

LEY 5/2013, DE 13 DE ABRIL, PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA¹**Lourdes García Montoro**Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

En ejercicio de la competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja para la protección de los consumidores y usuarios, en virtud del artículo 9.3 de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, por la que se reformó su Estatuto de Autonomía, procede el gobierno riojano a dictar la Ley 5/2013, de 13 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de la Rioja (BOE de 27 de abril).

La Ley 5/2013 se estructura en cinco títulos, con ochenta y dos artículos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales. Contiene una completa regulación de la protección debida a consumidores y usuarios en virtud del artículo 51 de la Constitución Española, procurando no dejar lagunas en las que los legítimos derechos e intereses de los consumidores y usuarios puedan verse desprotegidos.

Derechos reconocidos

La Ley 5/2013 reconoce en su artículo 6 como derechos básicos del consumidor los siguientes:

- a) *“La protección frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad.*
- b) *La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.*
- c) *La información adecuada y suficiente sobre los bienes y servicios.*
- d) *La educación y formación en relación con las materias que puedan afectarle como consumidor.*
- e) *La representación, audiencia en consulta y participación, a través de las asociaciones de consumidores legalmente constituidas, en las materias que le afecten.*

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación “Impacto regional de la reciente regulación sobre Derecho de Consumo: el régimen del arbitraje y mediación de consumo, el TR de la LGDCU y la Directiva 29/2005, de prácticas comerciales abusivas”, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

f) *La protección jurídica, administrativa y técnica, así como la reparación e indemnización de los daños y perjuicios sufridos.*"

Se trata de los tradicionales derechos que atribuyen al consumidor la mayoría de las leyes autonómicas, y de la misma forma procede la legislación riojana; aunque a primera vista pueda parecer que sus ochenta y dos artículos otorgan mayor protección. Por ello, procede realizar un examen pormenorizado de los aspectos regulados para algunos de los derechos tradicionales, pues en ocasiones se introducen novedades que pueden resultar llamativas, aunque no siempre supongan una mejora de las normas preexistentes.

También ha tenido en cuenta el Gobierno riojano el aumento en la utilización de los medios electrónicos para la adquisición de bienes o contratación de servicios en la sociedad actual, y equipara la protección reconocida a la relación de consumo tradicional a la establecida a través de estos medios, tal y como se prevé en el artículo 8.2 de la Ley 5/2013.

Novedades y Pseudonovedades

1. Derecho a la protección de la salud y la seguridad

Garantizar que los consumidores adquieren productos, bienes o servicios que no conllevan riesgos para su salud o seguridad es uno de los objetivos prioritarios de cualquier Administración de Consumo.

Para proteger la salud y la seguridad de los consumidores en su territorio, la Ley riojana proporciona una definición de producto seguro en su artículo 11: "*Se entenderá por producto seguro cualquiera que, en condiciones de utilización normales o razonablemente previsibles, incluidas las condiciones de duración y, si procede, de puesta en servicio, instalación y de mantenimiento, no presente riesgo alguno o únicamente riesgos mínimos compatibles con el uso del producto y considerados admisibles dentro del respeto de un nivel elevado de protección de la salud y de la seguridad de las personas [...]*". Cualquier producto que no responda a esta definición será considerado inseguro de acuerdo con la definición proporcionada por el artículo 12.

La inclusión de una definición tan genérica conlleva algunos riesgos, y es que la Administración de consumo difícilmente podrá sancionar apoyándose únicamente en lo previsto en este precepto. El margen entre un producto seguro y otro inseguro es tan amplio que su inclusión en uno u otro grupo dependerá de si el riesgo finalmente se manifiesta, en lugar de que a priori pueda encuadrarse en la definición normativa.

2. Derecho a la protección de los intereses económicos y sociales

Las administraciones públicas competentes adoptarán medidas de protección de los derechos reconocidos a los consumidores, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 Ley 5/2013, en concreto, las siguientes:

a) *"Las que sean de su competencia para que, de acuerdo con la legislación aplicable, el contenido de la oferta, promoción y publicidad de los productos,*

- bienes y servicios prevalezca, cuando no haya correspondencia entre lo ofertado y lo entregado.*
- b) *Vigilar para que la actividad publicitaria se desarrolle de conformidad con los principios de veracidad, objetividad y autenticidad, de forma que no atente contra los legítimos intereses de los consumidores.*
 - c) *Proteger a los consumidores mediante la aprobación de la correspondiente normativa específica.*
 - d) *Las oportunas para que los contenidos contractuales se adecuen a la legislación vigente y para que las condiciones generales de los contratos no contengan cláusulas que sitúen a los consumidores en una posición de desequilibrio, así como para evitar prácticas comerciales desleales. Esta tutela se ejercerá, de manera especial, en productos, bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado.*
 - e) *Garantizar la colaboración con las asociaciones de consumidores y las asociaciones de empresarios."*

Se trata de propuestas de protección que otorgan mayor probabilidad de éxito a las actuaciones llevadas a cabo por las administraciones públicas, a la vez que pueden reducir los procedimientos sancionadores de consumo, procesos arbitrales e incluso judiciales, al evitar que las empresas abusen de su situación de superioridad respecto del consumidor, etc. Sin embargo, las medidas de protección que pueden adoptar las administraciones públicas se articulan como un programa de buenas intenciones, cuya puesta en práctica depende de si finalmente son o no adoptadas por el órgano competente.

3. *Derecho a la información*

Queda definido por el artículo 21 de la Ley 5/2013, donde se exige que *"los productos, bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales."*

a) *Campañas de información y promoción de espacios informativos*

La regulación del derecho a la información contenida en el artículo 23 sobre campañas de información y promoción de espacios informativos, atribuye a las administraciones públicas de La Rioja la tarea de divulgar la normativa reguladora de las características y comercialización de bienes y servicios, permitiendo un mejor conocimiento de la misma tanto por los consumidores como por parte de los empresarios y profesionales. También se prevé *"la creación y el desarrollo de programas dedicados al consumo en los medios de comunicación."*

Esta regulación no se encuentra como tal en otras autonomías, que se limitan a contemplar la necesidad de cooperación con los entes locales (artículo 17, Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha), la información en materia de precios (artículo 16 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias, y artículo 14 Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección a los Consumidores de la Comunidad de Madrid, entre otras) e

información sobre reparación de daños (artículo 18 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias).

b) Información relativa a la adquisición de viviendas de nueva construcción

Los requisitos de información para los casos de adquisición de viviendas de nueva construcción, contemplados en el artículo 26 de la Ley 5/2013, encuentran su homólogo únicamente en las legislaciones más recientes (artículo 17 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias), pues es una materia en la que los consumidores se han visto especialmente desprotegidos en la última década, algo que no ocurría tan frecuentemente con anterioridad.

La ley riojana exige que las obligaciones y derechos contemplados en la misma sean de especial observación *"en el mercado inmobiliario de viviendas de nueva construcción que se desarrolle en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con objeto de que los consumidores puedan conocer de forma veraz, objetiva, eficaz y completa los datos y características que identifican la vivienda [...]"*. Como documentos que deben entregarse al comprador de la vivienda se exigen:

- La cédula de habitabilidad o documento administrativo equivalente.
- En los suministros en que sea preceptivo, los boletines del instalador autorizado, en especial los de energía eléctrica y gas.
- El manual de uso y mantenimiento de las instalaciones de la vivienda.
- Las instrucciones de los aparatos de uso doméstico instalados por el constructor y que forman parte de la vivienda como elementos accesorios de la misma.
- El aval o seguro que garantice las cantidades entregadas a cuenta de forma individualizada, que deberá ser entregado en el momento de la firma del contrato.
- Cualquier otro documento que sea de obligatoria entrega por la aplicación de la normativa estatal y autonómica en materia de vivienda.

Los mismos documentos se exigen en el Principado de Asturias, a excepción del aval o seguro, que es una nueva previsión introducida por el Gobierno de La Rioja.

También es novedosa la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 26 de la Ley riojana, que contempla la regulación reglamentaria de la protección de los consumidores en relación con la legislación sectorial en materia de vivienda *"habida cuenta de la especial importancia de las viviendas, tanto por su carácter necesario o básico como por su propia entidad cuantitativa y cualitativa."*

4. Derecho a la representación, audiencia y participación

Los consumidores podrán ser representados por las asociaciones a las que pertenezcan. Este es uno de los derechos reconocidos a las asociaciones de consumidores por el artículo 32 de la Ley 5/2013, entre los que también se encuentran el derecho a participar en el sistema arbitral de consumo (32.1 c)),

el derecho de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los intereses de los consumidores (32.1 g)) o el ejercicio de las acciones judiciales o extrajudiciales en defensa de sus socios, de la asociación y de los intereses colectivos de los consumidores (32.1 h)), entre otros.

Un aspecto novedoso introducido por la ley riojana es la enumeración de los deberes de las asociaciones de consumidores en el artículo 33, que los define de la siguiente forma:

- Ajustar sus actuaciones a los principios de buena fe y lealtad, no pudiendo divulgar datos de productos o servicios cuando pudieran afectar a la salud, seguridad o derechos económicos de los consumidores que no se encuentren respaldados por acreditaciones, resultados analíticos o controles de calidad realizados en centros oficiales o acreditados.
- Colaborar con las administraciones públicas competentes en materia de defensa del consumidor proporcionándoles la información que les sea requerida cuando exista un riesgo para la salud o seguridad de los consumidores o se puedan conculcar sus legítimos intereses económicos y sociales.
- Garantizar a los consumidores protección jurídica, en orden a la reparación e indemnización por los daños y perjuicios que puedan sufrir como consecuencia de la adquisición, uso o disfrute de los bienes y servicios que se pongan a su disposición en el mercado, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.
- Coordinar su actuación dentro de las políticas prioritarias de consumo establecidas por las administraciones públicas competentes.

Algunos de los deberes recogidos para las asociaciones de consumidores pueden llamar la atención debido a las restricciones que introducen en la actividad propia de las asociaciones. En primer lugar, la prohibición de divulgar datos de productos o servicios que pudieran afectar a la salud, cuando sus sospechas no hayan sido respaldadas por centros acreditados, limita considerablemente la capacidad informativa de las asociaciones de consumidores. Tradicionalmente hacen pública la posible comisión de alguna infracción por empresas cuya actuación pudiera atentar contra la salud de los consumidores (recordemos los recientes casos de la inclusión de carne de caballo en productos precocinados, modificación de los componentes de los postres servidos por IKEA, o los frecuentes abusos de las aerolíneas). Ciertamente, se han de controlar los abusos y perseguir las campañas cuyo único objetivo sea desprestigiar infundadamente a una empresa, pero con carácter general se impide a las asociaciones de consumidores divulgar ciertas noticias que pudieran afectar a los derechos de sus asociados, y si se les obliga a esperar a que sus sospechas sean ratificadas por centros acreditados, puede ser demasiado tarde y no cumplir ningún objetivo de prevención, quedando únicamente la posibilidad de solicitar reparación.

Por otro lado, la obligación impuesta a las asociaciones de consumidores de coordinar su actuación dentro de las políticas prioritarias de consumo establecidas por las administraciones públicas competentes, restringe sus derechos en la medida en que no pueden llevar a cabo iniciativas que no hayan sido previamente contempladas por el organismo competente. Surge entonces la duda, de qué ocurriría si las asociaciones de consumidores y usuarios no actuasen de conformidad con las políticas que les vienen impuestas, ¿podrían ser sancionadas? Resultaría comprensible exigir que para la concesión de ayudas o subvenciones la actuación de una asociación de consumidores debiera encuadrarse dentro de una serie de parámetros preestablecidos, pero no como obligación general de toda asociación de consumidores.

5. Medidas cautelares

Con carácter previo a la iniciación del procedimiento sancionador podrá el órgano competente de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja adoptar las medidas cautelares necesarias cuando existan indicios de vulneración de los derechos reconocidos a los consumidores, especialmente cuando pudieran afectar a la salud y seguridad del consumidor o cuando puedan lesionarse de forma grave sus intereses económicos y sociales. La ley riojana autoriza para adoptar medidas cautelares en términos más amplios de los que hasta ahora se habían contemplado en otras leyes autonómicas (artículos 41-44 Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección a los Consumidores de la Comunidad de Madrid; artículo 28 Ley 6/2001, de 24 de mayo, del Estatuto de los Consumidores de Extremadura; artículo 47 de la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios del Principado de Asturias o el artículo 31 Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha).

La diferencia principal reside en la enumeración que de las medidas cautelares hace el artículo 55.1 de la Ley riojana, que podrán consistir en:

- a) *"Suspender temporalmente, durante el periodo necesario para efectuar los diferentes controles, la comercialización de un producto o un lote de productos, cuando existan indicios claros de su peligrosidad, y determinar las medidas de acompañamiento necesarias para garantizar el cumplimiento de esta prohibición.*
- b) *Prohibir temporalmente, durante el periodo necesario para efectuar los diferentes controles, la prestación de servicios para garantizar la salud y seguridad y determinar las medidas de acompañamiento necesarias para garantizar el cumplimiento de esta prohibición.*
- c) *Imposición de condiciones previas en cualquier fase de la comercialización de productos, bienes y servicios, con el fin de que se subsanen las deficiencias detectadas.*
- d) *Inmovilización o intervención cautelar, estando prohibida cualquier forma de disposición de los productos por parte de los interesados sin expresa autorización de las autoridades competentes.*
- e) *Cierre temporal de establecimientos.*
- f) *Cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente que sea necesaria."*

La elección de la medida debe ser proporcionada al daño que se pretende evitar, y mantenerse el tiempo estrictamente necesario para la realización de pruebas, subsanación de deficiencias o eliminación del riesgo. La confirmación, modificación o levantamiento de las medidas cautelares deberá decidirse dentro de los quince días siguientes a su adopción.

Valoración general

Aunque recoge los mismos derechos que vienen reconociendo tradicionalmente las normativas autonómicas de protección al consumidor, la particular extensión de la Ley 5/2013 ha permitido al gobierno riojano determinar con más precisión los procedimientos para la protección de los derechos así como las actuaciones tendentes a evitar su lesión o acelerar su reparación.

Su adopción en un contexto social en el que es cada día más frecuente la contratación electrónica, hacía necesario equiparar la protección otorgada al consumidor dentro de la clásica relación de consumo también a quienes contratan a través de medios electrónicos. Ninguna otra precisión hace la ley riojana a este respecto, limitándose a reconocer los derechos de los consumidores tanto en la relación de consumo tradicional como en la celebrada a través de un medio electrónico, pero sin mencionar ninguna particularidad que deba aplicarse en atención a lo específico del medio de comunicación a través del cual se celebra el contrato.

El gobierno riojano, a pesar de su ambiciosa normativa de protección al consumidor, no contempla apenas novedades con respecto a lo ya previsto por otras Comunidades Autónomas en sus normativas propias. Mantiene los tradicionales derechos del consumidor y se limita a introducir definiciones ambiguas, ratificar la exigibilidad del derecho a la información del consumidor y reiterar la posibilidad de adoptar medidas cautelares, además de restringir los derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios.