

**EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS “HOJAS DE QUEJAS Y
RECLAMACIONES” EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN
LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE
ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE
BALEARES**

Humberto Gosálbez Pequeño¹

Resumen:

En España las Leyes de Turismo de las Comunidades Autónomas reconocen el derecho del turista a reclamar contra la empresa turística y también la intervención de la Administración pública. Esta comunicación explica el derecho del turista a reclamar.

La legislación turística no es una regulación completa. Urge una regulación específica y actualizada del derecho a reclamar, la mediación y el arbitraje de la Administración pública turística, que proporcione seguridad jurídica a las empresas, a los consumidores y a las Administraciones públicas interventoras.

Palabras Clave: derecho a reclamar, Hoja de Quejas y Reclamaciones, mediación de la Administración pública

Abstract:

In Spain the Laws of Tourism of the Autonomous Communities recognize tourist right to claim against the tourist company and also public authorities intervening. This paper explains tourist right to claim.

Tourism legislation it is not a complete regulation. Urge a specific and complete regulation of the tourist right to claim, the mediation and the arbitration of public tourism authorities, to provide legal certainty for businesses, consumers and public authorities intervening.

Key words: right to claim, complaints sheet, mediation of public authorities

¹ Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba (ad1gopeh@uco.es)

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO DEL CONSUMIDOR/TURISTA A RECLAMAR EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EN LA LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA Y EN LA LEGISLACIÓN GENERAL DE DEFENSA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS.

En el ordenamiento jurídico español el derecho del usuario de los servicios turísticos a presentar una reclamación ante la empresa turística no está reconocido o previsto en una única ley o norma jurídica, sino en numerosas normas jurídicas, legales y reglamentarias, estatales y autonómicas, generales o especiales, etc.. Por una parte, el derecho a reclamar está previsto en las Leyes y los Decretos reguladores de las actividades o servicios turísticos, es decir, en la legislación turística, y también se prevé en las Leyes y los Decretos reguladores de los derechos esenciales de todos los consumidores o usuarios de bienes o servicios de consumo, incluidos, por tanto, los servicios o productos turísticos, esto es, en la legislación general de defensa de consumidores y usuarios; por otra parte, el derecho está reconocido tanto en las Leyes o los Decretos del Estado (legislación estatal o nacional) como en las Leyes o los Decretos de las Comunidades Autónomas (legislación regional o autonómica). Así, pues, no parece fácil conocer incluso cuál es la ley o la norma aplicable a las reclamaciones de los turistas.

1.1 Protección pública: legislativa, gubernativa-administrativa y judicial.

En España el primer reconocimiento jurídico de los derechos de los consumidores y usuarios (incluido el usuario de servicios turísticos) consta en la propia Constitución (CE), que en su art. 51 dispone un mandato a todos los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo-Administración pública y Judicial) para la protección de los consumidores y usuarios².

La protección jurídica de los consumidores y los usuarios encomendada a los poderes públicos por el art. 51 CE no se realiza siempre por las leyes administrativas o el Derecho público y la Administración pública, sino que, en gran parte el mandato constitucional se

² Ciertamente es, no obstante, que están reconocidos, no como un derecho fundamental del ciudadano-consumidor, sino como un "principio rector" que tiene una protección y un valor jurídico menor, conforme prescribe su art. 53.3: "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen."

International Journal of Scientific Management and Tourism, 2016, Vol. 2 N°4 pp 51-68, Gosálbez, H.: *EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS "HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES" EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE BALEARES* traduce en leyes que no prevén intervenciones administrativas, sino sólo técnicas y medios de Derecho privado, y por tanto, tutela o protección por el Poder Judicial (Jueces y Tribunales de la Jurisdicción civil y mercantil). Y en ocasiones, los intereses de los consumidores y usuarios también tienen, eventualmente, protección penal; es decir, las conductas lesivas de los consumidores son a veces delitos o faltas conforme al Código Penal, que incluso ha tipificado delitos que están configurados específicamente para la protección del consumidor; por tanto, la protección y su aplicación corresponde a los Jueces y Tribunales del orden jurisdiccional penal.

1.2 Protección legislativa eficaz: los procedimientos eficaces de reclamación en las leyes.

Centrándonos en el derecho de reclamación, conviene subrayar que el art. 51 de la Constitución española -norma jurídica, por cierto, y superior a cualquier otra y, además, fundamento de todo el ordenamiento jurídico español- ordena a los poderes públicos *proteger eficazmente* a los consumidores y usuarios: "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....."

Y precisamente, es esta explícita previsión de "procedimientos eficaces" la que exige, entre otros procedimientos protectores, un procedimiento adecuado de reclamación del consumidor/usuario frente a la empresa, esto es, una eficaz regulación del derecho a reclamar, que se ejerce primeramente a través de las llamada "Hoja de Queja y Reclamación".

1.3 Protección legislativa general y protecciones legislativas especiales: la legislación general de defensa de consumidores y usuarios y la legislación específica o sectorial (turística...)

Como ha subrayado la doctrina, "el art. 51.1 CE no impone que la defensa de los consumidores y usuarios se concrete en una sola Ley que precisamente tenga por exclusivo objeto establecer los medios de esa protección. Por el contrario,...se estaba pensando en alcanzar esta finalidad protectora a partir de diversas leyes que regularan los variados aspectos en los que estuvieran implicados los intereses de los consumidores". Porque estos intereses no sólo están en juego en el comercio interior (que es el único sector al que se refiere expresamente el art. 51 CE en su apartado 3), sino también en otras muchos sectores, de amplios contornos, como la sanidad, la ordenación de las entidades

de crédito, del turismo, de los productos industriales, del comercio exterior, de los seguros, de la vivienda, de los transportes, de la publicidad, de los servicios eléctricos, de los medicamentos, de la metrología (pesas y medidas), etc.. Así, es imposible tratar de establecer o circunscribir la defensa del consumidor y usuario en una sola ley de defensa del consumidor y usuario³.

Por ello, ha de recordarse que la ley general directamente dirigida a desarrollar el art. 51 CE -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 (TRLGDCU)- ofrece sólo un marco general que ha de ponerse en conexión y completarse con otras muchas leyes que son, en su conjunto, las que ofrecen el sistema de protección de los consumidores y usuarios en cada caso, en cada sector. Lo expresa con acierto el preámbulo del mismo TRLGDCU.

1.4 Protección legislativa nacional/estatal y protección legislativa regional/autonómica: Leyes estatal y autonómica (consumidores y usuarios) y Ley de la Comunidad Autónoma (turismo) en Andalucía.

Los Principios constitucionales más importantes del Estado Autonomico consagrado en la CE (art. 2: Unidad de la Nación española y Autonomía de sus regiones y nacionalidades) que reclaman una distribución o reparto de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC AA), que, en relación al derecho del turista a reclamar, se traducen en las siguientes Leyes protectoras:

- a) La citada ley nacional o estatal que es 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 (TRLGDCU), dictado por el Estado en virtud de sus competencias constitucionales sobre legislación civil y mercantil.

Pero también están las leyes de las CC AA -y en Andalucía la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (LGDCUA)- en virtud de la competencia autonómica “exclusiva” (reconocida, por ejemplo, en el artículo 18.1.6.^a de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) sobre defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y la

³ Vid. REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., *Manual de la Inspección de consumo*, INC, Madrid, 1998, p. 13.

legislación sobre defensa de la competencia, y de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado.

b) La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (LTA), por ser el turismo una competencia exclusiva de la CC AA, según se prevé en la misma Constitución (art. 148.1: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...18º) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”) y, por ello, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (y en similar sentido la generalidad de los demás Estatutos) atribuye a la CC AA la competencia exclusiva sobre turismo en su art. 71.

Se comprende así que el derecho del turista a reclamar esté regulado por la Comunidad Autónoma de Andalucía (y las demás CC AA), bien sea en su legislación general de defensa de consumidores y usuarios, bien sean en su legislación turística.

1.5 La protección “general” asumida por la Ley de Turismo de Andalucía: la ausencia de un régimen específico turístico del derecho de reclamación.

A pesar de que las Comunidades Autónomas pueden aprobar una regulación especial de defensa del usuario del servicio turístico y, en especial, del procedimiento eficaz de protección mediante el ejercicio del derecho a reclamar, no lo han hecho⁴, salvo Galicia y Baleares que mínimamente han reglamentado el régimen específico de las quejas y las reclamaciones de los usuarios de los servicios turísticos.

En efecto, centrándonos en el ámbito de la CC AA de Andalucía, cuando la propia LTA, en su art. 21, establece los derechos de los usuarios de los servicios turísticos –entre ellos, el derecho a reclamar (apartado j) del art. 21)- ya “recuerda”/admite la regulación general prevista en las Leyes de defensa de consumidores y usuarios: “A los efectos de esta Ley y sin perjuicio de lo establecido en la legislación sobre defensa y protección de los

⁴ Y ello a pesar de que precisamente los servicios turísticos ya se reglamentaron, estableciendo un régimen propio de reclamaciones de los usuarios, desde los años 30, como ha recordado BLANQUER CRIADO, D.: “Desde la perspectiva de la protección de los consumidores y usuarios, el sector turístico es un indiscutible pionero en la promulgación de normas tuitivas; ya en el año 1929, y mucho antes que en otros sectores de la economía, en el mundo turístico se implantaron ya medidas de protección del usuario; la Real Orden de 29 de enero de 1929, por la que se implantó el Libro de Reclamaciones en el sector de la hostelería, creó un instrumento para conocer y corregir las deficiencias en que eventualmente pudiesen incurrir las Empresas en aquél sector respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con los usuarios de los servicios. Esa exigencia se limitó en origen a los establecimientos hoteleros, pero el Decreto 321/1965, de 14 de enero, extendió esa obligación a las demás empresas y actividades turísticas...”. *Vid. Derecho del Turismo*, Tirant lo blanch, Valencia, 1999, pp. 358 y ss.

consumidores y usuarios u otra que resulte aplicable, las personas usuarias de servicios turísticos tendrán derecho a:...”

En segundo lugar, como se analizará más adelante, la LTA se limita a reconocer o proclamar el derecho del turista a reclamar, sin regularlo, desarrollarlo o disponer su contenido (cómo debe reclamar, dónde, cuándo..., qué consecuencias tiene su reclamación...). Y tampoco Andalucía ha aprobado un Decreto complementario de la LTA regulando específicamente el derecho del turista a reclamar o, más genéricamente, los derechos de los usuarios de los servicios turísticos.

Por tanto, en Andalucía (y en la generalidad de las CC AA) el derecho a reclamar frente a una empresa turística está regulado en su normativa general de defensa de consumidores y usuarios, concretamente en 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 ellas⁵, que desarrolla la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (LGDCUA).

2. LA LLAMADA “HOJA DE QUEJA Y RECLAMACIÓN”: CONCEPTO Y FUNCIONALIDAD EN ANDALUCÍA

El art. 21 LTA reconoce al turista el derecho a: “j) Formular quejas y reclamaciones y obtener información sobre el procedimiento de presentación de las mismas y su tratamiento”. Por tanto, la LTA dispone dos derechos concretos: 1- El mismo derecho a reclamar, esto es, el derecho a presentar/formular queja/reclamación; y 2.- El derecho a ser informado sobre cómo, cuándo, dónde quejarse o reclamar y su significado y efectos (“el procedimiento de presentación...y su tratamiento).

2.1 Derecho del usuario a formular la queja/reclamación y deber de la empresa turística de facilitarle la HQR: su previsión sucinta en la LTA.

La LTA prescribe el derecho del turista a reclamar y, consecuentemente, el deber de la empresa turística de entregarle el modelo oficial de esa reclamación llamado “Hoja de Quejas y Reclamaciones” (HQR). El artículo 24 LTA dispone: “Serán obligaciones generales de las empresas turísticas las siguientes:... h) Tener *a disposición y facilitar a*

⁵ Un análisis comparativo de las principales regulaciones autonómicas realizan REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M., *Capítulo V. Protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios*, en la obra colectiva «La defensa de los consumidores y usuarios», dirigida por M. Rebollo Puig y M. Izquierdo, Iustel, 2011, pp. 426-429.

International Journal of Scientific Management and Tourism, 2016, Vol. 2 N°4 pp 51-68, Gosálbez, H.: *EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS “HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES” EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE BALEARES las personas usuarias de servicios turísticos las hojas de quejas y reclamaciones oficiales en materia de consumo”*.

De esta forma, la LTA parece imponer al turista que pida a la empresa turística ese documento oficial para reclamar llamado HQR. Y también dispone que esta HQR será la prevista para los consumidores/usuarios, no previendo así una específica HOR turística ni un procedimiento o régimen turístico de HQR.

En suma, ese deber de la empresa a entregar al turista que pretenda reclamarle la llamada “Hoja de Queja y Reclamación”, así como los documentos precisos para efectuar la reclamación (factura, contrato, folletos, ...), está establecido en la normativa general de consumidores y usuarios -con la finalidad de garantizar al turista el ejercicio de sus derechos frente a las empresas- y no tiene un régimen especial en la legislación turística andaluza, por lo que el derecho del turista a formular quejas y reclamaciones contra empresas turísticas ubicadas en la CC AA se ejercerá conforme a lo previsto en la normativa general de defensa de consumidores y usuarios, concretamente en el Decreto andaluz 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.

2.2 Concepto y finalidad de la Reclamación y Queja.

Examinando ya el Decreto 72/2008, es necesario diferenciar lo que es una mera queja y lo que es una reclamación contra la empresa turística. El art. 2 del Decreto define a la queja como “la manifestación de desagrado efectuada por quien consume un bien o recibe un servicio, que considera insatisfactorio, dirigida hacia la persona física o jurídica que lo comercializa o presta, mostrando sólo disconformidad, sin efectuar reclamación alguna”. En cambio, la “reclamación” es la manifestación dirigida, por quien consume un bien o recibe un servicio, a la persona física o jurídica que lo comercializa o presta, en el que, de forma expresa o tácita, pide una restitución, reparación o indemnización, la rescisión de un contrato, anulación de una deuda o realización de una prestación a la que cree tener derecho, en relación con la solicitud de prestación de un bien o un servicio que considera insatisfactoriamente atendida”.

Por tanto, mientras que el turista que se limita a formular una queja no exige al empresario ninguna prestación concreta (devolución, total o parcial, del precio pagado por haberse prestado el servicio con inferior calidad a la pactada..., cumplimiento debido del contrato firmado y adecuada prestación del servicio contratado, indemnización por daños y perjuicios ocasionados por una defectuosa prestación del servicio contratado...), el que

formula la reclamación sí exige del empresario un hacer, dar... determinado. Mientras que la queja no obliga a la empresa a conceder al turista nada (pues “no pide nada para él”, sino sólo, por ejemplo, una mejor atención al cliente por haber sido lenta o poco cortés...) y, en consecuencia, puede ser atendida o no por la empresa, la reclamación sí obliga a la empresa a conceder lo que pide y reclama el turista, si es que efectivamente tiene el derecho a ello.

3. LAS OBLIGACIONES CONCRETAS DE LA EMPRESA TURÍSTICA EN RELACIÓN A LA HOJA DE QUEJA Y RECLAMACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

El Decreto especifica y desarrolla ese deber general de facilitar al turista el ejercicio de su derecho a reclamar.

3.1 La obligación de disponer de las Hojas de Quejas y Reclamaciones (HQR).

Su art. 3.1 prescribe el deber de las empresas que comercialicen bienes o presten servicios turísticos en la Comunidad Autónoma de Andalucía de tener las hojas de quejas y reclamaciones “en sus centros y establecimientos” a disposición de los usuarios que las soliciten. Y si incumple esta obligación legal serán sancionados por la Administración autonómica al haberse establecido en la LTA como una infracción administrativa grave (art. 71.23) y establecerse también en la LTA una sanción de multa por importe mínimo de 2.001 euros (art. 78.2).

Y las empresas deben tener las HOR en el modelo administrativo oficial reglamentariamente establecido y entregado por la Administración autonómica cuando inician su actividad. Así, se les entrega el llamado “Libro de Hojas de Quejas y Reclamaciones”, que se compone de numerosos ejemplares de HQR formalizados en el modelo oficial y numerados y sellados por la Administración autonómica. En concreto, cada ejemplar de “Hoja de Queja y Reclamación” está integrado por tres impresos autocalcables: el original, de color blanco, que será el que, en su caso, el usuario presente en la Administración, una copia de color rosa para el establecimiento, y otra de color verde para el usuario.

Ahora bien, estos impresos se han establecido con el fin de facilitar a los usuarios el ejercicio de su derecho de queja y reclamación, en la forma que seguidamente se expondrá. Por ello, el turista no está obligado legalmente a usarlos para formular la reclamación o queja, sino que también puede presentar su reclamación o queja sin usar ese impreso, aunque el escrito de reclamación/queja deberá contener los datos exigidos

International Journal of Scientific Management and Tourism, 2016, Vol. 2 N°4 pp 51-68, Gosálbez, H.: *EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS “HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES” EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE BALEARES* legalmente para su adecuada tramitación y resolución; y estos datos, claro está, sí están expresamente solicitados en el impreso de la Hoja de Reclamación. Así, pues, el usuario del servicio turístico tiene derecho a usar el modelo oficial de la HQR que consta en el establecimiento de la empresa turística, pero no está obligado a ello.

El mismo Decreto (arts. 3.5 y 8.1) prevé otras formas de presentación de las quejas o reclamaciones con el fin esencial de garantizar el ejercicio del derecho a reclamar cuando la empresa incumple esa obligación legal de tener a disposición del turista las HQR oficiales, por carecer de ella cuando se la pide el turista, pues éste puede formular y “remitir su queja o reclamación a través de cualquier medio que permita acreditar su recepción” (art. 8.1), usando, por ejemplo, los formularios y modelos de HQR que están a disposición de los usuarios “en la página web de la Consejería competente en materia de consumo” -actualmente, la Consejería de Salud- (art. 5.3) o en también en el Servicio de Consumo de cada una de las Delegaciones Territoriales (Provinciales) de la Consejería o en los órganos administrativos municipales competentes para asesorar a los consumidores y usuarios (las llamadas Oficinas Municipales de Información al Consumidor: OMIC)

3.2 La obligación de publicar la existencia de las HQR.

Además de tener las HQR en el establecimiento a disposición del turista, las empresas están obligadas también a anunciar que las tienen, debiendo publicarlo en su propio establecimiento en la forma que les impone el art. 4 del Decreto⁶. Y también el incumplimiento de esta obligación legal es una conducta sancionable según la LTA, al estar tipificada como infracción leve (art. 70.5) y tener prevista como sanción un apercibimiento o una multa administrativa de hasta 2.000 euros (art. 78.1).

3.3 La obligación de entregar la HOR.

El Decreto (art. 6.1 y 2) completa lo dispuesto en el art. 23.h) de la LTA, disponiendo varias obligaciones a la empresa:

⁶ “1. En todos los centros y establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto existirá, de modo permanente y perfectamente visible y legible, un cartel en el que se anuncie que existen hojas de quejas y reclamaciones a disposición de quienes las soliciten. El cartel se colocará en las zonas de entrada y, en su caso, de salida de los establecimientos o centros, así como en las zonas de atención a la clientela. En caso de existir varios locales, físicamente independientes, se colocará un cartel en cada uno de ellos. 2. El cartel, de acuerdo con el modelo establecido en el Anexo III, contendrá un formato mínimo DIN-A4 y el tamaño de las letras será como mínimo de 0,7 cm....”

- La empresa está obligada a entregar la HQR al cliente que la haya solicitado, aun cuando no haya contratado servicio alguno, no haya abonado parte del precio, no haya recibido prestación alguna de la empresa....
- La entrega debe efectuarse “en el mismo lugar en que se solicite o en el lugar identificado como de información o atención a la clientela, sin remitir a la persona reclamante a otras dependencias o a oficinas centrales distantes del lugar en que se han producido los hechos”. Pero en el caso de comercialización de bienes o prestación de servicios realizados fuera de los establecimientos o centros, las hojas de quejas y reclamaciones deberán entregarse en el lugar donde se produzca la prestación de los servicios, si así lo pide el turista (ejemplo: contratado un servicio de alojamiento, hasta que no se persona el turista en el establecimiento de alojamiento no aprecia el incumplimiento contractual, por lo que puede solicitar en ese momento y ese lugar la entrega de la HQR).
- La entrega ha de ser “inmediata y gratuita” y debe realizarla “cualquier persona empleada” en el establecimiento.

La negativa a entregar la HQR solicitada, aparte de ser una infracción administrativa grave (art. 71.23 de la LTA) sancionable con multa por importe mínimo de 2.001 euros (art. 70.2 de la LTA), legitima al turista a solicitar la presencia de los “agentes de la autoridad con competencia en materia de consumo o de las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes, a fin de que hagan constar la negativa” (art. 8.2 del Decreto).

3.4 La obligación de cumplimentar la HQR entregada.

Una vez entregada la HQR, el turista tiene el derecho de cumplimentarla en el mismo establecimiento, que es lo habitual; pero también puede decidir cumplimentarla en otro lugar y en otro momento (y así, poder redactarla con más tranquilidad y tiempo, consultando documentos, asesorándose por otras personas o incluso los funcionarios públicos de la OMIC o del Servicio de Consumo de la Delegación...).

En todo caso, hasta que el turista no haya cumplimentado la HQR, indicando sus datos personales, los hechos sucedidos, lo que pide a la empresa turística, cuantas alegaciones en apoyo de su pretensión estime oportuno hacer y su firma (art. 6.3 del Decreto) y no se la entregue al personal del establecimiento empresarial, la empresa no está obligada a cumplimentar la parte de la HQR a la que está obligada (sus datos identificativos, versión de los hechos, alegaciones que considere, y firma que, por cierto, no supone aceptación

International Journal of Scientific Management and Tourism, 2016, Vol. 2 Nº4 pp 51-68, Gosálbez, H.: *EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS “HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES” EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE BALEARES* de los hechos o alegaciones del turista reclamante, sino sólo un “acuse de recibo” de la HQR formulada por el turista: art. 6.3).

3.5 La obligación de entregar la HOR cumplimentada por ambas partes.

Dado que son tres los impresos autocalcables de cada HQR (o tres han de ser los ejemplares entregados por el reclamante para la cumplimentación y firma de la empresa), el Decreto prescribe la obligación empresarial de recepcionar las tres copias cumplimentadas de la HOR y seguidamente entregar al turista las dos copias destinadas al turista y a la Administración (art. 6.4 y 5). Si la empresa se niega a recepcionar la HQR o a entregarle esas dos copias/ejemplares, el turista está habilitado legalmente a requerir la asistencia de los agentes de la autoridad para que acrediten ese incumplimiento empresarial de la legalidad.

3.6 La obligación de contestar en plazo la reclamación.

Presentada así la HQR en el establecimiento turístico, la empresa debe responder al reclamante “de manera que quede constancia, mediante escrito razonado, en el plazo máximo de diez días hábiles”, contados desde el siguiente a la fecha de recepción de la reclamación o queja (art. 7 del Decreto).

4. LA MEDIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CONSUMO EN ANDALUCÍA

4.1 Justificación y presupuestos.

La LTA, congruentemente con las finalidades públicas justificativas del mismo régimen jurídico de defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de los servicios turísticos, prevé la existencia de órganos administrativos competentes en garantía de41 ejercicio del derecho a reclamar; su art. 27.1 así lo prescribe: “Con el fin de informar y proteger en sus derechos a las personas usuarias de los servicios turísticos, se crea la Unidad para la Asistencia al Turista...”. Pero estos órganos administrativos, aparte de tener la función de informar y asesorar a los usuarios sobre sus derechos frente a las empresas turísticas⁷, tienen también la función de mediar en el conflicto de la empresa y el turista.

⁷ El art. 27.2 LTA dispone que compete a la Unidad para la Asistencia al Turista “informar sobre los derechos que asisten a las personas usuarias de servicios turísticos y sobre la forma de presentar quejas y reclamaciones para hacerlos efectivos”.

Ahora bien, esta actuación administrativa de mediación sólo tiene lugar si la empresa no responde al turista -que ha presentado la HQR- dentro del plazo máximo establecido de 10 días o si, habiendo respondido, la respuesta empresarial no satisface al turista reclamante. Es decir, el Decreto prevé la intervención de la Administración andaluza, imponiendo al turista la presentación de la reclamación ante la propia empresa turística para que ésta la valore y a la empresa el deber de contestar expresamente la reclamación, propiciando así durante ese plazo de diez días una resolución voluntaria del conflicto que afecta a los dos sujetos privados⁸; será en este caso una resolución extrajudicial y extraadministrativa, una resolución meramente bilateral y sin intervención alguna de un tercero (juez o Administración), ya sea por haber asumido ahora la empresa toda la pretensión del turista o haberla aceptado en parte y luego aceptar esta resolución parcial el reclamante, que evita, no sólo una intervención administrativa de mediación entre las partes, sino también un litigio judicial iniciado por la presentación de una demanda del turista ante los jueces civiles. En definitiva, el Decreto prevé la intervención mediadora de la Administración cuando se haya intentado y haya fracasado una resolución del conflicto meramente bilateral y sin intervención alguna de un tercero (juez o Administración).

4.2 Concepto de actividad administrativa mediadora.

Con la mediación la Administración pública no resuelve el conflicto suscitado entre el turista y la empresa turística, sino que tan sólo intenta resolverlo formulando y presentando a ambas partes una propuesta de resolución del litigio⁹. La propuesta

⁸ Así lo dispone el art. 9: “1. Transcurrido el plazo establecido en el artículo 7 sin recibir contestación o no estando de acuerdo con la misma, la persona consumidora o usuaria podrá remitir el ejemplar para la Administración de la hoja de quejas y reclamaciones y, en su caso, el escrito de contestación de la parte reclamada, a las Oficinas de Información al Consumidor o a las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de consumo, a su elección, para su correspondiente tramitación, sin perjuicio de su presentación en cualquiera de los registros contemplados 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. Junto con la hoja de quejas y reclamaciones, la parte reclamante remitirá también la factura o justificante de pago, el contrato, los folletos informativos, el documento de garantía y cuantas pruebas o documentos sirvan para facilitar la valoración de los hechos. Toda la documentación podrá presentarse en copia simple, con la obligación de la parte reclamante de conservar los originales para el caso de que los órganos que tramiten la queja o reclamación los requieran para su cotejo.”

⁹ Ha de recordarse que, además de la mediación, el ordenamiento jurídico prevé también otros medios extrajudiciales de resolución de conflictos entre consumidores/usuarios y empresarios: la conciliación y el arbitraje, integrando así los llamados *Alternative Dispute Resolutions* (ADR). Las diferencias y las interrelaciones entre ellos en el sector turístico han sido resaltadas por TORRES LANA, J.A.. *Vid.* Arbitraje turístico y su relación con otros medios alternativos de resolución de conflictos, en *Autorregulación y solución de conflictos en el ámbito del turismo*, coordinada por María Nélica Tur Faúndez, ed. Colex, Madrid, 2014, pp. 55-78. Y más recientemente, examinando la incidencia de la Directiva 2013/11/UE del

International Journal of Scientific Management and Tourism, 2016, Vol. 2 Nº4 pp 51-68, Gosálbez, H.: *EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS "HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES" EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE BALEARES* administrativa no pone fin al conflicto, esto es, la Administración no dirime o resuelve el litigio entre empresa y consumidor/usuario; la resolución del conflicto sólo se realizará cuando las dos partes acepten la propuesta de solución que les ha presentado la Administración después de oírles y valorar así sus respectivas alegaciones a los hechos controvertidos. La empresa y el usuario no están obligados a aceptar la propuesta administrativa, y pueden, por tanto, aceptarla o rechazarla o también asumirla introduciendo modificaciones consensuadas por ambas partes.

4.3 Órganos administrativos mediadores.

En la LTA se reconoce expresamente el derecho del usuario de los servicios turísticos a “Acudir a un sistema de mediación en materia de turismo a través de mecanismos de naturaleza arbitral” (art. 21.k). Es más, esta Ley crea una unidad administrativa específica de defensa de los derechos de los turistas en el art. 27: la llamada Unidad para la Asistencia al Turista. Y será esta unidad administrativa la competente para ejercer, no sólo la labor de informar de los derechos que asisten a las personas usuarias de servicios turísticos y la forma de presentar quejas y reclamaciones para hacerlos efectivos, sino también la función de mediación entre turistas y empresas del sector (“intervenir para la solución de conflictos entre las personas usuarias y prestadores de servicios cuando sea requerido para ello por las partes afectadas”, dice el art. 27.2).

No obstante, aún no está constituida y en funcionamiento estas unidades administrativas específicas (art. 27.3 LTA), por lo que mientras tanto la actividad de mediación la realizarán los órganos administrativos mediadores en los conflictos de cualquier consumidor/usuario con cualquier empresario/profesional en la CC AA, esto es, lasOMIC de los Ayuntamientos, los Servicios de Consumo de las Delegaciones Territoriales (Provinciales) de la Consejería con competencias en materia de defensa general de consumidores y usuarios¹⁰. Además, el procedimiento de esa actividad administrativa

Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y el Reglamento nº 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo, SERRANO CAÑAS, J.M., ha recordado implícitamente la difícil delimitación entre la conciliación y la mediación, por cuanto parece “unificar” o refundir estos dos medios en uno llamado “mediación-conciliación”. *Vid. El sistema comunitario de arbitraje de consumo turístico*, en prensa.

¹⁰ Aparte de este procedimiento de mediación realizado por órganos administrativos insertos en la estructura jerárquica de las Administraciones públicas autonómica o locales, el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, prevé en su art. 38 una mediación instrumental y previa al arbitraje de consumo, que realizarán las llamadas Juntas Arbitrales de Consumo una vez iniciado el procedimiento administrativo del arbitraje. *Vid. OROZCO PARDO, G. (La mediación en los conflictos de consumo*, Tirant lo Blanch, 2011, pp y BUJOSA BADELL, L., El arbitraje de consumo, *Revista jurídica*

mediadora se realizará como lo establece el Decreto 72/2008, al ser ésta una norma de carácter general para todos los consumidores en Andalucía¹¹, y aplicarse en los términos previstos en su art. 1.2: “Este Decreto es de obligado cumplimiento para todas las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, titulares de establecimientos y centros que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de que las personas consumidoras o usuarias puedan optar por los sistemas de quejas, reclamaciones o mecanismos análogos regulados en la normativa sectorial”.

4.4 El desarrollo de la mediación.

El procedimiento de la mediación administrativa es un procedimiento administrativo que va a tramitar y resolver, pues, la Administración; y es un procedimiento administrativo iniciado a solicitud del interesado (y no de oficio por decisión administrativa); en concreto, se inicia por el consumidor/usuario presentando la copia de la HQR y los demás documentos antes indicados. Y el consumidor tiene el derecho de elegir entre las dos Administraciones competentes para mediar (la municipal y la autonómica): “Serán competentes para tramitar las quejas y reclamaciones, a elección de la persona consumidora o usuaria, tanto la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de consumo como la Oficina de Información al Consumidor, correspondientes al domicilio de la misma” (art. 14.1).

En todo caso, presentada así la “solicitud” de mediación administrativa, “en el plazo de diez días hábiles desde la recepción, la autoridad competente en materia de consumo acusará recibo a la parte reclamante. El cómputo de dicho plazo comenzará el día siguiente a aquél en el que la queja o reclamación tenga entrada en el registro del órgano competente para tramitarla” (art. 9.2).

Y 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

de Castilla y León nº 29, monográfico Arbitraje y Mediación. Problemas Actuales, Retos y Oportunidades, Coordinado por Alberto Dorrego de Carlos, 2013, pp. 160 y ss.

¹¹ Más recientemente, es preciso resaltar el Decreto catalán 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo. *Vid.* VILALTA NICUESA, A.E., Las reclamaciones de consumo en Cataluña y el sistema de mediación institucional (Análisis del Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo, a la luz de la normativa comunitaria y estatal), *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 4, 2014, pp 6 y ss.

International Journal of Scientific Management and Tourism, 2016, Vol. 2 N°4 pp 51-68, Gosálbez, H.: *EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR: LAS “HOJAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES” EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA, EN ESPECIAL EN LA LEGISLACIÓN DE DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES DE ANDALUCÍA Y EN LA NORMATIVA TURÍSTICA DE GALICIA Y DE BALEARES* que, si no lo hiciese, se procederá al archivo de las actuaciones.

Una vez efectuada, en su caso, la subsanación correspondiente, el órgano que se encuentre tramitando la reclamación comenzará su actuación mediadora. Primero, al ser la mediación un sistema voluntario de resolución de conflictos, es necesario que ambas partes acepten previamente someterse a la mediación administrativa. Por ello, si las partes no han aceptado expresamente en la hoja de quejas y reclamaciones la posible mediación, el órgano administrativo se la propondrá a la empresa, que tendrá un plazo de diez días desde el siguiente a la notificación en la que se ofrecían los medios de resolución extrajudicial del conflicto para aceptar la mediación. Dos situaciones pueden tener lugar.

La primera: Si la parte reclamada no acepta la realización de la mediación o si no contesta al ofrecimiento administrativo en ese plazo, entendiéndose así que rechaza tácitamente la mediación propuesta, el órgano administrativo que esté tramitando la reclamación comunicará a la parte reclamante la negativa de la empresa a aceptar esta 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 (incluida la vía del Sistema Arbitral de Consumo), y declarando el archivo del expediente administrativo.

Y la segunda, en cambio, sí conduce a la realización de la mediación administrativa, porque, aceptada la mediación por la empresa, comienza ésta cuando el órgano administrativo, tras estudiar el caso, “considera que existe una solución acorde con el ordenamiento jurídico que pueda satisfacer a ambas partes”, y “contactará con ellas ofreciéndosela”. Si ese intento de solución resultase infructuoso, declarará terminado el procedimiento y el archivo del expediente administrativo. Y también terminará el procedimiento cuando las partes aceptan la propuesta administrativa, el reclamante manifiesta su desistimiento de la reclamación, o se produce un acuerdo directo entre ambas partes con una solución distinta a la propuesta.

5. EL DERECHO DEL TURISTA A RECLAMAR EN LA LEGISLACIÓN TURÍSTICA. LA ESPECIAL INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS TURÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE GALICIA Y BALEARES

Como ya se indicado, las dos únicas Comunidades Autónomas que han dispuesto un régimen específico del derecho a reclamar de los usuarios de los servicios turísticos han sido Galicia y Baleares. Y lo han establecido reglamentariamente, desarrollando el

derecho del turista reconocido en sus respectivas Leyes de Turismo.

5.1 El Decreto 4/2007, de 2 de febrero, de las Illes Balears para la tramitación de quejas de los usuarios de los servicios turísticos

El Preámbulo de la norma es suficientemente ilustrativo de la justificación de una regulación específica y propia de las reclamaciones en el sector turístico, y no es otra que la posición de mayor inferioridad del turista respecto de la propia de la generalidad de los consumidores¹². En todo caso, las principales singularidades del régimen balear son las siguientes.

En primer lugar, el Decreto impone que el modelo de HQR –y también el preceptivo cartel anunciador de su tenencia- esté redactado en cinco idiomas. Su art. 3.4 así lo dispone: “En cada establecimiento se ha de anunciar, de manera visible e inequívoca, expresada en catalán, castellano, francés, inglés y alemán, que hay hojas de quejas a disposición de los clientes. En el mismo anuncio debe constar, en la misma forma visible e inequívoca y en los mismos idiomas utilizados, el plazo establecido por el artículo 5 de este Decreto para formular las quejas”. Y, coherentemente con esta preceptiva pluralidad a favor del turista reclamante, el art. 4 admite que las quejas se formulen en cualquiera de esos mismos idiomas, así como “en el idioma propio de la persona reclamante”. Es más, “si fuera necesario, la Consejería de Turismo o los consejos insulares, según atribución de competencias, pueden encargar la traducción privada”¹³.

La segunda especialidad que presenta el Decreto balear es aún más relevante: La empresa no tiene obligación legal de responder al turista que ha presentado la HQR. En cambio, el art. 5 del Decreto sí establece el deber del usuario reclamante de enviar el original de la HQR dentro del plazo de tres meses, “contadores desde la fecha en que se produjeron los hechos que motivan la queja” al órgano administrativo turístico competente (la Consejería de Turismo de las Islas Baleares, en el supuesto de Mallorca, o a los consejos insulares correspondientes, en los casos de Menorca y de Eivissa y Formentera: art. 5.3).

¹² “... Los usuarios de servicios turísticos son considerados por la Ley 1/1998, de 10 de marzo, del Estatuto de los consumidores y usuarios de las Islas Baleares, como consumidores en sentido técnico, pero esta consideración debe matizarse y se ha de añadir que se trata de consumidores particularmente necesitados de protección. En efecto, los usuarios de servicios turísticos añaden a su condición de consumidores o usuarios normales la de alguien que se encuentra fuera del entorno o hábitat que conoce y domina....”

¹³ Y añade: “Las traducciones oficiales o realizadas por traductores intérpretes jurados sólo se deben hacer a instancia de la persona reclamante y a su cargo.”

La tercera novedad es el mismo procedimiento administrativo que así se inicia por la Administración autonómica turística, un procedimiento que en modo alguno es de mediación, sino de “comprobación de los hechos”, disponiéndose en su art. 7 los trámites de: a.- acuerdo de recepción en diez días con traslado a la empresa, “ si la comprobación previa de los hechos que han originado la queja justifica este traslado”, pues de lo contrario y motivadamente, “se debe proceder al archivo de las actuaciones con notificación a la persona que ha hecho la queja”; b.- la empresa tiene un plazo máximo de alegaciones de tres meses; y c.- la Consejería de Turismo o el consejo insular competente podrá iniciar el expediente sancionador correspondiente¹⁴ o, en su caso, acordar el archivo de las actuaciones.

5.2 El Decreto 148/2013, de 12 de septiembre, de Galicia por el que se regulan el libro de visitas de la inspección turística y las hojas de reclamaciones de turismo

Aparte de la debida anunciación y disposición de la HQR en cuatro idiomas (español, gallego, inglés y francés), la primera especialidad de esta normativa autonómica reside en el deber legal del empresario de, a efectos de asegurar la entrega inmediata de las hojas, turísticas “impartir a las personas empleadas las instrucciones e indicaciones necesarias para que tal entrega tenga lugar con dicho carácter inmediato, no siendo excusa admisible para su no entrega ignorar su paradero o supeditarla a la presencia de la persona encargada del establecimiento”. Eso sí, el art. 10 del Decreto exonera el deber de entrega “por causa de fuerza mayor que deberá probar la entidad reclamada”.

Tampoco en esta normativa turística se establece la obligación empresarial de responder al usuario que ha formulado la HQR. Pero el Decreto sí establece el deber del usuario reclamante de enviar el original de la HQR dentro del plazo de dos meses, desde la fecha en que se produjeron los hechos a la Agencia de Turismo de Galicia (art. 11.3). Y la tercera novedad también reside en el procedimiento administrativo, que no es de mediación, pero tampoco parecer ser un mero procedimiento de “comprobación de los hechos”.

¹⁴ Sobre el régimen sancionador en el sector turístico de cada CC AA, considerando la ausencia de reglamentación sancionadora específicamente turística, véase GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., *El Derecho sancionador turístico en Andalucía, Congreso Universitario Internacional Turismo en Andalucía y Norte de Marruecos: nuevos retos, nuevas propuestas*, Conecturmed, Málaga, 2013, pp. 179-191.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2015), *Retos y perspectivas de los sistemas de reclamación de los consumidores*, ADICAE, Zaragoza.
- Blanquer Criado, D. (1999), *Derecho del Turismo*, Tirant lo blanch, Valencia
- Bujosa Badell, L. (2013), El arbitraje de consumo, *Revista jurídica de Castilla y León* nº 29, monográfico Arbitraje y Mediación. Problemas Actuales, Retos y Oportunidades, Coordinado por Alberto Dorrego de Carlos
- Gosálbez Pequeño, H. (2013), El Derecho sancionador turístico en Andalucía, *Congreso Universitario Internacional Turismo en Andalucía y Norte de Marruecos: nuevos retos, nuevas propuestas*, Conecturmed, Málaga.
- Orozco Pardo, G. (2011), *La mediación en los conflictos de consumo*, Tirant lo Blanch
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M. (1998), *Manual de la Inspección de consumo*, INC, Madrid
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M. (2011), *Capítulo V. Protección de los legítimos intereses económicos de los consumidores y usuarios*, en la obra colectiva «La defensa de los consumidores y usuarios», dirigida por M. Rebollo Puig y M. Izquierdo, Iustel, Madrid.
- Serrano Cañas, J.M. (2016), *El sistema comunitario de arbitraje de consumo turístico*, en prensa.
- Vilalta Nicuesa, A.E. (2014) Las reclamaciones de consumo en Cataluña y el sistema de mediación institucional (Análisis del Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo, a la luz de la normativa comunitaria y estatal), *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 4, 2014.