

¿QUÉ OMIC DEBE TRAMITAR UNA RECLAMACIÓN DE CONSUMO?: ¿LA DEL LUGAR DE COMISIÓN DE COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN, LA DEL DOMICILIO DEL CONSUMIDOR O LA DEL EMPRESARIO?¹

Encarna Cordero
Catedrática de Derecho Civil
Investigadora del CESCO
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 14 de mayo de 2015

La legislación general de consumo determina la competencia territorial para conocer de las infracciones en materia de consumo y de las solicitudes de arbitraje, pero no existe una norma general, aunque sí alguna norma autonómica, específicamente aplicable a la competencia para tramitar reclamaciones de consumo, que no tienen por qué constituir el antecedente de un procedimiento sancionador, pues las OMICs y los servicios autonómicos de consumo también canalizan reclamaciones que pueden ser reconducidas a procedimientos de mediación y arbitraje. La falta de un régimen general ha motivado la elaboración de criterios de competencia territorial entre los servicios territoriales de consumo “acordados” entre las diversas administraciones territoriales, que ni son de aplicación obligada ni uniforme en todo el Estado, ni son siempre las más eficientes.

El problema

El consumidor que es víctima de una conducta que acaso pueda ser constitutiva de una infracción de consumo, ¿dónde debe reclamar? ¿En la OMIC -allí donde las OMICs sigan existiendo, previa delegación y provisión financiera por parte de la Comunidad Autónoma correspondiente²- o en el servicio de consumo del lugar en el que se cometió la infracción? ¿En la OMIC del domicilio del consumidor? ¿O será tal vez la OMIC del lugar de domicilio social de la empresa? ¿O la de la sucursal, si fuera distinto? La

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER2014-56016-P, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera.

² V. LOZANO CUTANDA, B., “Competencias municipales en materia de consumo tras la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, disponible en la web del CESCO, <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/33/2.pdf>

respuesta a esta cuestión es sencilla: el consumidor podrá presentar su reclamación en cualquiera de estas OMICs, pues, en la práctica, la OMIC que reciba una reclamación la dirigirá al organismo o a la unidad competente. Así está expresamente previsto en algunas CCAA³, donde se prevé que la reclamación se recibirá y se registrará, y que a continuación se determinará si procede su remisión a otro organismo (cuando los hechos motivo de reclamación no sean competencia de las oficinas de consumo), o su derivación a los servicios de mediación y arbitraje de consumo, o a los servicios de inspección.

La cuestión más complicada es la de determinar si, aunque haya recibido y registrado la reclamación que ha presentado el consumidor, la OMIC ha de remitirla, y en qué casos, a los servicios territoriales de consumo de otra localidad o, incluso, de otra Comunidad Autónoma. Por ejemplo –tomado de la respuesta de una consulta formulada a CESCO⁴–, si cuando la supuesta infracción se cometió en Castellón y el consumidor presenta su reclamación en la OMIC de Castellón, ésta puede derivarla a la OMIC de Madrid, por el hecho de ser el domicilio del consumidor.

La cuestión depende de qué calificación merezca la reclamación de consumo: puede ser una denuncia, una solicitud de mediación o una solicitud de arbitraje y cada una tiene su régimen territorial específico

La queja o la reclamación de consumo tiene un carácter neutro, pues la misma puede contener una denuncia de la comisión de una infracción, puede consistir en una solicitud a la Administración para que medie con el fin de que el empresario atienda un determinado interés que el consumidor considera lesionado o, finalmente, puede contener una solicitud de arbitraje. Como expresamente regulan muchas CCAA⁵, entre otras funciones, las OMICs son competentes para recibir y tramitar todos estos escritos.

Ahora bien, el problema es que las reglas de competencia territorial son distintas para cada uno de estos procedimientos:

³ Por ejemplo, es el caso de la Comunidad de Madrid.

⁴ V. GARCÍA MONTORO, L., “Competencia territorial para conocer de las quejas y reclamaciones de los consumidores: ¿Domicilio del reclamante o domicilio social de la empresa?”, publicado en la web del CESCO, <http://blog.uclm.es/cesco/files/2014/04/Competencia-territorial-para-conocer-de-las-quejas-y-reclamaciones-de-los-consumidores.pdf>

⁵ Por ejemplo, el art. 24.2 de la Ley 5/2013, de defensa del Consumidor de La Rioja.

- 1) En primer lugar, la competencia territorial para conocer las **infracciones de consumo**⁶ se determina con arreglo a lo establecido en el art. 47 TRLGDCU, en el que la competencia territorial no se resuelve sólo con el criterio tradicional del lugar de comisión de la infracción⁷ -que era el que también identificaba la ley aplicable⁸- sino que, además del *forum delicti comissi* (“*las infracciones se entenderán cometidas en cualquiera de los lugares en que se desarrollen las acciones u omisiones constitutivas de las mismas*”), el art. 47.2 TRLGDCU añade el criterio adicional del lugar “*en que se manifieste la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores*”, todo ello con independencia de cuál sea el domicilio o el lugar donde radiquen los establecimientos del responsable (art. 47.1 TRLGDCU). Y esta multiplicación de Administraciones territorialmente competentes se produce, como se ha denunciado⁹, sin que el Legislador estableciera ninguna regla de preferencia o de orden que evitara situaciones de *bis in idem*. En resumen: como regla general, la competencia territorial para conocer de las infracciones de consumo corresponde al lugar en que se haya cometido la infracción, así como a los lugares en que se haya manifestado la lesión o riesgo para los intereses de los consumidores. Aunque eventualmente puedan coincidir, en principio no se trata ni del domicilio del consumidor, ni tampoco el del empresario que, con todo, sí regiría la competencia territorial en los casos de infracciones relativas a requisitos de los establecimientos e instalaciones o del personal (art. 47.2 TRLGDCU).

- 2) Si se trata del **arbitraje de consumo**, el régimen de competencia es distinto: con carácter general (salvo que exista una oferta pública de adhesión al sistema de consumo), es competente la junta arbitral a la que las partes se hayan sometido de mutuo acuerdo y, a falta del mismo, será competente la junta de arbitraje territorial en la que tenga su domicilio el consumidor y, si hay varias, la de inferior ámbito territorial (art. 8 del RD 231/2008¹⁰, que pone fin a la falta de regulación sobre este importante extremo que padecía el RD 636/1993¹¹). En

⁶ V. CORDERO LOBATO, E.: “Criterios de los Tribunales sobre competencia territorial sancionadora de consumo”, disponible en la web del CESCO, <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/comentarios/10.pdf>

⁷ Era el criterio que imperaba en la jurisprudencia antes de que la Ley 44/2006 reformase el art. 32 de la LGDCU de 1984 derogada: v. STS cont. 1 diciembre 1988 (RJ 1988, 10122),

⁸ STS cont. 22 enero 2008 (RJ 2008, 171).

⁹ CARRASCO PERERA, A., “La defensa de los consumidores y usuarios: responsabilidades y Derecho sancionador”, disponible en CESCO, <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/comentarios/1.pdf>

¹⁰ V. MARÍN LÓPEZ, M.J., “Análisis del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que regula el Sistema Arbitral de Consumo”, <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/19/2008/19-2008-1.pdf>

¹¹ Sobre las deficiencias de la legislación derogada, v. CARRASCO PERERA, A., “Delimitación temporal, objetiva y territorial del arbitraje de consumo”, en C. FLORENSA I TOMÁS (Dir.), *El arbitraje de consumo: una nueva dimensión del arbitraje de derecho privado*, Valencia, Tirant lo blanch,

resumen: la competencia territorial corresponde al foro arbitral elegido por las partes o al del domicilio del consumidor.

- 3) Más allá de la sucinta regulación existente sobre la mediación que tenga lugar una vez iniciado un procedimiento arbitral (art. 38 del RD 231/2008), no existe un régimen general sobre la **mediación de consumo** ni, por tanto, tampoco reglas que disciplinen competencias por razón del territorio. Algunas normas autonómicas contienen una regulación más detallada sobre el procedimiento de mediación (es, significativamente, el caso de Cataluña¹²), en las que sí se especifican reglas de competencia territorial entre las entidades acreditadas para prestar servicios de mediación. Por ejemplo, en Cataluña rige el principio de territorialidad en la competencia (art. 9 del Decreto 98/2014), y se establece (art. 15.3 del Decreto citado) que cuando la entidad acreditada que se escoja sea un servicio público de consumo, la solicitud de inicio del procedimiento de mediación se tiene que enviar al servicio del municipio donde esté domiciliada o donde reside el consumidor. Y si este lugar no dispone de servicio público de consumo, la solicitud ha de enviarse a la oficina supramunicipal que proceda y, si no hay ninguna, a la Agencia Catalana de Consumo.

Ante esta diversidad de foros aplicables en función de cada procedimiento (sancionador, de mediación, de arbitraje), ¿qué habrían de hacer las OMICs y los servicios territoriales de consumo?

Como indicamos en el apartado anterior, lo determinante para apreciar si la OMIC debe tramitar la reclamación o derivarla a otro servicio territorial de consumo no es de por sí cuál es el domicilio del consumidor o el de la empresa, o el lugar donde se cometió la infracción, pues todos ellos pueden constituir puntos de conexión independientes en cada uno de los posibles procedimientos que pueden abrirse cuando un consumidor reclama por la existencia de una posible infracción de consumo.

Lo relevante es atender a la *calificación que haya de darse al contenido concreto de la reclamación que presente el consumidor*:

2004; MARÍN LÓPEZ, M.J., “Presente y futuro del arbitraje de consumo: cuarenta y tres cuestiones controvertidas”, 2006, disponible en CESCO, <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/3/2006/3-2006-1.pdf>

¹² Decreto de Cataluña núm. 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo.

- 1) Si el consumidor se limita a trasladar a la OMIC (o al servicio de consumo) su queja por hechos que considere que lesionan sus derechos como consumidor, sin solicitar específicamente ninguna actuación mediadora, ni tampoco el inicio de arbitraje –ya que, como veremos seguidamente, ambos procedimientos exigen una solicitud expresa del consumidor en este sentido- entonces, además de informar al consumidor sobre los derechos que le asistan en relación con la mediación y el arbitraje de consumo, la calificación que ha de darse a este escrito del consumidor es el de una denuncia, y la OMIC sería competente para tramitarla –trasladándola a los correspondientes servicios de inspección de consumo- si se das las condiciones de competencia territorial que el art. 47 TRLGDCU establece para conocer de las infracciones de consumo. Bastaría, por tanto, que se tratara de la OMIC del lugar donde se hubiera cometido la infracción o en el que se hubiera manifestado lesión o riesgo para los intereses de los consumidores (en los crípticos términos del art. 47.2 TRLGDCU).

- 2) Ahora bien, podría suceder que en su escrito el consumidor no sólo pusiese en conocimiento de la Administración hechos presuntamente ilícitos, sino que, además, solicitase el inicio de un procedimiento arbitral. Se trata de un procedimiento que no se inicia de oficio por la Administración, ni siquiera cuando existe convenio arbitral, sino siempre a petición del consumidor (art. 34 del RD 231/2008; cfr. también art. 27 de la Ley 60/2003), petición que ha de ser expresa y que, por tanto, no puede entenderse implícitamente contenida en el escrito mediante el que se denuncia una infracción de consumo. Pues bien, en este caso, si el escrito del consumidor contiene, tal vez junto a la eventual denuncia, una solicitud de arbitraje de consumo, la OMIC tendrá que remitir el expediente tanto a los servicios de consumo competentes para conocer de la infracción (de acuerdo con el art. 47 TRLGDCU), como también a los servicios de consumo del lugar competente para conocer del arbitraje. Como antes vimos, a falta de foro arbitral elegido por las partes, será el lugar del domicilio del consumidor, correspondiendo siempre a la junta arbitral de ámbito inferior (art. 8 del RD 231/2008).

- 3) Por último, podría suceder que, además de denunciar la comisión de una infracción, el consumidor pida a la Administración que medie con el empresario con el objeto de alcanzar una adecuada protección de sus intereses. Si no existe una petición específica por parte del consumidor, el procedimiento de mediación no debería iniciarse de oficio, pues el mismo tiene efectos sobre sus pretensiones que deberían ser expresamente consentidos por el consumidor, tal como se exige específicamente en la legislación sobre mediación de consumo (art. 13.1 del

Decreto de Cataluña 98/2014), así como también en el régimen general de mediación (arts. 6 y 16 de la Ley 5/2012). Pues bien, si el escrito del consumidor contiene una denuncia y, además, una solicitud de mediación, la OMIC deberá remitir el expediente a los servicios competentes para conocer de la infracción de consumo y, además, a los que serían competentes para conocer de la mediación. Salvo en algunas CCAA (por ejemplo, art. 15.3 del Decreto de Cataluña 98/2014), no existe una regla general sobre competencia territorial entre entidades acreditadas para prestar servicios de mediación (no están, ni siquiera para el supuesto de mediación que regula, en el art. 38 del RD 231/2008). A falta de una regla pactada por las partes, parece una buena solución la regla del domicilio del consumidor (que es la que rige en Cataluña en el art. 15.3 citado) que, a la postre, es también la que se aplica para decidir la competencia de la junta arbitral (art. 8 del RD 231/2008). No encontramos razones suficientes para justificar que deban existir diferencias entre estos dos modos de resolución extrajudicial de controversias en materia de competencia territorial.