

LOS CENTROS COMERCIALES NO ESCAPAN A LA OBLIGACIÓN DE DISPONER DE HOJAS DE RECLAMACIONES A SOLICITUD DEL CONSUMIDOR*

Ricardo del Estal Sastre
Centro de Estudios de Consumo
Profesor de Derecho Civil
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 7 de julio de 2016

1. Consulta

Se formula al Centro de Estudios de Consumo de la UCLM la siguiente consulta:

En un centro comercial de Asturias, una mujer que transitaba por los pasillos del interior del mismo, al pisar una pegatina colocada en el suelo con motivo de una promoción del propio centro, frenó el paso repentinamente y cayó de bruces al suelo. Como consecuencia de la caída, se lesionó el tobillo y hubo de acudir al hospital. La mujer volvió al centro comercial al cabo de siete días con la intención de solicitar la correspondiente hoja de reclamaciones, por lo que se dirigió al vigilante de seguridad, quien, tras consultarlo con su jefe, le dijo que no tenían obligación de tener hojas de reclamaciones y que volviera en día laborable, pues era sábado. Regresó la mujer a los tres días y se presentó en la oficina de dirección del centro comercial, donde le manifestaron una vez más que no tenían obligación de tener hojas de reclamaciones, tras lo cual efectuó llamada telefónica a la Policía Local, cuyos agentes se presentaron en las oficinas del centro comercial y constataron que no tenían hojas de reclamaciones, levantando acta de los hechos. Realizadas actuaciones de inspección, el centro comercial alega que, al ser dicha entidad una “comunidad de propietarios”, no le corresponde la obligación de disponer de hojas de reclamaciones por no quedar contemplada para este tipo de entidades en la normativa aplicable, sin aportación de documento alguno más. Desde la OMIC se manifiesta que el centro comercial organiza

* Trabajo realizado en el marco de la Ayuda del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) del Ministerio de Economía y Competitividad, otorgada al Grupo de investigación y Centro de investigación CESCO, *Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo*, dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera, de la UCLM, ref. DER2014-56016-P.

actividades como conciertos, jornadas de gastronomía, sorteos, etc., y en la publicidad (periódicos, vallas publicitarias) de dichos eventos figura el nombre del centro comercial, nunca la “comunidad de propietarios”.

Se pregunta, por tanto, si el centro comercial tiene la obligación de tener hojas de reclamaciones a disposición del consumidor.

2. Consideraciones generales

Como ya hemos señalado en otro lugar¹, el sistema de reclamaciones de consumo tiene como objetivo, con carácter general, facilitar que los consumidores pongan en conocimiento de aquellas Administraciones Públicas que tengan competencias en materia de consumo la existencia de una defectuosa o insatisfactoria contratación de un bien o servicio, con la finalidad de que su pretensión sea satisfecha solicitando la restitución, reparación, indemnización, anulación o realización de una prestación a la que creen tener derecho. Este mecanismo se ha revelado como el principal punto de partida para intentar buscar una solución a la controversia, con carácter previo a una eventual mediación y/o arbitraje de consumo, y ajeno -en un principio- a la vía jurisdiccional ordinaria, aunque pueda con posterioridad desembocar en un proceso judicial. Pero, además, puede constituir también el comienzo de un procedimiento administrativo sancionador si la conducta en cuestión es constitutiva de infracción de consumo sancionable.

El procedimiento comienza con la presentación de la reclamación por el consumidor en la OMIC del municipio correspondiente, o bien en la Dirección General de Consumo (o instancia administrativa equivalente) de su Comunidad Autónoma. Estas Administraciones –que cumplen, a estos efectos, con una labor de extraordinaria importancia- continúan con el procedimiento intentando una mediación con la empresa reclamada, con la finalidad de allanar posiciones y que se pueda llegar a un acuerdo lo más satisfactorio posible para ambas partes, o, en ausencia del acuerdo, se remita la resolución del conflicto a un posterior arbitraje o proceso judicial. Para ello, estas oficinas disponen de un formulario que orienta y facilita la descripción de la pretensión de la reclamación, si bien es suficiente con que se exponga de una manera clara el *petitum* y se identifique tanto a la empresa como al consumidor, sin más formalidades.

¹ “Sobre la posibilidad de retirar hojas de reclamaciones del establecimiento reclamado y cumplimentarlas fuera de éste”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, nº 2 (2012), pp. 163–166.

Asimismo, los establecimientos tienen la obligación, regulada en la legislación autonómica y en algunas reglamentaciones sectoriales, de tener a disposición del consumidor un modelo específico de hoja de reclamaciones, cuya finalidad es facilitar al mismo la posibilidad de formular su reclamación *in situ*, en el propio establecimiento en el que se producen los hechos presuntamente constitutivos de infracción, sin que ello sea obstáculo en ningún caso para presentar la reclamación ante las Administraciones de consumo señaladas anteriormente. La obligación establecida reglamentariamente consiste, tanto en tener dichos formularios a disposición del consumidor en las dependencias del establecimiento, como en anunciarlo a través de carteles y proporcionárselos en cuanto aquél lo solicite, de modo que pueda solventar el trámite sin más dilación temporal, y sin que el sistema pueda convertirse en un inconveniente de tipo formal para el consumidor que le obligue a cumplimentar el impreso o formulario de reclamación de una manera precipitada o irreflexiva. Es más, al consumidor siempre le cabe el recurso de presentar la reclamación del modo que considere oportuno, sin necesidad de utilizar el modelo normalizado, de acuerdo con las pautas generales de iniciación de cualquier procedimiento administrativo (art. 70 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

3. La triple obligatoriedad sobre las hojas de reclamaciones: existencia, anuncio y entrega al consumidor que las solicite

La regulación de la obligación de disponer de hojas de reclamaciones a disposición del consumidor y usuario –que, como acabamos de indicar, es de competencia autonómica– se encuentra primeramente en la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios en el Principado de Asturias, cuyo art. 27 obliga a disponer de hojas de reclamaciones en *todos* los “establecimientos, servicios y actividades profesionales radicados o que se presten o desarrollen en el Principado de Asturias”.

En desarrollo de este precepto, se promulga el Decreto 6/2005, de 19 de enero, por el que se regulan las hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios en el principado de Asturias (en adelante, RDHR), cuyo contenido y formato deben ajustarse al modelo establecido en un anexo del propio Decreto. Esta norma reglamentaria establece tres obligaciones respecto a las hojas de reclamaciones:

- a) En primer lugar, el art. 2.2 RDHR dispone, con carácter general, que “(l)as personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos que comercialicen bienes o presten servicios en el Principado de Asturias (...) *tendrán a disposición* de los

consumidores y usuarios las hojas de reclamaciones previstas en el presente Decreto”. Paralelamente, el art. 4.1 RDHR deja claro que “(l)as hojas de reclamaciones *deben estar disponibles en todos los establecimientos abiertos al público* situados en el Principado de Asturias en los que se atiende a consumidores o usuarios”.

- b) Además, de acuerdo con el art. 3.1 RDHR, “(e)n todos los establecimientos obligados por la presente disposición *existirá, de modo permanente y perfectamente visible, un cartel* colocado en las zonas de mayor concurrencia de público en el que figure de forma legible la siguiente leyenda: «Existen hojas de reclamaciones a disposición del consumidor o usuario»”.
- c) Y, por último, “(p)ara formular una reclamación, el consumidor o usuario *podrá solicitar la entrega de un juego de hojas de reclamaciones* a la persona responsable o a cualquier empleado del establecimiento o servicio. La entrega será obligatoria y gratuita (art. 4.2 RDHR).

El simple incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones es constitutivo de infracción sancionable². En este sentido, el art. 8 RDHR establece que “(el)l

² No obstante, la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, derogó expresamente algunos artículos de la reglamentación sectorial estatal de diversos servicios *consumerizados* (por ejemplo, talleres de reparación de vehículos automóviles, servicios de asistencia técnica de aparatos de uso doméstico, tintorerías, etc.) en lo relativo a determinadas obligaciones precontractuales de información que debían contener carteles informativos con leyendas expuestas al público. Esta derogación, en principio, se consideró extensible a la reglamentación sectorial de sectores similares y a la homóloga de las Comunidades Autónomas. Debe destacarse que no todas las obligaciones de información incorporadas a estos preceptos tienen el mismo alcance, como acertadamente ha señalado CARRASCO, pues “la exhibición de una leyenda indicativa de la existencia de hojas de reclamaciones no es una práctica comercial de promoción de venta, y la leyenda de obligada exhibición no es una información precontractual que pretenda proteger la integridad y coherencia de la voluntad de compra del consumidor. El empresario informa del cumplimiento de un deber, e informa de tal manera que pueda el consumidor ejercitar consecuentemente sus derechos. El bien jurídico tutelado por la información no es la integridad y coherencia de la voluntad de compra, sino el mejor ejercicio de los derechos postcontractuales del cliente”. Debe recordarse, además, que la Ley 29/2009 es fruto de la adaptación al ordenamiento español de la Directiva comunitaria sobre prácticas comerciales desleales, en el bien entendido, como dice CARRASCO, de que “la Directiva no prohíbe ni puede prohibir que los Estados ejerzan sus competencias para imponer normas de policía comercial, distintas de la policía de protección de la integridad de la voluntad precontractual del cliente mediante la imposición de deberes de información sobre el bien o servicio. Puede tratarse de unas hojas de reclamaciones, pero también de una escalera de incendios, o de una licencia de apertura comercial. Sería absurdo que, de ser legítima la imposición de un deber de policía comercial de esa clase, fuere, sin embargo, ilegítima la imposición de un deber de comunicación al público sobre el cumplimiento, o modo de cumplimiento, de estos deberes de policía”. Cfr. CARRASCO, Á., “Eficacia de la Ley estatal 29/2009 sobre la reglamentación autonómica que impone la obligatoriedad de carteles informativos con determinada información referente

incumplimiento de cualquiera de los preceptos contenidos en esta disposición se considerará infracción en materia de protección al consumidor, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 e) de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios”. Dichas infracciones se calificarán como leves, graves y muy graves, atendiendo a los criterios establecidos en el artículo 39, y llevarán aparejadas las sanciones previstas en los artículos 41 y 43 de dicha Ley.

4. Las obligaciones relativas a hojas de reclamaciones son independientes de la forma jurídica del establecimiento

Como se ha señalado, la triple obligación sobre la existencia, anuncio y entrega de las hojas de reclamaciones al consumidor es aplicable a *todos los establecimientos abiertos al público* situados en el Principado de Asturias en los que *se atiende a los consumidores y usuarios*. El correcto entendimiento de esta expresión legal del art. 4.1 RDHR requiere previamente aclarar qué se entiende por *establecimiento abierto al público*, concepto que se encuentra definido en la legislación de ordenación del comercio.

El art. 2 de la Ley –estatal- 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM), en su redacción dada por Ley 1/2010, de 1 de marzo, establece que “tendrán la consideración de establecimientos comerciales los locales y las construcciones o instalaciones de carácter fijo y permanente, destinados al ejercicio regular de actividades comerciales, ya sea de forma individual o en un espacio colectivo, e independientemente de que se realice de forma continuada o en días o en temporadas determinadas”. Correlativamente, la Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior de Asturias, reproduce con exactitud este precepto en su artículo 14.1.

A renglón seguido, el párrafo 3 del art. 14 de la Ley 9/2010, aclara además -circunstancia particularmente aplicable al caso objeto de la consulta planteada- que “(s)e considerarán como parte integrante del establecimiento comercial aquellas *dependencias afectas*, de forma permanente o habitual, *a la actividad comercial*, tales como las áreas de aparcamiento, *red interna de accesos*, *espacios de servicio* o *zonas verdes con independencia de su carácter público o privado*”.

De la regulación expuesta pueden extraerse dos **conclusiones**.

a precios de servicios, hojas de reclamaciones y horarios comerciales”, CESCO (<http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/investigacion/2010/18.pdf>), 2010, *paper* núm. 18.

En primer lugar, que lo relevante para calificar a un establecimiento abierto al público como establecimiento comercial no es la forma jurídica adoptada por la empresa, dato absolutamente contingente que no puede asociarse a la relación de consumo que une a empresario y consumidor, y menos aún para eludir la triple obligación expuesta relativa a las hojas de reclamaciones. Que el establecimiento comercial (el centro comercial, en nuestro caso) tenga como titular a una persona física (como propietaria), a una comunidad de propietarios (comunidad de bienes), a una sociedad mercantil, o a una cooperativa –por poner algunos ejemplos habituales en la práctica-, no afecta en absoluto a la relación de consumo, y menos para reducir *ad absurdum* la interpretación teleológica de las normas que establecen dicha obligación legal. Una cosa es la titularidad del negocio que se desarrolla en el establecimiento y otra muy diferente es la relación de consumo, de la que derivan consecuencias legales como, por ejemplo, la obligación de disponer de hojas de reclamaciones. Con un argumento de este tipo, podría intentar librarse de la obligación -por ejemplo- el arrendatario del negocio, o del propio local en el que se desarrolla la actividad comercial, con el fundamento (absurdo, se insiste) de que ni tan siquiera es propietario. En suma: *la forma jurídica que da soporte al establecimiento comercial no es relevante* a efectos del cumplimiento de las obligaciones legales derivadas de la normativa sobre hojas de reclamaciones, o de cualquier otra. Lo relevante es el hecho de ser titular, como empresario, de un establecimiento abierto al público en el que se atiende a los consumidores que adquieren bienes o disfrutan de la prestación de servicios.

Además, el hecho de haberse producido el daño al consumidor en una dependencia del establecimiento ajena a las tiendas (el pasillo) del centro comercial tampoco es óbice para que éste tenga que cumplir con la normativa sobre hojas de reclamaciones. Cada tienda tendrá que cumplir -cierto es- con dichas obligaciones *individualizadamente*, respecto de las eventuales incidencias que puedan plantearse con respecto a su concreta actividad comercial. Pero no debe olvidarse que *el centro comercial también es un establecimiento en su conjunto*, y está vinculado, por tanto, del mismo modo, independientemente de la zona concreta en la que se produzca la incidencia, como deja claro el art. 14.3 de la Ley 9/2010 expuesto más arriba. En un sentido material, el *centro comercial*, comprendiendo como tal los espacios y servicios comunes de las tiendas, es un establecimiento cuya actividad *comercial* es proporcionar al cliente acceso y servicios auxiliares para poder hacer uso de lo que le proporcionan otros establecimientos comerciales más específicos. Por tanto, es un establecimiento, y ofrece al público bienes o servicios. No tiene importancia que no haya un coste específico por el uso de estos bienes o servicios, porque el coste por el uso público lo pagan los establecimientos singulares como costes de comunidad.