

## INFORME CCUA Nº 16/2007

### A LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Sevilla a 29 de marzo de 2007

#### INFORME DEL CONSEJO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA Y LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON ELLAS.

El Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo, ante la Consejería de Gobernación y como mejor proceda,

#### EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto del Proyecto de Decreto por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios de Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas, y ello en base a las siguientes:

#### ALEGACIONES

**PRIMERA.-** Entrando directamente en el articulado de la norma, tenemos que decir en relación con el **Artículo 1 Objeto y ámbito de aplicación**, apartado 2 que resulta extraña y confusa la excepción que el texto hace en cuanto a la posibilidad de que el consumidor pueda optar por la aplicación de normas sectoriales, por cuanto parece asumir implícitamente

como posible que el sistema de quejas y reclamaciones pueda permitir la coexistencia de un régimen general y otro sectorial, lo que va en contra de una mínima coherencia normativa y de la racionalización y clarificación de los procedimientos de reclamación, así como del propio y compartido criterio de la Junta de Andalucía de exigir a las empresas y profesionales que prestan sus servicios en Andalucía que asuman la Hoja de Quejas y Reclamaciones autonómica en el ámbito de nuestra Comunidad, al objeto de evitar la confusión del consumidor o usuario.

**SEGUNDA.-** Continuando con el **Artículo 1** , apartado 3, consideramos que debería eliminarse toda referencia a los modelos de hojas de quejas y reclamaciones de las distintas Administraciones Públicas relativos a sus propios servicios administrativos, ya que podría generar confusión en los destinatarios de la presente norma, valorando de forma negativa que no se haga mención al inciso relativo a la disponibilidad de Hojas de Reclamaciones que se regulan en el decreto por parte de las Administraciones cuando ofrezcan bienes o servicios directos al consumidor. En ese sentido, se propone modificar el contenido del apartado, en los siguientes términos:

*“3. Las Administraciones públicas deberán utilizar el libro de hojas de reclamaciones regulado en este decreto cuando ofrezcan bienes o servicios a destinatarios que tengan la condición de consumidores o usuarios”.*

**TERCERA.-** Entrando ya en el articulado, el **Artículo 3 *Obligación de disponer de hojas de quejas y reclamaciones***, apartado 1, consideramos que debe ser suprimida la referencia que se realiza a que las personas físicas o jurídicas sean titulares de establecimientos o centros y ello por cuanto debe ser indiferente el régimen de explotación de establecimiento o centro y si se o es o no titular del mismo. La obligación debe recaer en todos los establecimientos o centros que comercialicen bienes y productos o presten servicios y en todas las

personas físicas o jurídicas que se dediquen a estas actividades, sean o no titulares de los establecimientos o centros.

En el mismo apartado, entendemos que debería señalarse que la disponibilidad de las hojas de quejas y reclamaciones así como los carteles anunciadores de la misma debe darse en los puntos de atención al usuario del establecimiento o centro.

**CUARTA.-** Siguiendo con el **Artículo 3, apartado 3**, dicho artículo establece que en los supuestos de ventas o prestaciones de servicios a distancia, los consumidores podrán tener acceso o solicitar la remisión de las hojas de quejas y reclamaciones. No obstante este Consejo considera que ambas posibilidades no deben ser excluyentes sino complementarias. Es decir, el usuario siempre debe tener el derecho de que se le remita la hoja de quejas y reclamaciones si así lo solicita. Además, la empresa podrá permitirle, si se acoge a ello, el acceso a la hoja de quejas y reclamaciones de forma telemática y en todo caso, también tendrá la posibilidad reconocida en el 5.7 de Decreto.

Todas estas posibilidades deben quedar claramente recogidas en este apartado 3 del Artículo 3.

En este mismo apartado se insiste en la supresión de la expresión “*en su caso*” entendiéndose que el domicilio o dirección donde el consumidor puede tener acceso o solicitar la remisión de las hojas de reclamaciones, es una indicación que debe constar de manera preceptiva en ofertas, propuestas de contratación y contratos.

**QUINTA.-** En relación con el **Artículo 4 Publicidad de la existencia de hojas y reclamaciones**, apartado 2:, debe exigirse que el tamaño de la letra deberá ser suficiente para que el cartel sea perfectamente legible desde la ubicación más próxima a la que pueda acceder el consumidor dentro del establecimiento o centro.

**SEXTA.-** Siguiendo con el **Artículo 4, apartado 3**, Consideramos necesario que entre los documentos que deben incorporar las leyendas preceptivas se incluyan las órdenes de trabajo o resguardos de depósito para los servicios prestados fuera del establecimiento comercial de la empresa o cuando la misma carezca de éste.

**SÉPTIMA.-** Desde este Consejo se considera que el apartado cuarto del **Artículo 5 Las hojas de quejas y reclamaciones en formato papel** debe ser aclarado, sobre todo en lo referido a la distribución de las hojas por parte de las organizaciones empresariales, de consumidores y todas las que se señalan y los oportunos convenios a los que se alude. Además entendemos necesario señalar que los convenios para la distribución de hojas de reclamaciones a través de un canal que no sea la Consejería competente en materia de consumo deberán contemplar los requisitos necesarios para garantizar la trazabilidad del sistema a efectos de identificar a los destinatarios últimos de las mismas.

**OCTAVA.-** Con respecto al apartado sexto del citado **Artículo 5**, debemos insistir de nuevo en que debe quedar también claro que el hecho de no indicar una dirección de correo electrónico, bien porque no se desee, bien porque no se disponga de él, no puede suponer un menoscabo en el tiempo de respuesta por parte de la Administración competente, ni de las comunicaciones fehacientes que deban realizarse.

Por otro lado, este Consejo considera necesario que la utilización de los medios telemáticos para las comunicaciones, debe conllevar la previa aceptación expresa tanto por parte del consumidor como de la empresa

**NOVENA.-** Continuando con el análisis del **Artículo 5** apartado 7, consideramos que la opción que dicho precepto incorpora, debe ser en beneficio del consumidor y por tanto en modo alguno debe tener efectos en la

obligación que tiene el empresario de disponer de hoja de quejas y reclamaciones y de facilitárselas al consumidor.

**DÉCIMA.-** En relación al **Artículo 6 Los Libros de hojas de quejas y reclamaciones electrónicos**, en conexión con el **Artículo 8 Presentación de reclamaciones a través del libro de reclamaciones electrónico**, si bien valoramos de forma positiva que se contemple dicha posibilidad en la norma, no obstante debería quedar claramente regulado en el texto cómo se computará el plazo de los 10 días, desde qué momento y si éste se hace coincidir o no con el momento en el que el sistema facilita al usuario el acuse de recibo de la reclamación, al margen de cuándo sea leída la misma por el empresario.

**UNDÉCIMA.-** Continuando con el **Artículo 6**, apartado primero, es decir la adhesión al sistema de presentación telemática de reclamaciones por parte de las empresas, desde este Consejo se entiende que debe dejarse definido que este sistema es compatible y por tanto no debe sustituir al sistema presencial. Por ello valoramos necesario que se incluya un epígrafe 4, en el Artículo 6, en el que se señale expresamente que la adhesión al sistema de presentación telemática de reclamaciones no sustituye a las obligaciones relativas a la disponibilidad de hojas de quejas y reclamaciones en formato papel ni a las de información al consumidor sobre este aspecto.

**DUODÉCIMA.-** Se señala en el apartado tercero, del citado **Artículo 6**, que la Consejería competente en materia de consumo creará y mantendrá operativo a través de su página web un sistema informático que permita la realización de las comunicaciones telemáticas fehacientes entre las empresas a las que se autorice la utilización de este sistema y los consumidores y usuarios. Ello debe aclararse, sobre todo en lo que refiere la acreditación de la fehaciencia a la que se alude el inciso.

**DECIMOTERCERA.-** El artículo 7 **Presentación de reclamaciones en formato papel** en relación al apartado cuatro, y siguiendo con la temporalización de las actuaciones para cumplimentar las hojas de reclamaciones en formato papel, entendemos necesario que se añada un nuevo inciso o apartado donde se contemple el derecho que tiene el consumidor o usuario a rellenar la hoja de reclamaciones fuera del establecimiento donde se han producido los hechos. Además debe indicarse expresamente la obligatoriedad de la empresa de firmar la recepción de la hoja de quejas o reclamaciones a efectos de acuse de recibo, al objeto de erradicar la práctica habitual en tal sentido.

Por otra parte, en cuanto al final del inciso segundo de este mismo apartado, desde este Consejo se considera que el hecho de no marcar la casilla correspondiente a la realización de una mediación y/o un arbitraje de la hoja de reclamaciones, no debe significar que la empresa, a posteriori, no se avenga a aceptar la realización de cualquiera de las vías señaladas. Por lo que se solicita se clarifique este extremo.

**DECIMOCUARTA.-** Sobre lo que se dispone en el apartado octavo, del **Artículo 7** se interesa la aclaración del procedimiento de solicitud, entrega, cumplimentación y devolución de la hoja de reclamaciones en este supuesto específico de celebración de contratos a distancia.

**DECIMOQUINTA.-** Con relación a lo establecido en el **Artículo 9 Obligación de contestación de todas las hojas**, se indica en el apartado segundo, que los reclamantes podrán en cualquier momento entrar en el sistema haciendo uso de su certificado electrónico reconocido y consultar el estado de la tramitación de la reclamación presentada, extremo que, entendemos, debe hacerse extensible a la modalidad o fórmula tradicional o presencial.

**DECIMOSEXTA.-** El **Artículo 10. Reclamaciones ante empresarios que carezcan o no faciliten hojas de quejas y reclamaciones**, en el tercer inciso del apartado uno se indica, que en los casos que describe, los consumidores y usuarios podrán trasladar los hechos a la Administración al objeto de adoptar las medidas inspectoras y sancionadoras correspondientes contra la empresa, extremo que debe hacerse extensible cuando la empresa no dé una respuesta satisfactoria al consumidor.

**DECIMOSEPTIMA.-** También queremos señalar respecto del **Artículo 10 apartado 2**, que debería quedar claramente definido en la norma quienes son las autoridades con competencia en materia de defensa del consumidor y fuerzas del orden público que ineludiblemente deben auxiliar a los consumidores y usuarios a fin de que dejen constancia de la negativa del empresario a facilitar la hoja de quejas y reclamaciones.

¿ A donde puede el consumidor acudir para reclamar este auxilio que el precepto regula? ¿ Cual es el procedimiento que debe seguirse en estos casos? ¿ Es preciso que se levante un acta de estas actuaciones de auxilio? ¿ Qué contenido debe tener dicho acta para dar fe de los hechos que se reclaman?, etc... Este apartado por tanto debería ser más ampliamente desarrollado, teniendo en consideración la propia experiencia en este ámbito donde se han llegado a producir incluso negativas de la policía local ante peticiones de auxilio de consumidores y usuarios.

Además señalar que, al igual que los consumidores puedan solicitar el auxilio de las autoridades con competencia en materia de consumo o de las fuerzas de orden público, cuando no se les entreguen las hojas de reclamaciones o bien el establecimiento o prestador de servicios no disponga de ellas, ello también se extienda cuando se les niegue la posibilidad de cumplimentarlas fuera del establecimiento comercial.

**DECIMO OCTAVA.-** Siguiendo con el **Artículo 13, Órganos Competentes**, apartado 2, decir que se debería regular de forma expresa

quien remitirá al Centro Europeo del Consumidor en España aquellas reclamaciones presentadas contra empresas o establecimientos situados en otro Estado miembro, entendiéndose que dicha remisión le corresponde a la propia OMIC o en su caso a la Delegación provincial que recepcione la reclamación. Asimismo, resulta extraña la remisión de quejas o reclamaciones a estos centros cuando la empresa o profesional prestadora de bienes o servicios tenga sede en nuestra Comunidad Autónoma, aún cuando el reclamante sea nacional o residente en otro estado. Parece más lógico que la Administración autonómica asuma su competencia directa a la hora de tutelar la actuación empresarial y emprender las medidas correctoras adecuadas.

**DÉCIMONOVENA.-** Sobre el **Artículo 15 *Tramitación de las quejas***, al margen de la valoración ya realizada sobre este concepto que ya señalamos en una de las observaciones anteriores, entendemos que debe preverse en la regulación el derecho del consumidor a ser informado de todas las actuaciones que se practiquen y por tanto no es suficiente con la remisión al órgano competente, sino que el consumidor, en calidad de interesado, debe conocer qué medidas y qué decisión final se adopta en relación con los hechos reclamados.

De otra parte en relación a las quejas, tal y como están reguladas, ¿no se tramitarían? ¿sólo se tomaría razón o nota de las mismas y se remitirían al órgano competente en razón de la materia? ¿ En qué se diferenciaría la “tramitación” de una queja y la de una reclamación?

**VIGÉSIMA.-** En el **Artículo 16 *Tramitación de las reclamaciones***, apartado segundo del artículo de referencia, señala que en los casos en que tanto el consumidor como la empresa hubiesen aceptado la realización de una mediación y/o arbitraje se procederá “a la realización del mismo de manera inmediata”. Sin perjuicio de que la redacción debe mejorarse, se interesa la inclusión de que ambos se llevarán a cabo de acuerdo con la normativa vigente de aplicación.



**VIGÉSIMAPRIMERA.-** Sobre la **Disposición Adicional Primera Autorización para la modificación del modelo de hoja de quejas y reclamaciones**, se interesa la corrección del error padecido en el número de Anexo, siendo el I, en vez del II tal como se señala en la disposición.

**VIGÉSIMASEGUNDA.-** Respecto de la **Disposición Transitoria Única. Hojas de quejas y reclamaciones y carteles existentes**, consideramos excesivo el plazo de 6 meses que se regula como periodo transitorio para adaptarse al nuevo modelo de hoja y a los nuevos carteles y ello por cuanto no estamos ante una obligación nueva, no implica cambios significativos para el empresario y por tanto tan sólo sería sustituir la cartelería por modelos adaptados en forma y contenido.

**VIGÉSIMATERCERA.-** En el **Anexo I. Modelo de Hoja de Quejas y Reclamaciones**, es conveniente que en el encabezamiento de la Hoja, debe indicarse “Hoja de Queja/Reclamación”, y no sólo Hoja de Reclamación como figura en el modelo.

Por otro lado, y en el sentido ya pronunciado en este informe, en la Alegación Quinta, consideramos que el tamaño de la letra resulta excesivamente pequeño y que los espacios destinados a la descripción del hecho reclamado y observaciones de la empresa son también muy reducidos.

**DECIMOSEXTA.-** Por último debemos señalar que echamos en falta en la norma propuesta, el hecho de que no se hace referencia en la norma al procedimiento sancionador y en este sentido sí debería este nuevo Decreto contener una mención a las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones que en él se regulan, su tipificación y posible sanción , en aplicación de la Ley 13/2003 de 17 de diciembre.

Por lo expuesto, procede y

**SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN:** Que habiendo presentado este escrito, se digne a admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de los consumidores y usuarios de Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas, para a tenor del mismo y, si así lo tiene a bien, proceder a incorporar las modificaciones resultantes de las alegaciones expuestas en el presente informe. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.

**VOTO PARTICULAR DE FACUA ANDALUCIA EN RELACION AL**  
**PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA HOJA DE**  
**QUEJAS Y RECLAMACIONES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN**  
**ANDALUCÍA Y LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS**  
**CON ELLAS.**

La Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios en Acción, en relación al Proyecto de Decreto por el que se regula la Hoja de Quejas y Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas, compartiendo y respetando el informe emitido por el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía sobre la norma citada, no obstante emite el presente voto particular, por considerar que hay cuestiones de especial relevancia, para la eficacia incluso de la propia norma, que no han sido recogidas en dicho informe y sobre las que esta Federación quiere trasladar su valoración y posicionamiento:

**PRIMERO.-** FACUA Andalucía considera que el Decreto 171/1989 de 11 de Julio, normativa actual que regula la hoja de Quejas y Reclamaciones, ha cubierto ya una etapa y por tanto se comparte con la Administración andaluza la oportunidad y conveniencia de dotarnos de una nueva norma adaptada a las nuevas necesidades de los consumidores y usuarios y a una Administración del siglo XXI. Por ello esta Federación quiere plantear una cuestión de concepto y cuestionar el propio nombre que se le da al modelo oficial de hoja de reclamaciones: Hoja de Quejas y Reclamaciones. Así, entendemos que seguir hablando de quejas no aporta nada significativo al consumidor, ni identifica hoy por hoy la acción del consumidor dirigida a reclamar por un trato o comportamiento que considera lesivo para sus derechos e intereses, pretenda o no un resarcimiento económico.

La reclamación o la denuncia del consumidor no tiene porqué perseguir siempre el resarcimiento económico puede también tener como objetivo la mejora en el trato al consumidor, el evitar que la conducta se repita, etc...

El propio texto no aporta una explicación de porqué es preciso diferenciar, incluso procedimentalmente, ambos conceptos, qué razones justifican “tramitar” de forma distinta una queja o una reclamación. A mayor abundamiento el modelo que se acompaña en el Anexo lleva como título “Hoja de Reclamaciones”.

Entendemos más ajustado al estadio actual en el que nos encontramos hablar de Hoja de reclamaciones y denuncias. Sólo Andalucía mantiene una referencia a las quejas en la regulación de su modelo oficial y Cataluña lo ha regulado adoptando la denominación de Hoja de reclamaciones/denuncias, lo cual nos parece más acertado por que son éstas las dos posibilidades existentes; reclamación y denuncia.

**SEGUNDO.-** En relación al **Artículo 13 Órganos competentes**, FACUA Andalucía quiere también dejar constancia de varias cuestiones:

De una parte, no está definido que se entiende por “tramitar” una reclamación y por tanto el alcance y las acciones que comprende dicha acción y ello tiene sus efectos sobre qué órganos son los competentes. ¿Se equipara tramitar con recepcionar, registrar y acusar recibo de una reclamación y/o denuncia y remitirla al órgano competente o además implica una intervención directa en la reclamación y/o denuncia, gestionándola, comprobando los hechos, inspeccionado en su caso, adoptando medidas cautelares, mediando en el conflicto, procediendo a la apertura del correspondiente expediente sancionador, etc.....? En este sentido es preciso tener en consideración que la Ley 13/2003 establece que las Oficinas de Información al Consumidor son órganos de información, orientación y asesoramiento a los consumidores y que entre sus funciones se encuentra la de recepcionar, registrar y acusar recibo de la reclamación así como “servir de cauce de mediación voluntaria en

conflictos”, pero expresamente no se establece que las Oficinas de Información al Consumidor sean competentes para tramitar las reclamaciones, en el sentido más amplio del término.

Tomando como base nuevamente la Ley 13/2003, las competencias municipales en materia de protección al consumidor se pueden hacer extensivas a labores de inspección, control de mercado, adopción de medidas no sancionadoras que garanticen los derechos e intereses de los consumidores, el ejercicio en su caso de la potestad sancionadora,...competencias que están reconocidas como tales al Ente Local y no expresamente a la Oficina de Información al Consumidor, y además requieren para su ejercicio de la aceptación por acuerdo plenario del propio Ayuntamiento. Por todo ello consideramos que la Oficina de Información al Consumidor no tendría competencias para “tramitar” una reclamación, entendiendo dicho término no como sinónimo de recepcionar, sino de forma más amplia y que incluye incluso la posibilidad de resolver el archivo de las actuaciones, requerir información al consumidor y/o empresa, adoptar medidas preventivas, valorar si los hechos son constitutivos de una infracción o iniciar la apertura de un procedimiento sancionador.

La norma atribuye competencias para “tramitar” una reclamación tanto a la OIC como a las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de consumo sin embargo las facultades y competencias de una y de otra son distintas y por tanto legalmente entendemos que una u otra no tienen la misma capacidad de intervención y de gestión de una reclamación.

**TERCERA.-** En relación al **Artículo 16 Tramitación de las reclamaciones**, no queda definida claramente qué mediación es la que está solicitando y aceptando tanto el consumidor como la empresa. ¿Estamos ante la mediación “institucionalizada” a través del Consejo Andaluz de Consumo, órganos provinciales y también sectoriales? ¿Se trata de una mediación,

entendida informalmente, como el intento, no reglado ni sujeto a forma ninguna, de conciliar posturas, que puede realizar la Administración? Si bien la referencia al Arbitraje no se presta a confusión, no así respecto de la mediación, cuestión que debería ser clarificada. Y aunque es cierto que el proyecto incorpora una referencia a los órganos sectoriales, por el contrario nada dice de las mediaciones de carácter no sectorial que nos tramitadas ante los Consejos Provinciales de Consumo.

Por otra parte, también sería preciso definir más nítidamente si las Oficinas de Información al Consumidor tendrían que remitir al reclamación a los Consejos Provinciales de Consumo para las mediaciones o por el contrario se le están reconociendo facultades mediadoras a las Oficinas de Información al Consumidor y en este caso, en conexión con lo dicho anteriormente, qué tipo de mediación realizaría y cómo se desarrollaría ésta, cómo quedaría constancia de la misma y de su resultado. Podría darse la circunstancia de que se articularan y convivieran dos tipos de mediaciones diferentes, en función de dónde se presentara la Hoja de Reclamaciones, bien a través de las Delegaciones provinciales (mediación institucionalizada con participación de administración, consumidores y empresarios) bien a través de las Oficinas de Información al Consumidor (mediación sin reglar, con intervención exclusiva de la OIC). Por último, también nos preocupa, sobre todo porque es una realidad hoy por hoy, que intentada la mediación por parte de la OMIC y no conseguida ésta, sin más, se archive la reclamación del consumidor, sin que se traslade al organismo administrativo competente, aún a pesar de que pudieran derivarse conductas infractoras, o pudiera ser relevante conocer a efectos de control e inspección del mercado, o a otros efectos, los hechos reclamados.

La nueva redacción dada no ofrece respuesta a estas cuestiones y además sólo contempla la mediación cuando existan órganos sectoriales, obviando la mediación en el marco de los Consejos Provinciales de Consumo.

