



INFORME DE ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME DEL SERVICIO DE SECRETARIADO DEL GOBIERNO Y ACCIÓN NORMATIVA

Objeto: Informe de análisis de las propuestas del informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa en relación con el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias.

El presente informe pretende analizar las consideraciones y propuestas vertidas en el informe emitido por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa (en adelante SSGAN) en relación con el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias exponiendo las que han sido aceptadas y las que han sido rechazadas explicando brevemente los motivos.

Primeramente, hay que señalar que en la página dos del informe se recogen una serie de defectos en la documentación que integra el expediente que han sido subsanados como sigue:

- Se he remitido el informe de aportaciones del INAI a este organismo para su firma devolviéndolo firmado con fecha 28/02/2022.
- Se adjunta acta del Consejo Navarro de Consumo de fecha 31/01/2022 en la que la CEN aporta alegaciones por escrito de Hispacoop. y Anged dejándose constancia del voto favorable de los miembros a la tramitación del Anteproyecto de Ley Foral.
- Se ha incorporado a la Memoria un apartado 5 denominado “Estudio de cargas” y así mismo se ha incorporado la firma de la Intervención Delegada y de la Dirección General de Turismo, Comercio y Consumo.
- Se incorpora al expediente el correo electrónico remitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial que justifica la preceptiva consulta interdepartamental realizada con fecha 12/02/2021.

I. PROPUESTA ACEPTADAS.

En primer lugar, hay que dejar constancia de las recomendaciones del informe que han sido aceptadas. Así, se ha procedido a introducir las siguientes modificaciones en el articulado del Anteproyecto que se analizan según el orden del articulado:

1º. Artículo 32.2

Se sustituye la expresión organizaciones de consumidores por la de asociaciones de consumidores para referirse a las cooperativas de consumo a fin de homologar la expresión a la utilizada en el resto del texto del Anteproyecto y a la terminología del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. (TRLGDCU).

Se corrige la errata advertida en el párrafo 2º del texto.

2º. Artículo 49.1

Se sustituye la expresión “sociedades Públicas de la Comunidad Foral “sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra” que se estima más correcta terminológicamente.

Atendiendo las consideraciones recogidas en el informe del SSGAN, y a pesar de que la Federación Navarra de Municipios y Concejos no ha hecho ninguna observación negativa al respecto y el Anteproyecto goza del informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local, se modifica el texto de la norma para suprimir la referencia a las Entidades Locales salvaguardando de esta manera cualquier posible vulneración de la autonomía local.

3º. Artículos 56 y 57.

Estos artículos regulan las funciones y potestades del personal inspector. En el artículo 57 se han recogido como potestades aspectos que son más bien funciones y que deben pasar al artículo anterior. Algunas están duplicadas y por otra parte se regula junto con las potestades la posibilidad de que intervengan en la inspección expertos que acompañen al inspector cuando esto no es propiamente ni una potestad ni una función sino una posibilidad en el desarrollo de las funciones de inspección que pasa a contemplarse en un nuevo número dentro del artículo 56.

Se suprime la referencia al órgano competente en materia de consumo del artículo 56.2 ya que el mismo se refiere únicamente al personal inspector.

4º. Artículo 84.

La redacción del Anteproyecto es copia del artículo 48 del TRLGDCU. Sin embargo, este artículo ha sido modificado con la entrada en vigor, prevista para el 28 de mayo de 2022, del Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre, sustituyendo la referencia a la apertura de la vía judicial por la posibilidad de aplicar el artículo 101 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es decir, el procedimiento de apremio.

Se modifica ahora la redacción del artículo suprimiendo la referencia a la vía judicial porque efectivamente no somos competentes para cuestiones de carácter procesal al ser este un tema de competencia estatal (artículo 149.1 6º) y porque el consumidor no puede ver supeditada su reclamación de daños en sede judicial civil a la resolución de un procedimiento sancionador que se pronuncie sobre los mismos.

En cuanto a la referencia al procedimiento de apremio contenida en la nueva redacción del artículo 48 del TRLGDCU, se ha optado por no incluirla ante la dificultad de encaje con la regulación de Hacienda Pública (artículo 21.1 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril) según la cual las obligaciones con cargo a la Hacienda Foral han de proceder de la ejecución del presupuesto o de sentencias judiciales firmes o de operaciones financieras legalmente autorizadas, de modo que, no habría donde encajar el abono a un consumidor de los daños que le fueron causados y que fueran cobrados a un empresario infractor a través de un procedimiento de apremio. Por otra parte,



difícilmente se podría calificar de deuda de derecho público o ingreso público y por ende susceptible de apremio los daños y perjuicios causados a un consumidor cuando lo que el acto administrativo declara es la obligación de abonar al consumidor los daños y perjuicios que le han sido causados y el importe de mismos mientras que por definición el ingreso público es aquel percibido por un ente público y destinado a financiar los gastos públicos. En este sentido el artículo 40 del Decreto Foral 177/2001, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Recaudación de la Comunidad Foral de Navarra prevé que solo serán objeto del procedimiento de apremio los créditos de derecho público.

II. PROPUESTAS RECHAZADAS

En cuanto al resto de consideraciones recogidas en el informe del SSGAN este Servicio de Consumo y Arbitraje considera lo siguiente:

1º Artículo 2º.

En relación con la inclusión de un glosario de términos o de definiciones terminológicas más amplio que el existente, este Servicio considera suficientemente extensa el ya existente que engloba 9 términos considerando que los términos recogidos en el informe o son suficientemente claros o no tienen la suficiente trascendencia jurídica como para incorporar una definición al texto de la norma.

2º. Artículo 10.

Las reglas de interpretación de las normas y de los contratos han de sujetarse en primer término a las reglas interpretativas ya existentes en el derecho común (Código civil y Fuero nuevo). Entendemos que la regla “en la duda a favor del consumidor” debe aplicarse cuando persista la duda interpretativa después de aplicar las reglas del derecho común.

2º. Artículo 13.3

Los derechos de nueva generación recogidos en el artículo 13, si bien propiamente no pueden llamarse nuevos, si lo son en el sentido de su explicitación en este Estatuto. Tienen una finalidad pedagógica, orientando al consumidor hacia una compra consciente, responsable, sostenible, así como al uso de las nuevas tecnologías y sus beneficios en el consumo de bienes y servicios, y al profesional, a una producción ética y sostenible, y a proporcionar a la persona consumidora un trato correcto y respetuoso con su dignidad personal. En concreto el derecho a la soberanía alimentaria pone de manifiesto como bien indica el informe del SSGAN una posibilidad de elección responsable del consumidor y si bien no existe una correlativa obligación jurídica en sentido estricto por parte de las empresas que suministran bienes y servicios, la norma pretende incentivar el comercio de productos de cercanía y prevenir la generación de desperdicios alimentarios.

3º. Artículo 34.2 h)

La intención de la letra h) de este precepto es que a través de la correspondiente norma reglamentaria que regula el funcionamiento del Registro de Asociaciones de Consumidores, los requisitos y el procedimiento de inscripción, así como el de suspensión temporal y definitiva en el mismo, se puedan establecer requisitos u obligaciones adicionales a los previstos en el Anteproyecto de Ley Foral tal y como sucedió con la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio y su reglamento de desarrollo 237/2007, de 5 de noviembre, si bien en este caso la habilitación para un establecimiento de obligaciones adicionales vía reglamentaria es más explícita que en la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio.

4º. Artículo 36.1.a)

Este Servicio de Consumo y Arbitraje, entiende que actualmente las Asociaciones de Consumidores están suficientemente representadas ya que participan en los siguientes órganos de representación, por lo que no se considera necesario establecer una disposición transitoria.

- Consejo Navarro de Consumo.
- Consejo Navarro de Comercio Minorista
- Consejo de Transportes de Navarra
- Consejo del Taxi
- Consejo de Administración de la Sociedad Pública Gestión de Servicios de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona.
- Consejo de Vivienda de Navarra
- Consejo Económico y Social.

5º. Artículo 51.3

La colaboración interadministrativa a que se refiere el apartado 3º del artículo 51 es muy habitual entre las autoridades de consumo con competencia para el control del mercado cuando el domicilio del consumidor y el de la empresa con la que se trabó la relación de consumo están ubicados en comunidades autónomas diferentes. Esta colaboración no excluye otras formas de colaboración en el marco de lo establecido en los artículos 82 de la Ley Foral 11/2009, de 11 de marzo y 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

6º. Artículo 53.

La expresión "Principio preventivo" en el título de este artículo se refiere a la posibilidad de que las autoridades de consumo exijan o requieran la corrección de aquellas conductas que puedan causar daños o perjuicios al consumidor. De este modo además de la herramienta "represiva" del procedimiento sancionador que también persigue la erradicación de las conductas infractoras y por tanto el cese o corrección de las mismas la Administración puede utilizar la herramienta del requerimiento de subsanación que si bien no es preventiva en sentido estricto puesto que la conducta



infractora ya se ha producido si lo es respecto al mantenimiento de la conducta y de los daños y perjuicios derivados de la misma.

7º Artículo 77.A.3

El tipo infractor recogido en el artículo 77 A) 3, es claro: *“acciones u omisiones que produzcan riesgo o daño efectivo para la salud o seguridad con ausencia de precauciones razonables propias de la actividad”*.

Hay que recordar que el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, de Seguridad General de los productos, en su artículo 3.4 establece que:

“4. La conformidad de un producto con las disposiciones normativas que le sean aplicables o con alguno de los elementos recogidos en los apartados anteriores, habiendo incluso, en su caso, superado los correspondientes controles administrativos obligatorios, no impedirá a los órganos administrativos competentes adoptar alguna de las medidas previstas en esta disposición si, pese a todo, resultara inseguro, ni eximirá a los productores y distribuidores del cumplimiento de sus deberes”.

Es decir, que el concepto de producto inseguro va más allá del incumplimiento de las normas y la obligación de las empresas y profesionales, es proporcionar a la persona consumidora productos seguros en el sentido del RDSGP, por lo que el incumplimiento de esta obligación puede ser tipificado como infracción. Se salva, además, el principio de culpabilidad con la mención a las precauciones razonables propias de la actividad, si bien estas ordinariamente estarán previstas en la normativa aplicable.

8º. Artículo 39 y 40

Como señala el informe estos artículos pretenden fomentar o promocionar mediante su divulgación a través de la Ley Foral comportamientos del consumidor que sean expresión de su responsabilidad social. Efectivamente se trata de preceptos con un carácter pedagógico que pretenden concienciar al consumidor de que no solo es titular de derechos, sino que también ha de asumir ciertas responsabilidades en su condición de parte en las relaciones de consumo.

9º. Artículo 54

Se propone cambiar el título del artículo para hacer referencia a estudios y prospecciones de mercado. Sin embargo, este Servicio considera que el título del artículo es correcto puesto que estos estudios, controles, ensayos, análisis y comprobaciones entran dentro de las actividades de vigilancia y control de bienes y servicios destinados a los consumidores

10º. Artículo 61.3 a) y 69.5

El texto de la norma se considera correcto y similar al existente en otras regulaciones autonómicas habida cuenta que las medidas cautelares se adoptan

cuando hay un riesgo para el consumidor ordinariamente constatado mediante una primera analítica del producto y son proporcionadas a las circunstancias del caso.

11º. Artículo 82

El artículo 116.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y su Sector Público Institucional, en coherencia con lo establecido en el artículo 1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, señala que los procedimientos administrativos, incluido el sancionador, se regirán por lo dispuesto en la legislación básica. Sin embargo, los dos apartados siguientes de este artículo prevén que motivadamente pueden incluirse tramites adicionales o distintos y que reglamentariamente pueden establecerse especialidades del procedimiento referidas entre otras cosas a las formas de iniciación y terminación. En ambos supuestos, deberán respetarse los principios generales de la legislación básica (impulsión de oficio, audiencia, contradicción, celeridad, etc..).

Pues bien, el artículo 82 regula una de las formas de terminación del procedimiento, en concreto la terminación por pago voluntario, lo que justifica que se pueda establecer un régimen especial mediante ley sectorial. En este sentido la experiencia en la aplicación del artículo 121 de la Ley Foral 121/2019, de 11 de marzo, ha demostrado que el desdoblamiento de las reducciones de las sanciones en dos descuentos vinculados al reconocimiento de responsabilidad y al pago respectivamente ha burocratizado y complicado esta forma de terminación del procedimiento no apartando ningún valor añadido. La propuesta recogida en el Anteproyecto simplifica el procedimiento tal y como ocurre en otros ámbitos del derecho administrativo sancionador como el de Tráfico y Seguridad Vial, contemplado el cierre del expediente mediante el pago de la sanción sin necesidad de más tramites.

12º Artículo 85.

El artículo 85 contempla la posibilidad de la difusión de las resoluciones sancionadoras ejecutivas cuando el órgano competente para imponer la sanción, lo considere conveniente para asegurar la salud, seguridad e intereses económicos y sociales de las personas consumidoras o usuarias, o su derecho a la información y a la transparencia de la actuación administrativa. Así, entendemos que el supuesto de hecho que autoriza la adaptación de esta medida está correctamente contemplado en la norma si bien requiere una ponderación prudente del órgano competente entre los perjuicios que se causarán al infractor y la necesidad de proteger los derechos del consumidor.

La experiencia en la aplicación del régimen sancionador de consumo ha demostrado que si bien ordinariamente es una herramienta útil para la corrección de las conductas infractoras en materia de consumo y por ende el cese de los daños al consumidor que se derivan de las mismas, en ocasiones hay empresas o profesionales que han hecho todo un “modus operandi” de determinadas conductas infractoras generando unos daños al consumidor difíciles de cuantificar pero ciertos resultando las sanciones económicas insuficientes para desincentivar la conducta infractora o bien



inoperantes por la imposibilidad de la Administración de ejecutarlas en los casos en que el infractor no tenga patrimonio conocido. En estos casos la publicidad de las sanciones puede resultar mucho más eficaz que las mismas sanciones administrativas. El texto del artículo ya señala los supuestos en que puede adoptarse esta medida que al no ser una medida sancionadora no requiere un nuevo procedimiento, sino que se trata de dar publicidad a las sanciones ya impuestas cuando las circunstancias lo hagan aconsejable en orden a los fines ya expuestos.

13º. Artículo 87

El apartado primero de este artículo pretende superar el obstáculo que para la aplicación del procedimiento sancionador supone que el responsable del producto este ubicado fuera de España cuando tiene un representante en este país o el caso menos habitual de que no tenga domicilio conocido. Supuesto similar es el contemplado en el artículo 86.8 que prevé la responsabilidad de la empresa o profesional que introduce un producto en España que no cumple la normativa de aplicación cuando el responsable del producto pertenece a otro país de la Unión Europea o a un tercer país.

En el mismo sentido el artículo 2 d) 2º del 3 Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, de Seguridad General de los productos, establece que a los efectos de dicha norma se considera "Productor" al representante del fabricante cuando no esté establecido en la Comunidad Europea o, a falta de representante establecido en la Comunidad, el importador del producto.

Por tanto, esto no supone indefensión alguna pues el representante del fabricante y el importador son responsables de los productos que comercializan y tienen la responsabilidad de garantizar que no generan riesgos para el consumidor.

Tampoco se entiende que haya indefensión para el responsable del producto o servicio en el supuesto contemplado en el apartado 2 de artículo comentado. Lo que se establece es una responsabilidad solidaria del responsable y del representante salvo que el primero acredite la falta de vinculación entre ambos. En todo caso la incoación de un procedimiento sancionador al responsable siempre requerirá que el mismo tenga conocimiento de las actuaciones practicadas y se le dé audiencia en el mismo.

EL DIRECTOR DEL SERVICIO DE CONSUMO Y ARBITRAJE

Firmado por LOPEZ DIOS CESAR
MANUEL - DNI ***9578** el día
02/03/2022 con un certificado

César López Dios