

# **INFORME<sup>1</sup>**

## **LAS HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS EN ANDALUCÍA Y SU TRAMITACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **I. INTRODUCCIÓN**

Las hojas de quejas y reclamaciones constituyen un importante instrumento de protección de los derechos de los consumidores y usuarios. La materia es objeto del Decreto 472/2019, de 28 de mayo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y su tramitación administrativa (BOJA 104, de 3 de junio), que ha derogado 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.

La exposición de motivos del Decreto 472/2019 justifica la medida en “la experiencia acumulada en este tiempo y los cambios del ordenamiento jurídico”, invocando distintas razones de mayor o menor consistencia. Gestado y tramitado en su mayor parte por el anterior Gobierno de la Junta de Andalucía, incorpora novedades significativas, entre las que destaca de modo principal el cambio de enfoque en la configuración de la actividad que realiza la administración en lo que a las reclamaciones se refiere, que se ha querido reconducir a la tramitación de un procedimiento administrativo, con un resultado, lo anticipo ya, no del todo satisfactorio.

### **II. DISPOSICIONES GENERALES**

El capítulo I contiene las denominadas “disposiciones generales” y se estructura en dos artículos: el primero se refiere al objeto y al ámbito de aplicación, mientras que el segundo contiene las definiciones

El Decreto se aplica a: “a) las personas consumidoras y usuarias en Andalucía; b) las administraciones públicas en Andalucía con competencia en materia de consumo; c) las personas físicas o jurídicas y entes sin personalidad, tanto públicas como privadas, que sean titulares de empresas, establecimientos, centros o plataformas que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía

---

<sup>1</sup> Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

de manera presencial, a distancia o electrónica, incluidas aquellas personas a las que una normativa sectorial específica les obligue a tener otros formularios y mecanismos de reclamación análogos de carácter administrativo a disposición de las personas consumidoras y usuarias que los soliciten o posean mecanismos corporativos o profesionales propios” (artículo 1.2).

Destaca, en primer lugar, la misma formulación del ámbito de aplicación, pues el artículo 1.2 del Decreto de 2008 obviaba tanto la especificación de a qué consumidores y usuarios se aplicaba como la de las administraciones concernidas, limitándose a señalar que era de obligado cumplimiento para las personas titulares de los establecimientos y centros que comercializasen bienes o prestasen servicios en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que los consumidores o usuarios pudieran optar por mecanismos análogos regulados en la normativa sectorial. No aludía a los entes sin personalidad y, además, se ceñía a establecimientos y centros, sin considerar la comercialización de bienes y la prestación de servicios a distancia o de manera electrónica.

Por lo que respecta a los consumidores y usuarios concernidos, la norma específica que son las personas que estén en Andalucía, precisión importante introducida durante la tramitación del borrador del Decreto, que inicialmente se refería a las personas consumidoras y usuarias “de” Andalucía, lo que significaba la elección de un punto de conexión personal y no territorial. Ahora bien, hay que tener en cuenta que las quejas y reclamaciones de las personas que estén en Andalucía, pero que no sean residentes en nuestra Comunidad Autónoma, simplemente serán recibidas por la administración andaluza, que las remitirá a la administración competente de la comunidad o ciudad autónoma correspondiente al domicilio del consumidor o usuario (artículo 14.2, nuevo con respecto al Decreto 72/2008) lo que obedece, según la exposición de motivos, al criterio establecido en el acuerdo de la 26.<sup>a</sup> Conferencia Sectorial de Consumo, que ratificó el acuerdo de la reunión núm. 145 de la Comisión de Cooperación de Consumo, referido a la competencia territorial en la tramitación de reclamaciones de consumo. A mi juicio, el criterio no es por completo satisfactorio, pues si bien atiende a la proximidad del consumidor o usuario con la administración que interviene, puede implicar el ejercicio extraterritorial de la competencia, sin que, por otra parte, se especifique cuál es el sistema aplicable, esto es, el que regula este Decreto o el de la comunidad autónoma o ciudad autónoma de origen. En cualquier caso, ello también sucede cuando el municipio andaluz de residencia del consumidor o usuario dispone de servicio público de consumo y el titular de la actividad respecto del que se presenta la queja o la reclamación no radica en el referido municipio, si bien en este caso el sistema aplicable es, obviamente, el regulado por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La administración andaluza tampoco tramita la queja o reclamación si se trata de residentes en otros países de la Unión Europea o de residentes en Andalucía en relación con la adquisición de bienes o la contratación de servicios en otro Estado de la Unión Europea: en ambos casos, la queja o la reclamación la tramita el órgano competente de acuerdo con la normativa estatal y de la Unión Europea (artículo 14.3, que innova el artículo 14.2 del Decreto de 2008 porque, en vez de referirse a bienes adquiridos o servicios contratados en España, específica, lógicamente, que lo sean en Andalucía y, en vez de aludir a residentes en España, concreta que sean, también lógicamente, residentes en Andalucía; además, ya no recoge la tramitación por el Centro Europeo del Consumidor en España, sino que, con mejor técnica, se remite a la normativa estatal y de la Unión Europea).

Nada se dice del consumidor o usuario residente en Andalucía en relación con la adquisición de bienes o la contratación de servicios en otra comunidad autónoma. Y nada se dice tampoco del consumidor o usuario extranjero no residente en Andalucía en relación con la adquisición de bienes o la contratación de servicios en esta comunidad autónoma.

Interesa destacar, en cuanto a los mecanismos de reclamación análogos de carácter administrativo y los mecanismos corporativos o profesionales propios<sup>2</sup>, que la existencia de estos no excusa la aplicación del sistema de quejas y reclamaciones que regula la norma, de manera que se clarifica que aquellos son adicionales a éste. La redacción del anterior Decreto (artículo 1.2) dio pie a considerar que se trataba de vías alternativas o, cuando menos, que el sistema específico regulado era adicional y voluntario respecto de los mecanismos sectoriales. En todo caso, debe tenerse presente que la aplicación del Decreto en estos casos se justifica, en última instancia y como razón que avala la eventual duplicación de actuaciones (la de la Administración de la Junta de Andalucía o la administración municipal y la propia de otros mecanismos análogos, ya sean administrativos o corporativos o profesionales propios), en la finalidad de obtener información para ejercer las labores de inspección y a efectos estadísticos, como se reconoce en la exposición de motivos.

Por último, se excluye expresamente la aplicación del Decreto cuando se trata de reclamaciones relativas al funcionamiento de los servicios administrativos de las administraciones públicas en el ejercicio de sus potestades públicas. Ello entraña una mejora respecto del Decreto de 2008, que simplemente establecía que “las Administraciones Públicas andaluzas podrán establecer sus propios modelos de hojas de quejas y reclamaciones, así como los procedimientos de resolución de las mismas, respecto del funcionamiento de sus propios servicios administrativos” (artículo 1.3). Ha

---

<sup>2</sup> La especificación de que sean mecanismos de carácter administrativo o corporativos o profesionales propios es nueva.

de observarse que nada tiene que ver la posición del consumidor o usuario con la del ciudadano sujeto a las potestades administrativas, amén de que la Administración de la Junta de Andalucía ya se encuentra obligada por el Decreto 262/1988, de 2 de agosto, por el que se establece el Libro de Sugerencias y Reclamaciones, en relación con el funcionamiento de los Servicios de la Junta de Andalucía. Falta, eso sí, una norma que con carácter general obligue a la administración local; pero, obviamente, se trata de una materia que excede del ámbito del consumo, como ya se ha dicho y, por otra parte, tampoco añadía nada el antiguo artículo 1.3 del Decreto 72/2008 dada la voluntariedad insita en la ausencia de la obligación.

En cuanto a las definiciones, las novedades son las siguientes: 1) se amplían las posibilidades de presentar una queja o una reclamación, pues es posible hacerlo incluso aunque no se consuma el bien o no se reciba el servicio; 2) en consonancia con el ámbito de aplicación, se mencionan los entes sin personalidad; 3) se amplía el objeto de la reclamación a “cualquier otra pretensión”, no solo las de “restitución, reparación o indemnización, la rescisión de un contrato, anulación de una deuda [y] la realización de una prestación a la que cree tener derecho”; 4) se perfecciona el concepto de denuncia, que no consiste en la puesta en conocimiento de la posible comisión de una infracción administrativa, sino en la puesta en conocimiento de hechos que pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa; 5) se incluye en la definición de empresa titular de la actividad la circunstancia de ser “titular de empresas”, pues al detallarse que la comercialización de bienes o la prestación de servicios pueden ser a distancia o de manera electrónica, no basta con la sola mención de la circunstancia de ser titular de centros o establecimientos; 6) se introduce una aclaración adicional acerca de la sujeción de las empresas sometidas a mecanismos de reclamación análogos de carácter administrativo o a mecanismos corporativos o profesionales propios; 7) se define la “entidad pública de resolución alternativa en el ámbito sectorial del conflicto planteado” como “aquella Administración Pública, institución u organismo, de naturaleza pública, que independientemente de cómo se denomine o mencione, lleva a cabo procedimientos de resolución alternativa de litigios de consumo, con resultado vinculante o no, en un ámbito sectorial específico”.

### III.- DISPONIBILIDAD Y PUBLICIDAD DE LAS HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES

Esta materia se regula con este título en el capítulo II del Decreto, que disciplina de manera separada, en tres artículos distintos, la “obligación de disponer de las hojas de quejas y reclamaciones en soporte papel” (artículo 3), la “voluntariedad del Sistema de Hojas Electrónicas de Quejas y Reclamaciones” (artículo 4) y la “publicidad de la existencia de hojas de quejas y reclamaciones” (artículo 5). Los artículos 4

y 5 vienen a coincidir, prácticamente, con los artículos 11<sup>3</sup> y 4, respectivamente del Decreto 72/2008; es el artículo 3 el que incluye mayores novedades.

Respecto de este precepto, el artículo 3, llama la atención que en su título se haga referencia expresa al formato papel, siendo así que no solo contempla las hojas en este formato sino, además, el formato electrónico (apartados 3 y 4). En realidad, lo que se ha pretendido al diferenciar los contenidos de los artículos 3 y 4 no ha sido distinguir entre el formato papel o el formato electrónico, sino entre la posibilidad de que la tramitación de la queja o reclamación se sustancie a través del denominado Sistema de Hojas Electrónicas de Quejas y Reclamaciones (artículo 4) o al margen de este (artículo 3).

Son dos las principales novedades que se advierten en el referido artículo 3<sup>4</sup>. La primera consiste en la imposición de la obligación de disponer de las hojas en los vehículos a quienes prestan servicios o comercializan bienes de forma itinerante haciendo uso de tal medio de transporte (apartado 2); a mi juicio, la especificación no es necesaria, toda vez que el primer inciso del referido apartado 2 obliga a quienes realizan la actividad fuera de un establecimiento o centro fijo, incluyendo la prestación de servicios a domicilio, a llevar consigo y poner a disposición de los consumidores o usuarios las correspondientes hojas de quejas y reclamaciones. La segunda novedad, en parte anticipada, se refiere a la inclusión de las pertinentes menciones a la dirección electrónica y al formato electrónico, que sin embargo se reservan para los casos de ventas o prestaciones de servicios a distancia, haciendo uso de dispositivos automáticos o bien mediante contratación telemática (apartados 3 y 4); parece, pues, que en los supuestos de comercialización de bienes y prestación de servicios en establecimiento no cabe el uso de medios electrónicos (al margen del Sistema) para hacerse con hojas en dicho formato que, con independencia de que se presenten en una sede física o se envíen a una dirección postal una vez impresas, puedan alternativamente remitirse por vía electrónica; hay que tener en cuenta, sin embargo, que el artículo 6.3 contempla, con carácter general, que en el portal web [www.consumoresponde.es](http://www.consumoresponde.es) se encuentren a disposición las hojas; que el artículo 8.3 prevé que, en este caso, se haga llegar la queja o reclamación “a través de cualquier medio que permita acreditar su recepción”; y que el artículo 11.1 dispone igualmente que, si no se facilitan las hojas, no se firman, no se reciben o no se dispone de ellas, pueden remitirse, igualmente, “a través de cualquier medio que permita acreditar su recepción” (cuestión distinta es, claro, si cualquier medio electrónico permite acreditar la recepción).

---

<sup>3</sup> Hay, pues, un cambio de ubicación de la materia, antes regulada en la parte dedicada a la presentación de las hojas electrónicas de quejas y reclamaciones.

<sup>4</sup> Una tercera novedad es la referencia explícita a la contratación telemática.

#### IV. PRESENTACIÓN DE LAS HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES

El capítulo III se dedica a esta materia. Apuntamos a continuación algunos de los cambios que se introducen, comenzando por las hojas en soporte papel<sup>5</sup>.

En primer lugar, se especifica que han de estar sellados los libros (y ahora también las carpetas) en sus portadas y, además, los juegos de hojas de quejas y reclamaciones (artículo 6.2). Esto no supone realmente ninguna novedad, pues ya se encuentra establecido en el artículo 2.4 de la Orden de 9 de febrero de 2015, por la que se regula la edición, distribución, comercialización e impresión de las Hojas de Quejas y Reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía.

En segundo lugar, se clarifica que las hojas han de suministrarse “en el mismo lugar en que se solicite o en el lugar identificado como de información o atención a la clientela dentro del mismo establecimiento, sin remitir a la persona reclamante a otras dependencias dentro o fuera del establecimiento” (artículo 7.1). El anterior Decreto no especificaba que la entrega tuviera lugar, en todo caso, dentro del edificio y descartaba expresamente la remisión “a otras dependencias o a oficinas centrales distantes del lugar en que se han producido los hechos” (segundo apartado del artículo 6.1), lo que permitía interpretar que era lícito remitir al consumidor o usuario a oficinas centrales, siempre que en ellas hubiera un lugar identificado como de información y atención a los clientes y que no estuvieran “distantes”. Aun cuando se comprende que la intención del Decreto de 2008 fue la misma que la del Decreto vigente (evitar el eventual entorpecimiento del derecho a presentar la queja o la reclamación), lo cierto es que este destierra la posibilidad de que el juego de palabras enunciado coarte el ejercicio del derecho.

En tercer lugar, prohíbe que pueda obligarse al consumidor o al usuario a rellenar las hojas en el propio centro o establecimiento (artículo 7.1), lo que sin duda es positivo. El artículo 11.2 refuerza esta garantía con la previsión de que pueda solicitarse el auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes más próximos para que hagan constar que el titular de la actividad se niega a posibilitar que las hojas se cumplieran fuera del centro o del establecimiento.

En cuarto lugar, se facilita que las hojas obtenidas a través del portal web [www.consumoresponde.es](http://www.consumoresponde.es) se entreguen al titular de la actividad por cualquier medio que permita acreditar su recepción (artículo 8.3). De este modo, se elimina la personación en el establecimiento o centro (artículo 6.5 del Decreto de 2008) como único medio al efecto, lo que es un acierto. Y consecuentemente, se regula la vía y el plazo

---

<sup>5</sup> No hay novedades significativas en la regulación de la presentación de quejas y reclamaciones a través de hojas electrónicas (artículo 9).

para devolver al interesado su ejemplar y el de la administración, ya con los campos destinados al titular de la actividad debidamente cumplimentados: la vía es la misma por la que se le remitieron por parte del consumidor o usuario y el plazo es de cinco días a contar desde la recepción.

En otro orden de cuestiones, el artículo 10.2 regula de forma novedosa el alcance de la respuesta que ha de proporcionar el titular de la actividad. En primer término, ha de proponer una solución a la queja o reclamación o, por el contrario, justificar la negativa a ofrecer una solución, obligación esta de motivar que contribuye a facilitar la solución de la controversia y que aporta mayor grado de eficacia al sistema de hojas de quejas y reclamaciones. En segundo término, y para el caso de no proponer una solución, debe

“manifestar expresamente si acepta o rechaza resolver la controversia a través de la mediación o el arbitraje de consumo. A tal efecto, la empresa titular de la actividad deberá facilitar a la persona consumidora la información relativa a si se encuentra adherida a una entidad pública de resolución alternativa de litigios de consumo, o si opta voluntariamente o está obligada por una norma o código de conducta, a participar en el procedimiento ante otra entidad. De no ser así, deberá facilitar la información relativa de, al menos, una entidad, preferentemente pública, que sea competente para conocer de la reclamación, haciendo la indicación de si participará en el procedimiento ante la entidad o entidades indicadas, todo ello en los términos previstos en el artículo 21.4 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes Complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre”.

La diferencia significativa respecto del Decreto de 2008 radica en que con arreglo a su artículo 6.3, era en el mismo momento de cumplimentación de las hojas cuando había que señalar la opción por la mediación, el arbitraje o ambos. Ahora, al posponerse la opción hasta el momento de la respuesta del titular de la actividad, se propicia que la decisión al respecto se adopte, para el caso de no venir obligada a la mediación o al arbitraje por norma o código de conducta, con mayores oportunidades de reflexión. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el deber de informar y la índole de la información, nuevos en este Decreto, vienen impuestos por el artículo 40 de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por el artículo 21.4 del Texto Refundido al que se remite el propio artículo 10.2.

Por otra parte, el artículo 11.2, que tutela el derecho del consumidor o usuario a que se faciliten, firmen (mención que es nueva) y reciban las hojas de quejas y reclamaciones, así como a cumplimentarlas fuera del centro o establecimiento (novedad que ya hemos destacado), suprime la referencia a los “agentes de la autoridad con competencia en materia de consumo” y mantiene la alusión a “las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes”, añadiendo “más próximas”. Dado que el recurso a las fuerzas y cuerpos de seguridad tiene como única finalidad hacer constar la negativa del titular de la actividad a facilitar, firmar o recibir las hojas, la inexistencia de estas o la negativa a que las hojas se cumplimenten en otro lugar, no resultaba impertinente la alusión a los “agentes de la autoridad con competencia en materia de consumo”; otra cosa es que el consumidor o el usuario alcanzaran a identificar quienes fueran estos agentes distintos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y que tuvieran la posibilidad de reclamar con éxito su presencia.

El apartado 3 del mismo artículo 11 incluye ahora, como novedad, la mención de que “la negativa a facilitar, firmar o recibir las hojas de quejas y reclamaciones o la inexistencia de estas expresadas en los números anteriores, constituirá la infracción tipificada en el artículo 71.8. 1.ª y 2.ª de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre”. Al respecto, se observa que la negativa a firmar o recibir las hojas se subsume en el tipo “realizar acciones dirigidas a coartar el libre ejercicio por los consumidores o por sus organizaciones o asociaciones de las facultades de reclamación o denuncia” (artículo 71.8.1º de la Ley 13/2013).

Restan dos cuestiones de interés referidas al artículo 12. Por una parte, aunque el artículo 12.1 prevé la presentación del ejemplar “para la Administración” de la hoja de quejas y reclamaciones “en cualquiera de los lugares contemplados en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, la disposición transitoria única aplaza esta posibilidad “hasta tanto no entre en vigor el régimen jurídico del Registro Electrónico de la Administración de la Junta de Andalucía”, manteniendo hasta entonces la presentación “en los registros y lugares previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en los artículos 82 y 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”. Por otra parte, no es preciso remitir la hoja a la administración “en el caso de que la persona titular de la actividad reclamada haya manifestado su voluntad de resolver la controversia a través de la mediación o el arbitraje de consumo sometiéndose a una determinada entidad de resolución de litigios” (artículo 12.3); en este supuesto, el consumidor o usuario puede “remitir directamente a dicha entidad una solicitud de mediación o arbitraje, acompañándola del ejemplar «para la Administración» de la hoja de quejas y reclamaciones y, en su caso, de la respuesta dada a la misma” (*ibidem*).

## V. TRAMITACIÓN DE QUEJAS Y RECLAMACIONES POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La tramitación de quejas y reclamaciones se regula en el capítulo IV del Decreto.

La primera novedad que debe reseñarse concierne a la administración competente. El Decreto de 2008 había dejado a la elección del consumidor o usuario la tramitación por la delegación provincial de la consejería competente en materia de consumo o por la oficina de información al consumidor correspondiente a su domicilio (artículo 14.1). El nuevo Decreto impone la tramitación por el servicio público de consumo de inferior ámbito territorial o, en su defecto, la delegación territorial o provincial de la consejería competente en materia de consumo, correspondientes al domicilio del consumidor o usuario (artículo 14.1). Quiere ello decir que, si el municipio andaluz de residencia del consumidor o usuario cuenta con un servicio municipal de consumo, será esta la administración competente para tramitar la reclamación.

La segunda novedad atañe a la configuración general de la actividad que está llamada a desarrollar la administración que resulte competente. El nuevo Decreto potencia la tramitación de las quejas y reclamaciones con arreglo al esquema del procedimiento administrativo común, incorporando (o inspirándose en) la regulación contenida en la Ley 39/2015 en lo concerniente a la comunicación de plazos para resolver y de notificar, la propia obligación de resolver y notificar en plazo y la apertura de la vía de recurso, con un resultado que no es por completo satisfactorio en la medida en que se han apurado, a mi juicio de manera excesiva, las posibilidades que ofrece la naturaleza formal de la intervención administrativa.

Así, el artículo 17 regula la comunicación de la recepción de la reclamación en términos que evocan los artículos 21.4 y 24.4 de la Ley 39/2015, aunque se aclara que el informe final de la administración actuante, sobre el que después volveremos, “no tiene carácter vinculante, ni la consideración de acto administrativo recurrible” (apartado primero); y que la falta de emisión del informe en plazo “no implicará la aceptación del motivo de la reclamación” (apartado segundo).

La inadmisión de la reclamación se regula en el artículo 18, también novedoso<sup>6</sup>. El precepto enumera las causas de inadmisión<sup>7</sup> y detalla el régimen jurídico del

---

<sup>6</sup> En cambio, el régimen de subsanación no experimenta modificaciones sustanciales.

<sup>7</sup> “a) Que se presente la reclamación directamente ante la Administración sin haberla presentado previamente a la persona empresaria o profesional reclamada. No será causa de inadmisión presentar la reclamación directamente ante la Administración, habiendo intentado sin éxito la presentación previa a la persona empresaria o profesional, siempre que se acredite dicho intento de presentación. b) Que se presente la reclamación a la Administración antes de que haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 10 para que la persona empresaria o profesional pueda dar contestación a aquella. c) Que el objeto o contenido de

acto de inadmisión, especificando que ha de dictarse y notificarse en el plazo máximo de quince días hábiles a contar desde la recepción de la reclamación, así como la posibilidad de ser recurrido. A mi juicio, este plazo perentorio carece de sentido, debiendo considerarse su infracción como una irregularidad formal no invalidante; el carácter recurrible de la resolución de inadmisión, por otra parte, no es en sí mismo criticable, aunque sí cabe dudar de su eficacia práctica, en el sentido de que no será habitual que el reclamante “consume sus fuerzas” en recurrir el acto de inadmisión si el procedimiento en el que se inserta y que prematuramente cierra no está llamado, a la postre, a reconocerle derecho subjetivo alguno.

Por otra parte, se distingue entre la propuesta de solución y la resolución del procedimiento, en la línea ya advertida de acomodar la tramitación de la reclamación al régimen del procedimiento administrativo común que disciplina la Ley 39/2015. Ha de notarse que la propuesta de solución no es la propuesta a que se refiere el 88.7 de la Ley 39/2015, por más que el propio artículo 20 deslice la expresión “propuesta de resolución”; y que es en la regulación pormenorizada de la resolución del procedimiento (artículos 21 y 22) en la que se concreta la referida aproximación al régimen del procedimiento administrativo común.

La propuesta de solución se regula en el artículo 20. Respecto del Decreto de 2008, se especifica que esta propuesta tiene lugar si “no existe una entidad pública de resolución alternativa en el ámbito sectorial del conflicto planteado”; recordemos que la aplicación del Decreto en estos casos se justifica en la finalidad de obtener información para ejercer las labores de inspección y a efectos estadísticos. Por otra parte, se establece un plazo para que las partes se pronuncien sobre la propuesta (diez días hábiles a contar desde el día siguiente al de su notificación). Y se añade que se ha de informar “de la posibilidad de resolver la controversia a través de la mediación o el arbitraje de consumo”.

La resolución del procedimiento es objeto del artículo 21, completado por el artículo 22 en lo que concierne al plazo máximo de resolución y notificación.

El citado artículo 21 prevé, en su apartado primero, el dictado de “una resolución dando por terminadas las actuaciones y declarando la circunstancia que con-

---

la reclamación sea frívolo por su escasa relevancia o entidad, vejatorio o notoriamente infundado. d) Que alguna entidad pública de resolución alternativa, órgano judicial o administrativo estén examinando o hayan examinado el mismo litigio entre las partes, atendiendo al objeto de la reclamación. e) Que no se trate de conflictos surgidos entre las personas consumidoras y usuarias y las personas empresarias o profesionales con relación a los derechos legal o contractualmente reconocidos a la persona consumidora y usuaria. f) Que el objeto de la reclamación verse sobre intoxicación, lesión, muerte o existan indicios racionales de delito, incluida la responsabilidad por daños y perjuicios directamente derivada de ellos. g) Que la persona consumidora o usuaria presente a la Administración la reclamación transcurrido más de un año desde la interposición de la misma ante la persona empresaria reclamada o su servicio de atención al cliente”.

curra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables, cuando: a) Ambas partes acepten expresamente la solución propuesta. b) Exista una entidad pública de resolución alternativa en el ámbito sectorial del conflicto planteado. c) El órgano que se encuentre tramitando la reclamación considere que no exista una solución acorde con el ordenamiento jurídico que pueda satisfacer a ambas partes. d) La parte reclamante desista de su reclamación. e) La parte reclamada se allane a la pretensión de la parte reclamante o renuncie a su derecho. f) Se produzca un acuerdo directo entre ellas. g) Las partes acepten la mediación o el arbitraje como formas de resolver el conflicto<sup>8</sup>.

El apartado tercero del mismo artículo 21 contempla otra posibilidad distinta “en el supuesto en que no concurren las circunstancias previstas en los apartados 1 y 2”, supuesto que no puede ser otro que la falta de respuesta o el rechazo expreso del reclamante y/o reclamado a la propuesta de solución que regula el artículo 20. En tales casos, la resolución debe dar por terminadas las actuaciones y ha de acompañarse “de un informe del responsable de la unidad administrativa que la haya tramitado, preceptivo y no vinculante, que contendrá en todo caso: a) Un análisis del conflicto planteado entre las partes. b) Un resumen de las actuaciones practicadas por el servicio público de consumo que haya tramitado la reclamación. c) Una valoración jurídica con una solución del conflicto no vinculante para las partes. d) La información a la persona consumidora y usuaria sobre los derechos y mecanismos de defensa que el ordenamiento jurídico le reconoce, así como las vías existentes para la resolución de la controversia”.

Desde una perspectiva puramente formal, se advierte el intento de mejora técnica del nuevo Decreto en la medida en que reconduce todas las posibilidades enunciadas al contenido de la resolución final del procedimiento. Sin embargo, y como veremos después, la regulación del plazo máximo para resolver y notificar, sin advertencia sobre las consecuencias de su incumplimiento, los efectos atribuidos al informe y la apertura de la vía de recurso empañan el resultado.

Volviendo al listado de eventuales contenidos de la resolución, varias de las posibilidades enumeradas ya se encontraban previstas en el Decreto de 2008, pero con un tratamiento distinto en algunos casos. Siguiendo el orden del propio precepto, la aceptación expresa de la solución propuesta no figuraba de manera explícita en el referido Decreto, aunque cabía deducir la posibilidad de su artículo 17.2. La existencia de una entidad pública de resolución alternativa en el ámbito sectorial del conflicto planteado no se contemplaba en el Decreto; como ya se advirtió, se consideró que era opcional acudir a mecanismos análogos regulados en la norma sectorial. La ausencia

---

<sup>8</sup> El apartado 2 del artículo 21 desarrolla esta posibilidad de modo semejante a los apartados 4 y 5 del artículo 17 del Decreto de 2008.

de solución acorde con el ordenamiento jurídico que pueda satisfacer a ambas partes tampoco estaba prevista. Sí lo estaba el desistimiento, aunque no el allanamiento ni la renuncia al derecho. También se recogía el acuerdo directo y la aceptación de la mediación o el arbitraje. Por lo que respecta a la falta de respuesta y al rechazo expreso del reclamante y/o reclamado a la propuesta de solución, ambos podían considerarse incluidos en los apartados 2 y 6 del artículo 17: si el intento de solución resultaba infructuoso y en la hoja no se había acordado expresamente la utilización de los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos, se proponía su uso (artículo 17.1); si el reclamado no aceptaba la mediación ni el arbitraje, la circunstancia se comunicaba al reclamante, a la que se asistía sobre sus derechos y mecanismos de defensa, así como sobre las vías para la resolución de la controversia (artículo 17.6); lo mismo sucedía si el reclamado no contestaba al ofrecimiento en el plazo establecido al efecto, si bien era posible la reanudación de las actuaciones si con posterioridad se recibía la aceptación (artículo 17.7).

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento, así como para emitir el informe a que antes se hizo referencia “no podrá exceder de tres meses contados desde la fecha en que la reclamación haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación, salvo en el caso de inadmisión prevista en el artículo 18.2” (artículo 22.1). La regulación del plazo es nueva en el Decreto que se comenta y a mi juicio presenta dos flancos débiles. Por una parte, salta a la vista que no puede ser el mismo plazo el previsto para la emisión del informe y el previsto para dictar y notificar la resolución a la que se ha de acompañar el informe. Por otra parte, no tiene sentido dejar a salvo el caso de inadmisión, ya que va de suyo que el acto de inadmisión no es la resolución que resuelve el fondo del asunto, resolución esta de la que se predica la obligación de resolver y notificar; en realidad, esta mención al caso de inadmisión obedece a la circunstancia de haber establecido un plazo perentorio para su declaración que, como antes señalé, es inoportuno. En todo caso, el incumplimiento de la obligación de emitir el informe en plazo no tiene mayores consecuencias, pues como ya se ha indicado, “no implicará aceptación del motivo de reclamación” (artículo 17.2); lo único que genera es la obligación de comunicar a la persona interesada la circunstancia del vencimiento del plazo y ello “sin perjuicio de la obligación de concluir el procedimiento dirigiéndose en todo caso por escrito a la persona reclamante dándole traslado del informe correspondiente” (artículo 17.3). Por lo que respecta al incumplimiento de la obligación de resolver y notificar, el Decreto no explicita sus consecuencias: en principio, podría considerarse que se produce un silencio (positivo por aplicación de la regla general de la Ley 39/2015), lo que obviamente no tiene sentido porque no ha mediado una previa petición de nada a la administración; y sin embargo, la resolución final del procedimiento es recurrible, como seguidamente ve-

remos; en esta tesitura, puede considerarse que el incumplimiento de la obligación de resolver y notificar solo genera responsabilidades disciplinarias, que como sabemos son las que nunca se exigen.

Añade el artículo 22.2 que “contra el acto que resuelva el procedimiento las personas interesadas podrán interponer el recurso que proceda de conformidad con lo establecido en el artículo 112 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”; y reitera que “el informe previsto en el artículo 21.3 es de carácter no vinculante y no tendrá la consideración de acto administrativo recurrible”.

El resultado final de esta nueva regulación es un procedimiento singular, que no se encamina a la adopción de un acto administrativo y que no termina con una resolución propiamente dicha. En principio, nada de esto resulta anómalo, pues la propia Ley 39/2015 contempla la existencia de procedimientos en los que está exceptuada la obligación de resolver y de notificar y que, por tanto, no terminan o no tienen por qué terminar con una resolución. Pero es que tampoco es anómalo desde una concepción amplia que admita la existencia de procedimientos que terminan en resoluciones desprovistas de las cualidades del acto administrativo, que es lo que aquí sucede.

En efecto, el procedimiento atiende a un conflicto entre particulares, siendo su finalidad la búsqueda de una solución que pueda contentar a las partes enfrentadas. Entiendo que no hay nada que objetar a ello; ni siquiera a la circunstancia de que se haya intentado apurar el diseño de este procedimiento conforme a pautas del procedimiento administrativo común que entrañan una garantía. Lo que sucede es que hay elementos que no ajustan bien en este esquema y que distorsionan el resultado final. Como ya se ha indicado, no cabe atribuir ningún sentido al incumplimiento de la obligación de resolver y de notificar; tampoco se otorga sentido alguno al incumplimiento de la obligación de emitir el informe en plazo, más allá de precisarse que “no implicará aceptación del motivo de reclamación”, lo que por otra parte es obvio habida cuenta de que la administración no ostenta potestad para imponer un resultado concreto; y la previsión del recurso contra la resolución carece de sentido para la mayoría de los supuestos.

La clave de ello reside en que la resolución que le pone fin no es consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa, no aplica Derecho Administrativo, no es un acto administrativo y no es por tanto un acto ejecutivo, ni es ejecutorio, ni tiene presunción de validez. Por ende, no restringe ni limita derechos y, salvo que ponga fin al procedimiento apreciando de manera errónea las circunstancias que recoge el artículo 21.1 del Decreto en contra del interés del reclamante y/o reclamado, no parece que puedan concurrir, siquiera, razones para recurrir. Incluso en el caso apuntado, apreciación errónea de las circunstancias enumeradas en el artículo 21.1

del Decreto, es más que dudoso que se llegue a interponer un recurso, pues como ya se ha dicho, ni en vía administrativa ni en vía contencioso-administrativa puede producirse una resolución administrativa o judicial que modifique la situación jurídica de las partes enfrentadas, de manera que carece de incentivo alguno la interposición del recurso.

Otra cosa sería que el verdadero pronunciamiento de fondo que se regula en el Decreto, el informe que prevé el artículo 21.3, fuera recurrible. La disposición ha evitado cuidadosamente esta posibilidad, como no podía ser de otra manera, ya que de otro modo se produciría la “administrativización” del asunto y su atribución por esta vía a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que excede de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Al efecto, ha establecido que no es un acto recurrible y, para que no queden dudas, le ha otorgado carácter no vinculante respecto de la resolución, lo que a mi juicio era innecesario<sup>9</sup>, advirtiendo además que la valoración jurídica con la solución del conflicto no es vinculante para las partes.

El nuevo Decreto aproxima la tramitación de la queja o de la reclamación al procedimiento que tiene por objeto la emisión de un acto administrativo, siendo así que dicha tramitación, o el resultado de la actividad que se despliega, no puede dar lugar a un acto administrativo, dado que el Derecho aplicable no es el Derecho Administrativo, la administración no ejerce potestad administrativa alguna y el conflicto subyacente es un conflicto entre particulares ajeno al ámbito de los servicios públicos

---

<sup>9</sup> Dado que el único contenido posible de la resolución es el de dar por terminadas las actuaciones (artículo 21.3).