

# Dictamen 11 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO  
16 DE DICIEMBRE DE 2021

Sobre el Anteproyecto de Ley  
por la que se regulan  
los Servicios de atención  
a las personas consumidoras  
y usuarias que actúan  
en calidad de clientela



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 814-2021

*Colección Dictámenes*

Número 11/2021

La reproducción de este dictamen  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, diciembre de 2021

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-36473-2021

*Imprime*

Creative XML, S.L.U.

# Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela

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 ordinaria del día 16 de diciembre de 2021 el siguiente dictamen:

## 1. Antecedentes

El 24 de noviembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Consumo y del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital 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 a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Sa-

lud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta de dictamen en el plazo de diez días.

El texto objeto de dictamen viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo, donde se recoge: la oportunidad de la propuesta, su contenido, un análisis jurídico y el análisis de impactos. Este último apartado incluye la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, la estimación del impacto económico y presupuestario de las medidas recogidas en la norma, así como

su impacto de género y otros impactos, en este caso sobre las personas consumidoras y usuarias así como sobre las personas con discapacidad.

La obligación de los poderes públicos de garantizar la defensa de las personas consumidoras y usuarias y la protección mediante procedimientos eficaces de su seguridad, salud y legítimos intereses económicos se encuentra recogida en el artículo 51 de la CE.

El texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (en adelante, TRLGCU) desarrolla dicho precepto constitucional. En su artículo 21, se ocupa del régimen de comprobación y servicios de atención al cliente, incluyendo los aspectos relativos a la reclamación, la garantía y la posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos. Además, establece las funciones y requisitos básicos de las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición de las personas consumidoras y usuarias. Concretamente, en su apartado 2 establece la obligación de asegurar a la clientela 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. Asimismo, prevé la obligación de garantizar una atención personal directa en caso de que los servicios de atención al cliente utilicen la atención telefónica

o electrónica para llevar a cabo sus funciones.

La redacción en vigor de este artículo es la resultante de las sucesivas modificaciones sobre el texto original del TRLGCU de 2007, principalmente a fin de incorporar a nuestro ordenamiento nuevos desarrollos legislativos de la Unión Europea. Se abordaron así en su día diversas reformas a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio así como a través de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se Incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Las pautas y dinámicas de consumo han experimentado importantes cambios a raíz de la pandemia y la crisis por COVID-19. Una de las transformaciones más visibles ha sido el incremento sustancial del consumo a través de canales on line. Como señala la Nueva Agenda Europea del Consumidor, publicada en noviembre de 2020, las medidas de confinamiento han destacado el papel fundamental de las tecnologías digitales en la vida de las personas, permitiendo comprar bienes esenciales que, de otra manera, no serían asequibles y acceder a servicios a pesar de las restricciones. De hecho, en la Nueva Agenda, la Comisión Europea se plantea la revisión de diversas directivas así como el análisis de la necesidad de legislación adicional o

de otras medidas, con la finalidad de luchar contra las prácticas comerciales en línea que no respetan los derechos de los consumidores, el refuerzo de la protección de los consumidores en el contexto de la digitalización de los servicios financieros al por menor; el enfoque de los nuevos retos desde el punto de vista de la seguridad de los productos derivados de las nuevas tecnologías y de la venta en línea así como las garantías de la protección de los consumidores y protección de los derechos fundamentales en relación con la inteligencia artificial.

Este nuevo contexto ha dado lugar en nuestro país a sucesivas normas de legislación de urgencia para responder a las situaciones de mayor vulnerabilidad social. En el caso de las personas consumidoras y usuarias, se aprobó el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. Esta norma modificaba una vez más el TRLGCU a fin de garantizar un diseño de las oficinas y servicios de información y atención a la clientela respetuoso con los criterios de accesibilidad universal. De este modo, se estableció la obligación de las empresas de que, en el supuesto de que dispusieran de una línea telefónica para comunicarse con las personas consumidoras en relación con los contratos celebrados, dicha línea no suponga un coste superior al de una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar. En el caso de los servicios

básicos de interés general, se estableció que las empresas prestadoras dispusieran de un teléfono gratuito de atención a la clientela.

Las más recientes modificaciones del contenido de la TRLGCU por lo que afecta a la materia del Anteproyecto objeto de dictamen han tenido lugar en 2021 a través de los Reales Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril y 24/2021, de 2 de noviembre.

El Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores modifica el TRLGCU para incorporar al Derecho español las Directivas (UE) 2019/770 y 2019/771, del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019, que persiguen armonizar determinados aspectos relativos a los contratos de compraventa de bienes y de suministro de contenidos o servicios digitales, en aras de lograr un auténtico mercado único digital, reforzar la seguridad jurídica y reducir los costes de las transacciones, en particular, para las pequeñas y medianas empresas. Además de algunas disposiciones sobre aspectos relacionados con la conformidad con el contrato y la información sobre la durabilidad de los bienes, entre otros aspectos, del contenido del Real Decreto-ley 7/2021 más vinculados al contenido del Anteproyecto destaca

la regulación específica de los servicios y contenidos digitales, adaptando las definiciones y conceptos contemplados por la normativa comunitaria (“servicios digitales”, “contenidos digitales”, “mercados en línea”, entre otras), modificando algunos aspectos relativos a las garantías y servicio postventa, regulando la responsabilidad de las empresas y los derechos de las personas consumidoras y usuarias, el ejercicio de estos últimos, la modificación de los contenidos o servicios digitales y las garantías comerciales y servicios postventa.

Por su parte, el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, modifica nuevamente el TRLCU, a fin de transponer la Directiva (UE) 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas de protección de los consumidores de la Unión. Se pretende con ello actualizar la normativa de consumo en relación con determinadas prácticas contrarias a los intereses de las personas consumidoras que se dan a través de Internet y que, hasta la fecha, no contaban con regulación específica, aumentando la protección para las personas consumidoras de la Unión Europea en diversas áreas, como las compras en mercados en línea, la transparencia de la personalización de precios y la clasificación de ofertas en línea y derechos del consumidor al utilizar servicios en línea “gratuitos”. Es-

tos objetivos entroncan con la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, recogida en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 6 de mayo de 2015 (COM [2015] 192 final), que planteaba la necesidad de adoptar normas modernas y simplificadas para el comercio electrónico transfronterizo, animando con ello a las empresas a vender en línea traspasando las fronteras de los Estados miembros, incrementando así la confianza de las personas consumidoras en el comercio electrónico transfronterizo. En el marco de las políticas públicas de digitalización desarrolladas en nuestro país, estas normas se incluyen en el eje estratégico “Garantizar los derechos de la ciudadanía en el nuevo entorno digital”, de España Digital 2025.

Por lo que hace a la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, en adaptación a dicha normativa comunitaria, el Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, aborda una profusa serie de modificaciones del TRLGCU, fundamentalmente en el capítulo de información precontractual en los contratos a distancia y los contratos celebrados fuera del establecimiento mercantil (capítulo II), incluyendo una revisión íntegra del capítulo relativo a la potestad sancionadora (capítulo V).

Completando el marco normativo preexistente, el principal objetivo del Anteproyecto de Ley objeto de dictamen consiste en abordar de manera integral la regulación de los servicios de atención a la

clientela de las empresas que tengan por finalidad facilitar información, atender incidencias y resolver las quejas y reclamaciones de su clientela, fijando los parámetros mínimos de calidad que estos deberán cumplir obligatoriamente. Al mismo tiempo, se pretende adecuar dicha regulación a los derechos y necesidades de las personas consumidoras vulnerables. Con ello se persigue facilitar la protección de los derechos de la clientela en relación con la ejecución de los contratos de consumo, reduciendo la litigiosidad en este ámbito. Asimismo, se persigue adecuar el régimen de garantías de los viajes combinados al contexto derivado de la crisis sanitaria del COVID-19.

El Anteproyecto modifica asimismo el régimen de garantías de viajes combinados, en adaptación a la actual crisis en el contexto de la pandemia y las particulares cargas que recaen en las pequeñas y medianas empresas del sector, por lo que entre los antecedentes del Anteproyecto objeto de dictamen cabe referirse asimismo a la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo. Valga recordar que esta Directiva 2015/2302 se propuso impulsar la protección de los consumidores y usuarios europeos y consolidar el mercado interior, procediendo a reforzar la seguridad jurídica, tanto de los consumidores como de los

empresarios, y eliminando las disparidades en la legislación europea en materia de viajes combinados, que originaban obstáculos significativos en el mercado interior. Con esta finalidad, dicha Directiva estableció un marco normativo basado en la definición concreta de una serie de conceptos jurídicos, amplió la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, bajo un enfoque de armonización plena, salvo cuestiones puntuales, e introdujo modificaciones sustanciales en la normativa europea hasta entonces vigente en la materia (Reglamento CE núm. 2006/2004 y Directiva 2011/83/UE).

La Directiva (UE) 2015/2302 fue incorporada al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, que modificaba diversos preceptos del 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 (TRLGDCU) y otras leyes complementarias. El Real Decreto-ley 23/2018, sobre cuyo Anteproyecto el CES emitió su Dictamen 3/2018, se encaminaba a ampliar el ámbito de aplicación de la LGDCU, dirigida originalmente a los viajes combinados, otorgando cobertura a diferentes formas de viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, en un contexto de generalización de ventas y de aceptación con normalidad de la contratación *on line*.

Junto al TRLGDCU, el Anteproyecto modifica asimismo la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de Telecomunicaciones. La reforma de esta última, sobre cuyo Anteproyecto se pronunció el CES en su Dictamen 4/2021, continúa en estos momentos su tramitación parlamentaria. Por otro lado, el Anteproyecto deroga disposiciones de igual o inferior rango que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en el Anteproyecto de ley, incluida de forma específica la derogación de determinados artículos de la orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

El CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse en numerosas ocasiones, sobre diferentes aspectos relacionados con la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. A este respecto, sin ánimo de exhaustividad, cabe citar el Dictamen 9/2005, sobre el Anteproyecto de Ley de Mejora de la protección de los consumidores y usuarios; 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; 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; Dictamen 2/2008, sobre el Anteproyecto de Ley sobre el Libre acceso y ejercicio

de las actividades de servicios; 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; Dictamen 8/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios; el Dictamen 5/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo así como el Dictamen 3/2018, sobre el 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, de 16 de noviembre, en el correspondiente Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros de 23 de marzo de 2018 y en el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

Asimismo, además de abordar el seguimiento de las cuestiones relacionadas con la protección de las personas consumidoras y usuarias en su Memoria anual, el CES ha elaborado hasta el momento varios informes a iniciativa propia dedicados específicamente a abordar su situación, en concreto, el Informe 1/1999, *Los derechos del consumidor y la transparencia de mercado*, Informe 2/2008, *Los nuevos modelos de consumo en España* e Informe 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos*.



## 2. Contenido

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen consta de veintitrés artículos, estructurados en cuatro capítulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y seis disposiciones finales.

### Capítulo I. Disposiciones generales

#### (arts. 1 a 5)

El capítulo I fija el objeto de la Ley (art. 1), que viene dado por la regulación de los servicios de atención a la clientela destinados a facilitar información, atender incidencias y resolver quejas y reclamaciones, así como los requisitos que deben cumplir las empresas relacionadas. Establece también el ámbito de aplicación (art. 2) que alcanza a todas aquellas empresas que presten servicios de carácter básico y de interés general, incluyendo grupos de sociedades, que ocupen al menos a 250 personas trabajadoras, con un volumen de negocio superior a 50 millones o un balance anual que exceda de 43 millones. Se extiende, además, a los servicios prestados por las Administraciones públicas, cuando medie el pago de un precio público. El capítulo recoge, asimismo, las definiciones (art. 3) de los principales conceptos en el desarrollo del texto, como clientela, servicios de atención a la clientela, incidencia o niveles mínimos de calidad.

Establece, por otro lado, los principios generales (art. 4) que deben guiar a los servicios de atención a la clientela, haciendo obligatoria su especificación en los contratos, facturas y páginas web, y siendo exigible

su accesibilidad para personas vulnerables. Por último, determina la obligación de facilitar información precontractual clara y comprensible sobre los servicios de atención a la clientela (art. 5) por parte de las empresas.

### Capítulo II. Niveles mínimos de calidad

#### (arts. 6 a 20)

El capítulo II se refiere a los niveles mínimos de calidad que deben cumplir los servicios de atención a la clientela de las empresas sujetas a la ley, estableciendo la obligatoriedad de admitir consultas, quejas y reclamaciones a través del mismo canal con el que inició la relación contractual (art. 7), prohibiéndose el empleo exclusivo de contestadores automáticos (art. 8) y haciéndose obligatoria la disposición de atención personalizada, a través de un operador o agente comercial a solicitud de la persona consumidora o usuaria. Además, hace exigible una formación y capacitación especializada del personal que presta el servicio de atención (art. 9).

En lo que concierne a la atención telefónica (art. 10), el Anteproyecto establece unas condiciones específicas, prohibiendo, entre otras, la derivación de un teléfono gratuito a números que impliquen coste para la clientela. Se recogen, por otra parte, las condiciones para la tramitación (art. 12) y la resolución (art. 13) de las consultas quejas y reclamaciones, prohibiendo su cierre por caducidad o prescripción no imputable a la clientela.

Se hace obligatoria para las empresas sujetas a la futura norma la implantación de un sistema de valoración de la satisfacción del cliente respecto al trato y la profesionalidad del personal que presta el servicio (art. 18) y del establecimiento de marcos estables de colaboración con las asociaciones de consumidores y usuarios más representativas en relación con estos servicios (art. 19).

### **Capítulo III. Sistemas de evaluación**

El capítulo III contempla la regulación de las obligaciones a las que deben ajustarse las empresas respecto a la implantación de un sistema de evaluación, del nivel de calidad del servicio de atención a la clientela conseguido (art. 21), que incluirá los parámetros que se contemplan en el capítulo II, sin perjuicio de la normativa sectorial vigente aplicable. Igualmente, las empresas deberán tener a disposición de la Administración competente una copia actualizada de la documentación descriptiva de dicho sistema y deberán hacerla pública, así como su correspondiente auditoría, a través de su página web. Asimismo, las empresas deberán contratar la realización de una auditoría anual para comprobar la fiabilidad y precisión de las mediciones publicadas o reportadas a lo largo del año natural (art. 22).

### **Capítulo IV. Infracciones y sanciones**

El capítulo IV, que contiene un único artículo 23, prevé que el incumplimiento

de las obligaciones impuestas en el Anteproyecto de Ley constituye infracción en materia de protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias, y será sancionado por las autoridades competentes conforme a lo previsto en el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, así como en la legislación autonómica que resulte de aplicación, reconociendo la aplicabilidad preferente de las sanciones previstas en la normativa sectorial aplicable, refiriéndose específicamente a las infracciones en materia de igualdad de trato y no discriminación y a las infracciones en materia de protección de datos.

### **Disposición transitoria única. Régimen transitorio**

Se establece un periodo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma para la adaptación a las novedades establecidas.

### **Disposición derogatoria única. Derogación normativa**

Prevé expresamente la derogación del apartado 1 y el párrafo primero del apartado segundo del artículo 4, y los artículos 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

## **Disposición final**

### **primera. Modificación del texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre**

Se modifica el apartado 3 del artículo 21, especificando la obligación de los empresarios de información sobre los medios a través de los cuales puedan interponerse quejas y reclamaciones o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados, cualquiera que sea su lugar de residencia, y que deberá incluir, al menos, el medio por el que se inició la relación contractual.

Se modifica, asimismo, el apartado 2 del artículo 150, concretando el tipo de viajes que quedan al margen de la regulación dada por la normativa a los viajes combinados siempre que vayan dirigidos única y exclusivamente a los miembros de la entidad que lo organiza y no al público en general y no se utilicen medios publicitarios para su promoción, ni sean de general conocimiento. En estos supuestos, el cliente deberá ser informado expresamente de que el viaje contratado no se encuentra cubierto por la normativa sobre viajes combinados.

Se da nueva redacción a la letra k) del punto primero del artículo 151 para especificar que la falta de conformidad será únicamente respecto del contrato suscrito en relación con el viaje combinado.

Finalmente, se modifica el apartado 1 del artículo 161, pasando así de un régimen

de garantías solidario por parte de organizadores y minoristas del viaje combinado a un régimen por el cual cada parte será responsable exclusivamente por su ámbito de gestión del viaje, con independencia de que estos servicios los deban ejecutar ellos mismos u otros prestadores. Sin embargo, tanto organizadores como minoristas están obligados a gestionar las reclamaciones presentadas, aun en el supuesto de que versen sobre servicios fuera de su ámbito de gestión. En caso de que no tramiten estas reclamaciones responderían de forma solidaria.

### **Disposición final segunda. Modificación de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero**

Se modifica la sección 1ª del título V, quedando redactada del siguiente modo:

Artículo 29. Departamento de atención a la clientela y Defensor de la Clientela. Se regula la obligación de las entidades de contar con un departamento o servicio de atención a la clientela encargado de atender y resolver, no solo, las quejas, reclamaciones, sino también las incidencias o consultas, permitiendo que las entidades que formen parte del mismo grupo económico dispongan de un departamento o servicio de atención a la clientela único para todo el grupo. Dicho servicio de atención a la clientela, que será gratuito, eficaz, accesible, inclusivo, no discriminatorio y evaluable, y se prestará de forma continuada las 24 horas del día todos los días del año.

En todo caso, se prohíbe el empleo de contestadores automáticos u otros medios análogos como medio exclusivo de atención a la clientela.

A través de un nuevo artículo 29 bis, se regula el procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de las incidencias, consultas, quejas y reclamaciones, estableciendo que el procedimiento que se introduce será exigible en la tramitación de las incidencias, consultas, quejas y reclamaciones cuyo conocimiento se atribuya al defensor de la clientela.

El artículo 29 ter, especifica la forma, contenido y lugar de la presentación de las incidencias, consultas, quejas y reclamaciones.

En el artículo 29 quater, se regula la admisión a trámite de la misma que será remitida al departamento o servicio de atención a la clientela, quien, cuando proceda de acuerdo con el reglamento de funcionamiento, la remitirá, a su vez, al defensor de la clientela. Se determinan los motivos tasados por lo que podrá rechazarse la admisión a trámite de las incidencias, consultas, quejas y reclamaciones.

La tramitación se regula por lo dispuesto en el artículo 29 quinquies, y en caso de allanamiento o desistimiento se estará a lo dispuesto en el nuevo artículo 29 sexies.

La finalización y notificación del procedimiento se registrarán por el artículo 29 septies.

Artículo 30. Presentación de reclamaciones ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Se introduce en este precepto la previsión de la situación hasta la creación de la entidad a la que se refiere la disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se Incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Por último, en el artículo 31, que ya preveía la habilitación para desarrollo reglamentario, se introduce la adaptación a la nueva terminología utilizada por el Anteproyecto.

### **Disposición final tercera. Modificación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de Telecomunicaciones**

Se modifica el apartado 2 del artículo 47, para detallar el procedimiento de presentación de reclamaciones, precisando que la presentación de una reclamación por parte del usuario final no impedirá o suspenderá las acciones de gestión de cobro relacionadas con ella que ejercite el operador. Asimismo, se añade que si bien el operador podrá prestar el servicio de atención a la clientela mediante el empleo de contestadores automáticos u otros medios análogos, deberá garantizar una atención personalizada, sin que ello implique el derecho a acceder a una persona física supervisora.

### **Disposición final cuarta. Título competencial**

Especifica la habilitación que otorga el artículo 149.1. 1ª, 6ª, 8ª, 11ª y 13ª de la Constitución Española.

### **Disposición final quinta. Habilitación para el desarrollo reglamentario**

Contiene la habilitación del Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la norma.

### **Disposición final sexta. Entrada en vigor**

Al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

## **3. Observaciones**

La relación entre las personas consumidoras y usuarias y las empresas no se agota con la adquisición de productos y servicios, requiriendo en muchas ocasiones de contacto posterior para solucionar posibles problemas de distinto alcance, desde pequeñas dudas hasta la plena disconformidad con lo adquirido. Por eso los servicios de atención a las personas clientes deben constituir un elemento esencial en las relaciones de consumo, dando respuesta a sus legítimas demandas en ese sentido y conformándose como una pieza clave en la mejora de los productos y servicios ofrecidos por las empresas, que obtienen en la comunicación con quienes los adquieren una rica información. Sin embargo, en opinión del CES, el amplio margen de mejora que viene mostrando en su conjunto este instrumento de comunicación entre clientes y empresas, y que se hace patente en el incremento del número de quejas y reclamaciones referidas a la insatisfacción con los servicios de atención al cliente (SAC), hace necesario reforzar su eficacia, contribuyendo a garantizar la conformidad entre clientes y empresas, limitando las situaciones de indefensión de los primeros

y fortaleciendo la capacidad de mejora y la imagen de las segundas, en un contexto de multiplicación de canales de venta y de oferta de servicios. En este sentido, el objetivo del Anteproyecto de dotar a los servicios de atención que facilitan información, atienden incidencias y resuelven quejas, de un marco jurídico específico y común merece una valoración positiva del CES, en tanto que, constituyendo una aspiración legítima de las personas consumidoras y usuarias, puede revertir muy positivamente en la competitividad de las empresas y en la calidad de los servicios que prestan. Además, el CES valora especialmente el considerable avance que supone el Anteproyecto en el ámbito de las garantías de la atención a las personas vulnerables.

En cuanto al contenido del Anteproyecto, valga señalar con carácter previo que la premura de los plazos de evacuación de este dictamen ha dificultado abordar un análisis y discusión de su articulado con el sosiego y la exhaustividad que un texto complejo como este requeriría. Lamentablemente no se ha dispuesto esta vez de la documentación complementaria sobre las consultas practicadas a las que se re-

fiere la Memoria explicativa del Anteproyecto. En todo caso y con respecto a esta última, llama la atención a este Consejo la afirmación que contiene sobre el impacto de género nulo del Anteproyecto, sin que dicha aseveración se acompañe de justificación o argumentación suficiente. En este sentido, el CES recuerda la importancia de dar un cumplimiento efectivo y no meramente formal a la obligación de valorar el impacto de género de los proyectos normativos conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, basado en el seguimiento de indicadores objetivos y orientado a la consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la realidad económica y social, incluido el del consumo de los servicios de interés general objeto del Anteproyecto. En la misma línea, si bien el título y algunos apartados del texto utilizan un lenguaje inclusivo desde la perspectiva de género, no ocurre lo mismo a lo largo de todo el articulado, por lo que sería deseable que se revisara el Anteproyecto completo teniendo en cuenta este aspecto.

En cuanto al objeto de las actuaciones de los SAC, el CES considera necesario delimitar con mayor precisión conceptos diferentes que el Anteproyecto contempla en plano de igualdad como son, por un lado, la atención al cliente, la duda, la consulta o el asesoramiento informativo sobre un producto o servicios, y, por otro, la queja, la reclamación o la incidencia, entendiendo la conveniencia de una valoración diferen-

ciada de las distintas modalidades de incidencia, ya que conllevarían obligaciones diferentes.

La efectividad del acceso a la comunicación de las personas consumidoras y usuarias con las empresas que suministran los bienes y servicios depende principalmente de la disponibilidad de unos canales adecuados para su establecimiento. A pesar de ello, el Anteproyecto establece en su artículo 4 que el servicio de atención a la clientela “deberá permitir la presentación de quejas, reclamaciones, incidencias o consultas y la recepción de la comunicación de su resolución a través del mismo medio por el que se inició la relación contractual”, sin abundar en el desarrollo de este aspecto fundamental en los servicios de atención, mientras que en el artículo 7 contempla la posibilidad de presentación de consultas, quejas, reclamaciones o incidencias por medio de otros canales, además del mismo a través del que se inició la relación. En un entorno de creciente complejidad como el descrito más arriba, la oferta de una gama amplia de medios para establecer una comunicación satisfactoria entre empresas y personas consumidoras resulta, a juicio del CES, de gran importancia, atendiendo a la variedad de condiciones personales que pueden presentar las personas consumidoras relativas a su capacidad para utilizar distintos canales, lo que aconsejaría una mayor clarificación de este aspecto de los servicios que regula el Anteproyecto.

En todo caso, el texto objeto de dictamen pretende proyectarse con carácter ho-

rizontal sobre una realidad compleja, regulada a través de normas de distinto rango y naturaleza. En opinión del CES, la nueva Ley debería aportar claridad al entramado normativo existente, garantizando la coherencia entre las distintas piezas que lo integran, sin añadir complejidad a la hora de su interpretación. A este respecto, los contornos del ámbito de aplicación del Anteproyecto suscitan dudas a este Consejo, no pareciendo suficientemente justificados los criterios en que se apoya la opción de la inclusión de algunos ámbitos de los servicios de interés general y la exclusión de otros en el texto objeto de dictamen. Hay que considerar que algunos de los servicios contemplados por el Anteproyecto cuentan con regulación sectorial propia, de aplicación directa en las relaciones entre las empresas operadoras del mercado y su clientela.

En segundo lugar, la indefinición con que el texto aborda algunas cuestiones concretas puede dar lugar a interpretaciones contradictorias en detrimento de la necesaria seguridad jurídica y protección de los intereses de las personas consumidoras y usuarias así como de las empresas. Es el caso de la explícita declaración del carácter supletorio de esta norma con respecto a otras leyes generales o en la normativa sectorial reguladora de los servicios de atención a la clientela, que se contiene en varias ocasiones en el texto objeto de dictamen. Llama la atención, asimismo, el reiterado recurso a conceptos jurídicos

indeterminados y expresiones inconcretas como “reclamar con eficacia”, “personas de edad avanzada”, “profesionalidad”, entre otras que no contribuyen a facilitar la aplicación de la norma.

No cabe obviar, unido a lo anterior, que el contenido del Anteproyecto puede tener repercusiones en el terreno laboral, tanto desde la perspectiva de los derechos de las personas trabajadoras que llevan a cabo la prestación de los servicios que regula el Anteproyecto, como desde el punto de vista de las nuevas obligaciones que se pueden generar para las empresas en este ámbito. En este sentido, en aras de la necesaria seguridad jurídica de todas las partes destinatarias de la norma, la redacción del Anteproyecto debería concretar aspectos excesivamente indefinidos que pueden afectar a condiciones de trabajo como las garantías del derecho a la intimidad y la protección de datos de las personas trabajadoras, la ambigüedad a la hora de referirse a la formación y capacitación del personal que preste la atención especializada a la clientela o los sistemas de supervisión de la calidad en relación con la evaluación del desempeño. Con respecto a estos últimos aspectos, el CES llama particularmente la atención sobre las consecuencias que pueden derivarse de una evaluación basada en variables automatizadas o a través de sistemas de inteligencia artificial que, en todo caso, deberían responder a criterios de transparencia en cuanto a sus parámetros de funcionamiento.

## 4. Conclusiones

El CES se remite a las observaciones realizadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 16 de diciembre de 2021

*Vº. Bº El Presidente*  
Antón Costas Comesaña

*La Secretaria General*  
María Soledad Serrano Ponz





CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA