

Colegios profesionales y protección del consumidor (a propósito de la reforma de la Ley de Colegios Profesionales por la Ley Ómnibus)

Manuel Jesús Marín López*
Profesor Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo**
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha: febrero de 2010

1. Introducción.

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, conocida como Ley Ómnibus, introduce, como su propio nombre indica, numerosas reformas en diferentes normas de nuestro derecho, con el fin de adecuarlas a los principios establecidas por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Ambas leyes suponen la adaptación parcial 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.

Una de las leyes que ha sido afectada por la Ley Ómnibus ha sido la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales (en adelante, LCP). El art. 5 de la Ley 25/2009 da nueva redacción a los arts. 1.3, 2.4, 3, 5.a) y q) LCP, y añade otros nuevos preceptos, en concreto los arts. 2.5, 2.6, 5.u), 10 a 15, y Disp. Adic. 3ª a 5ª.

En esta Nota van a analizarse las modificaciones que ha sufrido la LCP con fines claramente *consumeristas*, dictadas, por tanto, con la intención de tutelar la protección del consumidor en su relación con los colegios profesionales.

2. La protección de los intereses de los consumidores como un fin de los Colegios Profesionales.

El art. 1.3 LCP, que es el que establece los fines esenciales de los colegios profesionales, ha sido reformado. Además de repetir algunos de los fines que ya venían fijados en la redacción anterior (la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación

* Manuel.Marin@uclm.es; www.uclm.es/profesorado/mjmarin

** www.uclm.es/centro/cesco



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

obligatoria, y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados), añade ahora, como un nuevo fin, “la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”. En parecidos términos se expresa el art. 5.a) LCP, en la nueva redacción dada por la Ley 25/2009, cuando atribuye a los colegios profesionales “cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”.

El establecimiento de este nuevo fin debe calificarse, al menos, como curioso. Tradicionalmente uno de los fines más importantes de los colegios profesionales ha sido, y sigue siendo, el de la defensa de los intereses profesionales de los colegiados en el ámbito que les es más característico, esto es, precisamente con ocasión del ejercicio profesional. Ahora, sin embargo, se pretende también extender la protección a los consumidores que han celebrado contratos con los colegiados. A mi juicio, sin embargo, esta pretendida protección de los consumidores no es sino una simple *declaración programática*, que se plasma en un nuevo “Servicio de atención a los consumidores”, regulado en el art. 12 LCP, que funciona como un simple canalizador de reclamaciones que, en el mejor de los casos, permitirá a los órganos colegiales competentes instruir los oportunos expedientes informativos o disciplinarios, pero que no supondrá la reparación del interés contractual del consumidor.

3. El Servicio de atención a los consumidores de los Colegios Profesionales.

El nuevo art. 12 lleva por título “Servicio de atención a los colegiados y a los consumidores o usuarios”. Como su propia rúbrica indica, contempla esta norma dos materias diferentes, y que probablemente hubieran aconsejado su regulación en preceptos distintos: las quejas o reclamaciones presentadas por los colegiados (ya sea frente al propio colegio, ya sea frente a otros colegiados), y las planteadas por los consumidores o usuarios (expresión esta última, “consumidores o usuarios”, que desdichadamente se repite en todo el articulado).

Son varios los aspectos regulados de este Servicio de atención a los consumidores, y muchas las incertidumbres que el mismo plantea.

Carácter necesario del Servicio. Conforme al art. 12.2 LCP, “los Colegios Profesionales *dispondrán* de un servicio de atención a los consumidores o usuarios”. No se trata, por tanto, de un Servicio facultativo, sino que éste tiene carácter obligatorio, de modo que todos los Colegios Profesionales deben disponer del mismo.

Fecha de entrada en funcionamiento del Servicio. La propia expresión utilizada en el art. 12.2 LCP (“dispondrán”) permite entender que este Servicio no entra en funcionamiento con la entrada en vigor de la Ley Ómnibus (el 27 de diciembre de 2009, según su Disp. Final 5ª). A la misma conclusión parece llegarse tras la lectura del art. 12.4 LCP, que remite a una futura “regulación de este servicio”. En todo caso, la cuestión está expresamente resuelta en la Disp. Transitoria 5ª.2 de la Ley 25/2009, que concede a los colegios profesionales un plazo máximo de seis meses desde la entrada en



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

vigor de la Ley (la fecha límite es, por tanto, el 27 de junio de 2010) para tener en funcionamiento el Servicio de atención a los consumidores.

Quejas y reclamaciones. Los consumidores podrán presentar a este Servicio sus “quejas y reclamaciones”. El art. 12 LCP se refiere siempre, de manera conjunta, a quejas y reclamaciones. No se formula en la norma una distinción entre ambos conceptos. Conforme a una primera interpretación, cabría sostener que una “queja” es una manifestación del disgusto por el trato recibido o por el comportamiento del profesional colegiado, pero sin contener ningún tipo de petición; mientras que la “reclamación” sí contiene una petición sobre la que, por tanto, el Servicio ha de pronunciarse. Sin embargo, el art. 11.1.d) LCP se refiere a que el Servicio ha de pronunciarse sobre “los motivos de estimación o desestimación de la queja o reclamación”, de donde resulta que tanto uno como otra precisan de una respuesta positiva o negativa, lo que viene a diluir la distinción entre ambas.

Objeto de la queja o reclamación. Las quejas y reclamaciones han de ir “referidas a la actividad colegial o profesional de los colegiados” (art. 12.2 LCP). La alusión a las reclamaciones derivadas de la actividad profesional del colegiado se entiende con facilidad; por ejemplo, abogado que cobra unas minutas excesivas a su cliente, y éste reclama por ello al colegio profesional; o arquitecto que visa un proyecto de obra fijando una cuantía elevadísima. Más difícil es entender qué se entiende por reclamaciones derivadas de su “actividad colegial”. Pues no parece fácil encontrar casos en los que el consumidor se queje o reclame por un comportamiento de un profesional en cuanto colegiado, y no en cuanto profesional. En cualquier caso, y con independencia del alcance interpretativo que haya de darse a esta expresión, parece que el consumidor podrá “denunciar” ante el colegio a cualquier profesional colegiado, sea por la razón que sea, siempre que esa queja o reclamación tengan que ver con su actividad colegial o profesional.

Sujetos legitimados para presentar quejas o reclamaciones. Podrá presentarla cualquier consumidor o usuario que contrate los servicios profesionales de un colegiado (art. 12.2 LCP). También, las asociaciones y organizaciones de consumidores y usuarios que actúen en representación de ese consumidor o en defensa de sus intereses (art. 12.2 LCP). Aunque la interpretación de la expresión “en defensa de sus intereses” es equívoca, pues puede referirse tanto a los intereses del consumidor como de la propia asociación, ha de optarse por el primer entendimiento, de modo que sólo puede interponer una queja o reclamación una asociación u organización de consumidores (cooperativa) cuando uno de sus asociados ha celebrado un contrato con un profesional colegiado, y además la asociación actúa en representación de ese asociado. Conforme a esta interpretación, una asociación de consumidores no puede *en su propio interés* interponer una queja o reclamación. Tampoco podrá hacerlo un consumidor a título individual si no ha contratado con un profesional colegiado. Esta limitación respecto a los sujetos que pueden interponer reclamaciones no convence, pues si la queja o reclamación funciona como una suerte de “denuncia” de la mala conducta profesional de un colegiado, y carece de consecuencias jurídico-privadas, sería más útil para el sistema que cualquier persona pudiera presentarla, activando así el mecanismo de inspección y control del propio colegio profesional.



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

subjetiva respecto a l

Formas de presentar una queja o reclamación. Podrá presentarse personalmente en la propia sede física del colegio profesional. Además, también se podrá presentar por vía electrónica y a distancia (art. 12.4 LCP). Repárese en que la página web del colegio oficial, a través de la ventanilla única, deberá informar de las “vías de reclamación” de que dispone el consumidor [art. 10.2.c) LCP].

Tramitación y resolución de la queja o reclamación. Una vez recibida la queja o reclamación, el Servicio de atención a los consumidores la tramitará necesariamente, y la resolverá (art. 12.2 LCP). Nada más indica la LCP sobre cómo ha de realizarse esta tramitación, y cuándo ha de resolverse. Se supone que éstos y otros extremos del Servicio tendrán que ser regulados por el colegio profesional, en sus estatutos.

Contenido de la resolución del Servicio. Sobre este punto la LCP es poco claro, o más exactamente, bastante confusa. Según el art. 11.1.d) LCP, las quejas y reclamaciones deben ser estimadas o desestimadas, y los motivos que conduzcan a una u otra solución deberán constar en la Memoria Anual que deben elaborar las organizaciones colegiales. Sin embargo, el art. 12.3 LCP se pronuncia sobre este mismo asunto en otros términos, pues dispone que el Servicio resolverá de alguno de estos modos: “bien informando sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos, bien remitiendo el expediente a los órganos colegiales competentes para instruir los oportunos expedientes informativo o disciplinarios, bien archivando o bien adoptando cualquier otra decisión conforme a derecho”

Como punto de partida, hay que afirmar que este Servicio no tiene competencia ni capacidad para resolver los conflictos entre particulares (profesional y consumidor) derivados de un incumplimiento de un contrato. Así, por ejemplo, el Servicio no puede dictar una resolución que obligue al abogado que cobró una minuta excesiva a devolver parte de ese dinero al cliente. Los colegios profesionales se limitan a ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial [art. 5.i) LCP], pero no pueden resolver, mediante una resolución, las discrepancias que puedan surgir entre profesional y consumidor sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los trabajos realizados por los colegiados en el ejercicio de su profesión. En consecuencia, y volviendo al ejemplo ya citado, ante la reclamación del consumidor que denuncia el cobro de una minuta excesiva, el Servicio no puede “estimar” o “desestimar” esa reclamación, como si se tratara de un juez o un árbitro. La respuesta a esa reclamación no puede ser, por tanto, estimatoria o desestimatoria, porque el Servicio (y el colegio profesional) carecen de esa potestad.

Parece, por tanto, que la resolución que dicte el Servicio ha de tener alguno de los cuatro posibles contenidos señalados en el art. 12.3 LCP. Dejando al margen la primera de ellas (remisión a la resolución extrajudicial del conflicto), de la que me ocuparé más adelante, y la última, que actúa a modo de coletilla de cierre, el Servicio puede actuar ante una queja o reclamación de dos modos: instruir el oportuno expediente, para que se diriman las responsabilidades disciplinarias, si es que existieran; o archivar. El Servicio



<http://www.uclm.es/centro/cesco/>

actuará de un modo u otro en función de la importancia o enjundia de la queja o reclamación.

Conforme a lo expuesto, el Servicio de atención a los consumidores constituye un mero instrumento de “denuncia” de las conductas o comportamientos de los colegiados que el consumidor hace llegar al colegio profesional para que éste ponga en marcha, si lo estima oportuno, su maquinaria disciplinaria.

4. El arbitraje entre el profesional colegiado y el consumidor como función de los Colegios Profesionales.

El art. 12.3 LCP permite que, tras la queja o reclamación del consumidor, el Servicio de atención a los consumidores del colegio oficial le informe “sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos”. Podría pensarse que la LCP, en su nueva redacción, configura este novedoso Servicio de atención a los consumidores como una entidad con facultades arbitrales, incentivando que las partes en conflicto (profesional colegiado y consumidor) resuelvan sus controversias jurídicas mediante este sistema extrajudicial de resolución de conflictos.

Pero nada de eso hay. Esta expresión del art. 12.3 LCP debe ponerse en relación con el art. 5.n) LCP, según el cual una de las funciones de los colegios profesionales es “resolver por laudo, a instancia de las partes interesadas, las discrepancias que puedan surgir sobre el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los trabajos realizados por los colegiados en el ejercicio de la profesión”. Por tanto, los colegios profesionales pueden realizar funciones arbitrales. Repárese en que el art. 14.1.a) de la Ley de Arbitraje (Ley 60/2003) dispone que las partes podrán encomendar la administración del arbitraje y la designación de los árbitros a corporaciones de derecho público que puedan desempeñar funciones arbitrales, según sus normas reguladoras”. Y que los colegios profesionales son corporaciones de derecho público (art. 1.1. LCP), y en sus normas reguladoras se permite que puedan realizar funciones arbitrales [art. 5.n) LCP].

Nada nuevo bajo el sol. Ante la queja o reclamación del consumidor, el Servicio de atención al consumidor le informará “sobre el sistema extrajudicial de resolución de conflictos”, esto es, sobre la posibilidad de que ese consumidor y el profesional colegiado con el que contrató resuelvan sus divergencias mediante el arbitraje general de la Ley de Arbitraje, siendo el arbitraje administrado por el propio colegio arbitral. Quizás hubiera sido interesante que la propia Ley obligara al Servicio a informar al consumidor de que existe un arbitraje especial en materia de consumo (el arbitraje de consumo), al que las partes pueden acudir voluntariamente, y que sin duda presenta más ventajas para ellas (también para el profesional) que el arbitraje ordinario.