



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 3 de agosto de 2004, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de junio de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Sanidad, de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de julio de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 492/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, nueve artículos, una disposición derogatoria, dos finales y dos anexos.

El artículo 1 define el objeto del decreto: la regulación de las hojas de reclamaciones en materia de consumo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Formula la definición de consumidor y usuario, con base en

el artículo 2 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

El ámbito de aplicación se recoge en el artículo 2, especificando la obligación de tener las hojas de reclamaciones reguladas en el decreto a disposición de los consumidores y usuarios, por parte de las personas físicas y jurídicas, titulares de empresas, establecimientos o profesionales, que comercialicen bienes, productos o presten servicios directamente a aquéllos en el territorio de Castilla y León. Se establece un listado de supuestos excluidos en los que existe regulación propia sobre la materia.

El artículo 3 regula el lugar en el que deben estar a disposición de los consumidores y usuarios las hojas de reclamaciones, fijando normas especiales para los casos de venta fuera de establecimiento mercantil y subastas, así como los de venta a distancia, automática o sin establecimiento abierto al público.

El artículo 4 está dedicado al modelo de hojas de reclamaciones, previéndose su redacción en castellano e inglés. Se reserva la edición de las mismas a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En el artículo 5 se recoge la regulación de cómo los establecimientos obligados deben informar a los consumidores y usuarios de que existen hojas de reclamaciones a su disposición. Cuando la actividad desarrollada impida la colocación del preceptivo cartel, se prevé la indicación correspondiente en ofertas, propuestas, presupuestos y facturas.

El artículo 6 prescribe la obligación de entregar gratuitamente un ejemplar de hojas de reclamaciones al consumidor o usuario que lo solicite, en las que deberán figurar los datos de identificación del establecimiento. La reclamación podrá presentarse mediante cualquier medio admitido en derecho si no existen las citadas hojas o no se facilitan.

El modo en que han de formularse las reclamaciones se regula en el artículo 7, que señala también los lugares en los que pueden presentarse las mismas.

El artículo 8 establece la tramitación de la reclamación y sus posibles efectos, incluida la posibilidad de que la Administración, a la vista de los hechos



reclamados, pueda, de oficio, incoar expediente sancionador si se apreciase algún hecho constitutivo de infracción.

El artículo 9 se ocupa de las infracciones y sanciones por incumplimiento de lo previsto en el decreto, conforme a los artículos 24, 25 y 27 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León.

La disposición derogatoria efectúa la derogación del Decreto 59/1997, de 13 de marzo, por el que se regulan las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios; de la Orden de 24 de septiembre de 1997 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se determinan los establecimientos obligados a cumplir el citado decreto; y de las Órdenes de 30 de abril de 1999 y 29 de enero de 2001 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, que amplían el número de empresas y establecimientos obligados a dicho cumplimiento. Se derogan también las demás disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o contradigan lo establecido en el decreto.

La disposición final primera faculta al Consejero de Sanidad para dictar las disposiciones que sean necesarias para desarrollar lo dispuesto en el decreto.

La disposición final segunda establece que el decreto entrará en vigor a los dos meses de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

El anexo I recoge el modelo oficial de hoja de reclamación, con texto en castellano e inglés. En el dorso figuran instrucciones sobre la entrega de la hoja.

El anexo II contiene el modelo oficial de cartel al que se refiere el artículo 5.1 del proyecto.

Segundo.- El expediente remitido.

Al proyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo en el que consta:

a) Texto del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios,



firmado por el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad.

b) Memoria del proyecto de decreto, de 17 de junio de 2004, firmada también por el Director General de Salud Pública y Consumo, en la que se expone el marco legal en el que se pretende aprobar la nueva norma y se informa detalladamente sobre la necesidad y oportunidad de la misma, señalando:

“(…) mediante el Decreto 59/1997, de 13 de marzo, se creó un modelo de hojas de reclamaciones al mismo tiempo que habilitaba a establecer, mediante Orden, la relación de empresas y establecimientos que debían disponer de dichas hojas de reclamación

»Siendo reconocido el carácter beneficioso que su implantación ha tenido para los consumidores y usuarios, la experiencia acumulada en los últimos años así como la proliferación de nuevas fórmulas de venta y de la implantación progresiva de la denominada ‘Sociedad de la Información’ justifican la aprobación del presente Decreto para establecer, de forma generalizada, la obligatoriedad de las hojas de reclamaciones, y la necesidad de informar a los consumidores y usuarios de su existencia y el procedimiento para su tramitación.

»Entre las diferentes mejoras del contenido de las hojas de reclamaciones destaca su redacción en dos idiomas, castellano e inglés, fruto del aumento de consumidores de habla no castellana que se está produciendo en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma”.

c) Informe de 26 de mayo de 2004, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, que se pronuncia favorablemente sobre el texto sometido a consulta por considerarlo conforme a derecho, salvo cierta observación sobre el artículo 4.3 del texto, en el sentido de que no cabría admitir que la distribución de las hojas de reclamación se hiciera por la Administración a través de organizaciones empresariales mediante acuerdo, por ser necesaria la figura del contrato de servicio, regulada en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y no ser subsumible el caso en los supuestos de exclusiones previstas en el artículo 3 de la misma. Añade también



el informe determinadas sugerencias en relación a los artículos 2, 7 y 8 del proyecto.

d) Evacuación del trámite de audiencia. Consta en el expediente una certificación de la Secretaría del Consejo Castellano y Leonés de Consumidores y Usuarios, de 30 de enero de 2004, en la que se recoge el informe de dicho Órgano al proyecto de decreto por el que se regulan las hojas de reclamaciones. Tal informe realiza algunas sugerencias sobre el articulado, sin hacer objeciones sustanciales sobre el texto.

La memoria refiere también que, considerando que la norma afectará a los derechos e intereses de otros sectores, se solicitó informe a:

- Consejo Regional de Cámaras de Comercio e Industria de Castilla y León.

- Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE), que presentó informe.

- Confederación Empresarial Regional de Comercio de Castilla y León (CONFERCO).

- Colegios Profesionales de Psicólogos, Veterinarios, Abogados, Procuradores, Arquitectos Técnicos (Aparejadores), Arquitectos y Farmacéuticos, no habiendo presentado informe ninguno de ellos

- Consejo Castellano y Leonés de Comercio.

- Agencia de Protección de la Salud, que lo presentó.

- Dirección General de Planificación y Ordenación, que también contestó.

- Servicio de Atención Integral de Consumo.

- Servicio de Control y Evaluación de Centros y Actividades Sanitarias.



e) Solicitud de informe a las Secretarías Generales de las restantes Consejerías, en virtud del artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por remisión del artículo 76 del mismo texto legal.

Las Secretarías Generales de las Consejerías de Educación y Economía y Empleo no formulan observaciones.

Realizan diversas consideraciones sobre el contenido las Secretarías Generales de las Consejerías de Fomento, Presidencia y Administración Territorial, Cultura y Turismo, Familia e Igualdad de Oportunidades, y Medio Ambiente.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, según la cual es preceptivo su dictamen en el supuesto de "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

Corresponde a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), en relación con el apartado a) de la regla B), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El proyecto de decreto sometido a dictamen regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios. El preámbulo del texto destaca la necesidad de sustituir el Decreto 59/1997, de 13 de marzo, que actualmente regula la materia, para adaptarlo a los cambios en el mercado con la proliferación de nuevos métodos de venta. Alude a la Ley 1/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, y a las competencias en la materia, del artículo 34.1.4º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.



3ª.- El procedimiento seguido para la tramitación del proyecto se ajusta a lo dispuesto en el capítulo III ("Procedimiento de elaboración de las normas") del título VI (de "la actuación de la Administración general") de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyo artículo 76 ("Proyectos de disposiciones generales") se remite al 75 ("Proyectos de Ley"). Éste, a su vez, indica que el procedimiento de elaboración de los proyectos se iniciará en la Consejería o Consejerías competentes, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado de una memoria en la que se incluirán un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias; informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad; un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación; y, por último, la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuera preciso y efectuado las consultas preceptivas.

Consta efectivamente en el expediente una memoria, firmada por el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, de 17 de junio de 2004, cuyo contenido responde de la citada Ley 3/2001, estando suficientemente expuesto el marco normativo, así como la necesidad y oportunidad de la norma. Se aborda también el coste económico, explicándose que la aplicación del decreto proyectado no supone incremento de recursos materiales ni personales, ni de los servicios centrales ni de los periféricos.

Han sido oídas las Secretarías Generales del resto de las Consejerías y consta el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad.

Ha de considerarse cumplido así mismo el trámite de audiencia, a la vista de las organizaciones y entidades a las que se les ha remitido el proyecto. Destaca especialmente la audiencia al Consejo Castellano y Leonés de Consumidores y Usuarios, que emite un informe, de fecha 26 de enero de 2004, con diversas sugerencias al articulado.

4ª.- Debe considerarse que la Junta de Castilla y León tiene competencia para dictar la norma proyectada. Cabe recordar aquí, como hace la memoria del proyecto, que el artículo 34.1.4º del Estatuto de Autonomía otorga a la Comunidad de Castilla y León competencias de desarrollo normativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del estado, sobre defensa de consumidores y usuarios.



Por otro lado, ha de reconocerse que es adecuado el rango normativo de decreto, pues la potestad reglamentaria de la Junta de Castilla y León está suficientemente fundada, con base en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, cuya disposición final primera autoriza a aquélla a dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y aplicación de la misma. Cabe recordar, asimismo, que el artículo 3.1.e) de dicha Ley establece que los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección jurídica y administrativa, así como a la reparación o indemnización de daños y perjuicios.

5ª.- La regulación de las hojas de reclamaciones de consumidores y usuarios no es algo novedoso en la Comunidad de Castilla y León. Tiene el precedente del Decreto 59/1997, de 13 de marzo, que precisamente la nueva norma pretende sustituir, derogándolo. El proyecto analizado es continuador, en gran medida, del citado Decreto, pero incorpora también novedades, como es la ampliación del ámbito de aplicación, que extiende la necesidad de disponer de las hojas de reclamaciones a todas las personas físicas o jurídicas, titulares de empresas, establecimientos o profesionales, que comercialicen bienes, productos o presten servicios directamente a los consumidores y usuarios en el territorio de Castilla y León (salvo las excepciones del artículo 2.2 del proyecto).

Precisamente, una de las observaciones sustanciales que procede realizar se refiere al ámbito de aplicación, contemplado en el artículo 2 del proyecto de decreto.

De la redacción de su apartado primero no resultan excluidas las denominadas "profesiones colegiadas", de tal modo que las mismas estarían, en principio, sujetas en igual medida al sistema unificado de reclamaciones que se establece en la norma. Tan sólo al amparo de lo previsto en la letra d), del apartado 2, referida al supuesto de la existencia de una normativa sectorial propia que obligue a disponer de hojas de reclamaciones, y cuando concurriera esta circunstancia, podría entenderse que quedan fuera del ámbito de aplicación de la norma tales profesiones colegiadas.

Pues bien, el Consejo de Estado, en su Dictamen nº 1.656/2001, de 28 de junio de 2002, en relación con el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Protección de los Consumidores de la Comunidad Autónoma de Madrid, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión



declarando, en resumen, que no era posible, actuando al margen de la voluntad de los Colegios, imponer un modelo oficial de hojas de reclamaciones a los profesionales colegiados, ni tampoco valorar, siquiera con carácter previo (esto es, para su puesta en conocimiento del Colegio Profesional correspondiente), si ha existido o no una irregularidad relativa a la ordenación del ejercicio de una profesión colegiada.

El Consejo de Estado fundamentaba estas consideraciones en el ámbito de autonomía que tienen reconocido por ley los Colegios Profesionales, como corporaciones de derecho público, tanto para ordenar el ejercicio de la respectiva profesión como para ejercer la potestad disciplinaria sobre sus colegiados. Estas dos facultades aparecen recogidas, como no podía ser de otro modo, en la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León (artículos 5 y 12).

Con tales argumentos el Consejo de Estado concluía que el proyecto sometido a consulta debía modificarse en orden a eliminar del ámbito de aplicación del sistema unificado de reclamaciones a los profesionales colegiados.

El Consejo Consultivo comparte este criterio por considerar que resulta plenamente de aplicación al caso ahora planteado (incluso en mayor medida en cuanto que no se prevé de forma expresa, a diferencia del proyecto elaborado por la Comunidad Autónoma de Madrid, la remisión de la reclamación al Colegio Profesional respectivo). A mayor abundamiento, existe algún pronunciamiento jurisdiccional en el sentido indicado (por ejemplo, Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Alicante, de 10 de septiembre de 2003; RJCA 2003/1047).

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León...".

Por su parte, el artículo 8.1 del proyecto establece lo siguiente:

"Recibida la reclamación, la Administración iniciará las actuaciones que estime oportunas en el plazo máximo de 20 días y, en su caso, se comunicará al titular del establecimiento o profesional para que pueda



presentar las alegaciones que considere necesarias. Finalizadas las actuaciones se notificará al interesado el resultado de las mismas”.

El informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, de 21 de abril de 2004, considera que esta redacción podía entrar en colisión con la regulación del artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su apartado 4, párrafo segundo, prescribe:

“En todo, caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que puede producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”.

Este Consejo considera que la redacción propuesta del precepto es dudosa en cuanto al respeto de lo prescrito en el artículo 42.4 citado. Cabría esa interpretación favorable, en el sentido de que la existencia del plazo máximo de veinte días para iniciar actuaciones se entiende sin perjuicio de que si deben cumplirse plazos menores, se cumplan. Pero para evitar dudas jurídicas al respecto es razonable y necesario incluir en el texto el añadido inicial que propone el señalado informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento:

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Administración iniciará las actuaciones que estime oportunas (...)”.

Esta concreta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que proceda la utilización de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León...”.

Dicho lo anterior, debe señalarse que no cabe formular una objeción de legalidad a la redacción del modelo de hojas de reclamación en los idiomas castellano e inglés. No parece que se pueda llegar a concluir, como hace el



antes citado informe de la Secretaría General de la Consejería de Fomento, que la redacción dada puede dar lugar a entender admisible el inglés como lengua de procedimiento, cuestión reglada en el artículo 36 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La redacción bilingüe del modelo no es obstáculo para que se rellene en la lengua oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. A lo sumo, si se redactara en otro idioma, se le daría el tratamiento legal correspondiente como a cualquier otro escrito que incurriera en dicha circunstancia (exigencia de subsanación, etc.).

Por otro lado, parece que existirían razones suficientes para, además de en lengua inglesa, se dispusiera también de la correlativa versión en lengua francesa.

En cualquier caso, sí convendría especificar en el propio formulario que, en el caso de discrepancia en el significado o interpretación del modelo de hoja de reclamaciones, será la versión en lengua castellana la que prevalezca.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Una vez atendidas las observaciones realizadas respecto a los artículos 2 y 8.1, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León...”, y consideradas las restantes observaciones, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.