos informantes consideran que la regulación que se pretende emplea cuestionables criterios de aplicación subjetivos tales como las simples “actitudes”, los inconcretos “motivos para pensar” o las meras sospechas de que una empresa continúa cometiendo infracciones, siendo así que lo que procede es realizar las



averiguaciones pertinentes y, en caso de constatarse posteriormente indicios, incoar procedimiento sancionador o trasladar a Fiscalía.

7ª.- Artículo 87. Lo impreciso de la redacción parece confundir conceptos no relacionados. En un procedimiento, si se desconoce el domicilio de un infractor (el hecho de tenerlo en el extranjero es irrelevante), no cabe en ningún caso dirigir la acción sancionadora contra otra persona. Si el tercero es el representante del presunto infractor, entonces no sólo ello es posible sino necesario, pero no porque lo recoja así este anteproyecto, sino porque se encuentra en la normativa común de procedimiento (art. 5.1 de la Ley 39/2015). Eso no debería significar que el representante se convierta, por la sola virtud de su representación, en responsable, y lo será mucho menos si ni siquiera es representante, es decir, si se establecen supuestos de representatividad presunta como la “ostentación pública”, pudiéndose producir dos indefensiones distintas:

- la de sancionar al representante como autor responsable de los hechos cometidos su representado,
- la de sancionar al responsable sin que este tenga conocimiento de las actuaciones practicadas, pues se entendieron con quién impropiaamente fue tenido por su representante.

En atención a todas las consideraciones anteriores, pueden extraerse, a juicio de quienes suscriben, las siguientes

### **III. CONCLUSIONES**

1ª.- El anteproyecto analizado se está tramitando adecuadamente, pero debe tenerse en cuenta lo recogido en este informe de cara a la completitud del expediente.

2ª.- Se recomienda considerar las modificaciones propuestas al texto referentes a la forma y estructura del mismo, con el fin de lograr una mejor redacción y calidad técnica.

3ª.- Se recomienda, asimismo, analizar las observaciones expuestas en este informe en relación con el fondo de la regulación que presenta el anteproyecto analizado.



Es cuanto informa este Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa.

Pamplona, 25 de febrero de 2022.

La Técnica de Administración Pública  
Rama Jurídica

Fecha: 2022.02.25  
09:39:17 +01'00'

Berta Longás Usoz

El Técnico de Administración Pública  
Rama Jurídica

Fecha: 2022.02.25  
09:00:28 +01'00'

José Antonio Andrés Santos

El Jefe de la Sección de Coordinación

Fecha:  
2022.02.25  
08:53:11 +01'00'

Roberto García Larrea

La Directora del Servicio de  
Secretariado del Gobierno  
y Acción Normativa

Fecha:  
2022.02.25  
09:47:15  
+01'00'

María Belén López Carballo