

¿ES OBLIGATORIO QUE LAS INSTALACIONES DEPENDIENTES DE UN AYUNTAMIENTO DISPONGAN DE HOJAS DE RECLAMACIONES A DISPOSICIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS?¹

*Lourdes García Montoro
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha*

Consulta

Se formula ante el CESCO por la OMIC de Siero la siguiente consulta. Una persona, usuaria del polideportivo, gestionado por un Ayuntamiento asturiano, tiene un incidente, por lo que solicita una hoja de reclamaciones. El mencionado Ayuntamiento rechaza la solicitud por no disponer de hojas de reclamaciones. El reclamante solicita apertura de expediente sancionador.

¿Son aplicables las leyes de Consumo? ¿Son obligatorias las hojas de reclamaciones en este caso? ¿Quién tendría, caso de serlo, que sancionar o llevar el procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento?

Informe

1. Normativa aplicable

Cierto es que el artículo 51 de la Constitución Española (en adelante CE) reconoce que “*los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios*”, y en este caso la propia Constitución cede a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencia en éste ámbito, tal y como queda reflejado en el artículo 149.3 CE y recogido en el propio Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, adoptado por Ley Orgánica 7/1981, en su artículo 11.8, donde se atribuye a los poderes públicos del Principado el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de defensa de consumidores y usuarios.

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER 2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera

De ahí, que debamos acudir a las disposiciones autonómicas en la materia ya que, como adelantaba el artículo 149.3 CE, el derecho estatal será supletorio del derecho de las comunidades autónomas.

2. Obligatoriedad de disponer de Hojas de Reclamaciones

Las primeras referencias a la necesidad de disponer de Hojas de Reclamaciones a disposición del consumidor y usuario la encontramos en la Ley 11/2002, de 2 de Diciembre, de los Consumidores y Usuarios en el Principado de Asturias, cuyo artículo 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.

El artículo 2.2 *in fine* del Decreto 6/2005 otorga a los Ayuntamientos la posibilidad de editar hojas de reclamaciones para sus propios servicios, aunque como regla general será el Principado de Asturias el encargado de editar y distribuir las hojas de reclamaciones.

Los obligados a tener hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios según el artículo 4 del Decreto 6/2005 serán “*todos los establecimientos abiertos al público situados en el Principado de Asturias en los que se atiende a consumidores y usuarios.*” Podría sobreentenderse que la inclusión de la palabra “*todos*” en la redacción del artículo comprenda también aquellos establecimientos abiertos al público dependientes del Ayuntamiento, puesto que son los mismos ciudadanos del pueblo los que hacen uso de las instalaciones municipales como personas físicas o jurídicas (equipos de fútbol, asociaciones culturales o deportivas...), que en cualquier caso merecen la misma protección que los usuarios que estuvieran realizando sus actividades de ocio en un establecimiento dependiente de una empresa o de cualquier otro ente privado.

Sin embargo, ninguna de las normas mencionadas prevé expresamente la exigibilidad de hojas de reclamaciones en el caso de instalaciones dependientes de la Administración Pública, sino que ello se ciñe a la interpretación que de los preceptos pueda realizar la Autoridad competente para la resolución del caso.

3. Autoridad competente para la resolución del caso

Tal y como prevé el artículo 46.1 de la Ley 11/2002, “*el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora en materia de defensa del consumidor, en el ámbito*

territorial de la Comunidad Autónoma, corresponde a la Administración del Principado de Asturias, sin perjuicio de las competencias de las Administraciones locales.” El artículo 49 del mismo texto nos remite al Decreto 21/1994, de 24 de febrero, Reglamento de procedimiento sancionador general en la Administración del Principado de Asturias, a cuyas prescripciones deberá ajustarse un eventual procedimiento sancionador.

Según el artículo 2 del Decreto 21/1994, *“el procedimiento sancionador deberá iniciarse de oficio, por providencia del órgano competente en cada caso”,* en cuyo acto, tal y como prevé el artículo 3 del mismo texto, *“el órgano competente nombrará un Instructor y, en su caso, un Secretario”,* quienes emitirán una propuesta de resolución que será notificada al inculpado y posteriormente al órgano competente para que dicte resolución. El artículo 7 del Decreto 21/1994, introduce un inciso importante a estos efectos, y es que *“Cuando la resolución compete al Consejo de Gobierno, la propuesta y demás actuaciones se elevarán al mismo por conducto del titular de la Conserjería correspondiente.”* El Reglamento siempre nos habla del “órgano competente”, pero en ningún caso menciona cuál es el órgano que debe ser considerado como tal.

La infracción objeto de consulta se ha producido íntegramente dentro del ámbito territorial del municipio, por lo cual, podríamos acudir a las competencias de las administraciones locales recogidas en el artículo 53 f) de la Ley 11/2002, que atribuye a las corporaciones locales del Principado de Asturias, entre otras, *“ejercer la potestad sancionadora con el límite máximo de la cuantía establecida para las infracciones graves, por la comisión de infracciones en materia de defensa del consumidor, cuando se trate de empresas o establecimientos radicados en su término municipal o servicios prestados en dicho ámbito territorial.”*

Sin embargo, reiterada jurisprudencia² deja entrever que las reclamaciones por infracciones en materia de consumo se han de presentar ante la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo del Principado de Asturias, organismo competente en la materia que debe encargarse de tramitar las reclamaciones interpuestas en materia de consumo de conformidad con lo establecido en el Decreto 21/1994.

4. Jurisprudencia

En la mayoría de los casos, los procedimientos sancionadores contra la Administración pública terminan elevándose a la vía judicial Contencioso-

² STSJ Asturias 4463/2009, de 30 de octubre; SAP Oviedo 1205/2012, de 7 de mayo; SAP Oviedo 2415/2011, de 19 de diciembre; SAP Oviedo 677/2010, de 6 de abril.

Administrativa³, al ser la propia Administración autora de la infracción la que debería tramitar el procedimiento administrativo sancionador e imponerse la sanción. Se trata de casos complejos, puesto que es difícil llegar a determinar la competencia de las administraciones públicas en función, no solo del ámbito territorial de comisión de la infracción, sino que también debe tenerse en cuenta la competencia material atribuida a cada órgano y hasta qué punto estaría capacitado para resolver determinadas controversias en materia de consumidores y usuarios.

En cuanto a la responsabilidad patrimonial de la administración por daños sufridos por los particulares en uso de instalaciones públicas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 626/2009, de 30 de enero, se remite a la doctrina jurisprudencial consolidada del Tribunal Supremo a partir de las sentencias de 19/12/1996, 25/01/1997 o 1/10/1998; en las que se estableció la necesidad de constatar la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal del servicio público en cuestión (art. 139.1 Ley 30/92). La lesión sufrida por el particular tiene que revertir en un hecho antijurídico que el afectado no tiene por qué soportar, sin que medie causa que lo justifique y siendo la lesión consecuencia de hechos idóneos para producirla. Para poder imputar la reparación íntegra del daño a la Administración, es necesario que la relación causal entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida sea inequívoca, que no hubiera podido constatarse la existencia de factores que aumentasen el riesgo de sufrir dicha lesión, en cuyo caso procedería una moderación de la indemnización. En conclusión, el concepto de relación causal debe reducirse a determinar qué condición es relevante para producir el resultado final, como hecho sin el cual es inconcebible que el resultado lesivo sea consecuencia del anterior, y que éste hecho sea idóneo para provocar el resultado.

5. Conclusiones

El Ayuntamiento, como cualquier otra Institución pública o ente privado, estaría obligado, en base a las disposiciones de la Ley 11/2002 y Decreto 6/2005, a tener Hojas de Reclamaciones a disposición del Consumidor y Usuario en todos los establecimientos que dependan de su administración.

En base a este incumplimiento, el afectado por la falta de dichas hojas de reclamaciones, podría reclamar responsabilidad al Ayuntamiento mediante la interposición de la reclamación pertinente ante la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo del Principado de Asturias como órgano competente en la materia, para que ésta, de conformidad con las disposiciones del Decreto 21/1994 y la legislación estatal establecida en la Ley 30/92, llevase a trámite el eventual procedimiento

³ STSJ Asturias 2476/2007, de 23 de abril;



www.uclm.es/centro/cesco

sancionador; a pesar de desconocer la posible calificación de dicha infracción al no venir recogida como tal en ninguna de las divisiones efectuadas en los artículos 33 a 39 de la Ley 11/2002, relativos a infracciones administrativas, ni tan si quiera conociendo si la ausencia de hojas de reclamaciones podría reputarse infracción.