

¿HAN DE TENER LOS COLEGIOS PROFESIONALES HOJAS DE RECLAMACIONES A DISPOSICIÓN DEL CONSUMIDOR O USUARIO?

*Soledad de la Fuente Nuez de Castro
Centro de Estudios de Consumo*

El consumidor o usuario puede relacionarse con un Colegio Profesional a través de una doble vertiente pues son dos las vías que pueden vincularle al mismo:

- a) Relación Colegio/consumidor
- b) Relación consumidor/colegiado

El objeto de nuestra cuestión lo centraremos en la primera de las dimensiones referidas; es decir, a la actuación del Colegio como prestador de servicios sin intervención de colegiado alguno.

Una vez realizadas diversas consultas en páginas webs de diferentes Colegios Profesionales observamos que existen una gran variedad de servicios a prestar por los mismos: agencia de viajes, restauración, guardería, asesoría fiscal, escuela de idiomas, servicio de formación, atención al ciudadano...

Sin embargo, no podemos englobar todos ellos de forma unitaria para dar respuesta a la cuestión controvertida sobre la necesidad de hojas de reclamaciones a disposición del consumidor que utiliza los servicios del Colegio. Es por ello por lo que vamos a distinguir diversos aspectos que nos ayudarán a fundamentar la respuesta a la casuística planteable.

Entre los servicios enumerados a prestar por un Colegio Profesional hemos de distinguir un grupo en donde es fundamental el régimen de explotación en el que la empresa prestadora de servicios realiza la actuación en cuestión. Nos estamos refiriendo a los servicios prestados por agencias de viajes, servicios de restauración, guardería o asesoría fiscal, entre otros. En estos casos creo que es fundamental distinguir si los

servicios son prestados directamente por el Colegio o, si por el contrario, entre el Colegio y el consumidor se interpone una empresa independiente que es la prestadora de servicios, condición a la que ha accedido, por ejemplo, en virtud de un concurso público.

En la mayoría de los casos estos servicios son prestados por empresas independientes, si bien utilizan la sede física del Colegio como lugar donde ejercer su actividad a la manera de un arrendamiento. Para el ejercicio de la actividad en cuestión las distintas empresas prestadoras de servicios han de cumplir los requisitos exigidos por la legislación reguladora de la correspondiente actividad. A los servicios prestados tendrán acceso todo aquél que los contrate o solicite, si bien, generalmente, los colegiados se benefician de un porcentaje de descuento aplicado sobre la tarifa base. En estos casos como prestadora de servicios la empresa explotadora habrá de tener a disposición del consumidor o usuario que lo solicite hojas de reclamaciones.

Debido a la competencia autonómica en la materia que ha de ser regulada reglamentariamente, cada Comunidad Autónoma tiene su propia legislación al respecto. Al formularse la cuestión desde el Servicio de Inspección y Ordenación de Consumo de Cuenca lo circunscribimos a la legislación vigente en Castilla La Mancha. Por lo tanto, en el supuesto analizado es la empresa explotadora la que en virtud del art. 13 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, reguladora del Estatuto del Consumidor en Castilla La Mancha la que debe tener a disposición del consumidor o usuario hojas de reclamaciones en su calidad de establecimiento que *“comercializa productos y bienes, presta servicios o ejerce una actividad profesional”*¹.

En el hipotético caso que estos servicios sean prestados directamente por el Colegio Profesional sin la intervención mediadora de una tercera empresa sino por personal dependiente del Colegio es entonces cuando las hojas de reclamaciones serán exigibles al propio Colegio que ha de tenerlas a disposición del consumidor o usuario que las solicite y todo ello en aplicación de la normativa referida anteriormente. De esta forma el consumidor o usuario pone en conocimiento de la Administración Pública competente en materia de Consumo la existencia de una defectuosa o insatisfactoria contratación de un bien o de un servicio prestado directamente por el Colegio esperando con ello que su pretensión sea satisfecha al solicitar la restitución, reparación, indemnización, anulación o realización de la prestación a la que el consumidor cree tener derecho, sin perjuicio de la posibilidad de que la actuación del Colegio sea

¹ Afirmación que es reiterada por el art. 1.1 del Decreto 72/1997, de 24 de junio regulador de las Hojas de Reclamaciones de consumidores y usuarios en la Comunidad de Castilla La Mancha.

constitutiva de infracción lo que supondría el inicio de un procedimiento administrativo-sancionador.

En segundo lugar nos referiremos a los “Servicios de Formación” que prestan la mayoría de los Colegios Profesionales españoles. El Servicio de Formación puede definirse como un programa de actualización del conocimiento permanente en las distintas profesiones. Esta profundización continuada en la actividad desarrollada por los profesionales se hace efectiva por medio de la impartición de cursos o seminarios organizados por el propio Colegio o bien por el Colegio en colaboración con otras instituciones afines a la materia. Destinatarios de los mismos son, inicialmente, los correspondientes colegiados. Sin embargo, una comprobación de los requisitos de inscripción de un buen número de cursos y seminarios ofertados por los Colegios Profesionales nos advierte que los mismos tienen como destinatarios no solo a los colegiados sino también a terceros interesados en la materia a tratar independientemente de su vinculación al Colegio. No obstante, los colegiados son beneficiarios de una reducción económica en el precio de inscripción. Así, por ejemplo es frecuente que los Colegios de Abogados organicen cursos destinados a licenciados en Derecho y a estudiantes de la licenciatura o grado. Dentro del concepto de licenciado en Derecho se incluiría al colegiado, pero también a profesionales del Derecho que no necesariamente son abogados, pero sí interesados en la formación ofertada por el curso.

En estos casos el Colegio Profesional a través de su Servicio de Formación presta un servicio debiendo tener a disposición del consumidor hojas de reclamaciones “*debidamente anunciadas, selladas y numeradas por los Servicios Provinciales de Consumo correspondientes a la provincia donde aquellos ejerzan su actividad*”².

Ahora bien, el colegiado que accede a un curso impartido por el Servicio de Formación de su respectivo Colegio ¿es consumidor a efectos de la normativa de consumo?

La normativa autonómica al respecto recoge formalmente la definición contenida en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 que configuraba al consumidor como “destinatario final” de los bienes y servicios³. Sin embargo, esta noción actualmente ha de analizarse bajo las directrices del RD 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. A tenor del art. 3 del mencionado texto normativo

² Art. 1.1 del Decreto 72/1997, de 24 de junio, regulador de las hojas de reclamaciones de consumidores y usuarios en Castilla La Mancha, normativa sectorial que ha sido modificada por la Orden de 22 de octubre de 2003 (BOCM de 12 de noviembre de 2003).

³ Art. 2 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor en Castilla La Mancha.

son consumidores y usuarios “*las personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional*”. El colegiado que recibe un curso de formación en el reciclaje de su profesión ¿actúa en un ámbito ajeno al de una actividad profesional? Creo que esta actuación cabría incluirla dentro del tercer grupo de actividades empresariales que distingue el Profesor CÁMARA LAPUENTE⁴ como “contrato realizado para garantizar una mejor organización profesional o aquel realizado para incorporar los bienes y servicios adquiridos, directamente o indirectamente, en procesos de producción, de comercialización o de prestación a terceros”. Es decir, los conocimientos adquiridos y recibidos por el colegiado con su participación en el curso formativo redundan o garantizan una mejor prestación de los futuros servicios a prestar por el mismo en el ejercicio de su profesión o actividad.

Por lo tanto, no será considerado consumidor y, por ende, no podrá solicitar al Colegio hoja de reclamación alguna ante una eventual situación o actuación irregular del Servicio de Formación del Colegio en cuestión; sin perjuicio de que por la misma actuación del Colegio el resto de destinatarios del curso formativo esté legitimado para solicitar e interponer reclamaciones o quejas ante el organismo competente, teniendo la obligación el Colegio de tener las hojas de reclamaciones a disposición de los mismos. Finalmente, la consulta de diferentes webs de Colegios Profesionales nos ha permitido distinguir un tercer grupo de supuestos en los que los Colegios de Abogados españoles prestan directamente servicios a terceros sin intervención de persona interpuesta entre el Colegio y el beneficiario de los servicios. Nos estamos refiriendo a los servicios de “Atención al Ciudadano” entre los que se incluyen la llamada ventanilla única, la Carta de Servicios al Ciudadano (servicio de asistencia al detenido y preso, servicio de asistencia la menor, servicio de orientación jurídica, servicio de atención a la mujer víctima de violencia...) o la asistencia a discapacitados.

La diferencia fundamental entre la tipología de servicios a prestar por un Colegio Profesional reside en el carácter lucrativo de alguno de ellos frente al carácter gratuito de otros. En la casuística planteada tendrá carácter lucrativo la actuación del Colegio siempre que por los servicios prestados medie una contraprestación económica del beneficiario de los mismos; beneficiario que necesariamente ha de tener la consideración de consumidor conforme a la normativa vigente. Quedarán excluidos aquellos supuestos en los que, aún mediando contraprestación económica por parte del beneficiario, los servicios contratados se integran en procesos de producción, comercialización o prestación a terceros.

⁴ *Comentario al art.3* en **Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores**, Madrid 2011, pp.135 y ss.

Por el contrario, se caracterizan por su carácter gratuito los servicios de Atención al Ciudadano descritos anteriormente. Los beneficiarios de estos servicios tendrán acceso a los mismos de forma gratuita. No habrán de pagar contraprestación alguna por el uso de la ventanilla única ni tampoco por los servicios ofertados por la Carta de Servicios al ciudadano siempre y cuando cumplan los requisitos económicos exigidos por la legislación al respecto⁵.

La onerosidad en la relación entre el Colegio y el consumidor es otra de las notas que avalan el deber de consignación de las hojas de reclamaciones puestas a disposición del consumidor o usuario en la sede colegial, sin perjuicio de la negativa del Colegio a entregar las mismas ante una situación irregular, por ejemplo, en los Servicios de Atención al Ciudadano, al eximirles la gratuidad de los mismos, arbitrándose en este supuesto otras vías de reclamación a las que tendrá acceso el usuario de los servicios, por ejemplo, haciendo uso de la ventanilla única para la presentación de una reclamación o queja.

Por lo tanto, en los supuestos en los que los Colegios Profesionales se interrelacionen directamente con el consumidor o usuario mediando contraprestación económica por los servicios prestados habrán de tener hojas de reclamaciones a disposición de los mismos de modo semejante al deber que tiene cualquier otro establecimiento o centro que comercialice productos y bienes o preste servicios. Ello implicará el sometimiento a la normativa reguladora de hojas de reclamaciones, si bien circunscrito al ámbito normativo de la Comunidad Autónoma donde se ubique el Colegio Profesional. Al delimitar la cuestión al ámbito territorial de Castilla La Mancha es el Decreto 72/1997 de 27 de junio modificado por Orden de 22 de octubre de 2003 la disposición que nos indicará el procedimiento a seguir cuando el consumidor considere que exista causa suficiente para ello⁶, procedimiento que será idéntico al seguido contra cualquier otro establecimiento público prestador de servicios. Por lo tanto, será el Servicio Provincial de Consumo de Cuenca el organismo encargado de tramitar la reclamación que será resuelta por los órganos competentes de la Administración, salvo sometimiento voluntario y vinculante de las partes al Sistema Arbitral de Consumo.

En cuanto prestador de servicios a consumidores y usuarios el Colegio Profesional puede ser objeto de actuaciones de inspección que serán llevadas a cabo por los órganos

⁵ Generalmente los usuarios solicitantes de estos servicios no alcanzan el salario mínimo interprofesional, condición indispensable para tener acceso a los mismos.

⁶ Art. 4 del Decreto 72/1997, de 27 de junio regulador de las hojas de reclamaciones de consumidores y usuarios.

administrativos competentes en materia de protección al consumidor de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. El fin de la referida inspección no es otro que la adecuación a la legalidad de los servicios prestados y, por tanto, la obligación de la puesta a disposición del consumidor de hojas de reclamaciones por una actuación irregular en la prestación de los servicios. La omisión de este deber originará una infracción idéntica a la que acarrearía la misma en cualquier otro establecimiento o centro que comercialice productos y bienes o preste servicios a terceros⁷ conforme a lo dispuesto en la Ley 3/1995, de 9 de marzo del Estatuto del Consumidor en Castilla La Mancha (arts. 35 y ss.) que ha de ser analizada bajo los auspicios del régimen sancionador de los artículos 46 y ss. del RD 1/2007.

La infracción será sancionada por la Administración Regional⁸ que es a quien corresponde la potestad sancionadora en materia de consumo o a los órganos de las Corporaciones locales si así lo dispone la normativa vigente –Servicios Provinciales de Consumo-.

Es en relación con la potestad sancionadora de la Administración donde nos cuestionamos un último interrogante. La equiparación del Colegio Profesional a cualquier otro prestador de servicios permite que ante una infracción en materia de consumo actúe la potestad sancionadora de la Administración competente, pero ¿puede una Administración Pública sancionar a otra por infracción de consumo? Creo que la particular naturaleza del Colegio Profesional como corporación de Derecho Público si bien con base privada salva la cuestión planteada.

⁷ El art. 49.1.k) del RD 1/2007 establece como infracción generalizada “*el incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta Norma y disposiciones que la desarrollen*”. Entre estas disposiciones podemos ubicar el art. 1.1 del Decreto 72/1997 regulador de las hojas de reclamaciones en Castilla La Mancha que al delimitar el ámbito de aplicación de la referida normativa lo extiende a los establecimientos que presten servicios a terceros, circunstancia que caracteriza una de las posibles actuaciones del Colegio Profesional.

⁸En el supuesto, la Dirección General de Consumo de Castilla La Mancha entre cuyas funciones y competencias se encuentra el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de consumo –art. 1 del Decreto 242/2010, de 21 de diciembre de 2010, de modificación del Decreto 139/2010 de 9 de septiembre por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Salud y Bienestar Social.