

SERVICIOS DE ATENCIÓN AL CLIENTE EN LA LEY 3/2014, OTRA OPORTUNIDAD DESAPROVECHADA¹

Ana I. Mendoza Losana

Profesora Contratada Doctora de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: Este trabajo expone las escasas novedades introducidas por la Ley 3/2014 en la regulación de los servicios de atención al cliente, que todas las empresas de bienes y servicios dirigidos a consumidores deben ofrecer. La principal novedad es la obligación de todas las empresas de entregar justificante por escrito de las reclamaciones presentadas por los consumidores y usuarios.

Palabras clave: consumidores y usuarios, servicios de atención al cliente, servicio de atención al público, atención telefónica, atención presencial, justificante de la reclamación, medio de interlocución electrónica.

Title: Customer services in Law 3/2014, another wasted chance.

Abstract: this paper explains the little novelties introduced by Law 3/2014 on the regulation of customer services, which must be offered by companies that sell goods and services to consumers. The main novelty is the obligation of the companies to give a written proof of the consumer claim.

Keywords: consumer and users, customer services, public customer service, call centre, personal assistance, proof of the claim, electronic communication.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Nuevas exigencias para las empresas: todas obligadas a facilitar atención al cliente y a entregar justificante de la reclamación. 2.1. *Artículo 21 TRLGDCU en redacción dada por la Ley 25/2009 versus artículo 21 en redacción dada por la Ley 3/2014.* 2.2. *Obligados a disponer de SAC: empresarios, prestadores de servicios y vendedores de bienes.* 2.3. *Atención presencial o a distancia.* 2.4. *Constancia de la queja o reclamación mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero.* 2.5. *Precio de las llamadas al SAC: la indefinición de la tarifa básica.* 2.6. *¿Podría el legislador exigir la gratuidad de la llamada?* 2.7. *Plazo de resolución de reclamaciones y consecuencias del incumplimiento.* 2.8. *El*

¹ Trabajo realizado en el marco 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.

SAC no puede convertirse en "trampolín publicitario". 2.9. Accesibilidad universal.
3. Carencias de la nueva regulación

1. 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).

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. La Ley 3/2014, de 27 de marzo, 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, de 16 de noviembre (BOE núm. 76, 28.3.2014) 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. Nuevas exigencias para las empresas: todas obligadas a facilitar atención al cliente y a entregar justificante de la reclamación

Conforme a la nueva redacción del artículo 21, son principalmente dos las nuevas exigencias impuestas a las empresas relativas a sus 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 obligados a facilitar atención al cliente ya sea de forma presencial (mediante oficinas abiertas al público) ya sea a distancia (servicio telefónico o dirección electrónica) y todas ellas están obligadas a entregar un justificante de la reclamación presentada (nuevo art. 21.2.I). En los apartados sucesivos se desarrollan los matices de estas dos novedades, advirtiendo que sólo se incidirá aquí en las innovaciones introducidas por la Ley 3/2014. Sobre aquellas cuestiones no modificadas puede verse mi trabajo “Enésimo intento legislativo para mejorar los servicios de atención al cliente”³.

2.1. Artículo 21 TRLGDCU en redacción dada por la Ley 25/2009 versus artículo 21 en redacción dada por la Ley 3/2014

La siguiente tabla comparativa expone las novedades que la Ley 3/2014 introduce en la redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 21 del TRLGDCU, en relación a la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus⁴). Las novedades aparecen subrayadas y se analizan en los apartados siguientes.

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

³ Trabajo realizado en enero de 2010 y publicado en la web del Centro de Estudios de Consumo de la Universidad de Castilla-La Mancha (<http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/investigacion/2010/4.pdf>).

⁴ 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).

| ART. 21 TRLGDCU 2007 | NUEVA REDACCIÓN ART. 21 LEY 3/2014 (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 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</p> | <p>Artículo 21. Régimen de comprobación y servicios de atención al cliente</p> <p>1. <i>[No hay modificaciones]</i></p> <p>2. Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor y <u>usuario</u> deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones, <u>mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero</u>. 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><u>Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada.</u></p> <p><u>Se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.</u></p> <p><u>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</u></p> |

| ART. 21 TRLGDCU 2007 | NUEVA REDACCIÓN ART. 21 LEY 3/2014 (ART. 1. Cinco) |
|---|---|
| <p>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 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 apartado anterior, indicarán en las ofertas comerciales que presenten de forma</p> | <p><u>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 no incorpore un importe adicional en beneficio del empresario.</u></p> <p>3. En todo caso, y con pleno respeto a lo dispuesto en los apartados precedentes, los <u>empresarios</u> 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 <u>los bienes</u> o servicios ofertados o contratados. Los <u>empresarios</u> comunicarán su dirección legal si esta no coincide con su dirección habitual para la correspondencia.</p> <p>Los <u>empresarios</u> 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 <u>empresarios</u> 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</p> |

| ART. 21 TRLGDCU 2007 | NUEVA REDACCIÓN ART. 21 LEY 3/2014 (ART. 1. Cinco) |
|--|--|
| 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. | de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo.» 4. [No hay modificaciones] |

2.2. Obligados a disponer de SAC: 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.

2.3. Atención presencial o a distancia

Como ya exigía el artículo 21.2 en su redacción dada por la Ley Ómnibus y el artículo 23 de la Ley 17/2009⁵, 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

⁵ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 24.11.2009).

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)⁶, 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 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 TRLGDCU) y si se

⁶ 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>).

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 TRLGDCU). 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.

2.4. *Constancia de la queja o reclamación mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier 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, en papel o en cualquier otro soporte duradero". Lo novedoso no es la entrega de justificante que ya exigía el TRLGDCU en su anterior versión, sino la definición de los medios que acreditan la presentación de la reclamación. Son dos: una clave y un justificante escrito, que puede entregarse en soporte papel 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 (cfr. art. 26.2 RD 899/2009⁷).

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 al usuario justificante de la

⁷ 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. [...].

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.*

fecha o contenido de la reclamación. La nueva obligación de entregar un justificante por escrito pretende erradicar esta práctica.

La redacción definitiva de este precepto se aparta de la redacción inicial del proyecto que exigía la entrega de “una clave identificativa y un justificante por escrito o en cualquier otro soporte duradero”. El texto definitivamente aprobado exige que el justificante se entregue por escrito en soporte papel o en otro soporte duradero. Según el artículo 59 bis.1,f) es 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*”. El mismo precepto, establece una lista ejemplificativa de soportes duraderos. Así, “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, los correos electrónicos, así como los mensajes SMS”. Sin embargo, el justificante de la presentación de una queja o reclamación debe entregarse siempre por escrito en soporte papel o en otro soporte igualmente legible, como el correo electrónico o el SMS. No se considerará cumplida esta obligación si la empresa se limita a grabar la conversación y a poner a disposición o incluso a entregar al reclamante la grabación sonora de la conversación en la que se presenta la queja o reclamación.

Por otra parte, no se ha aprovechado la reforma del TRLGDCU para hacer extensiva la obligación de entrega de justificante a la presentación de “cualquier gestión o incidencia contractual”, que sí se exige en otras normas (cfr. art. 2, 1,f LISI, art. 26.2 RD 899/2009, art. 46.1,o Ley 24/2013, del Sector Eléctrico). Ante el servicio de atención al cliente cabe realizar diversas gestiones, que no son propiamente “quejas o reclamaciones” y sobre 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 el usuario ostenta un gran interés en acreditar la fecha y el contenido de la gestión para, por ejemplo, negarse a pagar una factura por un servicio del que solicitó la baja y correlativamente impedir la inclusión en un registro de morosos por inexistencia de deuda.

2.5. Precio de las llamadas al SAC: la indefinición de la tarifa básica

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

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 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.

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”.

Adviértase que la obligación de aplicar la “tarifa básica” sólo es exigible a la línea telefónica habilitada a efectos de que el usuario se comuniquen con el empresario “en relación con el contrato celebrado”. En otros términos, la tarifa básica es exigible a los servicios de atención al cliente pero no a los servicios de información ofrecidos al público en general. El artículo 60.4 del TRLGDCU obliga a facilitar la información precontractual “de forma gratuita”. Entiendo que la gratuidad se refiere al contenido de la información (no cabe exigir un precio por informar), pero no respecto al medio de comunicación empleado para acceder a esta información. Quedarían excluidos los números de tarificación adicional (803, 806, 807, 905 o SMS Premium) pero conforme a una argumentación *a fortiori*, el empresario es libre para habilitar un número telefónico de información al público en general gratuito (900), de tarificación compartida (ej. 902) o número geográfico a cualquier tarifa.

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

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”.

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.

Tampoco el legislador español ha aprovechado la reforma del TRLGDCU para atender a esta reiterada pretensión de los consumidores. En el comentario al anteproyecto de ley, consideré manifesté que era deseable una definición de tarifa básica¹¹. Parece que el legislador 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 (i) 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 (ii). 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...).

2.6. ¿Podría el legislador exigir la gratuidad de la llamada?

En el contexto descrito, cabe cuestionarse si podría 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. 21.1 y 86.1 y 7 TR LGDCU). Por tanto, en principio los Estados podrían imponer la

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.pdf>

gratuidad de las llamadas al servicio de atención al cliente (es decir, al consumidor que ha contratado), pero también al público en general (art. 60.4 TRLGDCU). 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).

Algunas normas sectoriales de tramitación coetánea a la ley aquí comentada exigen expresamente la gratuidad tanto del número de contacto como de la atención telefónica. Además, 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), se obliga 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) de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico regula los servicios de atención al cliente y especialmente lo relativo a la información y gratuidad del número de atención¹³. Hubiera sido muy positivo para los consumidores que esta regulación se hubiera acogido 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 nuevo artículo 21.2.III del TRLGDCU, que prevé que "lo dispuesto en el

¹³ Artículo 46.1 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras en relación al suministro

1. Serán obligaciones de las empresas comercializadoras, además de las que se determinen reglamentariamente, en relación al suministro:

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 publicitar 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.*

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 insoportable 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.

2.7. 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.

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).

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).

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

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".

2.8. El SAC no puede convertirse en "trampolín publicitario"

Durante la tramitación parlamentaria de la norma se ha añadido una exigencia que no figuraba en la redacción del proyecto inicial. El nuevo artículo 21.2.III establece que "se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo". Ha de valorarse positivamente que se haya enmendado el proyecto para prohibir el uso del SAC como "trampolín publicitario". En ningún caso, se ha de aprovechar la formulación de reclamaciones para ofrecer productos, servicios u ofertas comerciales de la empresa reclamada.

2.9. Accesibilidad universal

Las oficinas y servicios de información y atención al cliente deben diseñarse utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada. Es ésta una exigencia añadida durante la tramitación parlamentaria que no figuraba en el proyecto inicial.

3. Carencias de la nueva regulación

Como denuncia el título de este artículo y como se ha puesto de manifiesto en los epígrafes precedentes, no se ha aprovechado la reforma para colmar algunas carencias significativas de la regulación de los SAC. Desde la posición de los consumidores, hay que valorar positivamente que se obligue a todas las empresas a entregar el justificante escrito de la reclamación, que se prohíba la utilización del SAC como trampolín publicitario, que se establezca un plazo máximo de resolución de reclamaciones o que se pretenda garantizar el principio de accesibilidad universal. Sin embargo, en la regulación se advierten carencias que permiten vaticinar que no habrá un cambio cualitativo

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 primer a facturación completa.

significativo e inmediato en el funcionamiento de los servicios de atención al cliente.

- ✓ *No se impone el número gratuito de atención telefónica.* Sin perjuicio de las exigencias de la normativa sectorial, no se exige con carácter general la gratuidad tanto de la atención telefónica como del número de contacto.
- ✓ *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 el nuevo artículo 21 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 normativa sectorial (ej. disponibilidad durante las 24 horas del día para la comunicación de cortes del suministro eléctrico ex art. 44.1, o Ley 24/2013), convendría que con carácter general la norma contuviera una previsión de este tipo.
- ✓ *No se definen parámetros de calidad del SAC ni se obliga a implantar sistemas de control.* Probablemente, la definición y cuantificación de parámetros de calidad, tales como el tiempo de espera a ser atendido, el tiempo medio de resolución de reclamaciones o incidencias, el porcentaje de reclamaciones resueltas, las medidas adoptadas para hacer efectivo el principio de accesibilidad universal o el grado de satisfacción de los clientes con la gestión de incidencias, junto al reforzamiento de la respuesta sancionadora contra aquellas empresas que no alcanzaran unos niveles mínimos o el reconocimiento de incentivos (ej. otorgamiento de distintivos de calidad) a aquellas que alcancen los niveles máximos podría contribuir a mejorar realmente los sistemas de atención al cliente. Ni la ley establece sistemas de este tipo, ni tampoco remite su regulación a un eventual desarrollo reglamentario. 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.