

**¿ESTÁ OBLIGADA LA EMPRESA DORNIER S.A. A TENER HOJAS DE
RECLAMACIONES A DISPOSICIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y
USUARIOS?**

M^a del Sagrario Bermúdez Ballesteros
Prof. Ayudante Doctora de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 5 de mayo de 2015

El Centro de Estudios de Consumo (CESCO) recibe una consulta desde el Servicio de Salud Pública, Drogodependencias y Consumo de la Junta de Comunidades de C-LM sobre la obligatoriedad o no de la empresa DORNIER S.A. (controladores de estacionamiento en zona azul en Toledo), de tener a disposición de los consumidores hojas de reclamaciones según el modelo oficial regulado en el Decreto 72/1997, de 24 de junio.

Los hechos que motivan la consulta son los siguientes:

Un consumidor solicita una hoja de reclamaciones a la empresa DORNIER S.A., al no ser proporcionada, llama a la policía local, que se persona en sus dependencias y levanta acta en la que se hace constar que la empresa no dispone de hojas de reclamaciones.

El acta es tramitada por parte del Ayuntamiento de Toledo a los Servicios Periféricos de Sanidad y Asuntos Sociales de la capital, y desde el Servicio de Consumo se inicia el correspondiente expediente sancionador por “no tener a disposición de los consumidores y usuarios hojas de reclamaciones debidamente anunciadas, selladas y numeradas por el servicio de consumo correspondiente”.

La empresa presenta alegaciones en plazo, en las que manifiesta:

-“Que no tiene obligación de disponer de hojas de reclamaciones, ya que gestiona un Servicio Público en nombre del Ayuntamiento, conforme a lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas que rige la contratación”.

-“Que en el artículo 3.1 del pliego de condiciones consta que los Servicios objeto de esta contratación mantendrán en todo momento, la calificación de Servicio Público del Ayuntamiento de Toledo.”

-“Que al realizar la empresa una gestión de un servicio público que es de titularidad pública procede la aplicación del artículo 1.2 del Decreto 72/1997, de 24 de junio, que establece que quedan excluidos del ámbito de aplicación del decreto los establecimientos y centros de titularidad pública .”

-“Que dado que del Servicio que presta DORNIER S.A. (controladores aparcamiento en zona azul) no se desprende relación de consumo alguna, esa empresa no tendrá obligación de tener hojas de reclamaciones reguladas por el decreto mencionado”.

Los Servicios Periféricos de Toledo albergan dudas sobre el hecho de que el servicio público gestionado por un concesionario, mantenga en todo caso la calificación de servicio público y que esto determine la obligatoriedad o no de poseer hojas de reclamaciones según lo previsto en el Decreto 72/1997 y consideran que la empresa sí da un servicio a los ciudadanos, por lo que sí hay relación de Consumo.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Entre los cauces de que dispone el consumidor para dirigir a la Administración de Consumo una reclamación por presuntas infracciones a sus derechos legalmente reconocidos, se encuentran las hojas de reclamaciones.

Las hojas de reclamaciones son impresos oficiales emitidos por las Comunidades Autónomas y estandarizados, que determinados establecimientos abiertos al público deben tener a disposición de los consumidores y usuarios, para que éstos puedan hacer constar las incidencias o conflictos ocurridos en la adquisición de un producto o en la prestación de un servicio.

En el ámbito de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha el art. 13.1 de la Ley 11/2005, de 15 de diciembre, del Estatuto del Consumidor dispone al respecto: “*Los establecimientos que comercialicen productos y bienes, presten servicios o ejerzan*

actividades profesionales, en el territorio de Castilla-La Mancha, tendrán a disposición de los consumidores y usuarios hojas de reclamaciones, que deberán anunciarse convenientemente, en los términos previstos en la normativa vigente”.

El contenido, formato y tramitación de las hojas de reclamación se detallan en el Decreto 72/1997, de 24 de junio, de las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios, que tipifica como infracción de consumo tanto la falta de disponibilidad de las mismas o como la negativa a facilitar las preceptivas hojas de reclamación. Concretamente, se establecen en la norma citada las siguientes medidas:

- *“Todas las personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos o centros que comercialicen productos y bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, tendrán a disposición de los consumidores y usuarios hojas de reclamaciones debidamente anunciadas, selladas y numeradas por los Servicios Provinciales de Consumo correspondientes a las provincias donde aquéllas ejerzan su actividad (art. 1.1).*
- *“Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto los establecimientos o centros de titularidad pública” (art. 1.2).*
- *“Cuando el consumidor y usuario considere que exista causa suficiente, podrá requerir al establecimiento la oportuna hoja de reclamación. La citada hoja de reclamación deberá ponerse a disposición del consumidor o usuario en el momento en que lo solicite y sin que se le pueda remitir a lugar o momento distinto a aquel en que fuera solicitada” (art. 4.1).*
- *“En caso de inexistencia de hojas de reclamaciones o negativa a facilitarlas, el consumidor o usuario podrá presentar la reclamación por el medio que considere más oportuno, debiendo hacer constar esos hechos” (art. 4.2).*
- *“Las infracciones a lo previsto en el Decreto serán sancionadas conforme a lo dispuesto en la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha, en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista y en las demás disposiciones vigentes que resulten de aplicación” (art. 6).*

En los casos en que, solicitada por el consumidor una hoja de reclamación, el establecimiento obligado no disponga de ella o se niegue a facilitarla, aquél podrá presentar la reclamación por el medio que considere más oportuno, haciendo constar en ella tal circunstancia. Resulta conveniente solicitar la presencia de las fuerzas de orden público (policía local) para que quede constancia de la negativa del establecimiento a facilitar las hojas de reclamaciones o la inexistencia de éstas. Así acontece en el caso sometido a consulta.

2. RESPUESTA

La respuesta acerca de la obligatoriedad o no de tener hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores por parte de DORNIER, ha de centrarse más que en el hecho de considerar a la empresa incluida o no en la exclusión contemplada en el art. 1.2 del Decreto 72/1997, en la determinación de si la relación entablada entre las partes en este caso constituye o no una “relación de consumo”.

En este sentido, el art. 2 TRLGDCU establece: *“Esta norma será de aplicación a las relaciones entre consumidores y usuarios y empresarios”*.

Por tanto, para que a la relación acontecida le sea aplicable la normativa de consumo, ha de vincular a dos sujetos: “consumidor o usuario”, por un lado, y “empresario”, por otro. El TRLGDCU los define en los arts. 3 y 4, respectivamente¹:

- Por lo que se refiere al consumidor, el art. 3 dispone: *“A efectos de esta norma y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión.*

Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial”.

- En cuanto al empresario, el art. 4 establece: *“A efectos de lo dispuesto en esta norma, se considera empresario a toda persona física o jurídica, ya sea privada o pública, que actúe directamente o a través de otra persona en su nombre o*

¹ En la versión actual, tras la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

siguiendo sus instrucciones, con un propósito relacionado con su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”.

Centrándonos en la delimitación del segundo concepto, resulta indiferente que el empresario o profesional (proveedor del producto o prestador del servicio), sea de naturaleza privada o pública. Respecto a la posibilidad de incluir a la Administración pública en el concepto legal de empresario, se afirma que ello es posible siempre que la relación que entable con el consumidor o usuario sea privada al actuar por medio de una empresa pública o de un concesionario de servicios públicos, en definitiva, cuando la entidad en cuestión realice contratos de derecho privado². En este sentido, se concluye que: (i) también las personas jurídicas de carácter público caerán bajo el concepto de empresario del art. 4 TRLGDCU cuando desarrollen actividades económicas en el mercado por medio de contratos sujetos al derecho privado³ y, (ii) que esas actividades comprenden tanto la comercialización, como la producción y la prestación de servicios por empresas públicas y por empresas concesionarias de servicios públicos⁴.

En el caso planteado, la caracterización de la entidad DORNIER como empresa privada concesionaria de un servicio público (cuyo cometido primordial sería el de llevar a cabo el control y vigilancia del estacionamiento de vehículos en la vía pública -zonas azules- y la denuncia, en caso de infracción) bastaría para descartarla inclusión de DORNIER en la referencia a los *establecimientos o centros de titularidad pública*, recogida en el art. 1.2 del Decreto 72/1997.

No obstante la anterior afirmación, insistimos en que el **criterio relevante** para decidir sobre la obligatoriedad o no de disponer de hojas de reclamaciones por parte de DORNIER estaría en la caracterización o no de la relación entablada como “**relación de**

² Vid. CÁMARA LAPUENTE, S., “Comentario al art. 2 TRLGDCU”, en *Comentarios a las Normas de Protección de los Consumidores. Texto Refundido (RDL 1/2007) y otras leyes y reglamentos vigentes en España y en la Unión Europea*, CÁMARA LAPUENTE, S. (dir.), Colex, Madrid, 2011, pág. 98; BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., “Comentario al art. 4”, en *Comentario del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007)*, BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), Aranzadi-Thomsom Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 102; BUSTO LAGO, J.M. (coord.), *Reclamaciones de Consumo. Derecho de consumo desde la perspectiva del consumidor*, Thomsom-Aranzadi, Pamplona, 2008, págs. 897 y 898.

³ El art. 4.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece: “1. *Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:* b) *Las relaciones jurídicas consistentes en la prestación de un servicio público cuya utilización por los usuarios requiera el abono de una tarifa, tasa o precio público de aplicación general*”.

⁴ CÁMARA LAPUENTE, S., “Comentario al art. 4 TRLGDCU”, *op. cit.*, pág. 166.

consumo” con base en otros parámetros⁵. A nuestro juicio, procede hacer las siguientes reflexiones al respecto:

- ✓ Si el acto de consumo se caracteriza porque el consumidor o usuario contrata voluntariamente la adquisición de un bien o disfrute de un servicio (o suministro) al empresario (privado o público) a cambio de un precio, en el caso sometido a consulta tales circunstancias no se dan. En este supuesto, ni hay contrato de adquisición de un bien ni de disfrute de un servicio, ni hay voluntariedad por parte del ciudadano, ni la suma de dinero depositada por éste en el parquímetro para ser canjeada por el ticket correspondiente tiene la consideración de “precio”, sino de tasa⁶. El estacionamiento en zona azul justifica la exacción de una tasa en los términos definidos por las correspondientes ordenanzas municipales⁷. Cuestión distinta sería si el ciudadano acudiese libremente a estacionar su coche en un aparcamiento público, a cambio del pago del precio correspondiente. El estacionamiento en

⁵ Se recomienda la lectura de MENDOZA LOSANA A. I., “¿Es abusiva la <<zona azul>>?”, publicado en: <http://www.uclm.es/centro/cesco/>

⁶ El art. 2.2. a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria define la tasa del siguiente modo: “*Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado*”.

⁷ La pág. web: <http://www.oratoleado.com/visitantes.html> del Ayuntamiento de Toledo dispone: Para el Servicio de Estacionamiento Regulado se aplicarán las tasas aprobadas en cada momento por el Ayuntamiento de Toledo, y que figuran en la Ordenanza Fiscal correspondiente.

Las tasas establecidas en la actual Ordenanza de Regulación del Estacionamiento y vigentes para el presente año son:

ZONA O.R.A. (Azul y Naranja)

Importe mínimo	0.25 €
Por hora de estacionamiento	0.85 €
Anulación de denuncia (*)	3.80 €
Anulación Pronto Pago (**)	10.10 €
Tarjeta de residente (No prorrateable)	8.27 €

(*). Esta tasa será aplicable tan sólo a usuarios que adquieran el ticket de anulación dentro de los 60 minutos siguientes al exceso del tiempo de estacionamiento indicado en dicho ticket.

(**). Esta tasa será aplicable tan sólo a usuarios que NO tengan ticket de estacionamiento y adquieran el ticket de anulación dentro de los 60 minutos siguientes a la hora de denuncia.

zona azul no implica la celebración de un contrato de depósito o aparcamiento que, entre otras obligaciones, haga al Ayuntamiento responder por los robos o hurtos de vehículos u objetos que se encuentren en el interior de éstos, ni de los daños causados en los mismos por terceras personas, casos fortuitos o fuerza mayor.

- ✓ Por otro lado, no se produce en el caso el disfrute de servicio alguno por parte del ciudadano, sino el cumplimiento de una obligación impuesta por una norma administrativa. El incumplimiento de las condiciones que regulan el estacionamiento en la vía pública⁸ conlleva la imposición de una sanción administrativa (multa y/o retirada del vehículo por la grúa municipal).
- ✓ El ciudadano no se situaría en la posición de “consumidor o usuario” en el sentido del art. 3 TRLGDCU, sino como ciudadano/administrado en el cumplimiento de una obligación impuesta por una norma administrativa.
- ✓ A los anteriores argumentos cabe sumar el que pasamos a exponer, extrapolable al caso consultado. Según afirma CARRASCO PERERA, lo importante para determinar que un servicio o suministro público se considere una relación de consumo “es que la relación de que se trate no se desarrolle a través de un acto de servicio público en el que la Administración sirva al interés general sin destinatario concreto y por lo tanto, sin que pueda individualizarse la parcela de interés individual del usuario. En este sentido, será relación de consumo la sanitaria o la de enseñanza, pero no la de limpieza de calles, por más que el ciudadano sea usuario de las mismas”⁹.

Por último, intuimos que en este supuesto, ante la conducta infractora del ciudadano, el controlador puso en marcha el mecanismo de denuncia para el que está habilitado. Si fuesen éstos los hechos acontecidos, no sería nunca la hoja de reclamación el mecanismo apropiado para que el denunciado exprese su disconformidad, sino que la vía adecuada sería la de alegaciones y recursos administrativos legalmente establecidos.

3. CONCLUSIÓN

⁸ Como es sabido, las zonas azules son espacios de dominio público viario en las que el aparcamiento está regulado y controlado, de modo que cada vehículo sólo puede permanecer en la zona durante el tiempo retribuido (por lo general, máximo dos horas).

⁹ CARRASCO PERERA A., “Concepto de relación de consumo y la inclusión de servicios públicos en la competencia de consumo”, publicado en: <http://www.uclm.es/centro/cesco/>

De cuanto se ha expuesto, cabe concluir que la relación entre el Ayuntamiento y el ciudadano derivada del estacionamiento en zona azul es una relación de Derecho público en la que la Administración, a través de una empresa concesionaria, ejerce una potestad administrativa (sancionadora) y no contractual, que impide la aplicación al caso de la normativa de consumo que obliga a determinados establecimientos a tener a disposición de los consumidores y usuarios hojas de reclamaciones.

La empresa DORNIER S.A., por tanto, no estaría obligada a tener hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios.