

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una metodología armonizada para clasificar y notificar las reclamaciones y consultas de los consumidores

[COM(2009) 346 final]

(2010/C 339/05)

Ponente: **Jarosław MULEWICZ**

El 7 de julio de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una metodología armonizada para clasificar y notificar las reclamaciones y consultas de los consumidores

COM(2009) 346 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de enero de 2010.

En su 459º Pleno de los días 20 y 21 de enero de 2010 (sesión del 20 de enero de 2010), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 197 votos a favor, y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente y suscribe la propuesta de la Comisión.

1.2 En un principio y al menos durante los próximos años, el sistema propuesto debe ser de carácter facultativo.

1.3 Deberían minimizarse en la medida de lo posible los costes que deberán sufragar las organizaciones que notifiquen reclamaciones. El sistema debería tener una buena relación coste-eficacia.

1.4 Se apoya la propuesta de que la Comisión ponga un instrumento de tratamiento de datos a disposición de organizaciones terceras, lo que permitirá a las que carecen de sistemas sofisticados adoptar fácilmente el planteamiento armonizado propuesto.

1.5 A nivel sectorial, la Comisión podría fomentar la adopción de su metodología armonizada para la clasificación y notificación de las reclamaciones de los consumidores por parte de todos los organismos responsables de su gestión en los distintos sectores.

2. Introducción

2.1 La Comisión utiliza cinco indicadores clave para elaborar el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo. Se trata de una publicación anual, actualmente en su segunda edición, que tiene por objeto determinar qué partes del mercado interior no

funcionan bien para los consumidores. Uno de los cinco indicadores clave son las reclamaciones de los consumidores, es decir, las estadísticas relativas a estas reclamaciones. Los otros son los precios, la satisfacción, los cambios de proveedor y la seguridad. Por tanto, las estadísticas sobre las reclamaciones de los consumidores deberían considerarse como un instrumento macroeconómico y no como un mero análisis de las reclamaciones.

2.2 Esencialmente, la propuesta de la Comisión tiene por objeto registrar las reclamaciones y consultas de los consumidores en toda la UE sobre una base común y armonizada, utilizando los mismos descriptores, para que pueda crearse fácilmente una base de datos a escala europea, administrada por la DG SANCO de la Comisión. La Comisión financiará y mantendrá la base de datos y los equipos informáticos necesarios para almacenar y tratar los datos. La Comisión presenta un plan o marco común para clasificar y notificar las reclamaciones de los consumidores.

2.3 Las reclamaciones y consultas de los consumidores que se introducirán en la base de datos no incluirán las reclamaciones y consultas dirigidas directamente a los comerciantes, sino únicamente las presentadas por consumidores a organizaciones «terceras» tales como los organismos públicos, las autoridades reguladoras, las organizaciones de consumidores y otras organizaciones como, por ejemplo, los servicios de mediación y los organismos autorreguladores. La adopción de la base común para el registro será facultativa para todas las organizaciones interesadas, si bien cabe esperar de los organismos financiados por los gobiernos nacionales que se esfuercen por adoptarla lo antes posibles, siempre que dispongan de la financiación necesaria. La Comisión asistirá a las pequeñas organizaciones de consumidores que carecen de los recursos necesarios para elaborar la metodología armonizada, proporcionándoles programas informáticos y conocimientos técnicos.

2.4 Para elaborar esta propuesta, la Comisión no sólo ha realizado amplias consultas, sino que ha recurrido a un grupo de expertos.

2.5 La base de datos se utilizará para elaborar las futuras ediciones del Cuadro de Indicadores. Además, está concebida como un instrumento público, para que pueda ser consultada por organizaciones y particulares.

2.6 La propuesta tiene un objetivo principal, a saber, permitir que los datos relativos a las reclamaciones y consultas de los consumidores puedan utilizarse como indicador clave del funcionamiento del mercado interior y, con ello, acelerar las respuestas políticas a las disfunciones del mercado. Estas respuestas, a nivel nacional o europeo, podrían consistir en dirigir las medidas de aplicación a los sectores problemáticos o, llegado el caso, en un acto legislativo.

2.7 El objetivo no consiste, en modo alguno, en controlar:

- i. si las reclamaciones se han tramitado o resuelto de manera eficaz;
- ii. si las reclamaciones están justificadas.

2.8 Se ha previsto, con acierto, que la base de datos sea anónima. Por lo tanto, no podrán notificarse los datos personales de los consumidores individuales que presenten reclamaciones. Tampoco podrán notificarse los datos personales de los comerciantes que sean objeto de reclamaciones.

2.9 El sistema común y armonizado propuesto cuenta con tres secciones para el registro de datos:

- a) información general;
- b) información sectorial; e
- c) información sobre el tipo de reclamación.

2.10 Las secciones segunda y tercera constan de subcategorías denominadas «campos» y «niveles». Algunos de los datos relativos a las reclamaciones se clasifican como «recomendados» y el resto como «voluntarios». En lo que respecta a las consultas, todos los campos son «voluntarios». La distinción entre «recomendado» y «voluntario» tiene como finalidad:

- a) permitir a las organizaciones presentar datos armonizados en lo esencial (utilizando todos los campos «recomendados»);
- b) animar al mayor número posible de organizaciones a utilizar el mayor número posible de campos y niveles «voluntarios».

2.11 La propuesta se presenta en dos documentos, ambos con fecha de 7 de julio de 2009:

- (i) una Comunicación de la Comisión [COM(2009) 346 final];

- (ii) un proyecto de documento en el que se presenta la propuesta junto con los campos y niveles propuestos para la clasificación de las reclamaciones [SEC (2009) 949].

El proyecto de Recomendación de la Comisión no es definitivo y su contenido podrá modificarse durante el primer semestre de 2010. Sin embargo, no se modificarán ni las principales ideas ni la filosofía del documento.

3. Observaciones generales

3.1 Se hacen sugerencias adicionales en las siguientes observaciones.

3.1.1 Los costes de cumplimiento serán dispares aunque significativos para algunas organizaciones. A este respecto, los recursos disponibles variarán entre los Estados miembros y dentro de éstos. Existen diferencias considerables entre los actuales métodos de registro de reclamaciones de los organismos nacionales de los Estados miembros (al igual que entre otros organismos). Algunos disponen de sistemas menos sofisticados que el propuesto, mientras que otros tienen sistemas más sofisticados que, lógicamente, no querrán abandonar. Por lo general, la conformidad con el sistema armonizado resultará más onerosa para estos últimos. En lo que se refiere a la asistencia técnica o financiera, la Comisión no debería favorecer a ninguna organización local de registro de reclamaciones.

3.1.2 Cada campo adicional registrado representa un «coste» de dos formas posibles. En primer lugar, se requiere tiempo (y, por lo tanto, dinero) para que el receptor de una reclamación registre todos los datos facilitados por el reclamante. En segundo lugar, cuanto más información se solicita al consumidor, menos probable es que éste presente la reclamación.

3.1.3 El sistema armonizado utilizado debe ser lo más compatible posible con el mayor número posible de sistemas actualmente utilizados por los organismos nacionales. Hay que proporcionar instrucciones y directrices claras a todas las organizaciones que adopten este sistema para garantizar que las reclamaciones y las consultas se codifican de manera uniforme, independientemente de la metodología final que se elija.

3.1.4 Debería mantenerse al mínimo el número de campos «recomendados», lo que permitirá a las diferentes organizaciones integrarse con mayor facilidad a un nivel básico durante los primeros años de funcionamiento del sistema.

3.1.5 La propuesta parece cumplir los objetivos enumerados. La mayoría de las organizaciones terceras podrán notificar los campos «recomendados», probablemente sin grandes dificultades. Cabe esperar que estos campos «recomendados» proporcionen un valioso conjunto de datos de ámbito europeo. La base de datos ganará en calidad y utilidad a medida que las organizaciones terceras vayan registrando y notificando mediante nuevos campos y niveles «voluntarios».

3.1.6 A nivel sectorial, la Comisión podría fomentar la adopción de su metodología armonizada para la clasificación y notificación de las reclamaciones de los consumidores por parte de todos los organismos responsables de su gestión en los distintos sectores. FIN-NET, por ejemplo, podría agilizar el proceso en el sector de los servicios financieros, incluidas las compañías aseguradoras, y beneficiarse de un sistema armonizado de reclamaciones de consumidores. Esta red lleva a cabo una cooperación encaminada a facilitar a los consumidores la tramitación extrajudicial de reclamaciones en situaciones transfronterizas. Si el consumidor de un país mantiene un litigio con un proveedor de servicios financieros procedente de otro país, los miembros de FIN-NET pondrán al consumidor en contacto con el correspondiente sistema de reclamaciones por vía extrajudicial y le proporcionarán la información necesaria al respecto. Con vistas a una mayor eficacia de este sistema, un método común de clasificación y registro de las reclamaciones de los consumidores representa un importante paso adelante.

3.2 No obstante, seguirán variando la calidad y el número de datos notificados en los diferentes Estados miembros. Este extremo se tendrá en cuenta al analizarse los datos en cada edición anual del Cuadro de Indicadores. Lo más probable es que estas variaciones no lleguen jamás a eliminarse totalmente. Sin embargo, cabe esperar que al cabo de unos años un sistema armonizado de notificación se traduzca en una reducción de dichas variaciones.

3.3 La propuesta anima a los organismos participantes a notificar todos los microdatos de cada reclamación individual. Asimismo, la propuesta sugiere (en el párrafo 33 de la Comunicación de la Comisión) que el «nombre del comerciante» sea uno de los campos voluntarios. Esta propuesta no debería incluir, ni siquiera de forma voluntaria, la notificación del nombre o la identidad de un comerciante individual. Por lo tanto, se acoge con satisfacción y se suscribe firmemente la afirmación de la Comisión (en el párrafo 39) en el sentido de que no desea recibir, ni divulgar, los datos nominativos o que permitan la identificación de los comerciantes. Por consiguiente, el «nombre del comerciante» deberá suprimirse completamente de las listas de campos que deberán notificarse.

3.4 Uno de los campos de la sección de información general (nº 67) es la «venta a domicilio». De acuerdo con la propuesta de directiva sobre los derechos de los consumidores, esta expresión debería sustituirse por «venta fuera del establecimiento comercial».

3.5 En la sección de información sectorial propuesta (Sección B), se incluyen los siguientes establecimientos: museos, escuelas, hospitales, bibliotecas y servicios de correos. Sin embargo, muchos de estos servicios son de titularidad pública. Por ejemplo, los centros escolares pueden pertenecer a sociedades privadas pero son, en un número muy superior, de titularidad pública. El objetivo de la propuesta consiste en facilitar información sobre el funcionamiento del mercado interior y, con ello, acelerar las respuestas políticas a las disfunciones de los mercados. No tiene por objeto facilitar información sobre el funcionamiento de las entidades públicas. Por lo tanto, se plantea la cuestión de saber si procede notificar reclamaciones de consumidores cuando el proveedor es estatal. Una posible consecuencia de ello podría ser la presentación de un mayor número de reclamaciones sobre un servicio determinado (por ejemplo, el transporte ferroviario) en los países en los que el prestador es el Estado que en aquellos en los que el prestador es el sector privado.

3.6 Un aspecto importante de la propuesta es que la base de datos facilitará una información estadística mejorada, que se utilizará en el análisis publicado cada año en el Cuadro de Indicadores. La información utilizada debe ser actual. Además, toda la información utilizada en cada edición deberá referirse al mismo período de tiempo o, al menos, de modo aproximativo. Debe resultar fácil para el lector comprobar cuál es el período cubierto por las estadísticas incluidas en cada edición del Cuadro de Indicadores.

Por lo tanto:

- a) las organizaciones terceras deberán notificar los datos anualmente;
- b) debería establecerse un período de notificación anual (probablemente no superior a seis semanas) con una fecha límite clara; a falta de dicho período de notificación, debería al menos establecerse un plazo anual claro para la notificación de los datos;
- c) el período o plazo de notificación anual debería vincularse a la elaboración del Cuadro de Indicadores;
- d) a cada edición anual del propio Cuadro de Indicadores debería atribuirse un título que mencione el año correspondiente (por ejemplo, «Cuadro de Indicadores 2011»), en lugar de un mero número de edición como, por ejemplo, «2ª edición»;
- e) en cada edición del Cuadro de Indicadores debería indicarse el período durante el cual se recopilaron los datos.

3.7 El CESE alberga serias dudas sobre la recogida de datos. Inevitablemente, variará de forma significativa la exhaustividad y la exactitud de los datos notificados por diferentes organizaciones participantes y procedentes de diversos Estados miembros. Asimismo, el sistema de reclamación varía de un Estado miembro a otro. Una organización que recibe una reclamación y que, posteriormente, la transmite a una organización más apropiada puede suprimirla o no de su propia base de datos. Si no la suprime y ambas organizaciones notifican los datos a la Comisión, existe el riesgo de que la misma reclamación se notifique dos veces. Por lo tanto, cuando la Comisión publica datos en el Cuadro de Indicadores, debería explicar las limitaciones consabidas en relación con la exhaustividad y exactitud de los datos, incluido el riesgo de doble contabilización y falta de verificación. Más a largo plazo, la recopilación y verificación de los datos debería incumbir a una sola organización a nivel nacional.

3.8 Esta propuesta dará lugar a una notificación más eficaz y a una mayor comprensión del funcionamiento del mercado interior y sus disfunciones de cara a los consumidores. También es importante comprender las disfunciones que presentan los mercados para la actividad comercial, por ejemplo, en relación con los productos falsificados y las infracciones contra las leyes sobre propiedad intelectual en el sector industrial. Es poco probable que este tipo de información se facilite en las reclamaciones de los consumidores, si bien se trata de un problema que también debe abordarse. Asimismo, la Comisión debería dotarse de mecanismos eficaces que le permitan comprobar hasta qué punto el mercado interior está fallando a las empresas.

3.9 El CESE reconoce que las reclamaciones pueden ser un buen indicador de dónde residen los problemas de los consumidores. Sin embargo, la satisfacción del consumidor no puede medirse únicamente a través de la información correspondiente a estas reclamaciones. Existen diversos factores –motivación personal del demandante y actitud proactiva de la empresa, análisis de coste-beneficio especialmente en el caso de pequeñas pérdidas económicas, presión social, facilidad de acceso a los organismos

de reclamaciones, exposición mediática, etc.– que influyen en la decisión final del consumidor de presentar, o no, una reclamación. Además, el propio Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo utiliza cinco indicadores clave –reclamaciones, precios, satisfacción del consumidor, cambios de proveedor y seguridad– que han de analizarse en mayor profundidad para determinar qué mercados de consumo presentan disfunciones.

Bruselas, 20 de enero de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
