

INFORME CCUA Nº 27 /2008

A LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN

Sevilla a 25 de julio de 2008

INFORME DEL CONSEJO DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS DE ANDALUCÍA AL PROYECTO DE ORDEN DE DESARROLLO DE LA TRAMITACIÓN DEL SISTEMA DE HOJAS ELECTRÓNICAS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES ESTABLECIDAS 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 ELLAS

El Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, en ejercicio de la función que le reconoce el Decreto 58/2006 de 14 de marzo de 2006, ante la Consejería de Gobernación comparece y como mejor proceda,

EXPONE

Que por medio del presente escrito procedemos a evacuar informe respecto del Proyecto de Orden de desarrollo de la tramitación del sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones establecidas 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 ellas, y ello en base a las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA: Consideración General.

Este Consejo tiene que hacer una inicial valoración desde la necesidad de que se dote de regulación desarrollada al proceso electrónico de formulación y tramitación de la Hoja de Quejas y Reclamaciones, en el convencimiento de que la Sociedad de la Información y la implantación de las nuevas tecnologías de las comunicaciones exigen la articulación de procedimientos de esta índole que permitan hacer más cómoda y fluida la relación entre Administración, consumidores y usuario y prestadores de bienes y servicios. No obstante, este procedimiento necesario, al amparo de los principios de coordinación y eficacia que el art. 103 de nuestra Constitución impone a la actividad de la Administración, y en desarrollo de Decreto 72/2008, no puede provocar, de conformidad con el art. 4.b) de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la discriminación de los ciudadanos que se relacionen con la misma por medios no electrónicos.

De hecho, la realidad demuestra que a día de hoy, la mayoría de los ciudadanos carecen de firma digital, siendo la implantación de las nuevas tecnologías a ese nivel aún minoritaria. Por ello, el abordaje de este proyecto de Orden debe hacerse desde el convencimiento de que los sistemas de relación electrónico son, indudablemente, el futuro, pero presentan en este momento inconvenientes y aspectos manifiestamente mejorables, por lo que no nos pueden llevar a postergar anticipadamente los cauces de relación convencionales o no electrónicos como los mayoritariamente usados por los consumidores y usuarios, especialmente cuando se exigen excesivos requisitos al consumidor o usuario para el acceso al sistema.

Y ello es aún más relevante cuando la propia exigencia de contar con firma digital para el acceso a la posibilidad de usar el canal electrónico para la formulación de hojas de quejas y reclamaciones supone ya una limitación determinante para el común de la ciudadanía, imponiendo un requisito que, en la práctica puede inutilizar en origen el procedimiento previsto.

SEGUNDA: Consideración General.

Si bien consideramos necesario y pertinente desarrollar el Decreto 72/2008, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas, tenemos que manifestar una valoración negativa de la técnica jurídica empleada en la redacción del proyecto, en general insuficiente, poco clara y muy confusa, especialmente si consideramos que se orienta a consumidores y usuarios sin formación jurídica ni administrativa, a la vez que excesivamente escueta hasta el punto de que podemos decir que es más amplio, comprensible y pormenorizado el Decreto 72/2008 que pretende desarrollar que la supuesta Orden de desarrollo.

Como muestra de las deficiencias en la redacción podemos observar que reiteradamente se alude a la *“empresa titular de la actividad”* cuando por coherencia legislativa debiera hacerse a *“personas físicas o jurídicas titulares de establecimientos y centros que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía”*.

TERCERA: Al Preámbulo.

En el mismo debería aparecer expresamente el cumplimiento del trámite de audiencia al Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, trámite que por ser preceptivo debería venir reflejado en el texto, haciendo referencia al Decreto regulador de este Consejo, Decreto 58/2006 de 14 de marzo, y ello especialmente cuando el propio Consejo se encuentra adscrito a esta Consejería y las federaciones que lo integran han participado activamente en la elaboración de la norma que desarrolla.

CUARTA: Al art. 1 (Objeto de la Orden).

Al objeto de dotarlo de una redacción más clara y precisa proponemos la siguiente:

“Esta Orden tiene por objeto el desarrollo de la tramitación del Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones contemplado 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 ellas.”

QUINTA: Al Art. 2.1 (Requisitos de uso para acceder al Sistema electrónico de quejas y reclamaciones).

Al objeto de dotarlo de una redacción más clara y precisa proponemos la siguiente:

“Todos los trámites regulados en la presente Orden requieren de la disposición, tanto por parte de las empresas o profesionales, como de los consumidores y usuarios, de firma electrónica, conforme a lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio.”

Asimismo proponemos que se reproduzca íntegramente el contenido del artículo 13,2 antes citado.

En ese sentido, se propone incorporar al texto lo siguiente:

“Los ciudadanos podrán utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que cada Administración determine:

- a) En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas.*
- b) Sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido, admitidos por las Administraciones Públicas.*
- c) Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas en un registro previo como usuario, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos, en los términos y condiciones que en cada caso se determinen.”*

SEXTA: Al Art. 2.1 (Requisitos de uso para acceder al Sistema electrónico de quejas y reclamaciones).

Es preciso destacar el requisito exigido a los consumidores y usuarios en este artículo, que condiciona la utilización de este procedimiento electrónico a que se encuentre en situación de alta en el sistema de notificaciones

electrónicas de la Junta de Andalucía. Si bien resulta comprensible que se exija su cumplimiento al titular de la actividad empresarial o profesional, no lo es que se le imponga a un consumidor al que se le debería tratar de facilitar al máximo el acceso a un sistema que busca la simplificación y agilización de los trámites administrativos. Con ello se estaría contradiciendo el carácter tuitivo de la legislación en materia de consumo por el mero hecho de que el consumidor dispone de escasos medios para conocer dicho requisito, otorgando un derecho que se condiciona a una obligación desmesurada. Asimismo, esta exigencia resulta poco coherente con el resto del articulado, que sólo hace referencia de la preceptiva adhesión al sistema por parte del titular de la actividad empresarial o profesional.

En cualquier caso, de mantenerse tal condición, consideramos necesario que, al objeto de no dejar al consumidor desprotegido se establezca una obligación de notificación al consumidor que, sin estar dado de alta en el sistema de notificaciones electrónicas pretenda usar este procedimiento, informándole de este requisito, así como de los trámites y autoridades competentes para efectuar la solicitud de alta.

SÉPTIMA: Al Art. 3.1 (Adhesión al Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Se solicita sustituir la expresión “Las empresas titulares de la actividad...” por “*Las empresas titulares de actividades que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía...*”, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 72/2008, de 4 de marzo.

OCTAVA: Al Art. 3.2 (Adhesión al Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Con respecto al apartado 2 se interesa la incorporación del formulario que posibilitará la comunicación a la Administración de la solicitud de alta, baja o modificaciones de datos y que estará disponible en la página web de la Consejería de Gobernación, como anexo a la presente Orden.

NOVENA: Al Art. 3.3 (Adhesión al Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Entendemos necesario que para mayor corrección legislativa se emplee la terminología utilizada en el Decreto 72/2008 y se aluda a *“Las empresas que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía...”*.

DÉCIMA: Al Art. 4.1 (Alta en el Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Se encuentra mal redactado el art. 4 en su epígrafe 1 (*“... sólo quiere adherirse a establecimientos o centros de una sola provincia...”*), debiendo sustituirse por la siguiente: *“... si teniendo ámbito autonómico sólo quiere adherir al Sistema a establecimientos o centros de una sola provincia,...”*.

UNDÉCIMA: Al Art. 4.2 (Alta en el Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Consideramos conveniente que se haga alusión expresa en este artículo al art. 15 del Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet).

DUODÉCIMA: Al Art. 4.2 (Alta en el Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Se propone la sustitución de la expresión *“se podrá entender estimada”* por *“se entenderá estimada”* ya que, por motivos de seguridad jurídica, no debería de quedar a discreción de la Administración el considerar a una empresa adherida o no al Sistema.

En cualquier caso, debemos manifestar nuestra duda al respecto de la eficacia de la resolución de la solicitud por silencio administrativo, en el sentido de que se hace imprescindible una actuación pública de habilitación del

Sistema que resulta imposible en una situación de inactividad administrativa como es la inherente a la resolución por silencio.

DECIMOTERCERA: Al Art. 5.1 (Censo de empresas titulares de actividades adheridas al Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Entendemos necesario que se determine un plazo concreto para la creación de este censo, así como que se determine su carácter público y las condiciones y procedimientos de acceso a la información contenida en el mismo.

DECIMOCUARTA: Al Art. 5.2 (Censo de empresas titulares de actividades adheridas al Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Respecto del contenido de este artículo, en el apartado 2, se debería de concretar el plazo para dictar resolución que, de conformidad con el artículo 4.2, es de 15 días naturales.

DECIMOQUINTA: Al artículo 6. (Obligatoriedad de disponer de distintivo específico)

El Consejo considera que debe procederse a la modificación del título de este artículo 6 ya que el propuesto en el proyecto de Orden (“Obligatoriedad de disponer de distintivo específico”) no tiene relación con el contenido del mismo puesto que se habla de la obligatoriedad de tener y exhibir el cartel informativo de la existencia de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones.

DECIMOSEXTA: Al artículo 7.3 (Baja en el Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Este consejo entiende necesario añadir: “que la resolución de baja en el sistema conllevará la obligación de retirada del cartel informativo de la existencia de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones, por parte de la empresa”.

DECIMOSÉPTIMA: Al artículo 7.4 (Baja en el Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

En el apartado 4 tendrían que regularse una infracción para el caso de que habiéndose efectuado la baja en el sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones el establecimiento o persona titular del mismo siga exhibiendo cartel informativo sobre la tenencia de hojas electrónicas. Ya que en caso que se dé este supuesto se estaría produciendo un engaño al consumidor.

DECIMOCTAVA: Al artículo 7.6 (Baja en el Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

A este Consejo no le queda claro el modo de constatación de la disolución y liquidación de la entidad o la cesación de actividad del profesional adherido u otra circunstancia relevante a que se hace referencia en el apartado 6. Debe aclararse y desarrollarse más este apartado.

DECIMONOVENA: Al artículo 8.1 (Obligación de mantener actualizados los datos del Sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones).

Este Consejo considera que se deben establecer unos plazos para efectuar la modificación de datos, a fin de que los datos estén con la debida celeridad modificados y no produzcan confusión.

Asimismo y además de lo manifestado anteriormente debería establecerse una obligación para que la Administración competente del registro de estos datos efectúe con cierta periodicidad la comprobación de los datos.

VIGÉSIMA: Al Artículo 9 (Presentación de la hoja electrónica de quejas y reclamaciones).

Habría que mejorar la redacción de este artículo a la luz del artículo 12. 2 del Decreto 72/ 2008 de hojas de reclamaciones y quejas. Habría que añadir que la presentación de la hoja electrónica de quejas y reclamaciones se realizará por parte del consumidor.

Este Consejo entiende que habría que suprimir la expresión “*distintos dispositivos informáticos que las empresas titulares de establecimientos determinen*”, y darle una nueva redacción al artículo 9 de la Orden a tal fin de que resulte más aclaratorio que el artículo 12. 2 del Decreto 72/2008, y en el sentido de que cualquiera que sea el ordenador a través del cual el consumidor opere sea siempre el formulario de la Consejería competente en materia de consumo el que utilice el consumidor o usuario para presentar la hoja electrónica de quejas y reclamaciones.

VIGÉSIMO PRIMERA: Al artículo 10 (Cumplimiento de la obligación de contestar).

La redacción que se le ha dado a este artículo es demasiado escueta y confusa. ¿Quién tiene constancia de la puesta a disposición?, ¿Qué es lo que se pone a disposición? , ¿Quién es el que tiene que acceder al contenido? Habría que realizar una redacción mucho más clara de este artículo, así cabría modificar el artículo 10 de la Orden pasando a redactarlo a la luz de los artículos 12.5, 13 y 15 del Decreto 72/2008 de hojas de quejas y reclamaciones. Sólo en este caso quedaría claro el contenido del artículo 10 de la Orden.

Por otra parte, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 183/2003, de 24 de junio, se propone añadir al final del texto, lo siguiente:

“... salvo que de oficio o a instancias del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso”.

Este Consejo entiende que la puesta a disposición a que hace referencia el artículo 10 de la Orden es a la puesta a disposición de la contestación remitida al consumidor reclamante por parte del reclamado a través de la Administración, por ello habría que aclarar en otro párrafo los medios que se utilizarán para que se entienda efectuada la misma. No bastaría con el mero envío de un correo electrónico por ejemplo para entender cumplida la obligación de contestar puesto que estaríamos creando indefensión en el consumidor. Es bien sabido que este tipo de sistemas relacionados con las nuevas tecnologías no es infalible y los riesgos siempre existen.

VIGÉSIMO SEGUNDA: Al Artículo 11.1 (Remisión electrónica a la Administración Pública).

Este Consejo entiende que la redacción propuesta no es muy acertada. Habría que modificar redacción para mayor claridad a la luz del artículo 9. 1 y 2, y artículo 13 del Decreto. Además habría que especificar que la remisión electrónica es a la Administración competente en materia de consumo, y quién realiza la remisión, añadir “siempre que se haya recibido la contestación de la empresa o haya transcurrido del plazo de 10 días naturales desde la presentación de la reclamación sin recibir contestación”

VIGÉSIMO TERCERA: Al Artículo 11. 2 (Remisión electrónica a la Administración Pública).

Desde este Consejo se propone, sin perjuicio de que resulte necesaria la transcripción del contenido de los apartados 2 y 3 del artículo 13 del Decreto 72/2008, que la norma haga alusión a dicho artículo 13 en general, puesto que en los cinco apartados que lo componen se regula el procedimiento de remisión de las hojas electrónicas de quejas y reclamaciones a la Administración Pública.

VIGÉSIMO CUARTA: Al Anexo.

Este Consejo entiende que debe añadirse, en el modelo de cartel informativo de la existencia de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones, la información relativa a que el establecimiento está dado de alta en el sistema de hojas electrónicas de reclamaciones y quejas.

Por lo expuesto, procede y

SOLICITAMOS A LA CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN: que habiendo presentado este escrito, se digne admitirlo, y tenga por emitido informe sobre el Proyecto de Orden de desarrollo de la tramitación del sistema de hojas electrónicas de quejas y reclamaciones establecidas 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 ellas, y si así lo tiene a bien, proceder a incorporar las modificaciones resultantes de las alegaciones expuestas en el presente informe. Por ser todo ello de Justicia que se pide en lugar y fecha arriba indicados.