

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 30 de mayo de 2011 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

Con fecha de 26 de abril de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para que procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo regulada según el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, y confeccionada conforme a las indicaciones de la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009. Dicha Memoria se estructura en cuatro apartados, conteniendo el primero de ellos un resumen ejecutivo del Anteproyecto, refiriéndose el segundo a la oportunidad de la propuesta; mientras el tercero se refiere al contenido, análisis jurídico y descripción de la

tramitación. El cuarto apartado de la memoria, por su parte, se dedica al análisis de diversos impactos, incluyendo el impacto económico y presupuestario, así como el impacto por razón de género.

El Anteproyecto sometido a dictamen se enmarca en el mandato a los poderes públicos contenido en el artículo 51 de la Constitución, a tenor del cual aquéllos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Este principio rector de la política social y económica tuvo un primer desarrollo primordial a través de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los consumidores y usuarios, que desarrolló el cuadro fundamental de los derechos y obligaciones que configuran su defensa.

Desde la aprobación de dicha norma hasta el momento actual ha tenido lugar un intenso proceso de expansión de las normas protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios en España, conformando un avanzado entramado normativo, que en varias ocasiones ha sido impulsado por la necesaria incorporación de diversas directivas comunitarias que afectaban directamente a los derechos de los consumidores y usuarios, dando lugar en varias ocasiones a la modificación de la Ley 26/1984. Sin ánimo de exhaustividad, valga recordar, en este sentido, la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre Condiciones generales de la contratación, que introdujo determinadas modificaciones en la Ley 26/1984, abordando la transposición a nuestro ordenamiento de la Directiva 93/13/CEE, del Conse-

jo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores. Igualmente cabe recordar el RD 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de productos, que traspuso la Directiva 2001/1995/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de productos. Por su parte, la Ley 23/2003, de 10 de julio, de Garantías en la venta de bienes de consumo, realizó ya una primera habilitación al Gobierno para que, en el plazo de tres años, procediera a refundir en un único texto la Ley de Defensa de los consumidores y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en la materia, tarea que finalmente se llevó a cabo tras una nueva habilitación contenida en la Ley 44/2006, General de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.

Dicha refundición se llevó a cabo finalmente con el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, LGDCU). Se trataba en este último caso de una serie de normas directamente relacionadas con la protección de los consumidores y usuarios, resultado de la transposición de diversas Directivas comunitarias, como la Ley 26/1991, de 21 de noviembre, sobre Contratos celebrados fuera de los establecimientos mercantiles, la regulación dictada en materia de protección a los consumidores y usuarios en la Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley de Ordenación del comercio minoris-

ta, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva sobre contratos a distancia; la Ley 22/1994, de 6 de julio, de Responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos o la Ley 21/1995, de 6 de julio, sobre Viajes combinados.

Las modificaciones de la normativa de la protección de los consumidores y usuarios prosiguieron tras la aprobación de dicho Texto Refundido, siendo especialmente reseñables, por lo que hace al objeto del presente dictamen, las operadas en el contexto de mejora del entorno regulatorio del sector de los servicios en España, sometido a un intenso proceso de adaptación derivado de la aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, con el que se persigue introducir mayor dinamismo y ganancias de competitividad en el entorno internacional más próximo, por medio de un entorno regulatorio más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos. Como parte de ese proceso, se incluye la simplificación de los procedimientos y el fomento de un nivel elevado de calidad en los servicios, lo que comprende el reforzamiento de la normativa de defensa de los consumidores y usuarios en materia de reclamaciones. Así, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que establecía los principios en esa dirección (si bien referido su ámbito de aplicación únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica)

incorporó diversas disposiciones sobre política de calidad de los servicios (capítulo V), entre las que contemplaba una serie de obligaciones de los prestadores en materia de reclamaciones, relativas a las vías, el plazo y la lengua de realización de aquellas (artículo 23). Completando el objetivo de dicha norma, la posterior Ley 25/2009, de 23 de noviembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Ómnibus) abordó ya algunas modificaciones en la línea que adopta este Anteproyecto, en concreto, modificando el artículo 21 del TRLDU, relativo al régimen de comprobación y servicios de atención al cliente, mediante la introducción de dos nuevos apartados 3 y 4.

Unido a lo anterior, hay que considerar la vigencia de abundante normativa de carácter sectorial que regula los servicios de atención al cliente dentro de su ámbito. Sin ánimo de exhaustividad, en el ámbito del sector financiero, valga recordar la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero o la más reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible (capítulo III, sección tercera); así como la Orden ECO/734/2003, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras. Respecto a los servicios y comunicaciones electrónicos, cabe mencionar la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la sociedad de la información y la Orden ITC/912/2006, que regula las condiciones relativas a la calidad de servicio en la prestación de los servicios de comunica-

ciones electrónicas así como el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, que aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas. Recientemente se ha aprobado el Proyecto de Ley de modificación de la Ley General de Telecomunicaciones, que incorpora al ordenamiento jurídico interno las directivas europeas integradas en el Paquete Telecom aprobado en noviembre de 2009, que contempla asimismo diversas disposiciones de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, relativas a sus reclamaciones en este ámbito.

Y en el ámbito de los servicios públicos, el Real Decreto 951/2005 estableció el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado y la Ley 11/2007, de 22 de junio, regulaba el Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Por su parte, las comunidades autónomas han aprobado tanto normas generales para la defensa de los consumidores y usuarios, en el ámbito de sus competencias, como algunas normas sectoriales que contemplan asimismo disposiciones específicas sobre servicios de atención al cliente.

El CES se ha pronunciado sobre algunas de las mencionadas normas, a través del Dicta-

men 9/2005 sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios (Ley 44/2006); el Dictamen 2/2007 sobre el proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios (RD 1/2007); el Dictamen 1/2008 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica el Régimen legal de la competencia desleal para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios (Ley 29/2009, de 30 de diciembre); el Dictamen 2/2008 sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios (Ley 17/2009, de 23 de noviembre) o el Dictamen 2/2009 Sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 25/2009, de 22 de diciembre). Asimismo, ha elaborado dos informes a iniciativa propia que abordaban desde distintos enfoques la situación de la protección de los consumidores y usuarios: el Informe 1/1999 sobre *Los derechos del consumidor y la transparencia de mercado* así como en el Informe 2/2008 sobre *Los nuevos modelos de consumo en España*.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen se estructura en una exposición de motivos, cuatro capítulos que agrupan un total de veinte artículos, dos disposiciones adicionales, una

disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El capítulo I (artículos 1 a 5), sobre disposiciones generales, establece el objeto

(artículo 1) y el ámbito de aplicación de la Ley (artículo 2), a saber, los servicios de atención al cliente pertenecientes a los sectores de servicios de suministros de agua, gas y electricidad, servicios de transporte de viajeros, medios audiovisuales y servicios de comunicaciones electrónicas, quedando excluidas las empresas con menos de 250 trabajadores, así como los mismos servicios prestados por las Administraciones públicas, excepto los prestados en régimen de gestión indirecta.

El artículo 3, relativo a las definiciones, adopta la definición de consumidor y usuario establecida en la Ley 1/2007 y extiende la de cliente a los consumidores y usuarios que por razones imputables a la empresa prestadora de servicios hayan sido dados de alta sin su consentimiento, así como los que habiendo solicitado la baja siguen recibiendo facturas. Por su parte, los servicios de atención al cliente quedan definidos como los medios puestos a disposición de los clientes para informar, gestionar incidencias, etc., relativas a la prestación de los servicios, independientemente de que gestione la propia empresa o un tercero. El artículo incorpora, asimismo, definiciones de empresa, servicio de atención al cliente, medio de interlocución, queja o reclamación, incidencia contractual y niveles mínimos de calidad.

Los principios generales quedan establecidos en el artículo 4, que recoge la obligación de las empresas de disponer de un servicio eficaz de atención al cliente para atender sus quejas, reclamaciones y cualquier otra incidencia, debiendo figurar los medios en el contrato. El artículo 5 recoge el procedimiento que

deben seguir las empresas en la atención y resolución de las quejas y reclamaciones de los usuarios, que habrán de ser resueltas en el plazo de un mes y en la lengua del contrato.

El capítulo II (artículos 6 a 17) establece los niveles mínimos de calidad en los servicios de atención al cliente. El artículo 7, que regula la información sobre el servicio de atención al cliente, recoge los datos que deberá proporcionar la empresa acerca de dichos servicios, antes de la firma del contrato. Incluye, además, los medios o soportes en los que habrá de ofrecerse la información. El artículo 8 regula la atención personalizada que la empresa deberá ofrecer a los clientes siempre que éstos la soliciten, prohibiendo el empleo de contestadores automáticos como medio exclusivo de atención. El precepto regula, asimismo, la formación y capacitación del personal dedicado a esa tarea. El artículo 9 establece la gratuidad de los servicios de atención al cliente, prohibiendo la utilización de números de tarificación adicional. Por su parte, el artículo 10 regula la obligación para las empresas de implantar un sistema de gestión unitaria o centralizada del servicio de atención al cliente mediante la asignación de un número clave identificativa a las quejas, reclamaciones o incidencias. La constancia de las quejas, reclamaciones o incidencias, cuyo justificante habrá de ser entregado en soporte duradero, se regula en el artículo 11. El artículo 12, por su parte, establece que las causas de cierre de incidencias se determinarán contractualmente.

El artículo 13 regula la disponibilidad del servicio de atención al cliente, que deberá

ajustarse a las características del servicio prestado pero que, en todo caso, para determinados servicios de tracto sucesivo regulados (servicio telefónico y suministros eléctrico, de gas y de agua) deberá ser de 24 horas, 365 días al año. El artículo 14 recoge la obligación de que se prevean medios alternativos para garantizar el acceso a los servicios de atención al cliente de personas con discapacidad física o sensorial. En el artículo 15 se establece la obligación de identificar claramente el servicio de atención al cliente de otras actividades de la empresa, prohibiéndose la utilización del mismo para ofrecer productos, servicios u ofertas comerciales. El plazo para resolver quejas, reclamaciones y otras incidencias queda regulado en el artículo 16, que establece que aquél no superará un mes desde su presentación, habiendo de ser lo más breve posible. Además, este artículo regula dos parámetros más para el caso de la atención telefónica: el tiempo de espera hasta que el consumidor contacte con un agente (que ha de ser de menos de un minuto para más del 90 por cien de las llamadas), y el número máximo de llamadas no atendidas por causas no imputables al cliente (5 por cien del total de llamadas recibidas por el servicio) Por último, en el artículo 17 se establece la obligación de implantar un sistema de valoración de la satisfacción del cliente con respecto al servicio, a través de una puntuación de 1 a 5.

El capítulo III, relativo a los sistemas de medida, aborda cuáles serán las obligaciones de las empresas respecto a la implantación de los mismos, con el objetivo de cumplir con

los parámetros dispuestos en el capítulo II. Concretamente, además de establecer la obligación de implantar dicho sistema, se hace referencia a su ámbito geográfico, las posibles exenciones, las obligaciones de información con la Administración y las relativas a la realización de una auditoría anual externa obligatoria. El artículo 18 establece la obligación de las empresas de implantar y documentar un sistema de medida del nivel de la calidad que incluya en todo caso los parámetros mencionados, y cuyo ámbito geográfico será la totalidad del territorio nacional o en su caso la parte de éste en que se presten los servicios. Este artículo también señala la posibilidad de eximir reglamentariamente, en los distintos sectores de actividad, a las empresas cuya cifra de negocio o número de trabajadores no lleguen a un umbral mínimo. Además, se establecen las obligaciones de la empresa para facilitar tanto la inspección por parte de la Administración como la auditoría externa de dicho sistema de medida: remisión anual a la Administración de una copia del documento descriptivo del sistema junto con la correspondiente auditoría, actualización oportuna del mismo y subsanación de deficiencias detectadas. Las obligaciones respecto a la auditoría externa se abordan en el artículo 19. Además de establecer la obligatoriedad de que ésta se contrate con una entidad solvente e independiente, se señalan los aspectos que se deberán verificar: la disposición y aplicación del sistema de medida conforme a lo dispuesto en la Ley, y que el error cometido en la medición no es superior a un 5 por ciento respecto del valor real, así como la obligación, por parte de la empresa au-

ditada, de proporcionar acceso a las personas, lugares, equipos y datos necesarios. Por otro lado, se prevé la posibilidad de un desarrollo reglamentario por parte de la Administración de los requisitos que deben cumplir tanto las entidades auditoras como la auditoría misma.

El capítulo IV se consagra a las infracciones y sanciones. En el único artículo de este capítulo, el artículo 20, se remite al régimen sancionador general sobre protección de los consumidores y usuarios, previsto en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias y a la normativa autonómica que resulte de aplicación. Además de las infracciones en materia de consumo, dicho régimen recoge actualmente la potestad de las autoridades competentes para sancionar las prácticas comerciales desleales con los consumidores y usuarios, tras la modificación realizada en 2009 en aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios).

Las disposiciones adicionales regulan la aplicación de lo dispuesto en la Ley para dos

ámbitos sectoriales concretos: el sector de servicios financieros y de seguros (disposición adicional primera) y determinados medios de transporte (disposición adicional segunda). En el primero de los casos se establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley para adaptar la normativa sectorial, en términos análogos, a lo establecido en la Ley. En el caso del transporte, será el Ministerio de Fomento el que fije la extensión y las condiciones en que la Ley se aplicará a los servicios de transporte ferroviario de viajeros y el transporte público urbano y metropolitano, si bien el transporte ferroviario de viajeros de larga distancia se regirá por lo previsto en el artículo 2.1.

La disposición transitoria única establece un régimen transitorio de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para la adaptación de las empresas a las que la Ley es de aplicación a lo dispuesto en ella, exceptuando los servicios de transporte de viajeros que contarán con un año.

Las disposiciones finales regulan respectivamente el título competencial (artículos 149.1.6.^a y 149.1.13.^a de la Constitución), la habilitación al Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley, y su entrada en vigor.

3. Observaciones generales

Con carácter previo a las observaciones que a continuación se realizarán, valga recordar el contexto en el que se inscribe el Antepro-

yecto objeto del presente dictamen. En un modelo de consumo adaptado a las pautas de los países más desarrollados, el notable incre-

mento de las operaciones comerciales en los últimos años ha discurrido en el marco del proceso de liberalización de los servicios, de incremento y diversificación constante de la oferta de bienes y servicios, así como de los lugares y vías de acceso a los mismos, que han aumentado las posibilidades de opción de los consumidores y usuarios, aunque han añadido complejidad a su toma de decisiones. En este contexto, en paralelo al importante impulso del marco normativo de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, ha crecido la conciencia acerca de los mismos y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre la calidad de los productos y servicios, así como el incumplimiento de sus expectativas, aumentando con ello las ocasiones de conflicto. Todo ello, que constituye un indicador de desarrollo social, tiene su reflejo en el incremento continuado del número de consultas y reclamaciones. La canalización formal de consultas, quejas y reclamaciones a través de los servicios de atención al cliente, entre otras vías, constituye además un mecanismo de comunicación entre empresas y consumidores, cuyo diálogo es necesario para reforzar la calidad y la competencia, pues más allá de la expresión última de desacuerdo que constituye el abandono de un producto, la expresión de los motivos de una insatisfacción puntual añade información útil para las empresas, los distintos sectores económicos y las administraciones.

El CES estima necesario proseguir reforzando la calidad de los productos y servicios, debiendo contribuir a ello la mejora de la efec-

tividad de los servicios de atención al cliente. La proliferación de este tipo de servicios en las últimas décadas ha contribuido a mejorar la posición de los consumidores y usuarios en sus relaciones con los proveedores, propiciando que la calidad de la atención prestada a sus clientes se haya ido situando como un componente más de la competitividad de las empresas. Ahora bien, la expansión de los servicios de atención al cliente no ha sido homogénea en sus características esenciales –muy variable según los sectores, actividades y tipos de empresas–, ni en su nivel de eficacia en la solución de los problemas. Persisten carencias que vienen siendo detectadas desde hace tiempo, para cuya solución no bastaron los cambios abordados en 2009 en la redacción del artículo 21 del TRLGCU. No obstante, el CES mantiene dudas sobre el impacto económico que tendrá la Ley que se derive del presente Anteproyecto, que no parece considerado en todo su alcance en la Memoria que lo acompaña.

El CES valora de manera positiva el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios en su objetivo de mejorar su protección en relación con los servicios de atención al cliente de las empresas que prestan servicios. El aumento continuo de la demanda de atención por parte de los usuarios de servicios y de la actividad de atención a los clientes en las empresas prestadoras viene apuntando a la necesidad de una regulación específica que establezca los parámetros obligatorios de calidad en los servicios de atención al cliente, con el fin de garantizar una aten-

ción efectiva y de calidad a quienes deseen solicitar información, expresar su disconformidad o comunicar una incidencia a las empresas prestadoras. Máxime teniendo en cuenta que la calidad de estos servicios no sólo mejora la protección de los consumidores y usuarios, sino que además puede ser determinante para la imagen comercial de las empresas incrementando su competitividad.

En opinión del CES, el Anteproyecto no regula todos los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios. En efecto, el ámbito de aplicación del Anteproyecto responde a una opción del legislador, que incorpora los servicios de atención al cliente pertenecientes a una serie de sectores concretos y excluye, en cambio, otros, como los servicios postales, o los servicios regulados en esta norma cuando los presten las Administraciones públicas. Los criterios por los que se ha optado para delimitar el ámbito de aplicación de la norma suscitan dudas a este Consejo desde distintos puntos de vista, no apareciendo suficientemente justificado este extremo en la Memoria que se acompaña al Anteproyecto. Así, no parece clara la aplicación del criterio de especificidad sectorial y la existencia de normativa propia para justificar la inclusión o exclusión de algunos ámbitos, criterio que no se aplica con homogeneidad, en opinión del CES.

Desde el punto de vista técnico, por la importancia de una Ley que pretende proyectarse con carácter horizontal sobre una realidad compleja, regulada a través de normas de distinto rango y naturaleza, la nueva Ley debería aportar claridad al entramado nor-

mativo existente y no añadir complejidad a la hora de su interpretación. De ahí que, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los destinatarios de la norma, el CES considera necesario que el Proyecto regule con claridad algunos conceptos esenciales que, como se señalará en las observaciones de carácter específico, pueden generar confusión en su interpretación en su redacción actual.

Unido a lo anterior, el CES estima que el Anteproyecto no debería descender a la concreción de cuestiones propias de una norma de desarrollo teniendo en cuenta, además, la existencia de numerosa normativa sectorial que, en ocasiones, regula las mismas cuestiones de forma más exigente. El CES consideraría más adecuado que la norma contara con una arquitectura jurídica que permitiera tratar con mayor diferenciación las especificidades sectoriales que se manifiestan en los servicios de atención al cliente.

Por otro lado, desde el punto de vista de la tramitación del Anteproyecto, la Memoria del análisis del impacto normativo señala que el Anteproyecto de Ley se someterá a una serie de dictámenes e informes preceptivos de diversos organismos. Según la Memoria, dichos informes no habían sido recabados en el momento de remisión del texto del Anteproyecto al CES, por lo que cabe suponer que éste puede experimentar todavía modificaciones y no ser el texto definitivo que, según las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del CES, debe someterse a dictamen preceptivo de este Consejo. De ahí que el CES quiera llamar la atención sobre el

problema que entraña realizar observaciones sobre aspectos del texto que pueden resultar modificados.

Especial importancia debería revestir en este caso la cooperación interadministrativa e intersectorial, habida cuenta de que se trata de una norma de carácter horizontal que ha de ser aplicada a una multiplicidad de servi-

cios que cuentan, en muchos casos, con una regulación sectorial propia que aborda también los servicios de atención al cliente, en ocasiones con un nivel de exigencia mayor que el propio Anteproyecto. Dicha cooperación podría, por tanto, contribuir a enriquecer el texto con un enfoque más próximo a la realidad sectorial, del que en su versión actual carece.

4. Observaciones particulares

Artículo 1. Objeto

El CES valora positivamente el objeto de la Ley, que no es otro que el establecimiento de parámetros mínimos obligatorios de calidad de los servicios de atención al cliente, considerando que una regulación básica de dichos servicios debería contribuir a armonizar la profusa y dispersa normativa existente en este ámbito, así como a favorecer, al mismo tiempo, la competencia a través de la calidad entre los distintos prestadores de servicios.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La fijación del criterio único para la exclusión del ámbito de aplicación de la norma en el número de trabajadores de las empresas, ofrece dudas al Consejo, al considerar que existen, además, otros criterios aplicables para esa determinación, como el volumen de negocio o la posición significativa de mercado, entre otros.

Por otro lado, según el parecer de este Consejo, la futura norma debería ser aplica-

ble a estos servicios con independencia de que se presten a distancia.

Artículo 3. Definiciones

En los apartados 2 y 7 del presente artículo se recogen respectivamente las definiciones de “cliente” e “incidencia contractual”.

En opinión del CES, entre dichas definiciones podría existir una contradicción que diese lugar a una ambigüedad jurídica en la interpretación del conjunto del texto, pues mientras el cliente sería aquél que ha celebrado un contrato con la empresa prestadora de los servicios, la incidencia contractual sería “cualquier gestión relativa a la ejecución del contrato o de la oferta comercial realizada”. El CES entiende que este último caso podría darse sin que llegue a mediar un contrato y por tanto, sin que la persona afectada llegue a tener la consideración de cliente, por lo que sería necesaria una mayor concreción en la definición de dichos términos.

Se echa en falta, asimismo, en el apartado 6 de este artículo una distinción clara entre queja y reclamación.

Artículo 4. Principios generales

En este artículo se incluyen algunos de los términos que, como ya se ha señalado en las Observaciones generales, por su vaguedad, sería conveniente evitar. Así ocurre con el apartado 1 del artículo, al hablar de un servicio “eficaz”, o en el 2.c) al referirse al derecho del cliente a reclamar “con eficacia”. Su inclusión es innecesaria pues a lo largo del texto se desarrollan los parámetros que concretarían el significado de dicha eficacia.

Artículo 8. Atención personalizada

El apartado primero de este artículo, regula la atención directa a los clientes de las empresas de servicios que soliciten información, comuniquen una avería o expresen una queja a través de los servicios de atención telefónica o electrónica, que será obligatoria cuando la naturaleza del problema así lo requiera. La atención personal directa en los servicios de atención, sin embargo, se encuentra ya regulada en el Real Decreto Legislativo 1/2007, que en su artículo 21 garantiza esa atención a través de los medios telefónico y electrónico en todos los casos, sin que intervenga la “valoración de la naturaleza del problema”. La inclusión en el Anteproyecto de esta condición para facilitar una atención personalizada no parece justificada según la opinión de este Consejo, que considera más ade-

cuado mantener la coherencia con la norma vigente.

Artículo 9. Atención gratuita sin costes adicionales para el cliente

Conforme al apartado 1 de este artículo, las empresas deberán poner a disposición de sus clientes un servicio de atención telefónica y un número de teléfono, ambos gratuitos, para atender sus quejas, reclamaciones o incidencias.

En el ámbito de la normativa sectorial, ya existen precedentes que establecen la gratuidad de estos servicios para el usuario, por lo que resulta adecuado, en opinión del CES, procurar la congruencia entre el Anteproyecto y las regulaciones sectoriales que han avanzado más en este terreno.

En cuanto al apartado 2 de este artículo, resulta especialmente positiva, en opinión del CES, la prohibición de que el servicio de atención al cliente proporcione ingresos adicionales a la empresa prestadora del servicio a costa del cliente.

Artículo 11. Constancia de la queja, reclamación o incidencia

La constancia de la formulación de las quejas, reclamaciones o incidencias por parte de los clientes de servicios es fundamental a la hora de hacer efectivo su derecho a ser compensados, así como para realizar el seguimiento del curso de dichas quejas y reclamaciones. Por ello, el CES encuentra acertada la introducción de este precepto, si bien considera necesario modificar su redacción, de modo que

quede claro que el canal para dejar constancia de la queja, reclamación o incidencia debe ser el mismo que aquel en que se realizó. Además, el texto debería precisar que el destinatario a que se refiere este artículo es el destinatario “de la queja”.

Artículo 12. Cierre de incidencias

Este artículo plantea dudas al CES en lo referente a la determinación contractual de las causas de cierre de incidencias, pues, según su opinión, en muchos casos resultará difícil para las empresas prestadoras recoger de manera exhaustiva en el texto del contrato el registro de causas posibles de cierre. Por este motivo, considera que sería conveniente que el texto de la Ley concretara más la medida, facilitando así su aplicación.

Artículo 13. Disponibilidad del servicio de atención al cliente

En opinión del Consejo, la disponibilidad de los servicios de atención al cliente debe ajustarse a los horarios de la prestación del servicio propiamente dicho, de tal modo que aquellos que son normalmente prestados de manera ininterrumpida deben disponer de un servicio de atención al cliente durante las veinticuatro horas del día y a lo largo de todo el año.

Artículo 14. Accesibilidad a los servicios de atención al cliente

De acuerdo con la normativa sobre integración de las personas con discapacidad, que

asume los principios de los acuerdos y convenciones internacionales en esa materia, la accesibilidad es un principio universal del que emana, entre otros, el derecho al acceso de todos a los servicios. La Ley debería recoger la previsión de los servicios de atención al cliente de medios para garantizar el acceso a las personas con discapacidad sin detallar si son alternativos, lo que sería más acorde con la literatura ya consolidada en materia de integración de las personas con discapacidad.

Artículo 15. Prestación diferenciada de la actividad de atención al cliente

La práctica viene demostrando que, en ocasiones, la resolución de algunas quejas o reclamaciones concretas de los clientes se hace efectiva en el mismo contacto con los servicios de atención al cliente mediante la aportación de información acerca de productos y servicios. Por este motivo, el CES considera que el artículo debería añadir como excepción a la prohibición de utilizar los servicios de atención al cliente para ofrecer productos y servicios, la posibilidad de la oferta cuando ésta esté claramente orientada a la resolución del problema formulado.

Artículo 16. Plazo de resolución de quejas, reclamaciones y otras incidencias contractuales

En opinión del CES, la redacción de este artículo admite varias mejoras desde el punto de vista de la necesaria seguridad jurídica de los destinatarios.

En primer lugar, llama la atención que la dicción del apartado 1 reitere textualmente la primera frase del apartado 5.2 del Anteproyecto, que a su vez traslada al texto del Anteproyecto la obligación ya contenida en el artículo 21.3 del TRLGDCU de dar respuesta a las reclamaciones en el plazo de un mes, plazo que se extiende en el caso de este precepto también a las quejas y a otras incidencias contractuales. El CES entiende que debiera quedar nítidamente establecida en un único precepto la cuestión del plazo y su alcance.

También suscita dudas desde el punto de vista de la seguridad jurídica que un Anteproyecto de Ley que se considera de carácter básico se adentre en cifrar un nivel de incumplimiento admisible de sus propias previsiones y lo haga, además, sin fijar unos parámetros claros de referencia que permitan la realización del cálculo de las proporciones que se indican. Así, en el apartado 2 se establece en un minuto el umbral máximo de duración del tiempo transcurrido entre la recepción de la llamada y la comunicación directa con el usuario y, al mismo tiempo, se establece un margen del 10 por cien de las llamadas que sí podrán superarlo. Algo similar ocurre con el umbral máximo de llamadas no atendidas por causas no imputables al cliente, que se fija en un máximo del 5 por 100.

Debería contemplarse, además, la posibilidad de concurrencia de causas de fuerza mayor que impidan efectivamente satisfacer ese umbral de tiempo de respuesta. En cualquier caso, se trata de previsiones de un nivel de detalle más propio de una norma de desarrollo que de una Ley básica si bien, una vez que

se ha optado por incluirlas, deben precisarse de forma adecuada.

Artículo 17. Implantación de un sistema de valoración de la satisfacción del cliente

Este artículo establece la obligación de las empresas de implantar un sistema que permita definir el grado de satisfacción de sus clientes respecto al trato recibido y la profesionalidad de los responsables del servicio, expresada con una puntuación entre 1 y 5. Llama la atención, como ocurría en el artículo anterior, que el Anteproyecto descienda al detalle de la escala de puntuación a la que deba ajustarse el sistema de medida en que se apoyará dicho sistema de valoración –algo más propio de una norma de desarrollo– y, sin embargo, no mencione con precisión los criterios generales por los que se deberían guiar las empresas a la hora de medir el grado de satisfacción de sus clientes a través de ese sistema.

Artículo 18. Sistemas de medida

En opinión del CES la redacción de este artículo suscita numerosas dudas que cuestionan, en su redactado actual, la propia utilidad de la medida.

En primer lugar, llama la atención que una vez establecida la obligación de implantar y documentar un sistema de medida del nivel de calidad del servicio, el Anteproyecto no concrete los criterios de valoración de ese nivel de calidad, limitándose a incorporar una remisión a los parámetros a los que se refie-

re el capítulo II, que se refiere a los parámetros mínimos de calidad, que deben reunir los servicios de atención al cliente.

El CES entiende por tanto que la redacción de este precepto da lugar a confusión sobre su verdadero contenido y alcance, puesto que no se está articulando con él “un sistema de medida del nivel de calidad de servicio conseguido” propiamente dicho, sino un mero sistema de verificación documental del cumplimiento de parámetros objetivos de calidad fijados en el capítulo II del Anteproyecto y que, de acuerdo con el artículo 3.8 del propio Anteproyecto, tienen carácter imperativo para toda empresa que preste servicios incluidos en su ámbito de aplicación. Si lo que se pretende es diseñar un verdadero sistema de medida de resultados cualitativos de resolución de problemas a través de la actuación de los servicios de atención al cliente, deberían fijarse parámetros mínimos objetivables para su medición, distintos del mero cumplimiento obligatorio de sus requisitos de funcionamiento.

De hecho, de la articulación de este tipo de sistemas, en algunos casos bastante más exigentes de lo que propone el Anteproyecto, se pueden encontrar algunos ejemplos en el ámbito de la regulación sectorial, por lo que debería contemplarse una referencia a los mismos, de modo que esta norma no de lugar a dudas en su interpretación que conlleven un retroceso en los derechos de los consumidores y usuarios en algunos sectores.

Unido a lo anterior, el segundo párrafo del apartado 1 de este artículo prevé la posibilidad de determinar reglamentariamente para los distintos sectores de actividad excepcio-

nes a la obligación de implantar lo que en este artículo se denomina sistema de medida del nivel de calidad de servicio, estableciendo distintos umbrales de cifra de negocio o número de trabajadores a partir de los cuales se podrá eximir. En opinión del CES, este párrafo añade aún mayor confusión al redactado de este artículo, entrando en contradicción con la propia definición del ámbito de aplicación del Anteproyecto, por lo que debería suprimirse.

Artículo 19. Auditoría relativa a la calidad del servicio de atención al cliente

Este artículo persigue establecer con carácter obligatorio la contratación de la realización de una auditoría anual de la calidad de los servicios de atención al cliente. En opinión del CES, la implantación de un verdadero sistema de auditoría de calidad requeriría la fijación previa por la norma básica de unos criterios generales de calidad, diferentes del mero cumplimiento de la normativa cuyo control corresponde a las autoridades competentes, que deberían ser estandarizados posteriormente en la correspondiente normativa de desarrollo.

Como quiera que el objeto de las auditorías a que se refiere este artículo se circunscribe al sistema de medida de calidad previsto en los dos artículos anteriores, con las referidas objeciones que éstos suscitan al CES en su redacción actual, el Consejo entiende que esta nueva exigencia para las empresas reporta una utilidad muy limitada.

Además, desde el punto de vista de la técnica jurídica, el Anteproyecto vuelve a descender a un nivel de detalle excesivo, centrandó la actividad de auditoría en la comprobación de los porcentajes a cuyas dificultades de precisión ya se ha hecho mención, a los que añade uno nuevo, el porcentaje de error cometido en la medición de cada parámetro (que no debe superar al 5 por cien respecto a su valor real), que adolece de los mismos problemas de determinación que los anteriores.

Debería reconsiderarse, por tanto, el planteamiento completo del capítulo III, en que se encuadra este artículo y el anterior, relativo a los sistemas de medida, incorporando en él criterios generales para la efectiva medición de la calidad de los servicios de atención al cliente, y reservando para el desarrollo reglamentario la concreción de sus requisitos y los de las auditorías, teniendo en cuenta las especificidades sectoriales y la congruencia con su normativa propia.

Disposición adicional primera

La disposición adicional primera establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para adaptar la normativa sectorial, en términos análogos, a lo establecido en la Ley.

En opinión del CES, la exclusión del ámbito de aplicación de este Anteproyecto de Ley de los Servicios financieros y de seguros, que constituyen un servicio de especial trascen-

dencia económica, no está lo suficientemente justificada.

Disposición adicional segunda

Llama la atención a este Consejo que esta disposición se adentre en establecer una serie de reglas para determinados medios de transporte en el caso de que su itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la comunidad autónoma, habida cuenta de la competencia exclusiva de las comunidades autónomas en esta materia, que se ha encargado de remarcar la jurisprudencia constitucional.

Disposición final primera

Con independencia del título competencial en que se ampara el Anteproyecto para abordar las cuestiones de que se ocupa, el CES considera necesario llamar la atención sobre el hecho de que el Anteproyecto no responde adecuadamente al carácter de legislación básica que se le quiere dar, en cuanto a que una Ley de estas características debería establecer un mínimo común denominador a través de una serie de principios o parámetros de general aplicación. Lejos de ello, el CES ha echado en falta una serie de criterios generales claros de actuación en la regulación de determinados aspectos, mientras considera que el Anteproyecto desciende en ocasiones a la concreción de cuestiones más propias de una norma de desarrollo.

5. Conclusiones

El CES valora positivamente la voluntad de abordar una Ley que con carácter general regule los servicios de atención al cliente, sin

perjuicio de las observaciones generales y particulares que se realizan en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 30 de mayo de 2011

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido