Expediente: 17/2022
Objeto: Anteproyecto de Ley Foral reguladora del estatuto de las personas consumidoras y usuarias.
Dictamen: 20/2022 de 30 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de junio de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente doña Mª Ángeles Egusquiza Balmaseda,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día de 12 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 11 de mayo de 2022.

I.2ª. Expediente del Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias

El expediente remitido incluye los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 45/2019, de 25 de noviembre 2019, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial, se da inicio al

procedimiento para la elaboración de un Anteproyecto de Ley Foral de Defensa de las Personas Consumidoras y Usuarias (en adelante, el Anteproyecto de Ley Foral -ALF-), designando al Servicio de Consumo y Arbitraje, junto con la Secretaría General Técnica, como órganos encargados de su elaboración y tramitación.

2. El Anteproyecto de Ley Foral fue sometido al trámite de consulta intradepartamental con fecha 12 de febrero de 2021, sin que consten aportaciones.

3. Conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), y el artículo 133 Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFNSPIF), el Anteproyecto de Ley Foral fue sometido a consulta pública del 9 de abril hasta el 30 mayo de 2021 en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra. Durante dicho periodo de tiempo se presentaron alegaciones por don… y don…, Supermercados de Navarra, Asociación de Consumidores Irache y una persona anónima, que fueron objeto de análisis y contestación en un extenso informe emitido por el Servicio de Consumo y Arbitraje del Gobierno de Navarra, con fecha 9 de febrero de 2022, con aceptación parcial de las propuestas.

4. El texto del Anteproyecto de Ley Foral fue examinado en sesión celebrada el 1 de julio de 2021 por la Comisión Foral del Régimen Local, quien lo informó favorablemente.

5. En sesión celebrada el 31 de enero de 2022, el Consejo Navarro del Consumo, valoró el Anteproyecto de Ley Foral, informándolo favorablemente. A dicho Consejo presentaron diversas alegaciones Hispa-Coop y Anged; éstas fueron analizadas y en parte incorporadas al texto, según informe de 8 de febrero de 2022 del Director del Servicio de Consumo y Arbitraje.

6. Al expediente se acompañan, incluidas en un solo documento, las memorias normativa, económica, justificativa, organizativa, así como un estudio de cargas, fechado el 4 de abril de 2019 y suscrito el 25 de febrero de 2022 por el Director del Servicio de Consumo y Arbitraje, la Directora General de Turismo, Comercio y Consumo y la Interventora Delegada.

En la memoria normativa se enumera la profusa regulación a la que ha de ajustarse la regulación proyectada en esta materia de consumo, dimanante de la Unión Europea, dictada por el Estado, y la desarrollada por la Comunidad Foral, señalándose expresamente la normativa que el Anteproyecto de Ley Foral vendría a derogar.

Por su parte, la memoria económica afirma que la norma propuesta no implica incremento de gasto ni disminución de ingresos presupuestarios, a reserva de lo que pudiera resultar, en su caso, de la creación del Instituto Navarro de Consumo y Competencia.

En la memoria justificativa se abunda en la inicial regulación que en materia de consumo se dictó en Navarra, la Ley Foral 7/2006, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, en virtud de la competencia exclusiva que se ostenta conforme al artículo 56.1.d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), y principios instaurados en los artículos 51 y 53 de la Constitución Española (en adelante, CE). La necesidad de adecuar la legislación foral a la nueva realidad social y al acervo de la normativa europea, en línea con la revisión llevada a cabo del Fuero Nuevo, se destacan como las razones que impulsan la actualización del estatuto de la persona consumidora y usuaria. Se abunda en las exigencias de profundizar en la tutela del consumidor, llevar a cabo un desarrollo sostenible con un consumo responsable, y la respuesta al carácter tecnológico de los entornos de contratación. Se apunta que la normativa ha sido concebida a la luz de la experiencia adquirida en los periodos de dificultad económica y situación de mayor vulnerabilidad del consumidor, ofreciendo su contenido el carácter de verdadero estatuto del consumidor, enumerando y desarrollando los derechos que como tal le asisten, y contemplando derechos de nueva generación que se alinean con

los objetivos del desarrollo sostenible, entre los que figuran la regulación de los servicios de atención al cliente y la formulación y tramitación de quejas, denuncias y reclamaciones. También se alude a los mecanismos de protección de dichos derechos, singularmente la nueva regulación que se introduce sobre mediación y arbitraje a la que, como novedad, se obliga a las sociedades públicas de la Comunidad Foral y las Entidades Locales de Navarra, así como respecto de la vigilancia del mercado de toma de muestras, análisis de productos y las medidas cautelares, además del ejercicio de la potestad sancionadora de las que se detallan las principales novedades relativas a la determinación de tipos más amplios y su graduación en función de diversas circunstancias concurrentes.

Se justifica, igualmente, en la tutela del consumidor el pergeño de la creación del Instituto Navarro de Consumo y Competencia, con personalidad jurídica propia, a través del cual se afirma que Navarra podrá destacar en la defensa de las personas consumidoras y usuarias.

En la memoria organizativa se expone que «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», cuestión que se abordará durante la tramitación de la correspondiente norma de creación; previsión que ha sido eliminada del texto final del Anteproyecto de Ley Foral.

Finalmente, en cuanto al estudio de cargas, se señala que el Anteproyecto de Ley Foral no contempla nuevas trabas inecesarias para la implantación y desarrollo de actividades empresariales o profesionales que pudieran dificultar el desarrollo económico; que potencia la simplificación administrativa a través de la utilización de los medios electrónicos y telemáticos por la posibilidad de la presentación de escritos y aportación de documentos por esa vía; y que la reducción de las sanciones por pago voluntario aligerará la carga de la administración al llevar implícito el

reconocimiento de responsabilidad y el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa.

7. Obra también en el expediente el informe de evaluación del impacto de género, suscrito por el Director del Servicio de Consumo y Arbitraje, sin fecha, en el que se recoge el informe emitido el 22 de febrero de 2021 por el Instituto Navarro de Igualdad, algunas de cuyas observaciones y propuestas, se indica, que han sido incorporadas al texto del Anteproyecto de Ley Foral. En cuanto a la pertinencia de género, en él se señala que la norma proyectada resulta pertinente a la integración del principio de igualdad de género. Respecto a la valoración del impacto sobre el género, tras la cita de la normativa aplicable y señalar que no tiene impacto significativo por cuanto no incide en la posición personal y social de hombres y mujeres, careciéndose de datos estadísticos oficiales que muestren la situación y posición de mujeres y hombres respecto al objeto y contenido de la norma, se apunta la incidencia positiva que sobre ello pueden tener los artículos 3.2, 12 y 40 del ALF, así como la utilización inclusiva de lenguaje al utilizase la expresión«las personas consumidoras o usuarias».

8. El expediente incorpora el informe de evaluación del impacto por razón de accesibilidad y discapacidad, de fecha 2 de febrero de 2022, del Director del Servicio de Consumo y Arbitraje, en el que se concluye que: «El texto del proyecto se limita a recoger el principio general de igualdad de oportunidades y de trato de las personas con discapacidad, que ya está regulado en la normativa estatal en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, sobre derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social y la accesibilidad de los servicios de atención al cliente, sin que pueda abordarse, en el proyecto de ley foral objeto del presente informe, una regulación más detallada que genere un mayor impacto positivo al tratarse de una norma general y no sectorial que abarca la comercialización de toda clase de bienes y servicios por cualquier medio». Y señala expresamente que debe ser la normativa reglamentaria emanada del Estado, «la que regule las condiciones básicas de accesibilidad de los bienes y servicios para todo el territorio nacional, garantizando así la igualdad de derechos de los españoles en este ámbito».

9. Con fecha de 9 de febrero de 2022 se emitió informe por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial en el que, tras referir los antecedentes y proceso realizado, se señala que la tramitación del Proyecto se adecua a «la legislación vigente y se ha tramitado, conforme al procedimiento establecido en el Título VIII de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral y del Sector Público Institucional Foral, incorporando los documentos e informes preceptivos y habiendo sometido la propuesta normativa a los preceptivos trámites de consulta interdepartamental e información pública»; advirtiendo, además, que deberán recabarse los informes preceptivos del Consejo de Navarra y del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, así como someterse al examen de la Comisión de Coordinación.

10. El Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa examinó el Proyecto emitiendo un informe, de fecha 25 de febrero de 2022, en el que se recogen diversas consideraciones jurídicas sobre el objeto de la norma, las competencia para dictarla, su adecuación en cuanto al procedimiento de elaboración, su forma y estructura, así como de su regulación; realizando diversas observaciones respecto a preceptos concretos -glosario de términos, artículos 10.132.2, 34.2 h), 49.1, 51.3, 53, 54, 61.3, 69.5, 77.A.3, 82.2, 84.a), 85 y 87 del ALF- en cuanto a su redacción y contenido. Estas han sido atendidas e incorporadas parcialmente al texto del Proyecto, según se explica en el informe de 2 de marzo de 2022 del Director del Servicio de Consumo y Arbitraje.

11. El Proyecto fue examinado por la Comisión Foral de Régimen Local en sesión celebrada el 23 de marzo de 2022, con informe favorable.

12. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 9 de mayo de 2022, examinó el texto a fin de que el Gobierno de Navarra tomara en consideración el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias, como así se hizo por acuerdo de 11 de mayo de 2022, a los efectos de solicitar la petición del preceptivo dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias

El Anteproyecto de Ley Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, ochenta y siete artículos, una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En la exposición de motivos, se destacan los antecedentes de la regulación en Navarra sobre el Estatuto del Consumidor, Ley Foral 7/2006, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, competencia de Navarra en la materia, el artículo 56.1.d) de la LORAFNA, el mandato constitucional para la protección al consumidor, artículos 51 y 53 de la CE, y la necesidad de revisión normativa de la legislación foral atendiendo a la realidad social y normativa europea. Sobre la base de la experiencia adquirida, se señala que es objetivo de la modificación normativa que se pretende abordar la mejora de la tutela del consumidor, teniendo en cuenta el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, el escenario tecnológico de contratación y la realidad vivida en los periodos de tiempo de especial dificultad económica. Se describe el contenido de la regulación recogida en el título I y II, destacando el carácter de estatuto del consumidor que conforma con la enumeración de los derechos que le asisten, las previsiones sobre consumo responsable y sostenible, y la protección jurídica y administrativa. Se incide en la regulación que se ofrece en el título III sobre la mediación y el arbitraje como mecanismos extrajudiciales de resolución de los conflictos, y sometimiento a ellos de las sociedades públicas; las medidas adoptadas en la vigilancia del mercado, regulada en el título IV; y la potestad sancionadora prevista en el título V, abundando en los beneficios que la regulación reporta para el mercado y el consumidor.

En cuanto al contenido normativo, el título I dedica los artículos 1 a 9 a regular las disposiciones generales, en cuanto al objeto y ámbito de aplicación de la norma, las delimitaciones terminológicas, los supuestos de protección especial, la coordinación, colaboración y cooperación entre administraciones públicas, las oficinas de información a las personas consumidoras o usuarias y sus funciones, el plan estratégico de consumo, la corresponsabilidad y solidaridad interadministrativa en la promoción del consumo sostenible, la colaboración autonómica, la interpretación favorable al consumidor y los principios de no discriminación y accesibilidad universal.

Por su parte, el título II, regula en su capítulo I, artículos 12 y 13 , los derechos básicos y de nueva generación; en el capítulo II, artículos 14 y 15, el derecho a la protección de la salud y la seguridad; en el capítulo III, artículos 16 a 23, el derecho a la información y la protección de los intereses económicos y sociales; capítulo IV, artículos 24 y 25, el derecho a la protección jurídica y administrativa; capítulo V, artículos 26 a 29, el derecho a la formación y la educación; capítulo VI, artículos 30 a 38, el derecho a la representación, participación y consulta; capítulo VII, artículos 39 a 40, la responsabilidad de las personas consumidoras y usuarias.

El título III, que atiende a la resolución extrajudicial de los conflictos, divide su contenido en el capítulo I, artículos 41 a 43, a las disposiciones generales; el capítulo II, artículos 44 a 46, a la mediación de consumo; y el capítulo III, artículos 48 a 49, al arbitraje de consumo.

Por su parte el título IV aborda la regulación de la «vigilancia, control e inspección de bienes y servicios», ocupándose el capítulo I, artículos 51 a 54, de las disposiciones generales; el capítulo II, artículos 55 a 60, de la inspección de consumo; el capítulo III, artículos 61 a 64, de la toma de muestras y práctica de análisis; el capítulo IV, artículos 66 a 69, de las medidas cautelares.

Finalmente, el título V regula la potestad sancionadora. En el capítulo I, artículos 70 a 76, se contienen las disposiciones generales; el capítulo II, artículos 77 a 79, regula las infracciones; el capítulo III, artículos 80 a 85, las sanciones; y el capítulo IV, artículos 86 a 87, la responsabilidad.

El Anteproyecto de la Ley Foral cierra su regulación con una disposición transitoria primera, que prevé este régimen, y otra segunda, que fija la aplicación del procedimiento sancionador; la disposición derogatoria única que prevé, con cita expresa, la normativa que será derogada; y tres disposiciones finales, la primera dedicada al desarrollo reglamentario, la segunda a la actualización de las cuantías de las sanciones, y la tercera a la entrada en vigor de la norma.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Anteproyecto de Ley Foral sometido al dictamen de este Consejo de Navarra tiene por finalidad la actualización y adecuación del Estatuto de Persona Consumidora y Usuaria en Navarra a la normativa europea y nacional en materia de protección al consumidor. Se trata, en consecuencia, de una disposición legal dictada para actualizar y adecuar la regulación navarra al régimen jurídico comunitario y nacional, que implica la modificación de Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de Defensa de los Consumidores y Usuarios de aplicación en Navarra.

El artículo 14.1.b) de la LFCN dispone que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente sobre los anteproyectos de leyes forales que hayan de dictarse en transposición del derecho comunitario europeo. En consecuencia, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con lo señalado en el precitado artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del Anteproyecto de Ley Foral

La LFACFNSPIF regula, en sus artículos 132 y 133, el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley Foral.

Así, conforme a lo establecido por el artículo 132.1, el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias se inició mediante Orden Foral 45/2019, del Consejero de Desarrollo Económico y Empresarial del Gobierno de Navarra, encomendándose la coordinación del ALF y la tramitación del procedimiento al Servicio de Consumo y Arbitraje, junto con la Secretaría General Técnica.

Siguiendo las prescripciones establecidas en el artículo 132.3 de la LFACFNSPIF, que establece que el ejercicio del impulso legislativo debe realizarse motivadamente, tanto la documentación que acompaña la tramitación como la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley Foral, acreditan la conveniencia y oportunidad de la reforma legislativa que se proyecta.

Consta, además, que el texto del Anteproyecto de Ley Foral ha sido remitido para su consulta a todos los Departamentos afectados, y sometido a una consulta pública a través del portal web de la Administración, presentándose diversas sugerencias y aportaciones que fueron consideradas e incorporadas parcialmente al texto final.

En el expediente obran las preceptivas memorias normativa, económica, justificativa, organizativa y estudio de cargas, así como los informes sobre la evaluación del impacto de género y de accesibilidad y discapacidad, con los que se dan cumplida satisfacción a las exigencias del artículo 132.3 de la LFACFNSPIF. No obstante, se advierte la omisión del informe preceptivo exigido por el artículo 47.2 de la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+, de evaluación de impacto sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, según también requiere el artículo 132.3 de la LFACFNSPIF, que siendo la norma un Anteproyecto de Ley Foral podrá ser aportado antes de su remisión al Parlamento de Navarra.

El Anteproyecto de Ley Foral fue examinado e informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Foral y el Consejo Navarro de Consumo, así como por la Secretaria General Técnica del Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial. Ha sido informado por el Secretariado del Gobierno y Acción Normativa que propuso diversas modificaciones, algunas de ellas incorporadas al texto. Fue examinado en la Comisión de Coordinación, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, en la que se acordó su toma en consideración a los efectos de solicitar de este Consejo de Navarra la emisión del dictamen preceptivo.

A tenor de todo lo expuesto, cabe valorar que, en términos generales, la tramitación del Anteproyecto de Ley Foral se ha ajustado a las exigencias procedimentales establecidas por nuestro ordenamiento jurídico.

II.3ª. Marco jurídico. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra.

La necesidad de convergencia en materia de protección al consumidor ha implicado que la Unión Europea haya desplegado una amplia labor de armonización y actualización de la regulación en esta materia a través de diversos Reglamentos europeos y Directivas comunitarias para lograr un sistema homogéneo dentro del mercado interior.

En cuanto a los primeros, la tutela de los intereses de la persona consumidora y usuaria en los aspectos que inciden en la norma proyectada, se encuentra unificada, y desplaza la legislación nacional, por la regulación contenida en el 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 de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por

el que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 (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; y 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.

Por lo que se refiere a la legislación armonizadora, que implica su transposición al ordenamiento interno de cada Estado, son relevantes en este ámbito: la 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; 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, 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, sobre aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales a los consumidores; Directiva 2019/771/UE, sobre contratos de compraventa de bienes con consumidores; 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 2020/1828/CE, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores.

Cabe destacar que este mandato de transposición a los Estados miembros de la Unión Europea implica, en virtud de la regla general de la inalterabilidad en el orden interno de la distribución de competencias, la actuación normativa por parte de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencia legislativa en las materias implicadas, según ha venido reseñando de manera reiterada el Tribunal Constitucional desde su sentencia 252/1988, de 20 de diciembre.

En materia de consumo, la Constitución Española reconoce en su artículo 51 que:

> *«1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la*

seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.

3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.»

Este principio rector implica que la actuación del Estado debe informar la legislación positiva, conforme establece el artículo 53 de la CE, en la regulación que por ella se efectúe de las distintas cuestiones que involucra la tutela del consumidor y usuario en el tráfico jurídico, amparadas en la habilitación legal exclusiva que le reconoce en diversas materias el artículo 149.1.1ª,6.ª, 5ª, 8ª, 9ª, 11ª, 12ª, 13ª, 14ª, 16ª, 18ª, 21ª y 23ª de la CE.

En virtud de las mismas, el Estado ha dictado en materia de consumo la 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 (en adelante, TRLGDCU); 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; y el 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.

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra cuenta con competencia exclusiva, de acuerdo con el artículo 56,1.d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (en adelante, LORAFNA), «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica

general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado», y «en los términos de los pertinentes preceptos constitucionales» en la materia de «comercio interior, defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio nacional y de la legislación sobre defensa de la competencia». A ella se suma la que le corresponde, “ex” artículo 48 de la LORAFNA, en materia de Derecho civil foral.

Al amparo de la competencia sobre materia de consumo, la Comunidad Foral ha dictado las siguientes normas: 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.

El Anteproyecto de Ley Foral sometido a consulta persigue la actualización de esa normativa, toda vez que el tiempo transcurrido desde su entrada en vigor y modificaciones producidas en la legislación europea y estatal demandan la revisión de su contenido para ajustar la normativa foral al vigente marco legal. En consecuencia, la propuesta normativa se dicta al

amparo de la citada competencia y en ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno de Navarra (art. 19 de la LORAFNA), siendo su rango el adecuado.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Como ya se ha señalado, la norma proyectada tiene por objeto la actualización del estatuto jurídico de la persona consumidora y usuaria en Navarra, materia sobre la que incide una profusa normativa comunitaria que implica, además, al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en diversas cuestiones. Por tanto, el marco de referencia que nos servirá para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias atenderá a la normativa ya referida de la Unión Europea, el marco competencial fijado por la Constitución Española, y la LORAFNA, sin perjuicio de la correspondiente consideración del ordenamiento jurídico general, singularmente del TRLGDCU.

A) Justificación

Como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y se indica también en la exposición de motivos de la norma, con cita del artículo 56.1.d) de la LORAFNA y los artículos 51 y 53 de la CE, la necesidad de adecuar a la actual realidad social el contenido de la Ley Foral 7/2006, en línea con la actualización llevada a cabo por el Parlamento de Navarra en el Fuero Nuevo, constituye el motivo principal de la presente acción normativa. Para ello se parte del ejercicio responsable de las competencias sobre esta materia para el que se tienen en cuenta los objetivos de desarrollo sostenible, el carácter tecnológico del mercado y la experiencia adquirida en los periodos de especial dificultad económica.

A la vista de lo expuesto, la justificación del ALF es clara en cuanto a su necesidad y finalidad, puesto que persigue la actualización de la regulación en materia de protección a la persona consumidora y usuaria en Navarra. En consecuencia, cabe estimar que la iniciativa legislativa se encuentra motivada conforme se exige en el artículo 132.1 del LFASPIF.

B) Contenido del proyecto

Como ya se apuntó con anterioridad, el Anteproyecto de Ley Foral contiene un total de ochenta y siete artículos, divididos en cinco títulos, una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y tres disposiciones finales.

El título I se dedica a las «disposiciones generales». Así, el artículo 1 prevé el objeto y ámbito de aplicación de la norma, la protección, defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas consumidoras o usuarias dentro de la Comunidad Foral de Navarra, excluyéndose las relaciones de consumo con las administraciones públicas o entes del sector público de Navarra cuando no haya de pagarse contraprestación o bien tengan naturaleza tributaria.

En el artículo 2, dedicado a la «delimitaciones terminológicas», se incluyen las definiciones de «persona consumidora o usuaria», «persona consumidora vulnerable», «empresaria o profesional», «relación de consumo», «bienes y servicios», «código de buenas prácticas», «consumo responsable y sostenible» y «servicios de interés general».

En el artículo 3, supuestos de protección especial, se prevé el compromiso de las administraciones públicas de velar por los colectivos que precisen protección especial, se enumeran las personas que pueden ser consideradas como vulnerables, y la protección de los derechos relacionados directamente con los productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.

En el artículo 4, se regulan la «coordinación, colaboración y cooperación entre administraciones públicas», a fin de asegurar una homogénea protección de los derechos de las personas consumidoras o usuarias en Navarra, estableciendo la posibilidad de suscribir convenios, y el carácter voluntario de la cooperación económica, técnica y administrativa con las entidades locales.

En el artículo 5 se dispone la creación y fomento de oficinas de información a las personas consumidoras o usuarias de titularidad pública o que dependan de una asociación de consumidores, la prohibición de cualquier tipo de publicidad de productos y servicios por éstas, y prestación de apoyo técnico y económico por parte del Gobierno de Navarra. En el artículo 6, se detallan las funciones asignadas a aquellas consistentes en: a) informar, ayudar y orientar a las personas consumidoras o usuarias; b) recibir y tramitar denuncias y reclamaciones; c) solicitar dictamen o arbitraje al órgano correspondiente; d) servir de cauce a la mediación; d) trasladar a las autoridades u organismos correspondientes las peticiones de las personas consumidoras; f) fomentar el asociacionismo en materia de consumo, utilización del sistema arbitral y la mediación; g) realizar campañas informativas y desarrollar programas de formación; h) colaborar con la Junta Arbitral de Consumo en la promoción de la adhesión de las empresas y profesionales y asistencia a las personas consumidoras y usuarias.

En el artículo 7 se establece la elaboración del plan estratégico de consumo por parte del Departamento de Consumo, que deberá ser debatido en el seno del Consejo Navarro de Consumo.

En el artículo 8, dedicado a la corresponsabilidad y solidaridad interadministrativa en la promoción de un consumo sostenible, se fija la promoción del consumo responsable y sostenible, las actuaciones públicas ajustadas a criterios de racionalidad y sostenibilidad que propicien un consumo moderado, informado, reflexivo y consciente, el establecimiento de sinergias para compartir recursos que contribuyan a hacer efectivos los derechos de los consumidores, así como la promoción de la participación de las personas consumidoras en los procesos de eco-diseño, uso compartido, innovación social y el acceso a los avances tecnológicos.

En el artículo 9 se propone la colaboración de la Comunidad Foral de Navarra con el Estado y con otras Comunidades Autónomas en materia de consumo.

El artículo 10 establece la interpretación de las normas y resolución de las dudas interpretativas a favor de la persona consumidora. Determina la

nulidad de la renuncia previa al ejercicio de los derechos y los actos realizados en fraude de ley, la promoción de la aplicación de la buena fe y del justo equilibrio de las posiciones jurídicas de las partes en las relaciones de consumo, con interdicción de las prácticas comerciales desleales o anticompetitivas e inserción de cláusulas abusivas en los contratos, y la resolución de los casos de concurrencia normativa de acuerdo con el principio de la condición más beneficiosa para el consumidor.

Finalmente, el artículo 11 reconoce los principios de no discriminación y accesibilidad universal en las relaciones de consumo, señalándose que no podrá discriminarse a la persona consumidora o usuaria en la adquisición de bienes y servicios, previéndose las exigencias para los establecimientos que se reservan el derecho de admisión, y la obligación de las empresas de ofrecer igualdad de oportunidades y de trato a la persona con discapacidad, con cumplimiento de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación según la normativa sectorial.

Los preceptos descritos son conformes a Derecho. En los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del ALF se comprueba que, conforme a las competencias que ostenta Navarra, se disciplina para su ámbito territorial las pautas de actuación para sus Administraciones y Gobierno Foral del impulso de la protección y tutela a la persona consumidora y usuaria, delimitando los compromisos, medidas de impulso a ellas, instrumentos para hacerlas efectivas concretados en las oficinas de atención al consumidor, las colaboraciones interinstitucionales y de planificación previstas para el mejor desarrollo de los objetivos marcados, lo que se ajusta a los principios y mandato general en la materia que se desprenden de los artículos 51 y 53 de la CE. Esta regulación se cohonesta y resulta complementaría a las previsiones que sobre cooperación institucional se fijan en los artículos 40 a 45 del TRLGDCU. Asimismo, el artículo 2 del Anteproyecto de Ley Foral reproduce sustancialmente las definiciones aquilatadas en la normativa comunitaria sobre los distintos actores -entre otras, las Directivas 93/13, 1998/6/, 2019/771-, en sintonía con lo previsto en los artículos 5 a 8 del TRLGDCU, complementando a ésta.

En cuanto al artículo 10 del ALF, este Consejo estima que no plantea problema de legalidad dada la dimensión aplicativa que presenta. La plasmación genérica del principio interpretativo «pro consumitore» que se acoge en el número 1 del precepto queda reducido al ámbito de la ley foral que se dicta. Este es un trasunto de lo dispuesto en el artículo 51 de la CE que no desplaza ni limita la aplicación de las reglas especificadas que, conforme al marco competencial, corresponde para cada ámbito normativo y de relaciones de consumo, siendo éstas de preferente aplicación, como acontece en la contratación con condiciones generales según resulta de la Directiva 93/13 y del TRLGDCU. En cuanto a la nulidad que establece el número 2 de artículo 10 del ALF, ésta no deja de reproducir lo previsto en la Directiva 93/13 y el artículo 10 del TRLGDCU, trasunto del régimen previsto en los artículos 80, 82, 83 y 86 del TRLGDCU.

Asimismo, el contenido del artículo 11 del ALF se encuentra en línea con lo establecido sobre las prohibiciones de discriminación recogidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y los principios de accesibilidad exigidos por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU).

El Título II de la ALF, se dedica a la regulación de los «Derechos y responsabilidad de las personas consumidoras o usuarias». Este se divide en siete capítulos.

En el capítulo I, se aborda la regulación de los derechos básicos y de nueva generación. Se enumeran los primeros en el artículo 12, cifrándose éstos en: a) la protección frente a los riesgos que comprometen la salud o seguridad; b) la protección de los legítimos intereses económicos y sociales frente a las prácticas comerciales desleales o abusivas, o cláusulas abusivas; c) la protección jurídica, administrativa y técnica con procedimientos eficaces respecto a las personas vulnerables, y compensación o reparación efectiva de los daños producidos; d) la información, educación y formación en materia de consumo; e) la

representación de intereses a través de las organizaciones de personas consumidoras o usuarias legalmente constituidas; y e) la promoción de políticas y actuaciones tendentes a garantizar los derechos de las personas consumidoras vulnerables evitando trámites que puedan dificultar su ejercicio.

Por su parte, el artículo 13, fija los siguientes derechos de nueva generación: 1) a la autodeterminación libre, consciente e informada para la adquisición de bienes o contratación de servicios; 2) a un medio ambiente saludable con un consumo responsable; 3) a la soberanía alimentaria ligada al consumo local y estacional; 4) a la garantía de funcionalidad con un ciclo de vida esperable del bien o servicio; 5) al trato correcto, digno y respetuoso; 6) al acceso a la información y conocimiento de los bienes intangibles; 7) a la seguridad y privacidad en las comunicaciones por vía tecnológica; 8) al acceso a bienes o servicios producidos por vía ética y sostenible; y 9) al acceso a los beneficios derivados del uso de las nuevas tecnologías.

La regulación descrita se ajusta al ordenamiento jurídico. Incorpora las previsiones ya dispuestas en la Ley Foral 7/2006 en cuanto a los derechos básicos de los consumidores, desarrollándolas con mayor detalle, conforme se ha venido planteando en el ámbito nacional en los artículos 8 y ss. del TRLGDCU, añadiendo las previsiones que resultan de la transposición de diversas normas comunitarias -Directivas 2019/770/UE y 2019/2161/UE-, incorporadas al ordenamiento jurídico español a través de los Reales Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, y 24/2022, 2 de noviembre.

El capítulo II, derecho a la protección de la salud y seguridad, regula en el artículo 14 el «derecho a disponer de bienes y servicios sin riesgo para la salud ni para la seguridad», sin que se generen por su utilización normal, fijándose la obligación del Gobierno de Navarra para utilizar etiquetas informativas y uso adecuado. En el artículo 15, se dispone el derecho general de información sobre esos riesgos, imponiendo esta obligación a las personas empresarias o profesionales, a realizar por medios apropiados y accesibles.

Estas normas son conformes al ordenamiento jurídico, ajustándose a lo dispuesto en la Directiva 1985/374/CEE, sobre responsabilidad derivada de productos defectuosos, modificada por la Directiva 99/34, y resultando acorde a los artículos 11 a 16 del TRLGDCU.

El capítulo III, «derecho a la información y la protección de los intereses económicos y sociales», regula en el artículo 16 la adopción de medidas para evitar la comercialización de productos que induzcan a error sobre composición, presentación, origen o procedencia; mientras que el artículo 17 se dedicada a la trasparencia informativa, estableciendo el derecho a recibir información completa y comprensible de los productos por los consumidores y usuarios, y la competencia de las administraciones públicas para fijar medidas que garanticen la transparencia y acceso a ellas por las personas vulnerables.

En el artículo 18 se regula el derecho al «presupuesto» de los bienes y servicios que no tengan un precio directo, su elaboración previa y expresa con las circunstancias e importe, la obligación de elaborarlo en soporte duradero con la descripción de los elementos que se deben incluir, la no imputación al consumidor de los errores de cálculo o de conceptos salvo que sean manifiestos, la vinculación a aquel y a sus previsiones por el empresario o profesional, pero no del consumidor o usuario, sin perjuicio de la normativa sectorial.

El artículo 19 reconoce el carácter relevante de que se sepa cuál sea el precio o la contraprestación del bien o servicio para la toma de decisiones por la persona consumidora y usuaria, así como el deber de información en caso de que se exija un pago de precio anticipado, existan limitaciones en los medios de pago, y del conocimiento del precio final de productos o servicios con impuestos incluidos.

El artículo 20 establece el derecho a recibir el documento justificativo de la contratación realizada y su contenido.

El artículo 21 regula las prescripciones del resguardo del depósito cuando deba entregarse en una relación de consumo, con su contenido. Se

presume que el bien se entrega en buenas condiciones, salvo que se haga constar otra cosa. Se fija la posibilidad de recuperación del bien depositado y la obligación del empresario de la conservación de la copia del resguardo del depósito, así como la obligación de su devolución en el lugar en el que se entregó, salvo que se indique otra cosa en la documentación.

El artículo 22 reproduce las exigencias previstas respecto de la formulación y contenido de las cláusulas contractuales que se incorporen a los contratos, así como el derecho de los consumidores y usuarios a su eliminación, además del deber de la administración de su control y, en su caso, de su sanción.

Finalmente, el artículo 23 reconoce el derecho a las indemnizaciones y resarcimiento del daño, conforme a la legislación de consumo, a las personas consumidoras y usuarias.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva de la legalidad, a las normas transcritas que recogen los criterios generales contenidos, entre otras, en la Directiva 1985/374, modificada por la 99/34, Directiva 1998/6, Directiva 93/13, Directiva 2019/2161, y Reglamento (UE) 2019/1020 relativo a la vigilancia del mercado y la conformidad de los productos, resultando complementarias a las previstas en los artículos 12 a 21, 60 a 63, 80 y 128 y ss. del TRLGDCU.

En el capítulo IV se disciplina el derecho a la protección jurídica y administrativa.

Así, en el artículo 24 del ALF se prevé la obligación, por parte de las empresas y profesionales, de la prestación del servicio de asesoramiento, información y atención a las reclamaciones de los consumidores y usuarios, fijando la forma y medios de prestación, los cauces para el caso de atención de urgencias tratándose de servicios y suministro, los deberes de los intermediarios para la solución de las quejas y reclamaciones que reciban, y el establecimiento de estos conforme al principio de accesibilidad universal.

El artículo 25 prevé el régimen de presentación de las «quejas, reclamaciones y denuncias» en materia de consumo frente a los empresarios y profesionales y los organismos administrativos. Se define en qué consiste cada una de ellas y forma para su tramitación.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva de la legalidad, a estas normas que resultan conformes a Derecho, complementan las previsiones contenidas en el artículo 21 del TRLGDCU.

El capítulo V, dedicado al «derecho a la formación y educación», prevé en el artículo 26 del ALF, dedicado al consumo responsable, la admonición dirigida a las administraciones públicas para la formación y la educación en ese sentido de las personas consumidoras o usuarias, con la colaboración de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, definiendo los objetivos a lograr. En el artículo 27 establece la promoción de esos objetivos dentro de las administraciones públicas con competencias educativas y de consumo para favorecer el aprendizaje colaborativo y el uso de las nuevas tecnologías, las medidas a adoptar para el consumo responsable, y fomento de la formación continua. El artículo 28 contempla la promoción de actividades de investigación y divulgación que faciliten el derecho a la información, formación y educación de las personas consumidoras o usuarias. Y, el artículo 29 contempla la promoción de cuantas medidas sean necesarias para el «empoderamiento financiero y digital» de las personas consumidoras y usuarias, haciendo hincapié en los colectivos vulnerables e información sobre los instrumentos financieros alternativos y sostenibles.

Estos preceptos son igualmente conformes a Derecho. Complementan lo dispuesto en el artículo 17 del TRLGDCU y se encuentran en línea con lo previsto en la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

El Capítulo VI regula el derecho a la representación, participación y consulta, reconociéndose en el artículo 30 del ALF, el ejercicio del derecho, la posibilidad de constituir y formar parte de asociaciones u organizaciones en defensa de los derechos de los consumidores, señalándose que el

ejercicio de este derecho podrá realizarse directamente por éstas o a través del Consejo Navarro de Consumo. En el artículo 31 se reconoce a esas asociaciones y organizaciones como cauce de representación y defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, comprometiéndose las administraciones a su fomento. En el artículo 32 se define quién tiene la consideración de asociaciones de esta índole, exigiéndose que sean entidades sin ánimo de lucro y constituidas al amparo de la legislación sobre asociaciones y con la finalidad de carácter general o respecto de determinados bienes o servicios de la defensa de los consumidores y usuarios; extendiéndose esa calificación a las cooperativas de consumo que incluyan ese objeto en sus estatutos y destinen un 10% de sus excedentes netos a ese objetivo. En el artículo 33 se establecen los principios de actuación de las asociaciones basados en la transparencia e independencia, entendiéndose que no altera este último principio la percepción de subvenciones o ayudas públicas objetivas, así como los de buena fe, lealtad y diligencia. El artículo 34 establece la inscripción obligatoria de estas asociaciones y organizaciones en el Registro de asociaciones de personas consumidoras y usuarias de Navarra; remitiéndose su regulación al desarrollo reglamentario; y exigiéndose para la inscripción que aquellas no incluyan como asociados a personas jurídicas con ánimo de lucro, no perciban ayudas económicas o financieras de las empresas o grupos de empresas, se abstengan de realizar comunicaciones comerciales de bienes y servicios, no se dediquen preferentemente a actividades distintas de la defensa de los intereses de los consumidores o usuarios, se abstengan de actuar con temeridad apreciada judicialmente, así como a cumplir cualquier otra obligación impuesta por la Ley Foral. El artículo 35 establece el control del cumplimiento de estos requisitos por parte del Departamento competente del Gobierno de Navarra.

Por su parte, el artículo 36 delimita los derechos representativos y participativos de las asociaciones u organizaciones de personas consumidoras o usuarias consistentes en: a) estar presentes en los órganos colegiados de participación y representación de carácter general y sectorial; b) ser consultadas a través del Consejo Navarro de Consumo en la elaboración de las disposiciones; c) participar en la elaboración y aprobación

de los modelos de contrato; d) participar en el sistema arbitral de consumo; e) percibir las ayudas y subvenciones; f) ejercer acciones en defensa de sus asociados y colectivas; g) obtener información; h) contar con asistencia jurídica gratuita; y i) ser declaradas de utilidad pública. prevé que para obtener los derechos a) a e) y f) -en cuanto al ejercicio de acciones colectivas- aquéllas han de estar inscritas en el Registro de Asociaciones de Personas Consumidoras y Usuarias de Navarra. En el artículo 37 se fijan sus deberes, imponiéndose como obligaciones las de: a) proporcionar a las administraciones públicas la información que les sea requerida; b) colaborar con ellas en la detección de actividades y prácticas irregulares; c) coordinar su actuación; y d) ejercer su actividad de forma profesional y autónoma.

En el artículo 38 se regula el Consejo Navarro de Consumo, como órgano de representación, consulta y participación en esta materia, integrado por representantes de las asociaciones y empresarios, y al que le compete informar sobre las normas sobre consumo. Remite a su desarrollo reglamentario la regulación de su estructura, composición y demás funciones.

Estas previsiones son igualmente ajustadas a Derecho, acompasándose con las exigencias que dimanan de la Directiva (UE) 2020/1828, de 25 de noviembre de 2020, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE, y son coherentes con la regulación general que se encuentra establecida para este tema en los artículos 22 a 39 del TRLGDCU.

El capítulo VII, regula la responsabilidad de las personas consumidoras o usuarias, instando en el artículo 39 del ALF a que la persona consumidora o usuaria actúe con sentido de transcendencia colectiva, participando de un consumo responsable y sostenible. En el artículo 40 se detallan las que son manifestaciones de la responsabilidad de las personas consumidoras o usuarias.

Nada cabe objetar, desde la perspectiva de la legalidad, a las normas descritas.

El título III regula la resolución extrajudicial de los conflictos.

En su capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, establece el artículo 41 del ALF el fomento, por parte de la Administración, de los sistemas alternativos de resolución de conflictos derivados de las relaciones de consumo, en colaboración con las asociaciones u organizaciones de personas consumidoras o usuarias y con las asociaciones empresariales. En el artículo 42 se enumeran los principios comunes, determinando el carácter vinculante de estos sistemas para las partes que se hayan sometido voluntariamente a ellos; la posibilidad de someter a la mediación y al arbitraje los conflictos surgidos con ocasión de un acto de consumo sobre materias de libre disposición; la corresponsabilidad y el sincero intento de alcanzar un acuerdo amistoso; la obligación de comunicar inmediatamente al órgano de resolución si han sido satisfechas las pretensiones por la persona empresaria o profesional; y la promoción de la utilización de los medios electrónicos y telemáticos, especialmente en la presentación de escritos y aportación de documentos. En el artículo 43 se fija la promoción por el Gobierno de Navarra de sistemas de gestión electrónicos implantados en el ámbito de la Unión Europea en el impulso de las reclamaciones transfronterizas.

El capítulo II, regula la mediación, definiendo en el artículo 44 del ALF su carácter de mecanismo que facilita la obtención del acuerdo por las partes. En el artículo 45 se recogen los principios de impregnan la mediación: voluntariedad, buena fe, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad y la universalidad. En el artículo 46 se prevé que el Gobierno de Navarra impulse y promocione la mediación. Y en el artículo 47 se establece la naturaleza de los acuerdos alcanzados en la mediación, que serán vinculantes en los términos en los que las propias partes los hayan fijado, podrán formalizarse por escrito y serán ejecutivos al amparo de lo dispuesto en la normativa general de mediación.

Finalmente, el capítulo III, regula el arbitraje de consumo. Atribuye en el artículo 48 a la Junta Arbitral de Consumo de Navarra la promoción y el desarrollo del arbitraje de consumo en la Comunidad Foral, señalándose la

posibilidad de suscribir convenios para acercar el arbitraje a la ciudadanía, y se encomienda a la Junta Arbitral de Consumo de Navarra la función del fomento de la adhesión al arbitraje de consumo por parte de las personas empresarias o profesionales y al Departamento competente en la materia el impulso de la actividad de la citada Junta Arbitral. El artículo 49 prevé que las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra deban formalizar su adhesión al sistema arbitral de consumo, se promocione la adhesión para las empresas o entidades privadas que gestionen servicios públicos o servicios de carácter general, y que la adhesión al sistema arbitral se considere como criterio de adjudicación o condición de ejecución por los órganos de contratación de las administraciones públicas. Por último, el artículo 50 declara que el distintivo de adhesión al arbitraje de consumo constituya un sello de calidad, la valoración de este mérito en los premios de calidad empresarial y para la concesión de ayudas o subvenciones, así como el deber de informar claramente sobre ese distintivo por parte de las personas empresarias o profesionales adheridas.

Las normas expuestas son conformes a Derecho. Se acomodan a la regulación dispuesta en 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, siendo complementarias de las previsiones contenidas en los artículos 57 y 58 del TRLGDCU.

El título IV regula la «vigilancia, control e inspección de bienes y servicios».

En el capítulo I, se regulan las «disposiciones generales». Así, el artículo 51 del ALF asigna a las administraciones públicas de la Comunidad Foral con competencia en materia de consumo el desarrollo de las actuaciones de vigilancia, control e inspección de los bienes y servicios en garantía de los derechos de la persona consumidora y usuaria, sobre todos los bienes y servicios y sus elementos, dentro de la Comunidad Foral, con

posibilidad de que la Inspección pueda pedir colaboración cuando la actuación produzca efectos fuera de la Comunidad Foral. En el artículo 52 se dispone el plan anual de actuaciones que se ejecutará conforme a los principios de legalidad, objetividad, proporcionalidad, coordinación y eficacia, con la facultad de participar públicamente el resultado de estas actividades. En el artículo 53 se prevé, como principio preventivo, la posibilidad de advertir el incumplimiento de las obligaciones y requerimiento de su cumplimiento a las personas empresarias o profesionales. En el artículo 54 se fijan, como otras actividades para la vigilancia y el control del mercado, la realización directa de estudios, controles, ensayos, análisis y comprobaciones sobre los bienes, servicios y establecimientos, la posibilidad de exención por quien los realice de la obligación de identificarse, el deber de comunicación inmediata de las irregularidades detectadas, la celebración de convenios con las Universidades, colegios profesionales u otras instituciones o entidades públicas o privadas, a fin de facilitar los servicios técnicos a las personas consumidoras y usuarias.

Nada cabe objetar desde el plano de la legalidad a los artículos 51 a 53 del ALF, que se enmarca en las competencias que se reconocen a la Administración Autonómica en los artículos 52 bis y 52 ter del TRLGDCU y son coherentes con las prescripciones del Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos.

En cuanto al artículo 54, se suscita la duda de la atribución de funciones, como las establecidas, a la persona que realice estudios y prospecciones de mercado. No siendo inspector, a esta persona parece asignársele funciones de vigilancia y control, propias del primero, pese a que su labor se encamina a «establecer estrategias de actuación administrativa que aumenten la eficacia de la protección de las personas consumidoras o usuarias». Por otra parte, se le permite que pueda eximirse de la obligación de identificarse, y se le faculta para que pueda valorar la existencia de irregularidades durante sus actividades que, sin embargo, se limitan al estudio y prospección de mercado, siendo que aquellas actuaciones son cometido propio de la inspección por persona habilitada e identificada al efecto como autoridad.

En el capítulo II se regula la «inspección de consumo».

El artículo 55 del ALF establece la figura del «personal inspector» y su «consideración de autoridad». Se prevé que tenga la condición de persona funcionaria, debiendo estar acreditado como Inspector o Inspectora de Consumo; el deber de identificarse cuando ejerza la función inspectora, salvo que pueda frustrase su cometido, debiendo en tal caso hacer constar los motivos en el acta o expediente; así como su consideración de autoridad a todos los efectos, y particularmente en cuanto a la responsabilidad administrativa y penal.

En el artículo 56 se detallan las funciones del personal inspector, que deberá actuar de acuerdo con los principios de jerarquía e imparcialidad, consistentes en: a) vigilar, verificar y constatar el cumplimiento de la normativa; b) participar en el estudio de los sectores de mercado para determinar los bienes y servicios de los que pudieran derivarse riesgos; c) elaborar informes sobre la adecuación de los distintos sectores a la normativa protectora; y d) informar a las empresas durante sus actuaciones sobre las exigencias, cumplimiento y aplicación de la normativa. Se excluye la dependencia funcional cuando actúe en servicios o empresas dependientes de las Administraciones públicas, y se le faculta para que pueda estar asistido en sus actuaciones por especialistas.

El artículo 57 enumera las potestades con las que cuenta el personal inspector, que deberá ejercitarlas con proporcionalidad e incidencia mínima. Estas se concretan en: a) acceder a cualquier información, dato o documento pertinente relacionado con infracciones; b) requerir la documentación necesaria para realizar su función; c) llevar a cabo inspecciones presenciales, en particular acceder sin previo aviso para examinar y comprobar espacios y actividades, incautar o inmovilizar productos; d) requerir a la persona empresaria o profesional o a su representante explicaciones sobre los hechos, informaciones o documentos relativos al objeto de la inspección y grabar las respuesta, levantando acta de la comparecencia; e) adquirir bienes o contratar servicios con el fin de detectar infracciones y obtener pruebas; f) realizar la toma de muestras de

todo tipo de bienes destinados a la persona consumidora; g) adoptar provisionalmente medidas cautelares; h) realizar la materialización y ejecución de las medidas cautelares; i) solicitar la ayuda o colaboración de cualquier otra administración, autoridad o de sus agentes, así como acceder a los datos precisos mediante consulta a las bases de datos de la administración tributaria, al registro mercantil, a los protocolos notariales y a otros registros administrativos, con cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de aplicación; y j) cualquier otra que se prevea reglamentariamente. Podrá, además, requerir los datos de carácter personal cuando le sean imprescindibles.

En el artículo 58 se fijan las obligaciones de la persona inspeccionada, consistentes en: a) facilitar la visita de inspección; b) suministrar toda clase de información y datos, y permitir su comprobación directa; c) exhibir la documentación, libros y registros; d) facilitar copia o reproducción de ésos; e) permitir que se practiquen la toma de muestras, control o ensayo de los bienes o servicios; y f) depositar y conservar adecuadamente los bienes o servicios sujetos a medidas cautelares, o que hayan sido objeto de toma de muestras.

El artículo 59 dispone la posibilidad de realizar citaciones a las personas titulares de las empresas, actividades o establecimientos, sus representantes legales o cualquier persona vinculada con estas. La citación se realizará a éstas, así como a la persona consumidora o usuaria, cuando sea necesaria. También se determina el contenido y forma en la que habrán de realizarse aquéllas.

En el artículo 60 se establece la manera de documentar las actuaciones inspectoras mediante acta y diligencias, definiendo su naturaleza -documento público, la primera, y constatación de hechos o circunstancias, la segunda-, con descripción de su contenido y forma de realización. Se prevé la forma de su puesta a disposición para la persona inspeccionada, la garantía de que se haga constancia de lo manifestado por el inspeccionado, y el valor probatorio de las actas y diligencias que cumplan los requisitos legales.

Los preceptos descritos se ajustan a la legalidad y nada cabe objetar a su contenido.

El capítulo III se dedica a la regulación de la «toma de muestras y práctica de análisis».

En el artículo 61 se disciplina que la inspección de consumo pueda, en el ejercicio de sus funciones, realizar estas actividades sobre los bienes y servicios en cualquier fase de comercialización, a fin de comprobar su adecuación a la normativa aplicable, así como adquirir bienes o servicios para la realización de pruebas, incluso en la venta a distancia, disponiéndose la obligación del abono del precio salvo que la toma de la muestra se produzca sobre bienes sometidos a medidas cautelares o que pertenezcan al responsable del producto. Se regula la forma en la que se practicará la toma de muestra, que se formalizará en acta de inspección, y el depósito de las muestras según se trate de fabricante, envasador o marquista, o bien del distribuidor.

Los artículos 62, 63, 64 y 65 del ALF regulan, respectivamente, cómo se realizarán oficialmente las pruebas analíticas con carácter general, el análisis en un único acto de bienes de difícil conservación, los supuestos en los que el resultado puede quedar acreditado con un único resultado analítico, así como la determinación de quién asumirá los costes derivados de la realización del análisis inicial que será a cargo de la Administración, el contradictorio por cuenta del proponente y el dirimente que sufragará la empresa salvo que se ratifique el análisis inicial.

Estos preceptos se estiman igualmente conformes a Derecho y no merecen reproche de ilegalidad.

El capítulo IV regula las medidas cautelares. En el artículo 66 se establecen los supuestos de adopción de éstas, que se aplicarán cuando medien indicios racionales de riesgo para la salud y seguridad o lesión grave de los intereses económicos y sociales de las personas consumidoras y usuarias, así como la posibilidad de su adopción por el personal inspector dejando constancia en acta que la justifique. En el artículo 67 se prevé que

aquellas deban ser proporcionadas a la gravedad de los riesgos, así como que se mantengan durante el tiempo que resulte estrictamente necesario.

En el artículo 68 se enumeran los tipos de medidas que podrán adoptar aquellas: a) suspensión o prohibición temporal de la oferta, promoción, comercialización o venta de un bien o la prestación de un servicio; b) condiciones previas para subsanar las deficiencias detectadas; c) inmovilización o intervención de bienes; d) retirada de bienes del mercado; e) destrucción; f) clausura temporal de establecimientos o instalaciones; g) obligación de informar de los riesgos o de las medidas adoptada; y h) adopción de cualquier otra medida que sea necesaria.

Por último, en el artículo 69, se fija el procedimiento a seguir tras la adopción de aquellas medidas. A tal fin se fija un plazo de 15 días para que sean confirmadas, modificadas o levantadas, quedando sin efecto si no media resolución expresa. La resolución deberá ser notificada a la persona interesada, otorgándole un plazo de 15 días para alegaciones o pruebas. Se deberá dictar resolución por el órgano competente en el plazo máximo de seis meses, con posibilidad de un procedimiento de urgencia para evitar la producción del daño. Se prevé que los gastos que se generen como consecuencia de la adopción de las medidas provisionales y definitivas objeto del procedimiento estén a cargo de las personas que, con su conducta, los hubieran originado. Finalmente se señala que la resolución no impedirá, en su caso, la incoación del procedimiento sancionar.

Las normas descritas no merecen reparo de legalidad.

En el título V, se regula la potestad sancionadora. En su capítulo I se establecen las normas generales, que presentan el siguiente contenido.

El artículo 70 atribuye dicha potestad, para sancionar las conductas tipificadas como infracciones de consumo, a las administraciones públicas de Navarra competentes en la materia, respecto de aquellas que se hubieran cometido o proceda la oferta o comunicación desde el territorio de la Comunidad Foral; las infracciones se considerarán cometidas en cualquiera de los lugares en que se desarrollen las acciones u omisiones, o en todos

aquellos lugares en que se manifieste la lesión o riesgo para las personas consumidoras o usuarias; y, en el caso de la publicidad y de las distintas modalidades de contratación a distancia y de comercio electrónico, la infracción se entenderá efectuada en el lugar donde radique el domicilio de la persona consumidora o usuaria.

En el artículo 71 se delimitan las actuaciones u omisiones infractoras, disponiéndose la sanción independiente de cada hecho infractor, salvo que éste implique dos o más infracciones, en cuyo caso se aplicará la infracción más grave. Se considerará como hecho infractor independiente si la comisión de uno puede realizarse sin la realización del otro, sumándose cada una de las infracciones. Y tendrá la consideración de infracción administrativa continuada la realización de una pluralidad de acciones u omisiones tipificadas que infrinjan un mismo o semejante precepto, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión.

El artículo 72 establece la proscripción de la doble sanción por los mismos hechos cuando se aprecie identidad de sujeto y de fundamento en virtud de intereses públicos protegidos, resolviéndose en tal caso por la administración la no responsabilidad administrativa en cualquier momento de la instrucción.

En el artículo 73 se fija el régimen en caso de concurrencia de procedimientos, disponiendo la suspensión del procedimiento sancionador iniciado, y comunicación al Ministerio Fiscal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de ilícito penal, al igual que la resolución del procedimiento cuando se instruya causa penal ante los tribunales de justicia hasta que recaiga resolución judicial. Se prevé la vinculación de los órganos administrativos por los hechos declarados probados en la resolución judicial penal firme. Y se fija, igualmente, la suspensión cuando se siga por los mismos hechos procedimiento ante los órganos de la Unión Europea, y si estos órganos hubieran impuesto sanción, ésta se tendrá en cuenta para graduar la sanción propia.

El artículo 74 establece el régimen de actuaciones previas que se podrán realizar con antelación al inicio del procedimiento, orientadas a

precisar los hechos e identificar a las personas responsables, y que corresponderán a los órganos que tengan atribuidas las funciones de inspección.

En el artículo 75 se establece el régimen de prescripción de las infracciones y sanciones, muy graves, graves o leves, cuyo plazo de prescripción será, respectivamente, de cinco, tres o un año. Se fija el inicio de la prescripción de la infracción en el momento de cometerse ésta, salvo para las continuadas o permanentes que comenzará cuando finalice la conducta infractora; su interrupción por el inicio del procedimiento administrativo con conocimiento del interesado; y su reinicio por la paralización del expediente durante un mes. En cuanto a la sanción, se señala como fecha de inicio de la prescripción el siguiente día en que sea ejecutable la sanción o plazo para recurrirla; se prevé su interrupción por instar el procedimiento de ejecución con conocimiento del interesado y reanudación por paralización durante un mes; y se sitúa el plazo, existiendo desestimación presunta del recurso de alzada, en el día siguiente en que finalice el tiempo legalmente previsto para la resolución de dicho recurso.

Finalmente, el artículo 76 dispone la caducidad del procedimiento cuando hayan transcurrido seis meses desde la fecha de la resolución del inicio sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa que ponga fin al mismo, el archivo de las actuaciones, y la interrupción del cómputo si se hubiera paralizado el procedimiento por causa imputable al interesado.

No merecen tampoco reparo de legalidad estos preceptos que se ajustan y coordinan con las previsiones contenidas en los artículos 52, 52 bis y 52 ter del TRLGDCU.

En el capítulo II, se tipifican las infracciones.

El artículo 77 del ALF establece cuáles han de ser consideradas como infracciones leves:

A) En materia de protección de la salud y seguridad: 1) trasgredir las obligaciones específicas que normativamente se imponen; 2) los

requerimientos previos que concretamente formulen las autoridades competentes para situaciones específicas; y 3) realizar otras acciones u omisiones que produzcan riesgo o daño en este ámbito.

B) Por alteración, adulteración, fraude o engaño en bienes y servicios: 1) la elaboración, distribución, suministro o venta de bienes o servicios que no se ajusten a las disposiciones vigentes, a las autorizaciones administrativas o difieran de las declaradas y anotadas, o cualquier situación que induzca a engaño o confusión o que impida reconocer la verdadera naturaleza del bien o servicio; 2) defraudar en la prestación de servicios de instalación o reparación de bienes y de servicios de asistencia en el hogar para conseguir un aumento del precio, la facturación de trabajos no realizados o ejecutados con accesorios de peor calidad, cargar injustificadamente por mano de obra, traslado o visita cantidades muy superiores a los costes medios estimados de cada sector; 3) negarse al sometimiento al sistema arbitral de consumo o cualquier otro sistema para la resolución extrajudicial de conflictos cuando se hubiera publicitado su adhesión; 4) publicitar, exhibir o utilizar el distintivo de adhesión al sistema arbitral de consumo sin que exista una adhesión válida o no publicitar las limitaciones; 5) exhibir un sello de confianza o calidad o un distintivo equivalente sin obtener autorización; y 6) realizar trabajos de reparación, instalación o similares sin solicitarlo o autorizarlo.

C) En materia de información, documentación y condiciones o técnicas de venta y suministro de productos o servicios: 1) elaborar, distribuir, suministrar u ofertar bienes o servicios sin cumplir correctamente los deberes de información que impongan o regulen las leyes; 2) utilizar indebidamente marcados, marchamos, troqueles o distintivos similares, que no sean los obligatorios; 4) el incumplimiento de la obligación de entregar un resguardo de depósito o incumplimiento de los requisitos preceptivos; 5) no entregar las instrucciones de uso y mantenimiento o cualquier otro documento exigido por la normativa; 6) negarse a elaborar presupuestos, o imponer condiciones o precios por su confección o incrementar los precios previstos; 7) vender o poner a disposición bienes destinados exclusivamente a un uso empresarial o profesional; 8) incumplir las exigencias de contar con

personal cualificado; 9) no constituir avales, seguros u otras garantías necesarias establecidas en la legislación vigente; 10) acaparar y retirar del mercado bienes o servicios con el fin de incrementar los precios o esperar a su elevación; y 11) el incumplimiento de las normas reguladoras de la información y publicidad de precios.

D) En materia de contratos con personas consumidoras y usuarias: 1) imponer la condición, expresa o tácita, de comprar una cantidad mínima del bien solicitado o de contratar bienes o servicios accesorios no deseados, o vincularla a la formalización de otro contrato; 2) no entregar o negarse a extender la documentación preceptiva o justificativa de los servicios prestados o contratación; 3) cobrar o intentar cobrar precios superiores; 4) ocultar el precio mediante formas de pago, prestaciones no manifiestas o rebajas; 5) repercutir un pago adicional al precio que sea injustificado; 6) el incumplimiento del plazo o los plazos acordados o fijados normativamente para la entrega o inicio de la prestación; 7) el retraso injustificado en la devolución de las cantidades abonadas en caso de resolución; 8) la no aceptación de los medios de pago admitidos legalmente y ofertados, así como facturar por el uso de determinados medios de pago; 9) incumplir las condiciones y requisitos de cualquier contratación a distancia o contratación fuera de establecimientos mercantiles; 10) limitar u obstaculizar injustificadamente el derecho a poner fin a los contratos de prestación de servicios o de suministro de bienes de tracto sucesivo o continuado; y 11) no formalizar por escrito las ofertas, condiciones o manifestaciones.

E) En materia de garantía y servicio postventa: 1) el incumplimiento de las disposiciones legales en materia de garantías y del régimen sobre conformidad; 2) incumplimiento de los términos de la garantía comercial, la falta de entrega del documento, o su emisión con incumplimiento de los requisitos; 3) no dejar constancia de las reparaciones realizadas en garantía o sin contraprestación económica; 4) incrementar los precios de los recambios o de las piezas que se utilizan, no tener a disposición de la persona consumidora el precio de los repuestos, o el retraso injustificado en el suministro; 5) poner a disposición bienes de uso duradero sin existir piezas de repuesto, o en las condiciones ofrecidas, incumplimiento del deber

de fabricar o garantizar la existencia de repuestos; 6) poner a disposición bienes de uso duradero sin servicios de asistencia técnica o siendo éstos manifiestamente inadecuados.

F) En relación con las actuaciones de vigilancia, control e inspección: 1) no suministrar la información y documentación requerida, o inexacta, incompleta o falsa; 2) incumplir con las citaciones o requerimientos efectuados por las autoridades competentes en materia de consumo.

G) Otras infracciones: 1) obstaculizar, impedir o dificultar sus derechos en materia consumo; 2) no abonar las indemnizaciones o compensaciones procedentes; 3) incumplir las obligaciones legales por parte de las empresas proveedoras de servicios de acceso a redes de telecomunicaciones y titulares de medios de pago; 4) cortar el suministro de servicios de interés general de tracto sucesivo o continuado sin notificar el motivo o la presentación de reclamación sin respuesta; 5) no disponer de número gratuito de atención al cliente o correo electrónico; 6) incumplir la aceptación total o parcial de la reclamación, un laudo arbitral o cualquier acuerdo, o resolución vinculante; y 7) el incumplimiento de la obligación de información sobre la dirección postal y dirección de correo electrónico o número de teléfono para la interposición de quejas y reclamaciones, acuse de recibo de las mismas y su contestación.

En el artículo 78 se establecen las infracciones graves, que serán las ya reseñadas si concurren alguno de los siguientes criterios: a) daño o riesgo grave para la salud o seguridad; b) lesión grave de los intereses económicos; c) cuantía del beneficio igual o superior a 10.000 euros; y d) generalización de la infracción. Son en todo caso graves: a) elaborar, distribuir, ofertar, vender o prestar al público bienes o servicios prohibidos o con modalidades de venta prohibidas; b) desviar para consumo humano bienes no aptos para ello o destinados específicamente para otros usos; c) resistirse u obstruir las actuaciones de la Inspección de Consumo; e) incumplir medidas adoptadas por la administración; y f) incumplir las obligaciones de información relativas a las entidades acreditadas de resolución de conflictos, en los términos del artículo 40 de la Ley 7/2017.

Por su parte, el artículo 79, tipifica como infracciones muy graves: 1) las leves o graves, que generen un beneficio a la persona empresaria o profesional o causen un perjuicio a la persona consumidora o usuaria superior a 100.000 euros; 2) las conductas descritas como graves que originen alarma o desconfianza o perjudique a un sector económico; y 3) ejercer represalias o cualquier otra forma de presión al personal al servicio de las administraciones públicas.

Estas previsiones son conformes a Derecho. Se ajustan a lo dispuesto en la Directiva 2019/2161, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión en cuanto al régimen de infracciones y sanciones, y a la 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. Además, se encuentran acompasadas con las establecidas en los artículos 47 y 48 del TRLGDCU.

En el plano formal, se aconseja revisar alguna pequeña errata de enumeración contenida en el artículo 78 del ALF.

El capítulo III, prevé las sanciones.

En el artículo 80 del ALF se establecen para las infracciones leves multas entre 150 a 10.000 euros, según una graduación mínima, media y máxima; para las graves entre 10.001 y 100.000, según graduación mínima, media y máxima; y para las muy graves una multa de 100.001 a 1.000.000 graduable, igualmente, entre mínima, media y máxima. Se prevé, además, que la cuantía máxima de las infracciones leves se incremente hasta cuatro veces, la de las infracciones graves hasta seis veces y la de las infracciones muy graves hasta ocho veces, si la infracción se produce mediante campaña publicitaria o comunicaciones comerciales.

El artículo 81 establece la graduación de las sanciones conforme a los siguientes criterios: volumen de ventas del producto o servicio y total de la persona empresaria o profesional; cuantía del beneficio ilícito, daños y perjuicios; número de personas afectadas; existencia de dolo o culpa; reincidencia o continuidad; posición relevante; y advertencias o requerimientos. Asimismo, se fijan como circunstancias atenuantes la reparación o enmienda total o parcial de modo diligente, así como el sometimiento de los hechos a la resolución extrajudicial de conflictos. Por el contrario, se determinan como circunstancias agravantes la voluntad manifiesta de no reparar los perjuicios o la de aprovecharse de la posición de poder, aunque no se tendrán cuenta éstas si se han tenido presentes en la tipificación o calificación de la infracción. Se prevé, además, que la imposición de sanciones pecuniarias no resulte más beneficiosa que el incumplimiento de las normas infringidas.

En el artículo 82 se establece la reducción de las sanciones por pago voluntario a la que se aplicará un porcentaje reductor del 50%. Se establece que este pago voluntario lleve «implícito el reconocimiento de la responsabilidad y el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción e implicará la terminación del procedimiento desde el día en que se realice el pago, sin necesidad de emitir resolución». Y que la terminación del procedimiento por esta causa no afecte a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios.

En el artículo 83 se prevé la ejecutividad de la sanción cuando no quepa recurso en la vía administrativa ordinaria, con posibilidad de adopción de medidas cautelares; suspendiéndose la ejecución si la persona manifiesta su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme, que cesará en caso de que no se interponga en el plazo legalmente previsto, o habiéndose interpuesto no se solicite la suspensión cautelar de la ejecución o el órgano judicial se pronuncie sobre ella.

El artículo 84 regula las sanciones accesorias que podrían adoptarse consistentes en: a) la reposición de la situación alterada por la infracción; b)

decomiso y, en su caso, destrucción de la mercancía, cuyos gastos serán por cuenta de la persona infractora; c) en caso de infracción muy grave, el cierre o cese de la actividad; y d) en caso de infracciones en materia de publicidad, la exigencia a la persona infractora de que publique un comunicado de rectificación.

En el artículo 85 se dispone la publicidad de las «resoluciones sancionadoras ejecutivas» que hayan sido impuestas en el plazo de tres años. Esta «difusión no tendrá carácter sancionador, y procederá especialmente cuando, por la actitud de la persona responsable u otras razones, haya motivos para pensar que subsisten los peligros para las personas consumidoras o usuarias». La publicidad de las sanciones «debe hacer referencia a los nombres y apellidos de las personas físicas responsables o la denominación o la razón social de las personas jurídicas responsables, la clase y naturaleza de las infracciones, y la cuantía de las sanciones, y se llevará a cabo por medio del Portal de Transparencia del Gobierno de Navarra y de la web del Departamento competente en materia de consumo».

Desde la perspectiva de la legalidad nada cabe objetar a los artículos 80, 81, 82.1 y 3, 83 y 84 del ALF, que resultan armónicos con lo fijado por los artículos 49 y 50 del TRLGDCU. Más dudas plantea el contenido de las previsiones de los artículos 82.2 y 85 del ALF.

En cuanto al primero, plantea algunos interrogantes tanto la presunción «iuris et de iure» que establece el artículo 82.2 de que el pago voluntario que exige la norma para obtener la reducción del 50% del importe de las sanciones pecuniarias implica necesariamente el reconocimiento de «la responsabilidad y el desistimiento o renuncia a cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción», como que ello dé lugar a «la terminación del procedimiento desde el día en que se realice el pago, sin necesidad de emitir resolución».

La redacción dada al artículo 82.2 del ALF no permite al administrado que éste pueda realizar un pago voluntario sin que ello suponga una admisión de responsabilidad y, consecuentemente de culpabilidad, a pesar

de que el artículo 121 de la LFACFNSPIF reconoce la posibilidad del pago voluntario «con o sin reconocimiento de la responsabilidad».

A ese respecto cabe recordar que la STC 76/90, 26 de abril, en su fundamento jurídico 7.b) ha reconocido la constitucionalidad de una medida como la que aquí se plantea, señalando «que es claro que esta abstención en el ejercicio de impugnaciones no supone una renuncia al derecho a la tutela judicial efectiva, lo que sería en sí mismo inconstitucional, dado el carácter irrenunciable e indisponible de este derecho fundamental, sino simplemente al uso de tal derecho y de las acciones en que se manifiesta por un período de tiempo y en relación con un acto administrativo concreto. Y la razón de tal renuncia es similar a la del supuesto anteriormente examinado, pues aquí se trata también de obtener un beneficio al que no se tiene derecho alguno −la condonación en forma graciable de la sanción− a cuyo fin es preciso satisfacer la carga de la previa renuncia a impugnar la liquidación practicada. En la medida en que tal sacrificio no resulta desproporcionado, se adopta libremente por el interesado y con el mismo se obtiene un beneficio graciable, que es el que mejor conviene a los intereses del peticionario de la condonación, no hay transgresión de derecho fundamental alguno». Esta doctrina no implica, como la norma foral plantea, un reconocimiento de responsabilidad y culpabilidad, que materialmente conlleva para el administrado su indefensión, si pretendiera acudir a los Tribunales en el ejercicio de su derecho a la tutela judicial efectiva -artículo 24.1 CE-.

Por otra parte, como ha reconocido el Tribunal Supremo, sentencia, núm. 232/2021, de 18 febrero, «la renuncia o el desistimiento que se exigen … para poder beneficiarse de las reducciones en el importe de la sanción se proyectan única y exclusivamente sobre las acciones o recursos contra la sanción a ejercitar en la vía administrativa y no en la judicial». Ello supone el reconocimiento a la tutela judicial efectiva que puede impetrar el sancionado acudiendo a la vía judicial cuando no esté conforme o discuta la sanción impuesta. En este sentido, a pesar de que así se encuentre dispuesto en el artículo 121 de la LFACFNSPIF, la norma final del artículo 82.2 del ALF relativa a que con el pago voluntario se dará por concluido el procedimiento

«sin necesidad de emitir resolución» constituye una imposición que impide materialmente el recurso a los tribunales, sustrayendo de su control las decisiones sancionadoras de las Administración.

La falta de matización que se aprecia en el artículo 82.2 del ALF, en cuanto que al pago voluntario se anuda legalmente, en todo caso, un reconocimiento de culpabilidad y renuncia a las acciones y recurso a los tribunales, así como que la terminación del procedimiento en este supuesto se efectuará sin la emisión de la correspondiente resolución administrativa, a juicio de este Consejo, resultan cuestionables desde el plano constitucional, ya que generan indefensión y vulneran las garantías previstas en los artículos 24.1 y 106.1 de la CE.

Por lo que se refiere al artículo 85 ALF, que prevé que «El órgano competente para imponer la sanción, cuando 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, dará difusión a las resoluciones sancionadoras ejecutivas, que hayan sido impuestas en el plazo de tres años, con el contenido y por los medios que se consideren apropiados para conseguir la finalidad perseguida. Esta difusión no tendrá carácter sancionador, y procederá especialmente cuando, por la actitud de la persona responsable u otras razones, haya motivos para pensar que subsisten los peligros para las personas consumidoras o usuarias» plantea algunas dudas de su adecuación al orden constitucional, pudiendo vulnerar el derecho a la protección de datos (artículo 18.4 de la CE).

A esos efectos debe advertirse que, según el propio artículo 85 del ALF, tal publicidad carece de «carácter sancionador» y la medida no está concebida con parámetros objetivos sino subjetivos, «cuando lo considere conveniente» el órgano sancionador, no se limita a resoluciones firmes ni a los supuestos sancionadores de la mayor gravedad, ni prevé la disociación de los datos personales. En cuanto a ello ha de tenerse presente que las previsiones contenidas en tal sentido en el TRLGDCU se encuentran objetivadas. Así, el artículo 49.7 del TRLGDCU dispone que:

«Cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, las resoluciones por la que se ponga fin al procedimiento sancionador en relación con infracciones que tengan la calificación de muy graves conforme a esta norma, así como aquellas que se dicten con arreglo al artículo 21 del Reglamento (UE) 2017/2394, serán de libre acceso y publicadas en la página web de la autoridad correspondiente, una vez sea notificada a los interesados. Dicha publicación se llevará a cabo tras resolver, en su caso, sobre los aspectos confidenciales de su contenido y previa disociación de los datos de carácter personal a los que se refiere el artículo 4.1 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, salvo en lo que se refiere al nombre de los infractores».

Señalando por su parte el artículo 50 del TRLGDCU que:

«La administración pública competente podrá acordar en relación con las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios previstas en esta norma las siguientes sanciones accesorias:

2. La publicidad de las sanciones leves y graves impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción».

A todo ello se une la doctrina que emana de la STC 23/2022, de 21 de febrero de 2022, en relación a la publicación en el BOE de las sanciones impuestas por CNMV, que se estima justificada en tanto queda ligada al procedimiento sancionador, no al margen del mismo, y con las garantías adecuadas.

Finalmente, el capítulo IV regula el régimen de responsabilidad. En el artículo 86 establece la responsabilidad: por las infracciones tipificadas en la Ley Foral, las personas físicas, jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que actúen con dolo o culpa; por las infracciones de los bienes envasados, los distribuidores y los que figuren en la etiqueta, salvo falsificación o mala conservación del producto por el tenedor; con solidaridad del elaborador, fabricante o envasador y el distribuidor, y, en su caso, el falsificador de las

etiquetas y quien comercialice los bienes a sabiendas; por las infracciones en bienes a granel o sin etiqueta, el tenedor y distribuidor; por la infracción de servicios, la persona física o jurídica con la que se contrató o su responsable; por las infracciones cometidas a través de vía telemática, el anunciante o, en su defecto, el titular de la página; por las infracciones relacionadas con la falta de conformidad, el vendedor y, en su caso, el fabricante. También contempla que la imputación de la infracción a la persona jurídica se podrá ampliar a la física que integre los órganos rectores, salvo que conste su oposición al acto tipificado. En la comercialización de bienes procedentes de otros Estados será responsable quien introduzca o ponga en circulación el producto en el mercado español, siendo solidaria la responsabilidad cuando la infracción fuera imputable a varias personas o no resultara determinado el grado de participación.

En el artículo 87 se establecen como otros responsables, cuando no tengan aquellos domicilio en España, a quien actúe como representante o en nombre de dicho responsable en territorio español, fijándose la solidaridad entre este sujeto y la representada, salvo que se acredite la falta de vinculación con ésta y se justifique la interposición de acciones frente a ella.

Nada cabe objetar a las previsiones contenidas en el artículo 86 del ALF, disposición que recoge en sustancia y resulta homóloga a la que se contempla en el artículo 51 del TRLGDCU.

Algunos interrogantes sobre su legalidad se suscitan, sin embargo, en relación con la responsabilidad solidaria y extensión del procedimiento sancionador al «representante o que actúa en nombre de otra empresa o que haga ostentación pública de esta condición o actuase como si la tuviera» prevista en el artículo 87 del ALF.

Ciertamente el Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos, define como «productor», en el artículo 2.d). 2º, al «representante del fabricante cuando no esté establecido en la Comunidad Europea o, a falta de representante establecido en la Comunidad, (a)l importador del producto», fijando en su artículo 4.1 que «tienen el deber de poner en el mercado únicamente productos seguros». La

previsión que se plantea en el artículo 87 es un trasunto de las reglas de carácter sustantivo de los artículos 5 y 138 del TRLGDCU; pero la responsabilidad que, según el artículo 146 del TRLGDCU implica para «el proveedor del producto defectuoso, como si fuera el productor», se plantea para «cuando haya suministrado el producto a sabiendas de la existencia del defecto». Por tanto, el mero hecho de que se tenga la consideración de «productor», no conociéndose el domicilio de éste o no teniéndolo en España, no puede suponer la extensión de una responsabilidad objetiva sancionadora que implique la solidaridad. Ello es contrario al principio de responsabilidad que rige en el régimen sancionador, que presupone que en la conducta constitutiva de la infracción hayan concurrido los elementos subjetivos que fundamentan un juicio de reprochabilidad o de culpabilidad atribuible al responsable de la conducta, según se deriva del artículo 28.1 de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público.

En este sentido el Tribunal Constitucional tiene declarado reiteradamente que los principios del orden penal, entre los que se encuentra el de culpabilidad, son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, al ser ambos manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (SSTC 18/1987,150/1991), y que no cabe en el ámbito sancionador administrativo la responsabilidad objetiva o sin culpa, en cuya virtud se excluye la posibilidad de imponer sanciones por el mero resultado, sin acreditar un mínimo de culpabilidad aun a título de mera negligencia (SSTC 76/1990 y 164/2005). El principio de culpabilidad, garantizado por el artículo 25 de la Constitución, limita el ejercicio del «ius puniendi» del Estado y exige, según refiere el Tribunal Constitucional en la sentencia 129/2003, de 20 de junio, que «la imposición de la sanción se sustente en la exigencia del elemento subjetivo de la culpa, para garantizar el principio de responsabilidad y el derecho a un procedimiento sancionador con todas las garantías (STS de 1 de marzo de 2012, Rec 1298/2009)». La jurisprudencia mayoritaria de nuestro Tribunal Supremo (a partir de sus sentencias de 24 y 25 de enero y 9 de mayo de 1983) y la doctrina del Tribunal Constitucional (después de su STC 76/1990 (art. 25-1 CE), destacan que el principio de culpabilidad, aún sin reconocimiento explícito en la Constitución, se infiere de los principios de legalidad y prohibición de

exceso o de las propias exigencias inherentes a un Estado de Derecho, por lo que se requiere la existencia de dolo o culpa (en este sentido STS de 21 de enero de 2011, Rec 598/2008).

Desde esa perspectiva, la asignación de responsabilidad solidaria, en el artículo 87 del ALF, por «las actividades de la empresa» a quien se presenta en «el mercado como representante o que actúa en nombre de otra empresa o que haga ostentación pública de esta condición o actuase como si la tuviera» contravendrían aquel principio general, causándole indefensión, por lo que no parecen ajustados a la legalidad los términos en los que se formula aquella responsabilidad.

Finalmente, la disposición transitoria primera y segunda que establecen, respectivamente, la aplicación de la normativa vigente hasta que no se proceda al desarrollo de la presente norma foral, ni a los procedimientos sancionadores iniciados antes de su promulgación salvo que sean más favorable, no parece que planteen reproche de ilegalidad.

Tampoco resultan cuestionables la disposición derogatoria única, que deroga cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley Foral, y en particular la Ley Foral 7/2006, Decreto Foral 172/1994, las Órdenes Forales, de 5 de febrero de 1988 y de 24 de marzo de 1992, del Consejero de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo; ni las disposiciones finales primera y segunda que autorizan al Gobierno Foral, respectivamente, para el desarrollo reglamentario y actualización de las cuantías de las sanciones; ni la disposición final tercera que establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra».

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra estima que, con las salvedades expuestas en cuanto a los artículos 54, 82.2, 85 y 87, el Anteproyecto de Ley Foral reguladora del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias se ajusta a la legalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.