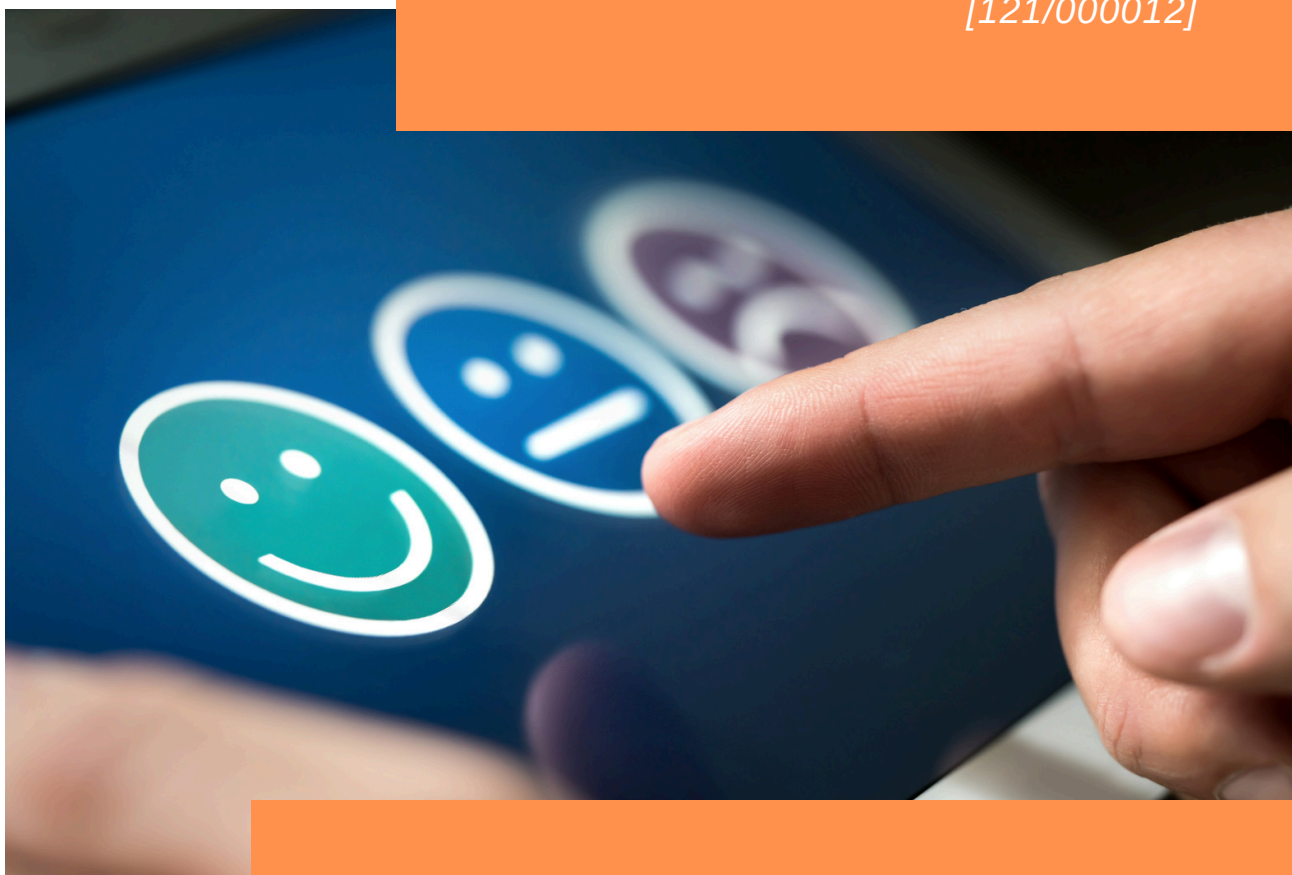


Departamento de Documentación

Proyecto de Ley por el que se regulan
los servicios de atención a la clientela.

[121/000012]



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: DOCUMENTACIÓN CITADA



I

De conformidad con el **artículo 51** de la Constitución Española, los poderes públicos deben garantizar la defensa de las personas consumidoras y usuarias, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de las mismas.

En cumplimiento de este mandato constitucional, 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, incorpora, en el ámbito de las competencias estatales, el régimen general de la protección de las personas consumidoras y usuarias.

El **artículo 8** del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias ha calificado la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias mediante procedimientos eficaces como un derecho básico, y, en su **artículo 21**, exige que el régimen de comprobación, reclamación, garantía y posibilidad de renuncia o devolución que se establezca en los contratos con personas consumidoras permita asegurarse de la naturaleza, características, condiciones y utilidad o finalidad del bien o servicio, así como reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro, 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. A fin de salvaguardar estos derechos básicos de las personas consumidoras, esta norma ha establecido ciertas exigencias en relación a los servicios de atención a la clientela.

En concreto, el mencionado **artículo 21** contempla la obligación para las empresas de que sus oficinas y servicios de información y atención a la clientela aseguren a esta la constancia de sus consultas, quejas, reclamaciones o incidencias y, 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.

Asimismo, la aprobación de la **Ley 4/2022**, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, impone a las administraciones la obligación de velar por la protección de los derechos de las personas consumidoras vulnerables.

Estas exigencias impuestas con carácter general, se concretan en la normativa sectorial en relación con ciertos servicios básicos y de especial trascendencia económica, como son las telecomunicaciones, el suministro y distribución de agua y energía, los servicios financieros y el transporte. Para estos servicios, la atención a la clientela se debería definir como un parámetro más que determine la calidad de la prestación del servicio.

Con todo, la normativa vigente ha puesto de manifiesto la necesidad de nuevas actuaciones, pues la práctica administrativa revela que un importante número de reclamaciones que atienden las autoridades competentes podrían ser resueltas a través de los servicios de atención a la clientela. Asimismo, se prevé que los servicios de atención a la clientela sean cada vez más importantes en el futuro como paso previo a la decisión de acudir a la vía judicial por parte de las personas consumidoras, por lo que resulta necesaria su modernización y adaptación a los diferentes usos comerciales.

II

La práctica muestra que muchas de las quejas y reclamaciones formuladas ante los servicios de protección de las personas consumidoras y usuarias no se presentarían si las empresas dispusieran de servicios de atención a la clientela más eficaces. Asimismo, el propio **Informe Anual del Defensor del Pueblo**, correspondiente al ejercicio 2020, señala que, en el ámbito de consumo, las quejas en esta materia se refirieron, en particular, al funcionamiento de los servicios de atención a la clientela. El servicio de atención a la clientela es clave para garantizar una buena imagen comercial de la empresa y determinante del grado de satisfacción de las personas consumidoras y usuarias. Estos servicios debieran ser respetuosos y acordes con los criterios emanados de los pronunciamientos de las autoridades competentes, así como de la jurisprudencia. Tan importante como maximizar la calidad técnica de los servicios prestados, tales como la continuidad del servicio, el cumplimiento de las ofertas, los contratos celebrados o los niveles de cobertura, es mejorar la relación con la clientela a través de los servicios de atención.

En un alto número de quejas y reclamaciones presentadas ante los servicios de protección de las personas consumidoras y usuarias se observa la reiteración de llamadas a servicios de atención a la clientela, atendidos por personal que, en ocasiones, no ha recibido formación específica, que da información diversa e incluso discrepante y que no facilita claves o números identificativos como se dispone en el **artículo 21** del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Tales carencias no solo generan la insatisfacción de las personas consumidoras y usuarias, sino que, a su vez, desprestigian la imagen comercial de las empresas, con el consecuente perjuicio anejo a las mismas en el seno del mercado.

Esta percepción generalizada de las múltiples carencias de los servicios de atención a la clientela se hace especialmente grave en relación con aquellas empresas que prestan servicios de tracto sucesivo, que son básicos para la ciudadanía, como ocurre con las telecomunicaciones, los suministros y otros de análoga naturaleza.

Además, como consecuencia de la pandemia del COVID-19, se han generado importantes cambios en los hábitos y dinámicas de consumo de las personas consumidoras y usuarias en nuestro país, con un significativo aumento de las compras de bienes online, así como de la contratación de servicios por esta misma vía.

En tal sentido se consideró necesario la adopción de medidas al efecto mediante 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 se vincula, en particular, al auge de las relaciones comerciales a distancia, que se han visto incrementadas con motivo de la pandemia, lo que hacía necesario eliminar trabas para el efectivo ejercicio de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. Así, se procedió a modificar el **texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias** con la finalidad, entre otras, de garantizar que las oficinas y servicios de información y atención a la clientela sean diseñados utilizando medios y soportes que salvaguarden los principios de accesibilidad universal y se prevé que, en el supuesto de que el empresario ponga a disposición de las personas consumidoras y usuarias una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no suponga para las personas consumidoras y usuarias un coste superior al coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar. Además, en aquellos servicios básicos de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deben disponer de un teléfono gratuito de atención a su clientela.

En función de estas consideraciones, con el objetivo fundamental de mejorar la protección de las personas consumidoras y usuarias y en línea con la **Nueva Agenda del Consumidor de la Comisión Europea**, adoptada el 13 de noviembre de 2020, por medio de esta ley se procede a abordar de manera integral la regulación de los servicios de atención a la clientela de las empresas, estableciendo unos parámetros mínimos de calidad que estos servicios deberán cumplir obligatoriamente, prestando una especial atención a los derechos e intereses de las personas consumidoras vulnerables.

III

Esta ley se estructura en una exposición de motivos, cuatro capítulos que agrupan un total de 23 artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.

El capítulo I de la ley está dedicado a las disposiciones generales. El artículo 1 determina como objeto de la ley el establecimiento de unos parámetros mínimos de calidad de los servicios de atención a la clientela, que tendrán carácter obligatorio para las empresas.

El artículo 2 delimita el ámbito de aplicación de la ley por razón de la actividad: venta de bienes y prestación de determinados servicios. Además, se especifica que la ley solo se aplicará a los servicios de interés general prestados por las Administraciones Públicas cuando medie una relación de consumo con la clientela, esto es, cuando las Administraciones Públicas actúan en calidad de empresarios.

El criterio definitorio de las empresas que quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley, salvo para los mencionados servicios de carácter básico de interés general que están en todo caso incluidos, parte de la [Recomendación CE/2003/361](#), de 6 de mayo, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. Dicha categoría está constituida por las “empresas que ocupen a menos de 250 trabajadores y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance de negocios anual no excede de 43 millones de euros”, a las que seguirán resultando de aplicación, no obstante, las disposiciones al respecto contenidas en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. No obstante, en aras a la proporcionalidad, este criterio se ha modulado de tal forma que la presente ley resulte de aplicación a todas aquellas empresas que cumplan alguno de dichos requisitos, no considerándolos de forma cumulativa, así como para hacer alusión al concepto de grupo de sociedades en el sentido del [artículo 42](#) del Código de Comercio. Con esta modulación se busca incluir también, dentro del ámbito de aplicación de esta ley, a los proveedores de bienes o prestadores de servicios que operan a través de distintas sociedades pero que, en su conjunto, tienen capacidad económica y recursos para hacer frente a las disposiciones de la norma.

Respecto del ámbito de aplicación de la norma, es preciso tener en cuenta que hay sectores que ya cuentan en la actualidad con normativa propia que regula determinados aspectos de los servicios de atención a la clientela. Es por ello por lo que, en aras de la seguridad jurídica, en el artículo 2.4 se positiviza el principio de especialidad. A tal efecto, resultarán de aplicación preferente las normativas sectoriales que regulen los aspectos incluidos en esta norma. Este principio de especialidad opera tanto respecto de las normativas nacionales de ámbito sectorial, algunas de las cuales son modificadas por la propia ley en virtud de sus disposiciones finales, como de Reglamentos de la Unión Europea, que resultan de aplicación directa.

Del mismo modo, en el ámbito de las entidades del sector financiero se prevé la aplicación de la normativa sectorial en materia de servicios de atención a la clientela, con el objetivo de garantizar los más altos niveles de protección también en este sector y la adecuación al principio de proporcionalidad en la aplicación de las obligaciones que se recogen en su normativa sectorial, siendo el presente texto de carácter supletorio. Además, debe establecerse expresamente la no aplicación de determinados preceptos de esta norma, debido a las particularidades del sector financiero y con el único objetivo de salvaguardar la seguridad jurídica. En primer lugar, los apartados concretos de los artículos 4 y 13 al no ser compatibles con el funcionamiento de los servicios de atención a la clientela en el ámbito financiero. En segundo lugar, en lo relativo a los artículos 18 y 19, las particularidades del sector financiero hacen que su aplicación se solape con la regulación sectorial. En relación con los artículos 21 y 22, se produce un solapamiento con los mecanismos de control, evaluación y auditoría interna a los que ya están sometidas las entidades financieras, que ya garantizan altos estándares de protección al consumidor financiero. Y, por último, la exclusión del artículo 23 se deriva de la necesidad de garantizar que la supervisión y sanción en la materia recaiga sobre el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos

de Pensiones, en función del tipo de entidad supervisada de que se trate, y como se indica en el artículo 2.5 de esta ley.

La ley establece los principios generales que han de regir los servicios de atención a la clientela, prestando especial atención a las empresas prestadoras de servicios y, más concretamente, a aquellas que tienen un impacto directo y significativo sobre el medio ambiente como son las empresas de suministro de energía. Además, exige que los medios de interlocución de atención a la clientela figuren en los contratos. Por último, se establece la obligación para las empresas de que la respuesta a las consultas, quejas, reclamaciones e incidencias se lleve a cabo en la misma lengua en la que se realizó el contrato o la oferta comercial dirigida personalmente al consumidor y usuario y, al menos, en castellano a solicitud de la persona consumidora o usuaria.

En el capítulo II de la ley se aborda la regulación de los niveles mínimos de calidad exigible a los servicios de atención a la clientela de las empresas, regulándose aspectos básicos de estos servicios tales como los medios mínimos que las empresas deben poner a disposición de su clientela. En este sentido, se considera básico que el servicio se preste, al menos, a través del mismo medio por el que se inició la relación contractual, pues se considera que es el más idóneo para que la clientela pueda llevar a cabo estas comunicaciones, dado que fue el elegido por su parte inicialmente. No obstante, en aras de facilitar la comunicación independientemente del lugar de residencia de la clientela, también se deberá permitir el inicio de comunicaciones por parte de la clientela a través de medios de comunicación a distancia, tales como la vía postal, telefónica o a través de medios electrónicos.

En este punto, se pretende que la norma abarque los desarrollos tecnológicos tanto presentes como futuros, pudiéndose hacer uso de sistemas de inteligencia artificial que faciliten y sistematicen las comunicaciones entre las partes. No obstante, se considera fundamental que la clientela pueda acceder, si así lo desea, a una atención personalizada por parte de la empresa, que deberá ser prestada por personas formadas para ello.

Con independencia de los medios elegidos por la empresa para prestar el servicio, el artículo 10 contempla disposiciones específicas respecto de la atención telefónica, pues suele ser el medio más habitual puesto a disposición de la clientela por parte de las empresas para llevar a cabo las comunicaciones entre las partes.

Este capítulo también contempla los requisitos mínimos para la tramitación y resolución de las consultas, quejas, reclamaciones e incidencias.

Por su parte, el capítulo III contempla la regulación de las obligaciones a las que se deben ajustar las empresas respecto a la implantación de un sistema de evaluación del nivel de calidad del servicio conseguido, que incluirá, en todo caso, los parámetros que se contemplan en el capítulo II y una copia actualizada de la documentación descriptiva de dicho sistema que deberá estar a disposición de la Administración competente en materia de consumo. Este sistema de evaluación deberá ser auditado de forma anual en aras de comprobar la fiabilidad y precisión

de las mediciones publicadas por las empresas. Ante el amplio espectro de sectores a los que aplica la norma, las empresas auditoras que lleven a cabo estos trabajos deberán estar acreditadas ante la Entidad Nacional de Acreditación, para garantizar su solvencia técnica y conocimientos de los distintos sectores auditados.

El capítulo IV de la ley está dedicado al régimen de infracciones y sanciones, y se prevé al respecto que el incumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley constituye infracción en materia de protección de los derechos e intereses de las personas consumidoras y usuarias, sancionándose 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**, así como en la legislación autonómica que resulte de aplicación según corresponda.

Asimismo, se recoge en la ley una disposición transitoria única, que establece un período de seis meses desde la entrada en vigor de la misma para la adaptación a las novedades establecidas y una disposición derogatoria única. Igualmente, en aras de la seguridad jurídica, se incorporan tres disposiciones finales tendentes a modificar el **texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias**, la **Ley 44/2002**, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y la **Ley 11/2022**, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

En el ámbito financiero se debe garantizar la máxima protección a la clientela y una elevada seguridad jurídica. Por ello, se modifica la regulación sectorial de protección a la clientela recogida en la **Ley 44/2002**, de 22 de noviembre, con el objetivo de actualizar y elevar los niveles de protección a la clientela, en línea con la presente norma, pero asegurando la prevalencia de la normativa sectorial. Así, se elevan los requisitos materiales que deben ser alcanzados por los servicios de atención a la clientela en el sector financiero, pero teniendo en consideración las particularidades del mismo.

A nivel sectorial, la articulación del sistema de protección del consumidor financiero se apoya en dos niveles complementarios: el primero basado en los servicios de atención a la clientela, un primer nivel de defensa, que se refuerza a nivel material y formal con la modificación recogida en la presente ley, y un segundo nivel basado en los servicios de reclamaciones de los supervisores sectoriales.

En este sentido, la naturaleza de las incidencias y consultas en el sector financiero hace que deba particularizarse su tratamiento en los servicios de atención a la clientela. La amplia red de oficinas físicas y de medios de comunicación electrónicos de que se dispone en el sector hace que se articule un primer nivel de contacto con los usuarios financieros, que permite a estos, con mayor agilidad, resolver las posibles consultas e incidencias en relación con los servicios contratados. No obstante, dicha resolución pudiera, en determinados casos, no ser satisfactoria para el usuario, lo que genera la necesidad de conectar esa primera línea de contacto con el usuario con los servicios de atención a la clientela, que en este sector podrán resolver también las quejas y reclamaciones que se deriven de incidencias o consultas no resueltas

satisfactoriamente por la oficina o departamento que hubiera prestado el servicio, asegurando así la máxima protección de los consumidores. Además, si la petición no fuera atendida o fuera desestimada, se podrá acudir a los servicios de reclamaciones del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Estos servicios sí que podrán resolver directamente las consultas planteadas por los consumidores, pero de una naturaleza distinta a la que se pueda plantear por este en el marco del servicio prestado, ya que se centran en las normas aplicables en materia de transparencia y protección a la clientela, así como sobre los cauces legales existentes para el ejercicio de sus derechos, siendo de diferente naturaleza a las previstas por esta ley.

La exclusión financiera o falta de acceso a servicios y productos financieros apropiados para llevar una vida social normal es un fenómeno complejo en el que se interrelacionan factores como la distribución de la población en el territorio, su estructura de edad, sus características socioeconómicas o los canales de distribución de los servicios financieros disponibles. Un número sustancial de municipios españoles carece de una oficina bancaria y, en ocasiones, las alternativas de atención presencial no siempre están disponibles. En otros casos, los canales digitales y telemáticos no se adaptan al nivel de familiaridad, uso y conocimiento de algunos segmentos de la población, con respecto a estas tecnologías, impidiendo en la práctica su uso.

En general, la información estadística disponible muestra una menor capacitación digital de las personas de más edad, menor renta y que vive en municipios de menor tamaño. Son estos grupos, por tanto, los más vulnerables frente a la falta de acceso a los servicios financieros y la exclusión financiera.

Se hace necesario, por todo ello, aplicar también al ámbito del servicio de atención al cliente el principio de prestación personalizada de servicios financieros, que debe tener en consideración circunstancias personales de los clientes, como la edad, la situación de discapacidad, la condición de persona extranjera y su situación administrativa y el nivel de competencias digitales, además de las características de la zona geográfica en la que reside, entre otras. Así, se exige a las entidades financieras que aseguren que el canal que ponen a disposición del público para el servicio de atención a la clientela, ya sea presencial, telefónico o telemático, o una combinación de los mismos, es el más adecuado teniendo en cuenta dichas características.

También el régimen de atención telefónica se recoge en la normativa sectorial, por su importancia en la mejora de las condiciones materiales del servicio de atención a la clientela, pero con las debidas adaptaciones a las particularidades del sector financiero. Es preciso destacar que no cabe la presentación de quejas y reclamaciones por esta vía debido a la necesaria información contractual que debe aportar la clientela a la hora de iniciar el proceso.

Por último, se garantiza en esta ley que la supervisión en materia de atención a la clientela de las entidades del sector financiero se siga ejerciendo por los supervisores sectoriales, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España y la Dirección

General de Seguros y Fondos de Pensiones, manteniendo los altos estándares de cumplimiento que vienen exigiendo los supervisores sectoriales.

En el sector de las telecomunicaciones, partiendo de la prevalencia de la normativa sectorial que recoge esta ley, se reforma la [Ley 11/2022](#), de 28 de junio, en aras de garantizar la seguridad jurídica. Se busca con ello adaptar el contenido de la ley al sector de las telecomunicaciones teniendo en consideración las particularidades del mismo.

Finalmente, se regula pormenorizadamente los títulos competenciales que amparan su promulgación, las facultades de desarrollo y su entrada en vigor.

IV

Esta iniciativa legislativa cumple los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia establecidos en el [artículo 129](#) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Su necesidad y eficacia se justifican por la necesidad de una mayor protección de las personas consumidoras y usuarias y la mejora del funcionamiento del mercado de bienes y servicios, además de la idoneidad del instrumento normativo elegido para garantizar la correcta adaptación de nuestro derecho modificando la legislación estatal existente. Se pretende garantizar que los servicios de atención a la clientela implementados por las empresas constituyan de una forma efectiva un mecanismo de resolución de los conflictos que puedan derivarse de la ejecución de los contratos, mejorando el bienestar de las personas consumidoras y usuarias, contribuyendo al mismo tiempo a reducir la litigiosidad actualmente existente.

La proporcionalidad de la iniciativa se justifica por la actual disparidad de criterios y sistemas establecidos por las empresas en distintos sectores, lo que conlleva la necesidad de implementar unas garantías mínimas para la protección integral de las personas consumidoras y usuarias independientemente de la relación de consumo de la que se trate. Las nuevas obligaciones impuestas a los operadores económicos tienen como única finalidad garantizar que la clientela pueda ejercer de forma efectiva sus derechos en el ámbito de consumo, siendo tales obligaciones las mínimas necesarias para tal garantía. Esta flexibilidad en aras de la proporcionalidad también se extiende al cumplimiento de los nuevos requisitos administrativos en relación con las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, se garantiza la seguridad jurídica en relación con la normativa que regula los servicios de atención a la clientela tanto horizontal como sectorial. A tales efectos, se incide en la preminencia de la normativa sectorial sobre la horizontal y se llevan a cabo modificaciones de la normativa sectorial de aplicación en aras de garantizar unos derechos análogos a las personas consumidoras independientemente del sector de que se trate.

Esta iniciativa cumple también con el principio de eficiencia, al no suponer cargas administrativas innecesarias y racionalizar la gestión de los recursos de las autoridades de consumo en aras de conseguir una protección integral eficiente de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. Las obligaciones impuestas a los operadores económicos son lo suficientemente flexibles para permitir la asignación eficiente de sus recursos y la adaptación al sector en el que operen.

Por último, en cuanto al principio de transparencia, se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública, de conformidad con las exigencias del [artículo 26](#) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Este texto normativo contribuye a dar cumplimiento al [hito 436](#), perteneciente a la Reforma 3 del Componente 11 de la Decisión de Ejecución del Consejo (CID por sus siglas en inglés), relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España, definiendo las acciones que garanticen a los clientes el ejercicio de sus derechos en relación con los contratos suscritos y estableciendo normas de calidad y exigencias de control o auditoría para verificar la aplicación de dichas acciones.

Esta ley se dicta al amparo del [artículo 149.1](#). 1.^a, 6.^a, 8.^a, 11.^a y 13.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos; la competencia exclusiva sobre legislación mercantil; en materia de bases de las obligaciones contractuales; de bases de la ordenación de crédito, banca y seguros y la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.