



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD  
Paseo de la Castellana, 162 – Planta 20  
28071 Madrid

**INFORME Nº 25/2014, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE ... “HOJAS RECLAMACIONES”)**

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 26 de septiembre de 2014 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado un escrito presentado por [INFORMANTE], aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre (LGUM), de garantía de la unidad de mercado (obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios). Dicho escrito ha sido remitido por correo electrónico el día 29 de septiembre de 2014 a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En su escrito el informante plantea que *“[l]as administraciones públicas autonómicas y locales que, en cada caso, asumen las competencias en materia de defensa de los consumidores y usuarios, trasladan las Hojas de Reclamación presentadas por los consumidores en cada Comunidad Autónoma, a las empresas mediadoras de seguros a las que el cliente dirige la reclamación, de forma muy dispar en cuanto a la petición que efectúan a la entidad. En ocasiones se solicita al mediador que justifique que ha contestado al reclamante en el plazo que estipula el Real Decreto de su Comunidad, en otros casos se ofrece a la empresa someterse al sistema de Arbitraje o de Mediación, otras administraciones solicitan que se formulen alegaciones en un plazo determinado, ó se envía la reclamación para que la empresa inicie la tramitación de la misma”*. Ante esta situación solicita *“[l]a unificación de criterios en las administraciones públicas autonómicas y locales, a la hora de solicitar aclaraciones y/o actuaciones a las entidades mediadoras ante una queja o reclamación formulada contra su empresa por el cliente”*.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

El artículo 51.1 de la Constitución establece:

*“1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.”*

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 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 y otras leyes complementarias, regula un sistema de protección en el ámbito del consumo, pero reconociendo expresamente *“las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales en materia de protección de los consumidores y usuarios”*.



En efecto, las diversas Comunidades Autónomas han asumido sus competencias en esta materia por vía estatutaria. Así, el artículo 58.2.4º del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone:

*“2. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11ª y 13ª de la Constitución, sobre las siguientes materias:*

*4º Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones.”*

Asimismo, a las entidades locales también se le han asignado competencias sobre consumo. En este sentido, el artículo 92.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece:

*“2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:*

*j) Defensa de usuarios y consumidores.”*

En el ejercicio de estas competencias, las Comunidades Autónomas han aprobado sus respectivas leyes y han propiciado su desarrollo y aplicación con la colaboración de las entidades locales. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 18 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, dispone:

*“1. En todos los establecimientos o centros que comercialicen bienes o presten servicios en Andalucía deberá estar a disposición de los consumidores un libro de quejas y reclamaciones, debidamente numerado y sellado por la Administración de la Junta de Andalucía, así como carteles indicativos de su existencia en la forma establecida reglamentariamente.*

*2. Todas las quejas y reclamaciones que se presenten por escrito deberán ser contestadas por las Administraciones competentes y por los sujetos responsables comprendidos en el artículo 17.1 mediante escrito razonado a los interesados.”*

Igualmente, dicha Ley dedica su Título III a “la Administración Local en la Defensa y Protección de los Consumidores”, regulando en los artículos 97 y 98 las competencias de las mismas.

Las Comunidades Autónomas y las entidades locales han aprobado las correspondientes disposiciones reglamentarias conforme a sus competencias, regulando los procedimientos de reclamaciones de consumidores y usuarios. Como ejemplo, cabe citar el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas. En concreto, el artículo 17 establece:

*“1. Si en la reclamación planteada se advirtiesen errores o faltasen datos o documentos relevantes para poder continuar su tramitación, se notificará a la parte reclamante para que en un plazo de diez días hábiles subsane la deficiencia observada, apercibiéndola de que, si no lo hiciese, se procederá al archivo de las actuaciones.*

*2. Una vez completada, en su caso, la subsanación correspondiente, si el órgano que se encuentre tramitando la reclamación considera que existe una solución acorde con el ordenamiento jurídico que pueda satisfacer a ambas partes, contactará con ellas ofreciéndosela.*



*Si ese intento de solución resultase infructuoso, de no haberlo acordado expresamente en la hoja de quejas y reclamaciones, se propondrá a las partes la utilización de los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos previstos en los apartados 3 y 4.*

*3. En los casos en que las partes acepten la mediación como forma de solución del conflicto planteado y se hubiese creado en ese sector de actividad un órgano sectorial de concertación de ámbito provincial, tanto las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de consumo como las Oficinas de Información al Consumidor remitirán inmediatamente la reclamación a dicho órgano, que procederá a realizar la mediación. A falta de órgano sectorial de concertación, la mediación será realizada sin dilación por el órgano que se encuentre tramitando la reclamación.*

*4. En los casos en que las partes acepten el arbitraje como forma de solución del conflicto planteado, la reclamación será remitida inmediatamente a la Junta Arbitral de Consumo que resulte competente.*

*5. Cuando ambas partes acepten tanto la mediación como el arbitraje, se realizará en primer lugar el acto de mediación y si en éste no se llega a un acuerdo, se someterá la definitiva solución de la controversia al Sistema Arbitral de Consumo.*

*6. Si la parte reclamada no acepta la mediación ni el arbitraje, el órgano que esté tramitando la reclamación comunicará a la parte reclamante la negativa de la empresa a aceptar una forma de resolución extrajudicial del conflicto, asistiéndola sobre los derechos y mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico le reconoce y las vías existentes para la resolución de la controversia.*

*7. Se entenderá que la parte reclamada no acepta la realización de la mediación o el arbitraje, si no contesta al ofrecimiento, de conformidad con lo previsto en el apartado 2, en el plazo de diez días a contar desde el siguiente a la notificación en la que se ofrecían los medios de resolución extrajudicial del conflicto. En esos casos se procederá en la forma establecida en el apartado anterior, sin perjuicio de que con posterioridad se reciba la citada aceptación y se reanuden las actuaciones de la Administración Pública tendentes a la solución extrajudicial del conflicto.*

*8. La avenencia de las partes a través del sometimiento de la controversia a mediación o a arbitraje, el desistimiento de la parte reclamante o el acuerdo directo entre ambas, implicarán el archivo de la reclamación."*

### **III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

La LGUM ha creado mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, entre los que se encuentran los instrumentos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios, regulados en el artículo 28.

Ahora bien, el uso de estos mecanismos requiere la existencia de actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación. A estos efectos, la LGUM ha elaborado en el artículo 18 una relación de las actuaciones que considera restrictivas de dichas libertades. Es cierto que tal relación no



es exhaustiva, aun cuando todos los supuestos recogidos tienen el común denominador de constituir actos que impiden o limitan el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

Desde esta perspectiva, no puede entenderse que la normativa autonómica y local que regula la tramitación de las reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias tenga una entidad mínima, suficiente para ser catalogada de impeditiva o restrictiva de actividades económicas. En realidad, la crítica que el informante lleva a cabo se basa en que existe una regulación diferente en distintas Comunidades Autónomas y entidades locales.

Sin embargo, la LGUM no se opone de forma genérica a la diversidad normativa, sino tan solo a los efectos negativos que puede provocar con respecto a las libertades de establecimiento y de circulación. Salvada esta condición, nada obsta a la posibilidad de que las autoridades autonómicas y locales regulen de modo distinto la tramitación de reclamaciones en materia de consumo, pues esta circunstancia no atenta contra la unidad de mercado. De prosperar y generalizar la tesis contraria, se estaría negando la propia potestad normativa de las Comunidades Autónomas, alcanzándose con ello el objetivo de la uniformidad normativa.

No obstante, la Constitución no tiene entre sus aspiraciones la consecución de una uniformidad absoluta de la normativa autonómica y local en el ámbito de la protección de las personas consumidoras y usuarias, pues de ser así se habría asignado al Estado la competencia exclusiva sobre esta materia. Es más, un pretendido afán de uniformidad a ultranza podría truncar la voluntad constitucional de garantizar “el derecho a la autonomía”, reconocido en su artículo 2. En estos términos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 173/1998, de 23 de julio:

*“Por último, respecto de la previsión contenida en el art. 139.1 CE conforme a la cual «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español», conviene dejar constancia, en primer lugar, de que este tipo de preceptos «son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales» (STC 61/1997, fundamento jurídico 7.º). El principio consagrado en este art. 139.1 CE constituye un límite y una directriz que acota y guía el ejercicio de las competencias que poseen el Estado ex art. 149 CE y las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. El Estado mediante sus competencias y la reserva de Ley Orgánica puede y debe asegurar «una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preserva(r) también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente del legítimo ejercicio de la autonomía» (STC 319/1993, fundamento jurídico 5.º, con cita de la STC 122/1988). Para las Comunidades Autónomas este precepto también establece una limitación, aunque debe advertirse que ese «principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que en cualquier parte del territorio se tengan los mismos derechos y obligaciones» (STC 337/1994, fundamento jurídico 19) y, en segundo lugar, que dado el ámbito de aplicación territorialmente limitado de la legislación autonómica lo primero que en ella debe preservarse es el trato igual que en ella debe dispensarse a todos los residentes en una determinada Comunidad Autónoma.”*

Por ello, las Comunidades Autónomas han adoptado en cada caso el procedimiento más acorde con su regulación, haciendo uso de sus facultades de autoorganización, sin que en ningún caso se considere que las diferencias que presenten tengan la capacidad de perturbar en grado mínimo la unidad de mercado.



El criterio de que la falta de homogeneidad en las regulaciones autonómicas de una materia no constituye por sí misma una infracción de la LGUM ya ha sido puesto de manifiesto en diversos informes emitidos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como el relativo a establecimientos hoteleros (Informe UM/014/14, de 2 de junio de 201):

*“[La reclamante] denuncia la disparidad de criterios al clasificar los establecimientos hoteleros entre comunidades autónomas. En extremo, la disparidad alcanza a provincias de dichas comunidades autónomas (se menciona el caso de Andalucía). [La reclamante] también denuncia la descoordinación ente autoridades locales y autonómicas al resolver, respectivamente, sobre la licencia y sobre la clasificación del establecimiento en cuestión, de modo que podría suceder que una entidad local conceda licencia de construcción de un hotel y, posteriormente, la comunidad autónoma clasifique el establecimiento de modo distinto (por ejemplo, como hostel).”*

*Como se dijo, el reparto competencial en la materia determina que cada comunidad autónoma será responsable del cumplimiento, en su ámbito territorial, de los principios que emanan tanto de la Directiva de Servicios como de las Leyes 17/2009, 25/2009, así como de la LGUM. Así pues, cada comunidad autónoma deberá suprimir las barreras existentes en su ámbito territorial para el acceso y el ejercicio de las actividades turísticas y, en concreto, para la instalación de establecimientos hoteleros. Respecto de esto último, los eventuales medios de intervención que afecten a dichas instalaciones o infraestructuras físicas deberán ser necesarios y proporcionados. Además, la actuación de las administraciones territoriales deberá garantizar los principios de no discriminación y de simplificación de cargas administrativas, así como el resto de principios y garantías que resultan de la mencionada normativa.*

*De ello resulta que el análisis sobre el cumplimiento de las exigencias de liberalización de servicios deba hacerse para el caso de cada comunidad autónoma de manera individualizada. Pero las posibles disparidades respecto a lo regulado por otras comunidades autónomas en aspectos que no contravengan dichas exigencias liberalizadoras no deberían considerarse, por sí solas, contrarias a la unidad de mercado.”*

El mismo criterio ha sido mantenido por la CNMC en el Informe en materia de autorización ambiental integrada que afecta a la industria automovilística española (UM/046/14):

*“En este supuesto, la asociación interesada aporta un extracto de requerimientos relativos a la concesión de AAI procedentes de sus empresas asociadas. En este listado ejemplificativo de carácter meramente esquemático y elaborado con criterios clasificatorios dispares<sup>24</sup>, se efectúa una enumeración de requisitos, sin aclarar el motivo concreto por el que pudieran resultar contrarios a la LGUM (p.ej. falta de necesidad o de proporcionalidad o existencia de duplicidad de cargas administrativas), constituyendo únicamente una muestra de la “dispersión legislativa” denunciada por la entidad reclamante. La dispersión legislativa, como se ha indicado anteriormente, no implica, en sí misma, una contravención de la LGUM.”*



#### **IV. CONCLUSIÓN**

La diversidad de tramitación de las reclamaciones presentadas por las personas consumidoras y usuarias no constituye ningún obstáculo a las libertades de establecimiento y de circulación.

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA