

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA LGDCU
OFICINAS Y SERVICIOS DE RECLAMACIONES: LAS NUEVAS
EXIGENCIAS PARA LAS EMPRESAS¹

Ana I. Mendoza Losana
Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 28 de noviembre de 2013

I. INTRODUCCIÓN

No es preciso ser experto en Derecho de Consumo para percibir la sensación generalizada del nefasto funcionamiento de los servicios de atención al cliente (SAC) de las grandes empresas prestadoras de servicios o suministros básicos como los servicios de telecomunicaciones, los suministros energéticos o los de las compañías aseguradoras o servicios bancarios. El prólogo de cualquier reclamación presentada ante una OMIC es un historial de llamadas infructuosas a servicios de atención al cliente saturados, atendidos por personal no cualificado, que genera costes económicos adicionales, incluso a los usuarios que tienen contratadas tarifas planas pues los números de atención suelen ser números de tarificación compartida (ej. 902), habitualmente excluidos de las tarifas planas. A la pérdida económica se une la pérdida de tiempo y el desgaste personal por el enfado y la sensación de ser tomado por necio por tener que repetir en varias ocasiones la misma narración de hechos sin obtener solución y sólo en el mejor de los casos, obtener una o varias respuestas (discrepantes) que finalmente no sirven para resolver eficazmente el problema planteado (ej. se admite que ha habido un error de facturación pero no se devuelve lo facturado indebidamente).

¹ Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación DER 2011-28562, del Ministerio de Economía y Competitividad (“Grupo de Investigación y Centro de Investigación CESCO: mantenimiento de una estructura de investigación dedicada al Derecho de Consumo”), que dirige el Prof. Ángel Carrasco Perera.

Las clamorosas deficiencias de los servicios de atención al cliente provocan el agravamiento de otros problemas de fondo que de ser bien atendidos no tendrían mayores consecuencias. Así, por ejemplo, lo que puede ser una simple rectificación de una factura puede acabar con el ingreso de los datos del consumidor en un registro de morosos por el deficiente funcionamiento del SAC. Pero además, incrementan ineficientemente el gasto público, pues, como denuncian los técnicos de consumo, en muchas ocasiones, los servicios públicos acaban convertidos en servicios de atención al cliente de las grandes empresas, que sólo responden a las reclamaciones recibidas a través de una OMIC y no a las presentadas directamente por los consumidores y usuarios.

Ciertamente, algunas empresas se han empeñado en mejorar la atención al cliente en la convicción de que ello supone una notable mejora de su imagen comercial y repercute positivamente en la calidad de sus bienes o servicios a la vez que reduce significativamente el número de reclamaciones. Sin embargo, siguen siendo muchas las empresas que consideran la atención al cliente más como un coste sin rendimiento que como una inversión en calidad, amortizable, rentable y determinante del grado de satisfacción de sus clientes.

En este contexto, no es de extrañar que técnicos, asociaciones de consumidores y usuarios en general aspiraran a un cambio significativo de la regulación de los servicios de atención al cliente, a fin de que éstos sirvieran para dar mejor cumplimiento al derecho de los usuarios a reclamar con eficacia (arts. 51 CE y 8,f TRLGDCU). En este sentido, el legislador intentó en la pasada legislatura la regulación de los servicios de atención al cliente mediante una ley específica², sin embargo, el fin de la legislatura supuso también el abandono de aquel propósito. El Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, de 25 de octubre de 2013, núm. 71-1) que actualmente se tramita en el Congreso contiene una modestísima revisión de la regulación de los servicios de atención al cliente contenida en el artículo 21 del TRLGDCU. Las novedades apenas tienen impacto sustantivo. En el mejor de los casos, se reducen a perfeccionar la redacción del texto normativo (ej. uso del término “empresarios” en lugar del de “prestadores de servicios”), en otros simplemente arrojan confusión y permiten vaticinar el mantenimiento del *statu quo* (ej. definición de “tarifa básica”).

² Proyecto de Ley 121/000131, por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios BOCG núm. 131, 10.6.2011, http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/A/A_131-01.PDF#page=1

II. NUEVAS EXIGENCIAS PARA LAS EMPRESAS: TODAS OBLIGADAS A FACILITAR ATENCIÓN AL CLIENTE Y A ENTREGAR JUSTIFICANTE DE LA RECLAMACIÓN

Como adelanta el título de este epígrafe, son principalmente dos las nuevas exigencias relativas a los servicios de atención al cliente. La primera es que todos los empresarios (art. 21.1), personas físicas o jurídicas, PYMES o multinacionales, prestadoras de servicios o vendedoras de bienes (nuevo art. 21.3), están obligadas a facilitar atención al cliente ya sea de forma presencial (mediante oficinas abiertas al público) ya sea distancia (servicio telefónico o dirección electrónica) y todas ellas están obligadas a entregar un justificante de la reclamación presentada (nuevo art. 21.2). En los apartados sucesivos se desarrollan los matices de estas dos novedades.

1. Artículo 21 en redacción dada por el TRLGDCU de 2007 *versus* artículo 21 en el Proyecto de Ley de nuevo TRLGDCU

La siguiente tabla ofrece una comparativa de las novedades en la redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 21 del TRLGDCU introducidas por el Proyecto de Ley en tramitación. Las novedades se destacan en rojo y se analizan en los apartados siguientes:

ART. 21 TRLGDCU 2007	NUEVA REDACCIÓN ART. 21 PROYECTO TRLGDCU 2013 (ART. 1. Cinco)
<p>Artículo 21. Régimen de comprobación y servicios de atención al cliente</p> <p>1. El régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos, deberá permitir que el consumidor y usuario se asegure de la naturaleza, características, condiciones y utilidad o finalidad del bien o servicio; pueda reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro; pueda hacer</p>	<p>Artículo 21. Régimen de comprobación y servicios de atención al cliente</p> <p>1. [No hay modificaciones]</p> <p>2. Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor y usuario deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones, mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito o en cualquier otro soporte duradero. Si tales</p>

ART. 21 TRLGDCU 2007	NUEVA REDACCIÓN ART. 21 PROYECTO TRLGDCU 2013 (ART. 1. Cinco)
<p>efectivas las garantías de calidad o nivel de prestación ofrecidos, y obtener la devolución equitativa del precio de mercado del bien o servicio, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso.</p> <p>La devolución del precio del producto habrá de ser total en el caso de falta de conformidad del producto con el contrato, en los términos previstos en el título V del libro II.</p> <p>2. Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones. Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance.</p> <p>3. En todo caso, y con pleno respeto a lo dispuesto en los apartados precedentes, los prestadores de servicios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor o usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre el servicio ofertado o contratado. Los prestadores comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la</p>	<p>servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance.</p> <p>En caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior a la tarifa básica, sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas. A tal efecto, se entiende por tarifa básica el coste ordinario de la llamada de que se trate, siempre que en ningún caso incorpore un importe adicional en beneficio del empresario.</p> <p>3. En todo caso, y con pleno respeto a lo dispuesto en los apartados precedentes, los empresarios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor y usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados. Los empresarios comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.</p>

ART. 21 TRLGDCU 2007	NUEVA REDACCIÓN ART. 21 PROYECTO TRLGDCU 2013 (ART. 1. Cinco)
<p>correspondencia.</p> <p>Los prestadores de servicios deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación. En caso de que en dicho plazo ésta no hubiera sido resuelta satisfactoriamente, los prestadores de servicios adheridos a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos facilitarán al usuario el acceso al mismo cuando éste reúna los requisitos previstos en la Recomendación 98/ 257/ CE de la Comisión, de 30 de marzo, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo y en la Recomendación 2001/ 310/ CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo o normativa que resulte de aplicación y, como tales, hayan sido notificados a la red comunitaria de órganos nacionales de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo.</p> <p>4. Los empresarios a que se refiere el apartado anterior y aquellos que estén adheridos a códigos de conducta, incluidos los elaborados a escala comunitaria, o sean miembros de asociaciones u organismos profesionales que ofrezcan sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos que reúnan los requisitos previstos en el</p>	<p>Los empresarios deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación. En caso de que en dicho plazo ésta no hubiera sido resuelta satisfactoriamente, los empresarios adheridos a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos facilitarán al consumidor y usuario el acceso al mismo cuando éste reúna los requisitos previstos en la Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo y en la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión, de 4 de abril de 2001, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo o normativa que resulte de aplicación y, como tales, hayan sido notificados a la red comunitaria de órganos nacionales de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo.»</p> <p>4. <i>[No hay modificaciones]</i></p>

ART. 21 TRLGDCU 2007	NUEVA REDACCIÓN ART. 21 PROYECTO TRLGDCU 2013 (ART. 1. Cinco)
apartado anterior, indicarán en las ofertas comerciales que presenten de forma detallada sus servicios, el sistema extrajudicial de resolución de conflictos que ofrecen a los consumidores y usuarios, el modo de obtener información sobre sus características y la forma de acceder a dicho sistema extrajudicial.	

2. Nuevos sujetos obligados: empresarios, prestadores de servicios y vendedores de bienes

La nueva redacción del artículo 21 utiliza el término “empresarios” en lugar del anterior “prestadores de servicios”. Esta mejora de la redacción del texto disipa toda duda acerca de las empresas obligadas a disponer de servicios de atención al cliente. No son sólo las empresas dedicadas a la prestación de servicios sino todas las empresas, también las dedicadas a la venta de bienes (cfr. nueva redacción art. 21.3).

La ampliación subjetiva de los obligados a disponer de un servicio de atención al cliente responde a la demanda de algunas asociaciones de consumidores que solicitaban que también las grandes cadenas de distribución comercial estuvieran obligadas a disponer de un servicio de atención al cliente.

Del mismo modo, se amplía el círculo de destinatarios de estos servicios, que son los consumidores “y” usuarios.

Aunque es de agradecer el esfuerzo por dar mayor claridad a la norma y evitar cualquier ambigüedad, se ha de señalar que a pesar de la referencia exclusiva a “prestadores de servicios” en la legislación hasta ahora vigente, precisamente el uso del término “consumidores” permitía ya interpretar que tanto las empresas dedicadas a la prestación de servicios como las dedicadas a la venta de bienes debían disponer de estos servicios de atención sobre los bienes o servicios ofertados o contratados.

3. Atención presencial o a distancia

Como ya exigía el artículo 21.2 en su redacción dada por la Ley Ómnibus³ y el artículo 23 de la Ley 17/2009⁴, las empresas siguen obligadas a facilitar la comunicación con sus clientes y con el público en general por tres vías: correo ordinario, llamada telefónica y fax o dirección electrónica. Correlativamente deberán informar sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor y usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados. Se facilitan diversas vías de comunicación para garantizar tanto la inmediatez en la atención (servicio telefónico) como el intercambio de documentos (correo ordinario, fax y dirección electrónica)⁵, así como el acceso de personas con discapacidad. Se obliga también a informar sobre la dirección legal, si no coincide con la dirección postal. Esta exigencia facilita la presentación de demandas judiciales o arbitrales y destierra la práctica de algunas empresas que se limitan a ofrecer un apartado de correos al que dirigir reclamaciones.

La norma no obliga a prestar una atención presencial mediante una oficina abierta al público. Obsérvese que el artículo 21.2 (no modificado en este aspecto) se refiere a “oficinas y servicios de información y atención al cliente”. Lo que sí se mantiene es la exigencia de que cualquiera que sea la forma de atención (presencial o a distancia) se facilite al usuario justificante de la reclamación y que la atención telefónica o electrónica se preste de forma personal y directa y no a través de contestadores o servidores, que sólo podrán utilizarse de forma complementaria (ej. inicialmente para canalizar las llamadas o los correos en función del contenido de la reclamación).

En este punto, se ha de recordar que la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI), obliga a las empresas que presten servicios al público en general de especial trascendencia económica a facilitar a sus usuarios, sin perjuicio de otros medios de comunicación a distancia con los clientes, un medio de interlocución telemática que, mediante el uso de certificados reconocidos de firma electrónica, les permita entre otros trámites, la

³ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 23.12.2009).

⁴ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 24.11.2009).

⁵ V. mi trabajo “Enésimo intento legislativo para mejorar los servicios de atención al cliente” (<http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/investigacion/2010/4.pdf>).

presentación de quejas, incidencias, sugerencias y, en su caso, reclamaciones, garantizando la constancia de su presentación para el consumidor y asegurando una atención personal directa (art. 2.1,c) LISI). En particular y sin perjuicio de la ampliación de esta obligación por el Gobierno o el órgano competente de las Comunidades Autónomas o de la modificación de su ámbito e intensidad por las Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en las materias objeto de obligación de comunicación telemática (art. 2.3 LISI), están obligadas a disponer de este medio de interlocución electrónica las empresas prestadoras de servicios de comunicaciones electrónicas destinados a consumidores, servicios financieros (bancarios, de crédito o de pago, de inversión, de seguros privados, planes de pensiones, mediación de seguros), suministro de agua, gas o electricidad a consumidores, servicios de agencia de viajes, de transporte o grandes superficies, siempre que agrupen a más de cien trabajadores o su volumen anual de operaciones, calculado conforme a lo establecido en la normativa del IVA exceda de 6.010.121,04 € (art. 2.2 y Disp. Final 4ª LISI).

La dirección completa y el número de teléfono han de constar en la información previa a cualquier contrato (cfr. arts. 60.2,b del Proyecto) y si se trata de un contrato a distancia, esta información ha de incluir la dirección completa del establecimiento del empresario y el número de teléfono, número de fax y dirección de correo electrónico del mismo, “cuando proceda”, con objeto de que el consumidor y usuario pueda ponerse en contacto y comunicarse con él de forma rápida y eficaz y presentar reclamaciones (art. 97.1, c y d del proyecto). Entiendo que “cuando proceda” se refiere a los casos en los que la LISI exige la puesta a disposición de los clientes de un medio de interlocución electrónica.

4. Constancia de la queja o reclamación mediante la entrega de una clave y un justificante escrito o en otro soporte duradero

El nuevo artículo 21.2 exige que los SAC aseguren que los usuarios van a tener “constancia de sus quejas y reclamaciones, mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito o en cualquier otro soporte duradero”. Lo novedoso no es la entrega de justificante que ya exige la ley vigente, sino la definición de los medios que acreditan la presentación de la reclamación. Son dos: una clave y un justificante escrito o en otro soporte duradero. No obstante, esta exigencia no es totalmente nueva en nuestro ordenamiento pues ya algunas normas sectoriales obligan a enviar en un soporte duradero el justificante que acredita la

presentación de la reclamación o de cualquier otra incidencia contractual, al menos cuando el usuario lo solicite (art. 26.2 RD 899/2009⁶).

Hasta ahora, -incluso en los sectores en los que ya se impone la obligación de entregar el justificante-, las empresas se han limitado a facilitar la clave para el seguimiento de la reclamación. Es un mecanismo claramente insuficiente pues el usuario únicamente dispone de un código alfanumérico que, en el mejor de los casos, sólo evita tener que reiterar la narración de los hechos en las sucesivas llamadas realizadas al SAC, pero más allá del control judicial o arbitral de los procedimientos internos de gestión de reclamaciones, esta clave o código no facilita

⁶ Artículo 26 RD 899/2009 Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas. Servicio de atención al cliente de los operadores

1. Los operadores deberán disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, que tenga por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones y cualquier incidencia contractual que planteen sus clientes. Los titulares del departamento o servicio de atención al cliente serán los encargados de relacionarse, en su caso, con el servicio administrativo de solución de controversias a que se refiere el artículo 27 y al que remitirán la información que les sea requerida, con indicación del número de referencia asignado a la correspondiente reclamación.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, mediante orden ministerial podrá establecerse, en función del número de trabajadores del operador o de su volumen de negocio, la exención de la obligación de disponer del departamento o servicio especializado a que dicho párrafo se refiere, sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos establecidos en el artículo 8.1.I).

2. El servicio de atención al cliente del operador, de carácter gratuito, deberá prestarse de manera tal que el usuario final tenga constancia de las reclamaciones, quejas y, en general, de todas las gestiones con incidencia contractual que realice el abonado. *A dichos efectos, el operador estará obligado a comunicar al abonado el número de referencia de las reclamaciones, quejas, peticiones o gestiones.* El operador deberá admitir, en todo caso la vía telefónica para la presentación de reclamaciones.

Si el medio habilitado por el operador para la atención de reclamaciones, incidencias o gestiones con incidencia contractual es telefónico, éste estará obligado a informar al consumidor de su *derecho a solicitar un documento que acredite la presentación y contenido de la reclamación, incidencia o gestión mediante cualquier soporte que permita tal acreditación.*

3. En caso de contratación telefónica o electrónica, si el usuario final se acoge a una oferta que prevea la aplicación de condiciones distintas a las condiciones generales publicadas conforme al artículo 12.1, el operador deberá enviarle, en el plazo de 15 días desde que se produzca la contratación, un documento en el que se expresen los términos y condiciones de la oferta, con indicación expresa de su plazo de duración.

4. El servicio de atención al cliente será accesible a los usuarios con discapacidad, según lo establecido en el artículo 3 del Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, aprobado por Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, conforme a los plazos y condiciones establecidos en el mismo.

5. Las obligaciones que para los operadores se establecen en los apartados anteriores se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica sobre protección general de consumidores y usuarios.

al usuario justificante de la fecha o contenido de la reclamación. La nueva obligación de entregar un justificante en soporte duradero pretende erradicar esta práctica.

El justificante se debe entregar “escrito” o en “cualquier otro soporte duradero”. Del tenor literal de este precepto que se refiere a la alternativa entre “escrito” o “cualquier otro soporte duradero”, de la redacción de otros preceptos del texto del Proyecto que especifican que el soporte duradero debe ser legible (ej. artículo 98.1) y de la propia definición de soporte duradero dada por el artículo 59 bis, f) del Proyecto de Ley⁷, ha de admitirse que el justificante de la reclamación puede entregarse por escrito o también en otro soporte no legible, como la grabación sonora, siempre que permita consultar y reproducir la información durante un tiempo acorde con el plazo para presentar reclamaciones en vía judicial o extrajudicial.

Por otra parte, sería deseable que se aprovechara la tramitación parlamentaria de este precepto para hacer extensiva la entrega de justificante a la presentación de “cualquier gestión o incidencia contractual”, como ya se exige en otras normas (art. 2, 1,f LISI y art. 26.2 RD 899/2009). Existen otras gestiones realizadas a través del servicio de atención al cliente, que no son “quejas o reclamaciones” y en las que resulta fundamental la entrega de justificante (ej. contratación de ofertas especiales, solicitud de baja del servicio o suministro o de ciertas prestaciones asociadas a un servicio o suministro principal o a la adquisición de un producto). Este tipo de gestiones se pueden realizar telefónicamente a través del SAC y puede resultar clave para el usuario acreditar la fecha y el contenido de la gestión para negarse a pagar una factura (ej. por una prestación de la que se dio de baja) y correlativamente para impedir la inclusión en un registro de morosos por inexistencia de deuda.

5. Precio de las llamadas al SAC: la indefinición de la tarifa básica. ¿Puede el legislador exigir la gratuidad de la llamada?

Como resultado de la transposición del artículo 21 de la Directiva 2011/83⁸, la redacción proyectada del artículo 21.2 establece que “en caso de que el empresario

⁷ f) “soporte duradero”: todo instrumento que permita al consumidor y usuario y al empresario almacenar información que se le haya dirigido personalmente de forma que en el futuro pueda consultarla durante un período de tiempo acorde con los fines de dicha información y que permita su fiel reproducción. Entre otros, tiene la consideración de soporte duradero el papel, las memorias USB, los CD-ROM, los DVD, las tarjetas de memoria o los discos duros de ordenador, así como los correos electrónicos.

⁸ *Artículo 21 Directiva 2011/83, del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la*

ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior a la tarifa básica, sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas. A tal efecto, se entiende por tarifa básica el coste ordinario de la llamada de que se trate, siempre que en ningún caso incorpore un importe adicional en beneficio del empresario”.

Ya he puesto de manifiesto en otros trabajos que el legislador comunitario no ha aprovechado la ocasión para atender una pretensión reiterada de los consumidores, como es la gratuidad de los servicios telefónicos de atención al público en general y al cliente en particular⁹. Aunque se advierte que la reivindicación no le es totalmente ajena (cfr. considerando 36 Directiva 2011/83¹⁰), nada se estipula respecto al coste del servicio telefónico de atención al público en general (antes de celebrar el contrato) y tímidamente, el artículo 21 encomienda a los Estados velar por que “en caso de que el comerciante opere una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación al contrato celebrado, el consumidor [...] no esté obligado a pagar más de la tarifa básica”. No hay ninguna duda de que queda prohibida la utilización de números de tarificación adicional que incrementan la cuenta de resultados del empresario a cargo de la formulación de consultas, quejas o reclamaciones por los usuarios, pero no se determina cuánto ha de costar la comunicación con el SAC, pues no se define la “tarifa básica”. A pesar de la aspiración de armonización plena (art. 4 Directiva), tendrán que ser los Estados los que determinen cuál es la tarifa básica o en su caso, exigir un número gratuito para el consumidor.

Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Comunicaciones telefónicas

Los Estados miembros velarán por que, en caso de que el comerciante opere una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el consumidor —cuando se comunique con el comerciante— no esté obligado a pagar más de la tarifa básica.

Lo dispuesto en el primer párrafo se entenderá sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas.

⁹ “Información precontractual en la Directiva 2011/83: novedades, exigencias y carencias”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 1, 2012, págs. 22-28, <http://cesco.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/8>

¹⁰ Cdo. 36. “En los contratos a distancia, es preciso adaptar los requisitos de información para tener en cuenta las restricciones técnicas de determinados medios de comunicación, como las limitaciones de número de caracteres en determinadas pantallas de teléfono móvil o de tiempo en los anuncios de ventas televisivos. En tales casos, el comerciante debe respetar un conjunto mínimo de requisitos de información y remitir al consumidor a otra fuente de información, por ejemplo *facilitando un número de teléfono gratuito* o un enlace a una página web del comerciante donde la información pertinente esté directamente disponible y sea fácilmente accesible”.

Si la tramitación parlamentaria de la norma no lo evita, tampoco el legislador español aprovecha la reforma del TRLGDCU para atender a esta reiterada pretensión de los consumidores. En nuestro comentario al Anteproyecto, decíamos que era deseable una definición de tarifa básica¹¹. Parece que el autor del Proyecto se ha hecho eco de esta demanda y el texto normativo define la “tarifa básica”. Sin embargo, la definición cae en la tautología y es manifiestamente insuficiente. Así, se entiende por “*tarifa básica el coste ordinario de la llamada de que se trate, siempre que en ningún caso incorpore un importe adicional en beneficio del empresario*”. Lo que está claro es que no caben números de tarificación adicional, es decir, el empresario no puede cobrar por atender reclamaciones (¡) pero más allá de este límite, no hay otra restricción¹². La “tarifa básica” es “el coste ordinario de la llamada de que se trate”. Es decir, si se trata de una llamada local, será la tarifa básica de una llamada local, si es una llamada provincial, la tarifa básica de este tipo de llamadas y así sucesivamente, hasta llegar a una eventual llamada internacional. Si el SAC es un *call center* ubicado fuera de España, la tarifa básica será el coste ordinario de una llamada internacional (¡¡). Interpretado literalmente, el empresario no podrá utilizar el SAC para incrementar sus ingresos a costa de los números de tarificación adicional, pero sí es libre para elegir el tipo de llamada y correlativamente aplicar la “tarifa básica” que corresponda. Así, malintencionadamente cabe pensar que el empresario puede convertir el tipo de llamada en un instrumento de disuasión de la presentación de reclamaciones. En la medida en la que utilice un número telefónico de mayor coste desincentivará la presentación de reclamaciones y obstaculizará el ejercicio de los derechos reconocidos a los usuarios (reclamar con eficacia, darse de baja, consultar información...).

En este contexto, cabe cuestionarse si puede o no el legislador español exigir la gratuidad de las llamadas a los servicios de atención al cliente. Claramente, los términos en los que se pronuncia el párrafo primero del artículo 21 de la Directiva 2011/83 permiten afirmar que los Estados pueden discrecionalmente establecer el coste de este servicio, siempre que no exceda de la tarifa básica y que no suponga la eliminación u obstaculización del ejercicio de derechos por los consumidores (arts.

¹¹ Observaciones, comentarios y propuestas de mejora del anteproyecto de ley por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 6, 2013, <http://cesco.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/325/293>

¹² Sobre la llamativa interpretación dada por la Audiencia Nacional al carácter gratuito de los SAC en su sentencia de 13 octubre 2009 (RJCA/2009/765)], v. mi trabajo “¿Es ilícito atender al cliente de servicios de telecomunicaciones a través de un número 902?”, Febrero 2010, <http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/7/2010/7-2010-2.pd>

21.1 y 86.1 y 7 TR LGDCU). Por tanto, en principio los Estados podrían imponer la gratuidad de las llamadas al servicio de atención al cliente (es decir, al consumidor que ha contratado), pero también al público en general (cfr. art. 60.4 TRLGDCU, cuya redacción se mantiene en el proyecto y que establece que “la información precontractual debe facilitarse al consumidor y usuario de forma gratuita”). Así lo hacía el fallido proyecto de ley de regulación de los servicios de atención al cliente (art. 9 del Proyecto de Ley 121/000131 por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios) y así lo hacen también algunas de las normas sectoriales que actualmente se están tramitando en el Congreso, que exigen expresamente la gratuidad tanto del número como de la atención telefónica y que, en los casos en los que el servicio de atención al público (no al cliente) se preste a través de un número de tarificación compartida (ej. 902), obligan a incluir también junto a ese número, el correspondiente número territorial. En este sentido llama la atención el detalle con el que el artículo 46.1.o) del Proyecto de Ley Sector Eléctrico¹³ regula los servicios de atención al cliente. Sería deseable que esta regulación se acogiera con carácter general en el TRLGDCU.

No es obstáculo a la gratuidad del teléfono del SAC el párrafo segundo del mismo artículo 21 de la Directiva 2011/83, reproducido casi literalmente en el Proyecto

¹³ *Artículo 46 Proyecto LSE.*

o) Para el suministro a consumidores finales deberán disponer de un servicio de atención a sus quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones, poniendo a su disposición una dirección postal, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono, ambos gratuitos, y un número de fax o una dirección de correo electrónico al que los mismos puedan dirigirse directamente. Dicho sistema de comunicación electrónica, deberá emitir de forma automatizada un acuse de recibo con indicación de la fecha, hora y número de solicitud, de manera que quede constancia de la hora y fecha en que la solicitud ha tenido entrada. Los prestadores comunicarán su dirección legal si ésta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.

El servicio de atención a los consumidores que establezcan las empresas comercializadoras deberá adecuarse, en todo caso, a los parámetros mínimos de calidad establecidos en la legislación de defensa de los consumidores y usuarios.

La empresa comercializadora no podrá desviar llamadas realizadas al número de teléfono gratuito mencionado a números que impliquen un coste para los consumidores, ya sea vía telefónica, mediante mensajes de texto u otros análogos para la atención de quejas, reclamaciones e incidencias en relación al servicio contratado u ofertado, así como solicitudes de información sobre los aspectos relativos a la contratación y suministro o comunicaciones. El servicio de atención al consumidor en ningún caso proporcionará ingresos adicionales a la empresa a costa del consumidor.

Las empresas comercializadoras, junto a los números de tarificación compartida que publiciten las empresas para que los consumidores y usuarios soliciten información con carácter general sobre los servicios ofertados o publicitados, deberán publicar números geográficos de telefonía para proporcionar la misma información, en todos los soportes de información comercial que manejen, debiendo figurar estos números en el mismo emplazamiento que los números de tarificación compartida y en el mismo tamaño y tipo de letra.

comentado, que prevé que “lo dispuesto en el primer párrafo se entenderá sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas”. En efecto, los operadores de telecomunicaciones tienen derecho a cobrar por este tipo de llamadas, pero el coste puede ser repercutido al usuario llamante o al empresario llamado mediante números de marcación gratuita para el llamante.

Quizás el principal impedimento para exigir un número gratuito de atención telefónica no es jurídico sino económico, pues puede suponer una carga adicional y en algunos casos insostenible para las ya maltrechas PYMES. Es un hecho que las deficiencias de los SAC no afectan tanto a este tipo de empresas como a las grandes empresas, por lo que lo razonable sería exigir la gratuidad de la atención telefónica a empresas que superen cierto número de trabajadores o cierto volumen de ingresos.

Con todo, la exigencia de gratuidad del servicio telefónico de atención al público debería ser consensuada entre los Estados miembros de la Unión. Naturalmente, proporcionaría mayor protección a los usuarios, pero, adoptada unilateralmente, podría constituir un obstáculo al mercado único y en concreto, una traba a las empresas que pretendan prestar sus servicios en España.

6. Plazo de resolución de reclamaciones y consecuencias del incumplimiento

No hay cambios en este sentido. La nueva redacción del artículo 21.3.II establece que el plazo para responder a la reclamación es “el más breve posible” y como máximo un mes desde la presentación de la reclamación. Obsérvese que la norma configura el plazo de un mes como un plazo máximo cuyo agotamiento no siempre estará justificado¹⁴. El incumplimiento de este plazo tiene las mismas e insuficientes consecuencias previstas en la legislación vigente. Si la reclamación no hubiera sido resuelta satisfactoriamente en el plazo señalado, “los empresarios adheridos a un sistema extrajudicial de resolución de conflictos facilitarán al consumidor y usuario el acceso al mismo”. La consecuencia del incumplimiento es bastante desoladora para el consumidor: el empresario, -que no ha respondido en el plazo de un mes-, tendrá que facilitar el acceso al mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos al que estuviera adherido; de no estar adherido a ningún sistema de resolución de conflictos, la única vía de resolución de la reclamación será la demanda judicial.

¹⁴ La legislación sectorial vigente prevé plazos considerablemente más reducidos. Así, las eléctricas disponen de un plazo máximo de cinco días hábiles para atender las reclamaciones relativas a la medida de consumo, facturas emitidas, cortes indebidos, para los usuarios de menos de 15 kW contratados y de quince días hábiles para el resto (art. 103.2.D RD 1955/2000).

No se prevé indemnización alguna para el incumplimiento del plazo, como si se prevé en la normativa del sector eléctrico, que obliga a las empresas a indemnizar con 30 euros en caso de incumplimiento del plazo (art. 105.6 RD 1955/2000¹⁵).

Tampoco hay ningún cambio normativo que permita hacer pensar en una intensificación de la respuesta sancionadora de la Administración por el incumplimiento de los requisitos relativos a los SAC. Sin perjuicio de la normativa autonómica, el incumplimiento de los requisitos relativos al SAC queda incluido en el título residual del artículo 49.1,n) del TRLGDCU que tipifica como infracción de consumo un eventual “incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o disposiciones que la desarrollen, en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación”.

III. ALGUNAS OMISIONES SIGNIFICATIVAS

Si la tramitación parlamentaria del Proyecto no lo evita, se observa en la nueva regulación de los SAC algunas carencias significativas:

- ✓ *Sólo se exige la entrega de justificante de la presentación de las quejas o reclamaciones pero no de otras incidencias o gestiones contractuales.* Como ya se ha dicho, se echa de menos que la norma proyectada no exija al SAC el envío del justificante de la presentación de quejas, reclamaciones o “cualquier otra incidencia o gestión contractual”. Para evitar la confusión del usuario y el “mareo” al que hasta ahora están acostumbrados los clientes de algunas empresas, obligados a peregrinar entre diversos departamentos (servicio técnico, facturación, incidencias, reclamaciones...), convendría unificar todas las gestiones relativas al cumplimiento y ejecución del contrato u oferta comercial y establecer expresamente la obligación de entregar justificante de la queja, reclamación, comunicación de avería o cualquier otra gestión técnica, comercial o administrativa relativa al contrato de adquisición de bienes o prestación de servicios.
- ✓ *No se impone un horario de funcionamiento acorde con las exigencias del servicio contratado.* Sin perjuicio de las exigencias de la

¹⁵ Artículo 105 RD 1955/2000. Consecuencias del incumplimiento de la calidad de servicio individual:

6. En todos aquellos supuestos en que se incumpla lo establecido en el apartado 2 del artículo 103 del presente Real Decreto [indicadores de calidad individual, basada en la atención al consumidor], las empresas distribuidoras procederán a abonar al consumidor, por cada incumplimiento, en la primera facturación que se produzca, la mayor de las siguientes cantidades: 30,050605 euros o el 10 por 100 de la primera facturación completa.

normativa sectorial (ej. disponibilidad durante las 24 horas del día para la comunicación de cortes del suministro eléctrico), convendría que con carácter general la norma contuviera una previsión de este tipo.

- ✓ *No se prohíbe el uso del SAC como “trampolín publicitario”.* Sería deseable que el SAC deberá estuviera claramente identificado en relación a las otras actividades de la empresa, de manera que permitiera al cliente tener la clara percepción de que su única finalidad es facilitar información o resolver quejas, reclamaciones e incidencias. En ningún caso, se ha de aprovechar la formulación de reclamaciones para ofrecer productos, servicios u ofertas comerciales de la empresa reclamada. Sin embargo, nada establece la norma sobre esto.
- ✓ *No se definen parámetros de calidad del SAC ni se obliga implantar sistemas de control.* Ni siquiera se exige que, al menos las empresas de mayor tamaño, implanten sistemas de medida de parámetros de calidad que permitan el autocontrol o el control externo por la Administración.