

**INFORME QUE EMITE LA COMISIÓN JURÍDICA DEL CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA SOBRE SI LOS COLEGIOS DE ABOGADOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE TENER HOJAS DE RECLAMACIONES**

La Secretaría General del Consejo General de la Abogacía ha remitido a la Comisión Jurídica Asesora tres informes elaborados por la Comisión de Ordenación Profesional y Colegial *para determinar si los Colegios de Abogados tienen la obligación de tener Hojas de Reclamaciones.*

Los informes remitidos son los siguientes:

- 1. Informe de 2 de noviembre de 2012 del Consejero José M<sup>a</sup> Cid Monreal emitido, con motivo de la consulta formulada por el Ilustre Colegio de Abogados de Jaén, en relación al escrito remitido por la consejería de Salud, Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía, acerca de la necesidad de disponer tanto el colegio Profesional como sus colegiados, de hojas de quejas y reclamaciones de consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

El referido informe se emite como consecuencia del escrito remitido la Consejería de Salud, Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía, acerca de la necesidad de disponer tanto el colegio Profesional como sus colegiados, de hojas de quejas y reclamaciones de consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía al considerar aplicable el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, que regula las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas.

El informe concluye señalando que:

*“la propia Ley de Colegios Profesionales, tras la modificación operada en virtud de la entrada en vigor de la ley ómnibus, determina que deberán ser los Colegios quienes arbitren los medios para la adecuada defensa de los usuarios y consumidores, en tanto que usen de los servicios prestados por Abogados a ellos incorporados. En esta materia, los colegios de Abogados, actúan como una Administración Pública, formando parte de la llamada administración corporativa, por lo que debe entenderse que en este ámbito queda excluida la normativa en materia de protección de los consumidores y usuarios, al resultar de aplicación la normativa específica sobre la general.*

*Por lo tanto concluimos que ni los Colegios de Abogados, ni los abogados adscritos a los mismos, tienen la obligación de poner a disposición de sus clientes hojas de quejas y reclamaciones, en materia de consumo.”*

**2. Informe de 12 de enero de 2010 del Consejero Jesús Varela Fraga para la Comisión de Ordenación Profesional de CGAE sobre aplicabilidad a los profesionales colegiados de las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía, en relación con la cuestión planteada por el Ilustre Colegio de Abogados de Jaén.**

En los antecedentes de dicho informe figura que el Colegio de Abogados de Jaén recibió una queja de un cliente cursada a través de la Oficina de Información del Consumidor del Ayuntamiento de Úbeda y una “ inspección de consumo que ha consignado en el acta que no dispongo de libro de reclamaciones a disposición de los clientes, habiendo efectuado en mi descargo que no existe obligación de tener libro de reclamaciones al colectivo de abogados, ya que cualquier reclamación debe realizarse a través del Colegio de Abogados....”

El informe contiene las siguientes conclusiones:

*“1º. De conformidad con la legislación vigente de aplicación, los Colegios Profesionales tienen como fines y funciones la ordenación de la profesión, el ejercicio de la potestad disciplinaria en el orden profesional colegial y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.*

*2º. En consecuencia, los Colegios Profesionales han de tener órganos y servicios, tanto para ejercer la potestad disciplinaria, como para la tramitación de las quejas de los consumidores y usuarios en los antedichos términos.*

*3º. La Oficina Municipal de información al consumidor del Ayuntamiento de Úbeda, carece por completo de potestad y competencias para tramitar quejas frente a Abogados derivados del ejercicio de su profesión.*

*4º. En las vigentes normas estatutarias y deontológicas que rigen la Abogacía, no se establece la obligación de que los Abogados tengan a disposición de sus clientes hojas de quejas y reclamaciones, por lo que no es exigible.”*

**3. Informe elaborado con fecha 13 de febrero de 2012 por los consejeros Don Domingo Arizmendi Barnés y Don Nielson Sánchez Stewart, designados como ponentes por acuerdo de la Comisión de Ordenación Profesional y Colegial en su reunión de 6 de octubre último refrendado por la Comisión Permanente el 18 del mismo mes.**

*Dicho informe contiene la siguiente conclusión:*

*“De acuerdo con las disposiciones introducidas recientemente en la Ley de Colegios Profesionales, es conveniente que las Corporaciones procedan a la adecuación de sus normas estatutarias como consecuencia de las modificaciones introducidas a Ley 2/1974 sobre Colegios Profesionales, por la Ley 25/2009 sobre libre prestación de servicios en los términos recogidos en el presente informe y muy especialmente en lo que se refiere al establecimiento de un sistema de solución extrajudicial de los conflictos que puedan producirse entre sus miembros y sus clientes que tengan la calidad de consumidores y usuarios debiendo cada un dotarlo de los medios materiales que estime adecuados dentro de la autonomía colegial.”*

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA**

El presente informe tiene como objeto determinar si los Colegios de Abogados tienen obligación de disponer de hojas de reclamaciones.

A lo largo de este informe se analizarán las modificaciones legales introducidas en materia de consumidores y usuarios en la normativa relativa a los colegios profesionales. Igualmente se valorará si la falta de previsión legal específica sobre la obligatoriedad de las hojas de reclamaciones por parte de los colegios de abogados hace innecesario facilitar formularios de quejas a los consumidores y, por último, si las reclamaciones contra colegiados están sometidas a la normativa autonómica en materia de hojas de reclamaciones.

Para analizar la cuestión planteada deben tenerse en cuenta los cambios legales introducidos a raíz de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva 2006/123), que ha motivado la aprobación en España de dos leyes conocidas como Ley Paraguas y Ley Ómnibus, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio(en adelante, Ley 25/2009)

Sus objetivos principales radican en adaptar el sector servicios a la regulación europea y garantizar una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios. Pese a que la opinión pública ha resaltado el primero de los objetivos mencionados y, en concreto la necesidad de eliminar trabas y requerimientos burocráticos para modernizar el sector servicios, a lo largo de ambas disposiciones se insiste de forma reiterada en la protección y defensa de los consumidores y usuarios.

La primera de ellas tiene por objeto facilitar el libre establecimiento de prestadores de servicios así como la libre prestación de éstos simplificando los procedimientos y fomentando la calidad de los servicios. Por otro lado, en la segunda ley radican las modificaciones realizadas en más de 40 normas españolas con el fin de llevar a cabo esta trasposición.

Por lo que respecta a los colegios profesionales, el artículo 5 de la Ley 25/2009, incluye determinadas modificaciones en la Ley 2/1974, de 13 de febrero sobre Colegios Profesionales (en adelante, Ley 2/1974) como impulso a la mejora y fomento de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos por cuenta de los Colegios Profesionales. Esta Ley atribuye a los colegios la defensa de los consumidores y usuarios de los servicios prestados por los colegiados e introduce una nueva regulación en materia de reclamaciones de los usuarios de servicios profesionales en los siguientes aspectos:

### **1.- La protección de consumidores y usuarios constituye un fin esencial de los colegios.**

El artículo 1 de la Ley 2/1974 queda redactado en los siguientes términos:

*«3. Son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional».*

### **2.-Ventanilla Única**

En segundo lugar, establece la obligación de disponer de una web para que a través de ventanilla única se ofrezca información, entre otras cuestiones, sobre las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional. La Ley 25/2009 modifica la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, y añade un nuevo artículo 10, con la siguiente redacción:

#### *«Artículo 10. Ventanilla única*

*1.-Las organizaciones colegiales dispondrán de una página web para que, a través de la ventanilla única prevista en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, los profesionales puedan realizar todos los trámites necesarios para la colegiación, su ejercicio y su baja en el Colegio, a través de un único punto, por vía electrónica y a distancia. Concretamente, las organizaciones colegiales harán lo necesario para que, a través de esta ventanilla única, los profesionales puedan de forma gratuita (...)*

*2.-A través de la referida ventanilla única, para la mejor defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, las organizaciones colegiales ofrecerán la siguiente información, que deberá ser clara, inequívoca y gratuita:(...)*

- c) *Las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional.*
- d) *Los datos de las asociaciones u organizaciones de consumidores y usuarios a las que los destinatarios de los servicios profesionales pueden dirigirse para obtener asistencia.*
- e) *El contenido de los códigos deontológicos.*

*3.-Las corporaciones colegiales deberán adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo previsto en este artículo e incorporar para ello las tecnologías precisas y crear y mantener las plataformas tecnológicas que garanticen la interoperabilidad entre los distintos sistemas y la accesibilidad de las personas con discapacidad.*

*Para ello, los colegios profesionales y, en su caso, los Consejos Generales y autonómicos podrán poner en marcha los mecanismos de coordinación y colaboración necesarios, inclusive con las corporaciones de otras profesiones.”*

### **3.-Memoria Anual: debe incluir información sobre las quejas presentadas por consumidores y usuarios**

La Memoria Anual necesariamente debe incluir información sobre las quejas y reclamaciones presentadas por consumidores, usuarios o sus asociaciones. La Ley 25/ 2009 añade un nuevo artículo 11, con la siguiente redacción:

*«Artículo 11. Memoria Anual.*

*Las organizaciones colegiales estarán sujetas al principio de transparencia en su gestión. Para ello, cada una de ellas deberá elaborar una Memoria Anual que contenga al menos la información siguiente: (...)*

- d) *Información agregada y estadística relativa a quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores o usuarios o sus organizaciones representativas, así como sobre su tramitación y, en su caso, de los motivos de estimación o desestimación de la queja o reclamación, de acuerdo, en todo caso, con la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.*

*Cuando proceda, los datos se presentarán desagregados territorialmente por corporaciones.”*

### **4.- Servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios**

Regula el servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios añadiendo un nuevo artículo 12, con la siguiente redacción:

*«Artículo 12. Servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios.*

- *Los Colegios Profesionales deberán atender las quejas o reclamaciones presentadas por los colegiados.*
- *Asimismo, los Colegios Profesionales dispondrán de un servicio de atención a los consumidores o usuarios, que necesariamente tramitará y resolverá cuantas quejas y reclamaciones referidas a la actividad colegial o profesional de los colegiados se presenten por cualquier consumidor o usuario que contrate los servicios profesionales, así como por asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios en su representación o en defensa de sus intereses.*
- *Los Colegios Profesionales, a través de este servicio de atención a los consumidores o usuarios, resolverán sobre la queja o reclamación según proceda: bien informando sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos, bien remitiendo el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, bien archivando o bien adoptando cualquier otra decisión conforme a derecho.*
- *La regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia.*

#### **5.-Régimen transitorio**

Por último la Disposición transitoria quinta establece el plazo para la implantación de la ventanilla única y del servicio de atención a los consumidores y usuarios en los siguientes términos:

- *En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las organizaciones colegiales tendrán operativos los medios necesarios para articular la Ventanilla única previstos en el apartado Diez del artículo 5 de esta Ley.*
- *En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, los Colegios Profesionales tendrán en funcionamiento el servicio de atención a los colegiados y a los consumidores y usuarios previstos en el apartado Doce del artículo 5 de esta Ley.*

Esta Ley entró en vigor el día 27 de diciembre de 2009.

#### **SEGUNDA**

Como se deriva de los preceptos transcritos, los colegios que hasta la entrada en vigor de la Ley Ómnibus habían tenido como fin primordial la defensa de sus colegiados, han pasado a tener atribuida, además la competencia de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados. Ello viene motivado, en gran medida por la política de calidad de los servicios que propugna la Directiva Comunitaria 2006/123. En consecuencia, actualmente los colegios de abogados tienen como misión esencial, la defensa de los consumidores y usuarios que utilicen los servicios de los colegiados.

La Ley igualmente atribuye a los colegios la competencia para resolver las reclamaciones que presenten los consumidores y usuarios contra la actividad colegial o de sus colegiados. Si bien es cierto que ya los colegios de abogados venían protegiendo a los usuarios de los servicios de los abogados a través del control deontológico y mediante la aplicación del régimen disciplinario en garantía de la sociedad que regula el artículo 3.1 del Estatuto General de la Abogacía aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, la Ley Ómnibus ha venido a proclamar con mayor contundencia esta función al encomendar de manera expresa esta función de tutela a los Colegios mediante el establecimiento de un servicio de atención a los consumidores para ser asumida por estas corporaciones con carácter esencial.

En concreto, los Colegios profesionales desde 28 de junio de 2010 (seis meses desde su entrada en vigor el 27 de diciembre de 2009) deben cumplir con los siguientes requerimientos relacionados con la protección de consumidores y usuarios:

- Disponer de un servicio de atención a los consumidores o usuarios que necesariamente tramite y resuelva cuantas quejas y reclamaciones referidas a la actividad colegial o profesional de los colegiados se presenten por cualquier consumidor o usuario que contrate los servicios profesionales, así como por asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios en su representación o en defensa de sus intereses.
- La resolución de la queja puede consistir en la entrega de información sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos, bien remitiendo el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, bien archivando o bien adoptando cualquier otra decisión conforme a derecho.
- La regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia.
- Ofrecer información, sobre las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional.
- En la Memoria Anual debe figurar Información agregada y estadística relativa a quejas y reclamaciones presentadas por los consumidores o usuarios o sus organizaciones representativas, así como sobre su tramitación y, en su caso, de los motivos de estimación o desestimación de la queja o reclamación.

### **TERCERA**

Retomando la cuestión objeto de consulta, se trata de dar respuesta a si los colegios de abogados deben disponer de hojas de reclamaciones.

Las hojas de reclamaciones sirven para comunicar el descontento con el servicio prestado y constituyen el trámite inicial del procedimiento de tramitación de una queja.



La Ley de Colegios Profesionales no regula de forma expresa la necesidad de disponer de hojas de reclamaciones. Tampoco lo hace el Estatuto General de la Abogacía.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1.- La Ley 17/2009 establece en el art. 22.1 que *"sin perjuicio de las obligaciones de información establecidas en la legislación de protección de los consumidores y usuarios que resulte de aplicación, los prestadores de servicios, con la debida antelación, pondrán a disposición de los destinatarios toda la información exigida en el presente artículo de forma clara e inequívoca, antes de la celebración del contrato, o en su caso, antes de la prestación del servicio."*

2.- El art. 21 del 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,(en adelante LGDCU), modificado por la Ley 25/2009 establece la obligatoriedad de poner a disposición de los prestadores de servicios la siguiente información relativa a la formulación de quejas y reclamaciones

*"3. En todo caso, y con pleno respeto a lo dispuesto en los apartados precedentes, los prestadores de servicios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor o usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre el servicio ofertado o contratado. Los prestadores comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia (...)*

*4. Los empresarios a que se refiere el apartado anterior y aquellos que estén adheridos a códigos de conducta , incluidos los elaborados a escala comunitaria , o sean miembros de asociaciones u organismos profesionales que ofrezcan sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos que reúnan los requisitos previstos en el apartado anterior , indicarán en las ofertas comerciales que presenten de forma detallada sus servicios, el sistema extrajudicial de resolución de conflictos que ofrecen a los consumidores y usuarios, el modo de obtener información sobre sus características y la forma de acceder a dicho sistema extrajudicial ."*

3.- Pese a que, como se analizará más adelante, se estima que los colegios profesionales no están sujetos al régimen autonómico en materia de quejas y reclamaciones en materia de consumo, resulta obligado poner de manifiesto que todas las Comunidades Autónomas, regulan las hojas de reclamaciones con carácter obligatorio para la generalidad de los servicios disponiendo modelos específicos que



deben estar a disposición de consumidores y usuarios, a excepción de La Rioja que regula las hojas de reclamaciones en sectores concretos, como el turismo, el juego y el transporte.

Las Comunidades Autónomas regulan las hojas de reclamaciones en las siguientes disposiciones:

País Vasco	<p>Ley 6/2003 de 22 de diciembre Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías (art. 11)</p> <p>Decreto 5/97 de 14 de enero. Regula las hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios</p>
Asturias	<p><i>Ley 11/2002 de 2 de diciembre, de protección de los consumidores y usuarios (Artículo 27 )</i></p> <p><i>Decreto 6/2005 de 19 de enero. Regula las hojas de reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios</i></p>
Galicia	<p><i>Ley 2/2012, de 28 de marzo de protección general de las personas consumidoras y usuarias (Artículo 32)</i></p> <p><i>Decreto 375/98 de 23 de diciembre Regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios</i></p>
Canarias	<p><i>Ley 3/2003 de 12 de febrero Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (Artículo 27)</i></p> <p><i>Decreto 225/1994 de 11 de noviembre que regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias</i></p>
Castilla y León	<p><i>Ley 11/1998 de 5 de diciembre Normas reguladoras de Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León (Artículo 9 e)</i></p> <p><i>Decreto 109/2004 de 14 de octubre Regula las Hojas de Reclamaciones de los Consumidores y Usuarios</i></p>
Cantabria	<p><i>Ley 1/2006 de 7 de marzo Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios Artículo 10 ñ y 40</i></p> <p><i>Decreto 12/1996 de 26 de abril. Regula las hojas de reclamaciones de consumidores y usuarios</i></p>
Murcia	<p><i>Ley 4/1996 de 14 de junio Estatuto de Consumidores y Usuarios de Región de Murcia Artículo 8</i></p>

	<i>Decreto 31/99 de 20 de mayo. Regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios en la Región de Murcia</i>
<i>Navarra</i>	<i>Decreto foral 69/1998 de 2 de marzo Regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios</i>
<i>Castilla la Mancha</i>	<i>Ley 11/2005 de 15 de diciembre Estatuto del consumidor (Artículo 13)</i>  <i>Orden de 22 de octubre 2003 por la que se modifica la Orden 28-7-1997, por la la que se aprueban las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su cartel anunciador</i>
<i>Andalucía</i>	<i>Ley 13/2003 de 17 de diciembre, de Consumidores y Usuarios de Andalucía</i>  <i>Decreto 72/2008, de 4 de marzo por el que se aprueban las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios y su cartel anunciador</i>
<i>Cataluña</i>	<i>Ley 22/2010 de 20 de julio, Código de consumo (Art 211.14)</i>  <i>Decreto 121/2013 de 26 de febrero, regula las hojas oficiales de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo</i>
<i>Madrid</i>	<i>Ley 11/1998 Normas reguladoras sobre Protección del Consumidor</i>  <i>Decreto 1/2010 de 14 de enero que aprueba el Reglamento de Protección de los Consumidores de Madrid</i>
<i>Valencia</i>	<i>Ley 1/2011 de 22 de mayo, aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana (art. 53)</i>
<i>Aragón</i>	<i>Ley 16/2006 de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón (Artículo 16)</i>
<i>Baleares</i>	<i>Ley 1/98 de 10 de marzo Estatuto de los Consumidores y Usuarios (Artículo 11)</i>
<i>Extremadura</i>	<i>Decreto 144/2006, de 25 de julio regula las hojas de reclamaciones en materia de consumo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura</i>

3.-Todas las Comunidades Autónomas, a excepción de La Rioja, contemplan como obligación general de los prestadores de servicios la exhibición al público de la información sobre la existencia de hojas de reclamaciones de forma perfectamente

visible un cartel con la siguiente o parecida leyenda: «Existen hojas de reclamaciones a disposición de quienes las soliciten».

4.-Sin embargo, algunas Comunidades Autónomas excluyen de la normativa autonómica sobre hojas de reclamación a:

a) Los profesionales liberales en el ejercicio de las actividades para las que obligatoriamente tengan que estar colegiados, cuando el colegio profesional legalmente reconocido disponga de comisión deontológica. (Comunidad de Madrid Reglamento de Protección de los Consumidores de Madrid aprobado por Decreto 1/2010, de 14 de enero)

b) la prestación de las actividades ejercidas por profesionales liberales que lleven a término una actividad para cuyo ejercicio sea necesaria la colegiación previa en un Colegio Profesional legalmente reconocido. (Decreto 144/2006, de 25 de julio, por el que se regulan las hojas de reclamaciones en materia de consumo, en la Comunidad Autónoma de Extremadura.)

c) Todas aquellas actividades que disponen de normativa específica en materia de hojas de queja, reclamación o denuncia. (Cataluña Decreto 121/2013, de 26 de febrero. Regula las hojas oficiales de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo.- art. 1.3)

d) Los establecimientos que comercialicen bienes o presten servicios que estén obligados a disponer de hojas o libros de reclamaciones en virtud de una normativa sectorial propia, no derivada expresamente de disposiciones específicas en materia de protección del consumidor, se regirán por la misma, sin perjuicio de la aplicación del Decreto regulador de las hojas de reclamaciones en aquellos aspectos de información y protección al consumidor no contemplados por la citada normativa (Comunidad de Castilla León Decreto 59/1997, de 13 de marzo, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios, y Decreto 6/2005, de 19 de enero del Principado de Asturias por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios).

e) Los colegios profesionales, facultándolos para adaptar a sus peculiaridades organizativas las previsiones del Decreto que regula las hojas de reclamaciones justificando esta disposición en las potestades que tienen atribuidas por la normativa colegial, así como en el principio de autonomía organizativa colegial. (Cataluña, Decreto 121/2013)

5.- El Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, relativo al Sistema Arbitral de Consumo dispone que las Juntas Arbitrales de Consumo dispondrán de modelos normalizados para facilitar, al menos, la solicitud y la contestación a ésta, así como la aceptación del arbitraje en los casos en que los consumidores y usuarios consideren que se han vulnerado sus derechos reconocidos legal o contractualmente.

Como puede observarse, existe una tendencia generalizada en materia de consumo a poner a disposición del consumidor y usuario de las correspondientes hojas de reclamaciones para facilitar la formulación y tramitación de sus reclamaciones y quejas. Casi todas las disposiciones autonómicas que regulan las hojas de reclamaciones coinciden en su Exposición de Motivos al justificar su implantación como obligatoria en el derecho de los consumidores y usuarios a la protección jurídica y administrativa y a la reparación. Hacen constar que uno de los sistemas más eficaces para hacer efectivos estos derechos es el de la puesta a disposición del consumidor de las hojas de reclamaciones.

Sin embargo, no se puede afirmar que todas las Comunidades Autónomas coincidan en la regulación del sistema de hojas de reclamaciones, pues como se puede apreciar, en La Rioja no es necesario que todos los prestadores de servicios dispongan de estas hojas, en otras, como en Madrid, se excluye a los Colegios profesionales y en otras, se permiten que existan hojas específicas en función del sector.

#### **CUARTA**

La ausencia de una previsión expresa en la Ley 25/ 2009 y en la Ley de Colegios Profesionales relativa a la necesidad de que los colegios de abogados dispongan de hojas de reclamaciones no puede conducir, sin más, a negar que dichas hojas sean precisas. Para abordar esta cuestión debe tenerse en cuenta qué son las hojas de reclamaciones y cuál es su finalidad.

Las hojas de reclamaciones consisten en un formulario o modelo normalizado de reclamación previsto por la Administración para facilitar que los consumidores y usuarios puedan formular sus reclamaciones en materia de Consumo.

En general, las hojas de reclamaciones que regulan las Comunidades Autónomas suelen contener tres ejemplares (para la Administración, la empresa o profesional y el consumidor) con el siguiente contenido:

- La identificación de la empresa reclamada: datos de la entidad o la empresa contra la que se presenta la reclamación: nombre o razón social de la empresa y dirección. En algunas ocasiones se añaden datos como el nombre del titular, el tipo de actividad de la empresa y el teléfono.
- La identificación del reclamante que incluye los datos personales del consumidor o usuario que presenta la reclamación: nombre y apellidos, DNI o NIF, dirección y teléfono.
- Un apartado para la exposición de la reclamación
- El cierre suele incluir lugar, fecha y firma del reclamante y de la entidad reclamada, en su caso.

En cuanto a la finalidad del servicio de atención a los consumidores y usuarios que ha instaurado el legislador, la Directiva 2006/123 cita en las *consideraciones* hasta diez veces la protección de los consumidores y alude a la necesidad de que los Estados miembros tomen medidas complementarias para animar a los colegios profesionales y a las organizaciones de consumidores, que estén en su territorio, a cooperar entre sí a nivel comunitario con el fin de fomentar la calidad de los servicios, especialmente facilitando la evaluación de las competencias de los prestadores y para que los prestadores sujetos a un código de conducta o que sean miembros de un organismo profesional en los que esté previsto el recurso a un mecanismo de resolución extrajudicial informen de ello al destinatario.

La Exposición de Motivos de la Ley 25/2009, por su parte, dispone que a través de dicha disposición, se refuerzan las garantías de los consumidores y usuarios de los servicios, al obligar a los prestadores de servicios a actuar con transparencia tanto respecto a la información que deben proveer como en materia de reclamaciones.

El artículo 10 de la Ley de Colegios profesionales, con la redacción introducida por la Ley 25/2009, establece que la información que debe facilitar el Colegio sobre las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional debe ser “clara e inequívoca”

En definitiva, la Ley 25/2009 instaura el Servicio de atención a los consumidores y usuarios que tendrá que ser prestado por el propio colegio con el propósito de proteger a consumidores y usuarios de los servicios profesionales prestados por los colegiados. La atención en este caso debe entenderse como protección o cuidado del consumidor y una de las formas de protección consiste en facilitar la presentación de reclamaciones poniendo a disposición del consumidor un modelo de reclamación. Lo anterior no significa que si no existiera un modelo de reclamación, el consumidor estaría desprotegido. Sin embargo, a la vista de la tendencia actual generalizada en los diferentes servicios a facilitar este tipo de impresos, puede afirmarse que las hojas de reclamaciones, entendidas como formularios que facilitan la atención a los usuarios, constituyen actualmente un elemento esencial del servicio de atención de los usuarios.

El artículo 3.1 Código Civil al indicar que las normas "se interpretarán según el sentido propio de sus palabras en relación con y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas" se refiere a su integración por aquella serie de factores, entre otros sociales y económicos que revelan y plasman las necesidades y espíritu de las comunidades en cada momento histórico. Significa que se debe proceder a la valoración de las relaciones de hecho a que debe aplicarse la norma, teniéndolas en cuenta según se insertan en la sociedad.

En el caso a que se refiere el presente informe debe tenerse en cuenta que:

- 1.- la nueva normativa surge, entre otros motivos, para proteger a los consumidores y usuarios, mejorar la calidad de los servicios y promover la transparencia en materia de reclamaciones.
- 2.- los colegios se convierten en centros de atención de las reclamaciones de los usuarios de los servicios profesionales de los abogados
- 3.- en la generalidad de los servicios que utilizan los ciudadanos los usuarios tienen derecho a hojas de reclamaciones
- 4.- el legislador (LGDCU) ya obliga en a los prestadores de servicios a dar información sobre el acceso a reclamaciones

Dichos factores permiten concluir que el servicio de atención a los consumidores debe incluir un sistema que facilite el acceso a éste. Una de las medidas que se han mostrado más efectivas en la defensa y protección concreta de los intereses de los consumidores en otros ámbitos, ha sido la implantación de un sistema generalizado de hojas de reclamaciones a disposición de aquellos. Por otra parte, la existencia de un modelo para la formulación de la reclamación constituye un medio eficiente, no solo para la efectiva defensa de los derechos del consumidor, sino también para facilitar su posterior tramitación por el Colegio.

Si bien es cierto que la normativa aludida no regula específicamente que los colegios de abogados faciliten las hojas de reclamaciones, cabe concluir que el régimen de defensa de consumidores y usuarios debe comprender la obligación de los colegios de facilitar este trámite y poner a disposición de los consumidores de un modelo para la comunicación de su queja. Se estima justificado que, “para la mejor defensa de los derechos de los consumidores y usuarios”, el servicio de reclamaciones que deben prestar los colegios de abogados disponga necesariamente de hojas de reclamaciones, entendidas como formularios o modelos que pueden utilizar los consumidores y usuarios para poder poner de manifiesto su disconformidad con los servicios prestados por un colegiado.

## **QUINTA**

Ahora bien el deber de facilitar la presentación de quejas y reclamaciones no implica ni que las hojas de reclamaciones se tengan que facilitar en impresos de papel ni que tengan que cumplir los requerimientos de la normativa específica de consumo prevista por la normativa autonómica.

Efectivamente, este deber puede entenderse cumplido incorporando los formularios de quejas en la ventanilla única, en el apartado de información de las vías de reclamación y los recursos en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional.

Este sistema ya se ha puesto en marcha por algunas organizaciones colegiales, como en el Colegio de médicos de Madrid, el Consejo Superior de Arquitectos o el Colegio de Ingenieros Industriales. También se ha instaurado en algunos colegios de abogados, como en el de Madrid. Todos ellos disponen de sencillos formularios en sus respectivas ventanillas únicas para facilitar la presentación de quejas y reclamaciones

Tradicionalmente la forma de poner de manifiesto el desacuerdo con el servicio por parte de los consumidores y usuarios ha sido a través de hojas de reclamaciones que se facilitan en impresos compuestos de tres ejemplares y que el reclamante presenta personalmente en el correspondiente registro.

En la actualidad la nueva regulación no exige que las reclamaciones necesariamente se presenten en papel, al menos en el ámbito al que se refiere este informe. Sin embargo, la Ley 25/2009 sí que exige que se regule la posibilidad de que la presentación de las reclamaciones pueda realizarse por vía electrónica y a distancia. En consecuencia, los Colegios de Abogados deberán prever necesariamente la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia, sin perjuicio de la posibilidad de que se regule adicionalmente, si se estima necesario, la formulación de la queja mediante la presentación de un escrito en el colegio correspondiente.

Igualmente conviene aclarar que, pese a que se considera necesario que los Colegios de Abogados faciliten formularios para la presentación de las oportunas reclamaciones de los consumidores y usuarios, la exigencia de este servicio por parte de los Colegios no permite a otras Administraciones que puedan ser competentes en materia de consumo a imponer a los colegios ni los requisitos ni las formalidades para prestar el servicio, como podría ser que las hojas de reclamaciones se tuvieran que adecuar a un modelo preestablecido por la Administración.

La defensa del consumidor, es una materia que dado su carácter pluridisciplinar, resulta en todo caso compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que, por lo demás, fácilmente se comprueba en algunos Estatutos de Autonomía, al reconocerse que la competencia "exclusiva" sobre defensa del consumidor y del usuario se actuará por la correspondiente Comunidad Autónoma "en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución", o que dicha competencia "exclusiva" lo será "sin perjuicio de la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre defensa de la competencia". En definitiva esta materia se caracteriza ante todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concita una amplia variedad de materias.

En el caso de los colegios profesionales, la legislación es clara al haber atribuido la Ley 25/2009 a los colegios profesionales, en exclusiva, la competencia para atender las quejas de los consumidores y usuarios dotándoles de autonomía para regular el cumplimiento de esta competencia y establecer los mecanismos para prestar el servicio de atención. La nueva redacción del artículo 12 de la Ley Colegios Profesionales no deja lugar a dudas sobre la autonomía en la regulación de este



servicio al disponer que “los Colegios Profesionales dispondrán de un servicio de atención a los consumidores o usuarios ...” y que “*La regulación de este servicio deberá prever la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia*”.

En consecuencia, son los colegios de abogados, y no otras Administraciones públicas, los que deben decidir la forma de resolución de las quejas de acuerdo con las premisas que establece el legislador.

En este sentido, los colegios profesionales en su condición de corporaciones de derecho público ejercen algunas funciones públicas como, por ejemplo, la disciplina profesional o la resolución de los conflictos entre cliente y abogado. Estas funciones son asumidas por los Colegios como consecuencia de la atribución de dichas competencias por el legislador, lo que determina que en la ordenación de las competencias entre las distintas Administraciones y Corporaciones de derecho público, corresponda a los Colegios la materia a la que nos venimos refiriendo.

En consecuencia, el Colegio desempeña efectivamente funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, y dispone de autonomía en su regulación. De ahí que, pese a que los Colegios deban facilitar formularios de quejas para los consumidores y usuarios, estas entidades gozan de libertad en cuanto a la forma que estos formularios deben adoptar y no se encuentran sometidos a los requisitos que las Comunidades Autónomas puedan fijar con carácter general en materia de consumo.

Debe reconocerse que esta conclusión puede ser puesta en cuestión por las Administraciones competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas que consideren incluidas en el ámbito de sus competencias las quejas de consumidores y usuarios a los colegios profesionales.

Sin embargo, como hemos visto anteriormente, algunas Comunidades Autónomas reconocen expresamente la autonomía colegial en la tramitación de quejas y reclamaciones, incluyendo en esta autonomía el régimen de las hojas de reclamaciones.

Así en Cataluña (cuyo Estatuto de Autonomía reconoce a la Generalitat competencia exclusiva en materia de consumo, incluyendo en todo caso la defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios y el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación), el Decreto 121/2013 por el que se regulan las hojas oficiales de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo declara que “*los colegios profesionales están facultados para adaptar las previsiones de este Decreto a sus peculiaridades organizativas*” y justifica esta previsión en los siguientes términos: “*Se ha optado por atribuir competencias en la tramitación de quejas, reclamaciones y denuncias relativas a las relaciones de consumo a los colegios profesionales, de conformidad con las potestades que tienen atribuidas por la normativa colegial, así como el reconocimiento de la adaptación del*

*procedimiento de tramitación a sus peculiaridades organizativas, de acuerdo con el principio de autonomía organizativa colegial.”* En definitiva, el citado Decreto está reconociendo no solo que los colegios profesionales tienen potestad para tramitar las quejas y reclamaciones de consumidores y usuarios que afecten a colegiados, sino que, además, proclama el principio de autonomía colegial para regular su propio régimen de presentación de reclamaciones y quejas.

En definitiva, las Comunidades Autónomas carecen de competencia para establecer cómo deben los Colegios de abogados regular la tramitación de las quejas de los usuarios de los servicios profesionales de abogados ya que, como se acaba de indicar la Ley de Colegios profesionales atribuye dicha competencia a los propios colegios.

## SEXTA

Por último, debe aludirse al tercer apartado del art. 10 de la Ley de Colegios profesionales, relativo a la ventanilla única, que dispone lo siguiente:

*“Las corporaciones colegiales deberán adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo previsto en este artículo e incorporar para ello las tecnologías precisas y crear y mantener las plataformas tecnológicas que garanticen la interoperabilidad entre los distintos sistemas y la accesibilidad de las personas con discapacidad.*

*Para ello, los colegios profesionales y, en su caso, los Consejos Generales y autonómicos podrán poner en marcha los mecanismos de coordinación y colaboración necesarios, inclusive con las corporaciones de otras profesiones.”*

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho precepto, tanto los colegios de abogados como el Consejo General de la Abogacía y los Consejos autonómicos pueden establecer mecanismos de coordinación en materia de quejas y reclamaciones aprobando al efecto un modelo de formulario para la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia, sin perjuicio de regular la presentación de quejas mediante otros medios diferentes

En virtud de todo lo expuesto, se formulan las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera** Los Colegios de Abogados deben disponer de un servicio de atención a los consumidores o usuarios que resuelvan las quejas o reclamaciones de consumidores y usuarios.

**Segunda** A través de la ventanilla única, los colegios deben ofrecer información, clara, inequívoca y gratuita sobre las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional.

**Tercera** Las hojas de reclamaciones, entendidas como modelos o formularios normalizados que pueden utilizar los consumidores y usuarios para poner de manifiesto su disconformidad con los servicios prestados por un colegiado forman parte de dicho servicio y deben ser facilitadas por los Colegios.

**Cuarta** Este deber puede entenderse cumplido con la incorporación de formularios de quejas en la ventanilla única, en el apartado de información de las vías de reclamación y los recursos que podrán interponerse en caso de conflicto entre el consumidor o usuario y un colegiado o el colegio profesional.

**Quinta** Los Colegios de Abogados deberán prever necesariamente la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia, sin perjuicio de la posibilidad de disponer adicionalmente, si lo estiman preciso, de otros sistemas de presentación de las quejas mediante escrito en el colegio correspondiente.

**Sexta** Tanto los colegios de abogados como el Consejo General de la Abogacía y los Consejos autonómicos pueden establecer mecanismos de coordinación en materia de quejas y reclamaciones aprobando al efecto un modelo de formulario para la presentación de quejas y reclamaciones por vía electrónica y a distancia.

**Séptima** Las Comunidades Autónomas carecen de competencia para determinar cómo deben ser las hojas de reclamaciones que los Colegios ponen a disposición de los consumidores y usuarios.