

LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LAS ILLES BALEARS: LA LEY 7/2014, DE 23 DE JULIO

Antonia Paniza Fullana

Profesora Titular de Universidad de Derecho Civil

Universidad de las Illes Balears

Magistrada Suplente de la Audiencia Provincial de las Illes Balears

1. Planteamiento

La reciente publicación de la nueva Ley 7/2014, de 23 de julio, de Protección de las Personas Consumidoras y Usuarías de las Illes Balears y la todavía más reciente entrada en vigor de la misma, el pasado mes de octubre, hacen especialmente interesante su estudio. Esta norma deroga el que hasta ahora había sido el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de las Illes Balears, aprobado por la Ley 1/1998, de 10 de marzo. Los cambios acaecidos en la materia, los más importantes obligados por la normativa europea, sirven de fundamento a esta nueva regulación.

El consumidor como parte desprotegida en las relaciones comerciales, las modernas técnicas comerciales utilizadas, la creciente globalización de la economía y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información son ideas que subyacen en la regulación de los derechos de los consumidores, tanto a nivel europeo como estatal y que se ven reflejadas en la norma balear y en las más recientes de otras Comunidades Autónomas, a las que se hará alguna referencia en este trabajo.

Llama la atención, en primer lugar, la amplitud de la regulación de la materia desde una perspectiva que podríamos denominar civil (Título II), al margen de la parte de carácter más administrativo de la norma recogida en los Títulos III, IV y V. Como establece la propia Exposición de Motivos de la Ley, el capítulo III dedicado a la protección de los intereses económicos y sociales de los consumidores es mucho más concreto que en la legislación anterior. En este sentido, regula la protección frente a los abusos contractuales; la oferta, la promoción y la publicidad, las prácticas comerciales agresivas, la calidad de los bienes, productos y servicios; además se regulan determinados documentos como el presupuesto, el resguardo de depósito, el documento justificativo de la relación de consumo y la documentación relativa a las viviendas; el precio o contraprestación, la prueba de las ofertas, la necesidad de acreditar la exactitud

de las comunicaciones comerciales y del etiquetado y la declaración de morosidad de los consumidores. También se regula el derecho de información en el capítulo IV y en el V se recoge el derecho a la reparación de los daños y perjuicios causados a los consumidores. Añade la norma balear que lo hace "en términos similares a lo establecido en la legislación estatal", lo que hace que nos planteemos si es adecuada esta duplicidad en la normativa emanada de distintas instancias, aparte de los problemas competenciales que pueden plantearse.

Después del capítulo expuesto, el siguiente se dedica a las asociaciones de consumidores y el Consejo de Consumo de las Illes Balears que se configura como el órgano consultivo de colaboración y participación en materia de consumo de las asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales. Su composición, participación y funcionamiento se establecerán reglamentariamente.

El Título III es el que se dedica a la regulación de la actuación administrativa para la protección de los consumidores y usuarios. Se incluye, entre otros aspectos: la información a los consumidores (las oficinas de información, la resolución de conflictos (arbitraje y tramitación de denuncias y reclamaciones), la formación de los consumidores, el control y la inspección de productos, bienes y servicios y la adopción de medidas cautelares. El Título IV se dedica a la potestad sancionadora y el V a las competencias de las administraciones públicas en materia de consumo, estableciendo deberes de cooperación con las administraciones de consumo que afectan a otras administraciones, a organismos del sector público, concesionarios, corporaciones profesionales y organizaciones empresariales y asociaciones de consumidores.

Todo ello se regula en una Ley amplia: 95 artículos, una disposición adicional única que establece la aplicación de la legislación estatal sobre consumo como norma supletoria, dos disposiciones transitorias en relación al procedimiento sancionador y régimen transitorio de los reglamentos de desarrollo, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

2. El alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de consumo

Si analizamos en este sentido algunas de las leyes autonómicas, seleccionando las más recientes, destacamos lo expuesto en la Exposición de Motivos de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de Protección del Consumidor de Galicia:

"El texto de la presente Ley gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias se incardina de forma armónica dentro del ordenamiento jurídico español y de la Unión Europea, donde, con un respeto pleno a los derechos que en esas regulaciones se reconocen a los consumidores, se profundiza en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia de defensa de los consumidores, regulando, de un modo especial, aquellos aspectos que coadyuvan a que los derechos que los consumidores ya tienen reconocidos puedan ser ejercidos de una manera real y efectiva. En este sentido, ha de recordarse que el artículo 51 de la

Constitución proclama como principio que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios y el artículo 53 del mismo texto constitucional establece que el reconocimiento, el respeto y la protección de determinados principios, entre los que se encuentra la defensa de los consumidores y usuarios, han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”.

La Ley 1/2011, de 22 de marzo, que aprueba el Estatuto de los Consumidores de la Comunitat Valenciana afirma, en referencia al ámbito competencial en su Exposición de Motivos, que:

“El texto refundido incluye preceptos que tienen carácter básico y preceptos que se dictan al amparo de competencias exclusivas del Estado y que, por lo tanto, jurídicamente, se deben tener en cuenta a la hora de establecer una nueva regulación de la protección, defensa y promoción de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios de la Comunitat Valenciana.

No hay que olvidar, como afirma el Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 88/1986, de 1 de julio, que «el derecho del consumidor, entendido como el conjunto de reglas que tienen por objeto la protección del consumidor, difícilmente puede encontrarse codificado en un conjunto normativo emanado de una sola instancia, siendo más bien la resultante de la suma de las actuaciones normativas enderezadas a este objetivo de los distintos poderes públicos con base en su respectivo acervo competencial”¹.

En esta última norma citada, el planteamiento de los derechos es distinto, está enfocado a la actuación de la Administración para garantizar o velar por los

¹ El artículo 3 de la Ley 1/2011, de 22 de marzo establece el carácter informador de los principios de la protección de los consumidores y usuarios así como sus fines. Lo hace en estos términos: “1. El conjunto de valores y principios que configuran el modelo de protección y defensa de los consumidores en la Comunitat Valenciana informará la actuación de la Generalitat en todos los ámbitos de su política. 2. El modelo de protección y defensa de los consumidores de la Comunitat Valenciana establece como principios informadores de su aplicación la consecución de los siguientes fines: a) Alcanzar un elevado nivel de protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, especialmente en el ámbito de su salud y seguridad. b) Conseguir, a través de la información, formación y educación, un consumo responsable y respetuoso con el medio ambiente que se fundamente no sólo en criterios estrictamente económicos, sino también en criterios de racionalidad, sostenibilidad y responsabilidad social. c) Potenciar que los consumidores dispongan de una información suficiente sobre los bienes y servicios, que les capacite ante los nuevos retos y la complejidad creciente de la sociedad de consumo, permitiéndoles realizar una elección libre y adecuada y una utilización satisfactoria y segura. d) Mejorar la confianza del consumidor en el mercado, garantizando su libertad de acceso a los bienes y servicios en condiciones de equilibrio e igualdad, especialmente cuando se trate de bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, o cuando el empresario tenga una posición de dominio en el mercado o cuando se trate de servicios ofertados o prestados a través de medios telemáticos, telefónicos, informáticos o electrónicos. e) Lograr el mayor grado de eficacia de los procedimientos de protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores para garantizar que su aplicación sea real y efectiva. f) Fomentar la resolución extrajudicial de conflictos. g) Actuar de acuerdo con los principios de coordinación, cooperación y colaboración en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas con competencia en consumo y entre las consellerías cuya actuación incida en el ámbito de protección y defensa de los consumidores”.

derechos básicos de los consumidores a diferencia de la ley balear que se decanta más por una regulación, aunque sea general, de los mismos; regulación que, por otra parte, hace la ley estatal.

La Ley 5/2013, de 12 de abril para la defensa de la Comunidad Autónoma de La Rioja establece en relación al marco competencial que:

"La Comunidad Autónoma de La Rioja, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprobó el estatuto de Autonomía de La Rioja asumió la competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de defensa del consumidor. Posteriormente, la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, reformó el Estatuto de Autonomía incorporando la competencia en el artículo 9.3 del Estatuto dentro del apartado de desarrollo legislativo y ejecución de competencias que establece la "Defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del estado, las bases y coordinación general de la sanidad en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en los números 11, 13 y 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución".

Esta competencia habilita a la Comunidad Autónoma de La Rioja para establecer un marco normativo propio que desarrolle el Real Decreto Legislativo 1/2007 y que, debido a la importancia compilatoria de la normativa comunitaria que representa, hace conveniente la aprobación de una nueva ley que, de manera especial, complete la tutela administrativa del consumidor. La norma estatal seguirá siendo de aplicación en aquellas materias que sean competencia exclusiva del Estado o constituyan normativa básica".

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, la protección de los consumidores puede regularse con normas que provengan de distintas instancias, siempre dentro de "su respectivo acervo competencial" y siempre dentro de la garantía de uniformidad en las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos, la unidad de mercado y la afectación de intereses que excedan del ámbito autonómico. Con carácter general, y partiendo de la problemática competencial que genera la materia, la doctrina ha distinguido entre el Derecho público y el Derecho privado de consumo. El segundo es competencia exclusiva del Estado y el primero de las Comunidades Autónomas, como afirma PARRA TORRES *"sin más límites que los derivados del principio de proporcionalidad, el de competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico administrativo común y de la competencia que pudiera ejercer el Estado para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos"*².

De acuerdo con ello, es donde se plantean algunos interrogantes con la ley balear de protección del consumidor, que pretende, según su propia Exposición de Motivos, en uso de las competencias que tiene la Comunidad Autónoma y

² Cfr. PARRA TORRES, V.: La protección del consumidor en el contrato de compraventa de vivienda en construcción. Tesis doctoral, 2014 (consultada en: <http://digitum.um.es/jspui/handle/10201/39146>).

dentro del marco normativo estatal "*profundizar en la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios*"³. Para ello se ampara en el artículo 30.47 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de defensa de los consumidores y usuarios, en el marco de las bases y la ordenación de la actividad económica general y en el marco de las bases y la coordinación general de la sanidad, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38,131, y en los números 11, 13, 16 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Por otra parte, tiene competencia exclusiva en la regulación y el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y en la regulación de los procedimientos de mediación.

3. La noción de consumidor y el ámbito de aplicación de la Ley 7/2014, de 23 de julio

La Ley de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears que, según el artículo 1, tiene por objeto garantizar la protección de los derechos y los legítimos intereses de los consumidores y usuarios "en el territorio de las Illes Balears", define al consumidor en su artículo 2, regula la noción de consumidor en los contratos con doble finalidad y, a su vez, incluye el concepto de consumidor vulnerable.

De acuerdo con el artículo 3 y de forma prácticamente idéntica a la definición de la ley estatal, define a los consumidores como las personas físicas o jurídicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresa, oficio o profesión. Se abandona la idea inicial de destinatario final, para -igual que la normativa estatal y la Directiva europea- pasar a la idea del propósito ajeno al empresarial. En cambio la definición de consumidor de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja combina ambos términos: propósito ajeno a la actividad empresarial y destino final de los bienes y servicios. Lo hace en estos términos: "*es consumidor toda persona física o jurídica que, actuando en un ámbito ajeno a su actividad profesional, adquiera, utilice o disfrute, como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada*".

Lo que no regula la Ley estatal es la problemática de los contratos con doble finalidad; sí lo hace la ley balear (la pregunta que surge enseguida es, ¿estaría dentro de la competencia autonómica?). Se trata de contratos en los que la finalidad está relacionada solo en parte con la actividad comercial de la persona física o jurídica. Cuando se da esta situación solo se entenderá que esta persona tiene la condición de consumidor cuando la finalidad relacionada con la actividad comercial sea tan limitada que no predomine en el contexto general del

³ Sobre esta cuestión, *vid.* el análisis realizado por TUR FAÚNDEZ en relación al Estatuto del consumidor de las Illes Balears en TUR FAÚNDEZ, M.N.: *La perspectiva civil del Derecho de consumo en la Comunidad Autónoma Balear* en "Revista Jurídica de las Illes Balears", nº 3, 2005, páginas 61 a 83.

contrato. Esta es la solución adoptada por la jurisprudencia comunitaria y que se apunta en el Considerando 17 de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores⁴.

Añade el concepto de "consumidor vulnerable" que incluye, con carácter general, a los consumidores que podrían estar especialmente indefensos en las relaciones de consumo y, en particular, se refiere expresamente a los menores de edad, las personas mayores de 70 años, las personas con certificado de minusvalía por discapacidad intelectual y los turistas. Resulta especialmente interesante la figura del turista como consumidor vulnerable en una Comunidad como la balear. Además, es interesante la noción que da de turista, definición por otra parte muy difícil de encontrar en las normas y que en muchas ocasiones se había construido doctrinalmente. El artículo 2 b) se refiere a los turistas como "*aquellas personas no residentes en la comunidad autónoma de las Illes Balears y temporalmente desplazadas de su residencia habitual para hacer turismo*". Combina la idea de persona desplazada más la finalidad, hacer turismo. Por otra parte, termina este precepto la definición de consumidor vulnerable incluyendo a cualquier persona en situación de inferioridad o indefensión.

Es en el artículo 8 de la Ley, cuando en relación con lo expuesto, regula las situaciones de protección especial, estableciendo que los derechos de los consumidores serán protegidos prioritariamente cuando afecten a los consumidores vulnerables. Para proteger adecuadamente sus derechos, los poderes públicos velarán por: la idoneidad de los productos destinados a los menores de edad; el etiquetado, la información, la publicidad (en este caso, especialmente importante cuando se dirige a menores), la composición y la calidad de los productos alimenticios; la seguridad de los aparatos y las instalaciones del hogar; las necesidades específicas de las personas mayores de 70 años y la integración social como consumidores de las personas con discapacidad.

De un repaso por otras normas autonómicas, destaca la definición de "consumidor medio" que hace el Código de Consumo de Cataluña (aprobado por Ley 22/2010, de 20 de julio) -y que no encontramos en otras leyes- entendiendo por tal la persona que, "*de acuerdo con un criterio de diligencia ordinaria, debería estar normalmente informada y ser razonablemente cuidadosa en las relaciones de consumo, en función de los factores sociales, culturales y lingüísticos*". De forma similar a la Ley balear define los colectivos especialmente protegidos, entendiendo por tales aquellos que son especialmente vulnerables en las relaciones de consumo. En este caso, se debe tener en cuenta la persona consumidora media del colectivo en que se integra el consumidor. En particular, son colectivos especialmente vulnerables los niños y

⁴ Como afirma MARÍN LÓPEZ se acoge una noción restrictiva: es consumidor si el destino comercial es marginal en comparación con el destino privado. *Vid.* MARÍN LÓPEZ: El "nuevo" concepto de consumidor y empresario tras la Ley 3/2014, de reforma del TRLGDCU en "Revista CESCO de Derecho de Consumo", nº 9/2014.

adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales. A diferencia de la ley balear no incluye a los turistas. Por su parte, el artículo 6 de la Ley 1/2011, de 22 de marzo que aprueba el Estatuto de los Consumidores de la Comunidad Valenciana, si bien no los incluye como tales turistas, sí que incluye entre los colectivos necesitados de especial protección a las personas que se encuentran desplazadas temporalmente de su residencia habitual, además de los niños y adolescentes, las personas con discapacidad, las personas mayores y los inmigrantes.

Siguiendo en el ámbito subjetivo de la Ley de las Illes Balears, se entiende por empresario o empresa, cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que actúe con un propósito relacionado con su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión y también la que actúe en su nombre o siguiendo sus instrucciones. Hay que tener en cuenta la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de las relaciones entre la administración pública o los entes del sector público instrumental y los consumidores cuando llevan a cabo actividades de prestación de un servicio o suministro de un bien o producto y el consumidor no tenga que pagar contraprestación o bien ésta tenga naturaleza tributaria.

4. El contenido de los derechos de los consumidores y usuarios: algunas cuestiones relevantes.

4.1. Aspectos generales

Es curiosa la fórmula empleada en el artículo 4, que es el primer artículo del Título II de la Ley 7/2014 destinado a los derechos de los consumidores y usuarios, cuando establece que "además" de los derechos reconocidos a los consumidores en la Constitución, las normas internacionales, comunitarias y estatales tendrán los que enumera este artículo. Sin embargo, enseguida nos damos cuenta que, con carácter general, se trata de derechos que precisamente ya se contemplan en todas las normas citadas. Son solo un ejemplo: el derecho a ser protegido frente a los riesgos que puedan afectar a su salud y seguridad; a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales; a la reparación del daño y la indemnización por los perjuicios sufridos; a recibir una información veraz, eficaz, correcta, suficiente, comprensible y de fácil acceso y transparente sobre los diferentes productos y servicios o a la protección contra los abusos contractuales.

Siguen dos artículos referentes a la irrenunciabilidad de derechos y la interpretación más favorable al consumidor. En el primer caso, declara la nulidad de pleno derecho de la renuncia previa al ejercicio de derechos reconocidos en la ley y normas complementarias, los actos ejecutados en fraude de ley así como los pactos que tengan por objeto la exclusión de aplicación de la ley, todo ello "de acuerdo con la legislación civil". En el segundo, recoge el conocido "favor consummatoris" en la interpretación de las normas sobre consumo: "*En el supuesto de dudas o diferencias interpretativas, toda publicidad, comunicación comercial, oferta, práctica o*

*cláusula que sea de aplicación a una relación de consumo será interpretada a favor del consumidor*⁵. Más confuso resulta el apartado 4 del artículo 6 que resuelve los supuestos de concurrencia normativa entre –y cito textualmente– “esta ley y la normativa autonómica de competencia de la comunidad autónoma de las Illes Balears”. Los conflictos se resolverán atendiendo a la condición más beneficiosa para el consumidor⁶.

El artículo 7 recoge el deber de diligencia: las empresas deben cumplir con el deber de diligencia necesaria para garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas tanto en la normativa de defensa del consumidor como en las sectoriales que afecten directamente a los consumidores.

4.2. En concreto, los derechos de los consumidores y usuarios en la Ley 7/2014, de 23 de julio

En el marco descrito anteriormente, la ley balear pasa, primero a enumerar, y después, a desarrollar, los derechos de los consumidores y usuarios. Con carácter general contempla: el derecho a la protección de la salud y a la seguridad de los consumidores y usuarios; el derecho a la protección de los intereses económicos y sociales; el derecho a la información; derecho a la protección jurídica y a la reparación de daños y perjuicios sufridos y el derecho a la educación y a la formación de los consumidores y usuarios⁷.

Más concretamente, es interesante detenerse en la regulación de algunos derechos. Se puede decir que la Ley concede especial importancia a los derechos relativos a la información y documentación en los contratos celebrados con consumidores así como los relativos a la oferta, promoción y publicidad, estableciendo con ello especiales garantías para el consumidor en el ámbito de la contratación.

⁵ En el caso de Cataluña, la Ley 22 /2010, de 20 de julio contiene los siguientes principios informadores del Derecho de consumo: los derechos de las personas consumidoras tiene carácter de derecho básico y son objeto de especial protección; el principio de buena fe y equilibrio de las posiciones jurídicas; la irrenunciabilidad de derechos; el principio de consumo responsable y de protección de las personas consumidoras (artículos 112.1 a 5).

⁶ La ley valenciana utiliza una expresión más clara en este sentido: “*La concurrencia entre lo dispuesto en esta ley y cualquier otra norma de la Generalitat se resolverá de acuerdo con el principio de aplicación de la norma más beneficiosa para el consumidor*” (artículo 6.4).

Y el artículo 10.2 de La ley gallega de protección de los consumidores se refiere a las diferencias de interpretación: “*En caso de diferencia de interpretación sobre la aplicación de las normas que, directa o indirectamente, afecten a los derechos de los consumidores, se aplicará la más favorable a los intereses de los consumidores*”.

⁷ Al referirse a los derechos de los consumidores la Ley 5/2013, de 12 de abril para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja equipara a los consumidores que hayan utilizado un medio electrónico a los consumidores en la que denomina “relación de consumo clásica”. Lo hace en estos términos: “*Los consumidores que sean destinatarios finales de productos o servicios fabricados, distribuidos o simplemente comercializados a través de un medio electrónico o telemático tienen los mismos derechos que quienes consumen en el contexto de la relación de consumo clásica*”.

Por lo que se refiere a la documentación, el artículo 12, en sede de protección de la salud y seguridad, obliga a las empresas a conservar los datos y documentos necesarios para que se pueda comprobar de forma veraz el origen y el destino de los bienes, así como el lote, durante al menos los tres años posteriores al cese de la producción, el cese de la distribución o la venta del producto o el agotamiento de las existencias, dependiendo en cada caso del tipo de empresas (productoras, distribuidoras o vendedoras). En el caso de productos con fecha de caducidad, el plazo se reduce a un año a partir del final de esa fecha, siempre que la normativa de aplicación no establezca plazos más amplios. Por otra parte, las empresas tienen la obligación de probar la seguridad de los bienes y servicios cuando la autoridad competente en la materia así se lo requiera y también deberán facilitar toda la información requerida.

Por su parte, el artículo 18 -en sede de derechos a la protección de los intereses económicos y sociales- establece el derecho de los consumidores a recibir un presupuesto previo en la contratación de bienes o servicios en los que no se pueda determinar el precio de forma directa o cuando así lo establezca una normativa específica. En estos casos, no se puede pedir contraprestación por su elaboración, salvo en los casos que así se determine reglamentariamente. Se detallan todos los datos que debe incluir el presupuesto, exigiendo además que se formalice por escrito. El periodo de validez será el establecido o convenido por las partes y, en su defecto, no será inferior a quince días naturales desde la fecha de entrega o del plazo que resulte aplicable según la normativa específica. Los errores no podrán hacerse recaer sobre los consumidores. Una vez aceptados por escrito por el consumidor el presupuesto o sus modificaciones tienen carácter vinculante. Como viene ocurriendo en toda la normativa protectora de los consumidores los deberes formalistas son constantes⁸. Otro ejemplo lo tenemos en el artículo 23 que establece que los consumidores tiene derecho a que se formalice *"por escrito y de manera inmediata cualquier oferta, modificación contractual o condición realizada verbalmente por una empresa en la venta de bienes o prestación de servicios"*. Por lo que se refiere a las grabaciones, una vez realizadas con las garantías previstas en la norma, éstas serán facilitadas de modo gratuito a los consumidores en el plazo máximo de quince días desde su solicitud y en el soporte elegido por el consumidor.

Siguiendo con la documentación, el artículo 19 exige la entrega de un resguardo de depósito en caso de entrega de un bien a una empresa por un consumidor. En este resguardo deberá constar la identificación de depositante y depositario, el objeto depositado, una descripción de su estado, la fecha de recepción y el motivo del depósito así como la fecha

⁸ Así ocurre también en otras normas autonómicas, por ejemplo, en el artículo 28 de la Ley de Galicia: *"Constancia de las condiciones de las ofertas. 1. Los consumidores tienen derecho a que se formalice por escrito de forma inmediata cualquier oferta, condición o manifestación realizada verbalmente por una empresa en la venta de bienes o prestación de servicios"*.

prevista de realización del servicio. Como regla general se considerará que el bien se entrega en buenas condiciones, salvo que se indique lo contrario.

El artículo 20 establece el derecho de los consumidores a la entrega de un recibo justificante de la relación de consumo -que se define en el artículo 2 como la relación jurídica entre un consumidor y un empresario-. Este justificante deberá contener toda una serie de datos, y en los contratos de adhesión deberán entregarse las condiciones generales y particulares aceptadas y firmadas por el consumidor. En el apartado segundo, establece que esta obligación se entenderá cumplida en los contratos de adhesión cuando los datos exigidos se incorporen a la factura o comprobante de compra.

También tiene regulación específica la documentación exigida en el caso de la entrega de viviendas. En este caso tiene que facilitarse al comprador una documentación completa, suscrita por el vendedor, además de toda una serie de documentos que enumera el artículo 21.2. Este artículo debe leerse juntamente con el 28 que es el que se refiere a la información en materia de vivienda que enumera toda la documentación que debe entregar toda persona física o jurídica que ofrezca viviendas de nueva edificación para su venta, remitiéndose, además, por lo que se refiere al libro de edificio a la legislación especial.

Por otra parte, el derecho a la información se encuentra detalladamente regulado en los artículos 26 a 30 de la Ley 7/2014, de 23 de julio. Estos artículos establecen el contenido mínimo de la información al consumidor con largos listados de todo lo que debe contener, con carácter general, la información previa a la contratación de servicios, en materia de vivienda -a la que ya se ha hecho referencia-, la información sobre los precios y la lengua utilizada. La información que se facilita a los consumidores deberá constar al menos en una de las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma y cuando se trate de productos cuyo etiquetado tenga relevancia para la salud o la seguridad de las personas la información figurará al menos en la lengua oficial del Estado.

Por lo que se refiere a la oferta, promoción y publicidad, el artículo 14 establece que la administración pública adoptará las medidas oportunas para que la oferta, promoción y publicidad se ajusten a su naturaleza, características, condiciones, utilidad o finalidad, y ello sin perjuicio de lo establecido en las normas sobre publicidad. Añade, entre otros aspectos, que si el contrato suscrito contuviese cláusulas más beneficiosas para el consumidor estas prevalecerán sobre el contenido de la oferta, promoción o publicidad. Por otra parte no se puede exigir ninguna contraprestación como consecuencia de la recepción de publicidad, que no puede generar gastos y ello con independencia del medio utilizado. En el caso de premios o regalos, el consumidor podrá exigir su entrega sin que se le pueda reclamar ninguna contraprestación⁹.

⁹ De forma muy similar, los artículos 27 y 28 de la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de Protección del Consumidor de Galicia.

Son interesantes los artículos 15 y 16 que se refieren respectivamente a la protección del consumidor vulnerable en las ofertas contractuales y las prácticas comerciales agresivas. Las administraciones de consumo velarán especialmente por la protección frente a publicidad u ofertas ilícitas dirigidas al consumidor vulnerable. Por lo que se refiere a las prácticas comerciales agresivas serán consideradas ilícitas. Se entienden como tales las que sometan a acoso al consumidor con ánimo de comercializar el producto utilizando cualquier medio y aquellas en las que el consumidor haya manifestado por medios generalmente admitidos, su voluntad de no recibir tales comunicaciones comerciales.

A todo lo apuntado hasta ahora hay que añadir el artículo 31: el derecho a la reparación y a la indemnización de los daños y perjuicios sufridos. Tendrán este derecho "de conformidad con la normativa vigente". Como se puede apreciar, las remisiones son constantes en la Ley.

5. Las asociaciones de consumidores y usuarios: participación, representación y consulta

La Ley de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears, de acuerdo con la competencia exclusiva en la regulación y el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios, regula en los artículos 34 a 42 estas asociaciones. Las define como: *"aquellas entidades sin fin de lucro constituidas legalmente que tengan como objeto, exclusivo o no, la defensa, la información, la educación, la formación, la asistencia y la representación de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, bien sea con carácter general, bien en relación con bienes o servicios determinados"*. A este concepto añade que también se considerarán asociaciones de consumidores y usuarios las entidades constituidas por consumidores con arreglo a la legislación de cooperativas cuando entre sus fines figure la defensa, la información, la educación, la formación, la asistencia y la representación de sus socios y estén obligadas a constituir un fondo con tal objeto, según su legislación específica.

La propia ley quiere fomentar las asociaciones de consumidores así como la colaboración de las administraciones públicas con ellas. Entre las principales funciones, enumeradas en el artículo 36 de la Ley, están la información a los consumidores sobre sus derechos, su educación y formación; la gestión de conflictos en materia de consumo, haciendo mención especial de la mediación; el ejercicio de actuaciones en defensa de sus miembros, de la organización y de los intereses generales de los consumidores o la defensa de los derechos de los consumidores a través de la función de consulta, informe y asesoramiento a los poderes públicos.

El artículo 37 enumera los derechos de las asociaciones de consumidores y usuarios. Algunos de ellos exigen la inscripción de la asociación en el Registro de Asociaciones de Consumidores. Este registro se regula en el artículo 39 y depende de la dirección general competente en materia de consumo. Para el acceso a este Registro será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

Hay algunos casos en los que es preceptiva la audiencia en consulta de las asociaciones de consumidores y usuarios -a través del Consejo de Consumo-: lo será en el procedimiento de elaboración de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general que afecten directamente a los derechos e intereses de los consumidores; en el procedimiento de aprobación de los precios y de las tarifas de los servicios cuando afecten directamente a los consumidores o usuarios y se encuentren legalmente sometidos al control de las administraciones públicas de las Illes Balears; también en el procedimiento de aprobación de las condiciones generales de los contratos de empresas que ofrezcan servicios públicos en régimen de monopolio y aquellos casos en los que una ley lo establezca.

El artículo 43 regula el Consejo de Consumo de las Illes Balears como el órgano consultivo de colaboración y participación de las asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales. Entre sus funciones están la de informar sobre los proyectos de disposiciones generales que afecten a los consumidores, promover iniciativas en relación con el consumo y el uso de bienes y la de fomentar el diálogo entre asociaciones de consumidores y organizaciones empresariales.

6. La actuación administrativa para la protección de los consumidores y usuarios

Los Títulos III, IV y V forman la parte propiamente administrativa de la protección de los consumidores y usuarios de las Illes Balears.

El Título III de la Ley se dedica a la actuación administrativa para la protección de los consumidores y usuarios. Se divide en seis capítulos: actuaciones generales, actuaciones administrativas en materia de información a los consumidores, resolución extrajudicial de conflictos, actuaciones administrativas para la educación y formación de los consumidores y usuarios, el control e inspección y las medidas cautelares.

Por lo que se refiere a las actuaciones en materia de información, las administraciones públicas que actúen en el ámbito territorial de las Illes Balears: impulsarán la difusión de la información a los consumidores y buscarán junto con las asociaciones de consumidores y las organizaciones empresariales fórmulas de participación activa en las campañas informativas; promoverán la existencia de espacios divulgativos sobre el consumo en los medios de comunicación; fomentarán junto con las organizaciones empresariales la existencia de distintivos de calidad para los productos, bienes y servicios de las Illes Balears; informarán a los consumidores sobre los productos peligrosos destacados en el mercado, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Por otra parte se regulan las oficinas de información al consumidor como órganos de información y asesoramiento a los consumidores. Su ámbito, según el artículo 47, podrá ser autonómico, insular, municipal o supramunicipal.

La Ley exige a toda empresa o profesional que comercialice bienes o preste servicios a los consumidores de las Illes Balears tener hojas de reclamaciones o denuncia a disposición de los consumidores. En el caso de profesionales colegiados, el sistema de hojas de reclamaciones podrá ser sustituido por otros sistemas de reclamación, si así se acuerda mediante convenio de colaboración con la Administración de la Comunidad Autónoma. En todo caso, el sistema alternativo deberá tener un nivel de garantías para el consumidor y de objetividad análogo al sistema ordinario.

Mención especial merece la resolución extrajudicial de conflictos, que nos parece un tema especialmente interesante para que la protección de los derechos de los consumidores pueda ser efectiva. El artículo 51 prevé que las administraciones públicas promuevan el desarrollo del sistema arbitral de consumo y también potenciará, según el artículo 52, la Junta Arbitral de Consumo de las Illes Balears. Hubiera sido una buena oportunidad para empezar a introducir las nuevas tecnologías también en los sistemas de resolución de conflictos, para poder ir aproximándonos a un "arbitraje electrónico".

Tanto la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección del consumidor de Galicia como la Ley 1/2011, de la Comunidad Valenciana o la Ley 22/2010, de Cataluña en sede de medios alternativos de resolución de conflictos se refieren no solo al arbitraje sino también a la mediación. En el caso de la Ley de Galicia, dedica el artículo 44 a la mediación en consumo. La define como una vía alternativa y voluntaria dirigida a solucionar los conflictos que puedan surgir en la relación de consumo y presidida por los principios de voluntariedad, imparcialidad, confidencialidad y universalidad. Los acuerdos adoptados por las partes en un proceso de mediación se documentarán por escrito y vincularán a las dos partes. Además establece que la Xunta de Galicia fomentará la formación en materia de mediación en el ámbito de la protección de los consumidores a fin de crear una red de mediación.

El artículo 78 de ley de la Comunidad Valenciana define la mediación de consumo como *"un mecanismo por el que las partes de un conflicto, de forma totalmente voluntaria, son asistidas por un mediador imparcial para alcanzar, por sí mismas, un acuerdo para su resolución"*. Los principios que deben regirla: voluntariedad, confidencialidad, imparcialidad, transparencia, eficacia y equidad. Las administraciones públicas garantizarán la formación permanente de los mediadores de consumo. Y el artículo 132.1 del Código de Consumo de Cataluña se refiere a la mediación como *"un procedimiento que se caracteriza por la intervención de una tercera persona imparcial y experta, que tiene como objeto ayudar a las partes y facilitar la obtención por ellas mismas de un acuerdo satisfactorio"*.

El Título III se completa con toda la regulación sobre control e inspección de productos, bienes y servicios: el personal inspector, las funciones de la inspección de consumo, las obligaciones de los ciudadanos en las actuaciones inspectoras, las actas de inspección etc. además de las medidas cautelares en el capítulo VI.

En el Título IV se regula la potestad sancionadora y en el Título V las competencias de las Administraciones Públicas. Por lo que se refiere a la primera, corresponde a la administración pública autonómica la potestad sancionadora en materia de consumo. Los artículos 78, 79 y 80 se refieren a los sujetos responsables: con carácter general, las personas físicas o jurídicas que por acción u omisión hubieren participado en las mismas, aunque después la propia ley va concretando. En el caso de infracciones cometidas por personas jurídicas que se extinguieran antes de ser sancionadas, la responsabilidad administrativa, en lo que se refiere a las sanciones pecuniarias de multa y de comiso se exigirá a las personas físicas que integren los órganos de dirección o administración en el momento de la comisión de la infracción. El artículo 81 tipifica las infracciones enumerándolas detalladamente. Se clasifican en: infracciones relativas a la información precontractual, a los contratos con consumidores, a la idoneidad de los productos y servicios, a los procedimientos de control administrativo y otras conductas infractoras.

Las infracciones se califican en leves, graves y muy graves y dentro de esta calificación el artículo 83 establece los criterios de graduación de las sanciones. Las sanciones serán de multa de 300 euros a 4.500 en caso de infracciones leves; multa de 4.500,01 euros a 24.000 en caso de infracciones graves y se puede sobrepasar esta cuantía hasta llegar al quíntuple del valor de los productos o servicios objeto de la infracción y multa de 24.000,01 euros a 660.000 en caso de infracciones muy graves, pudiéndose rebasarse dicha cantidad también hasta alcanzar el quíntuple del valor de los bienes o servicios objeto de la infracción. El artículo 86 prevé una serie de sanciones accesorias.

Para finalizar, el Título V se refiere a las competencias de las administraciones públicas, estableciendo la necesaria coordinación y colaboración interadministrativa en materia de consumo.

7. A modo de recapitulación

Con este trabajo se ha pretendido llevar a cabo un estudio de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en las Illes Balears, con el análisis de los aspectos principales de la Ley 7/2014, de 23 de julio. Una ley muy amplia, con continuas remisiones a la legislación civil y a la legislación sectorial correspondiente, que abarca aspectos civiles de la protección de los consumidores, algunos clásicos en la contratación, y los aspectos administrativos, de la actuación de las administraciones públicas en materia de consumo. Además, se han ido realizando algunas comparaciones en temas concretos con las normas más recientes de otras Comunidades Autónomas.