

Dictamen nº 1/2011, relativo al Anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas consumidoras o usuarias en los servicios de telefonía e Internet en las Islas Baleares

De acuerdo con el artículo 2, nº 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 30 del Decreto 67/ 2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la organización y su funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primero. El día 5 de enero de 2011 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Salud y Consumo, relativa al Anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas consumidoras o usuarias de los servicios de telefonía e Internet en las Islas Baleares.

Segundo. El mismo día 5 de enero se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas en él, dando un plazo para que realicen las observaciones que consideren convenientes. Responde al envío La Caixa.

Tercero. El expediente remitido al CES consta de la siguiente documentación:

1. Memoria del Anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas consumidoras y usuarias de los servicios de telefonía e Internet en las Islas Baleares
2. Borrador del Anteproyecto de ley de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios de telefonía e Internet en las Islas Baleares
3. Memoria económica en relación con los gastos que se pueden derivar de la aprobación de la propuesta de Anteproyecto de ley reguladora de la protección de los consumidores y usuarios de los servicios de telefonía e Internet en las Islas Baleares, de la directora general de Consumo
4. Resolución de inicio del expediente del consejero de Salud y Consumo
5. Informe favorable del Consejo de Consumo
6. Oficio de envío del anteproyecto de ley al Instituto Balear de la Mujer
7. Informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer
8. Anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas consumidoras y usuarias de los servicios de telefonía e Internet en las Islas Baleares

Cuarto. De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo del Área Social elabora una Propuesta de dictamen que se eleva a la Comisión Permanente. Este órgano aprueba, finalmente, el Dictamen el día 25 de enero de 2011.

II. Contenido del Anteproyecto de ley

I. El Anteproyecto de ley remitido para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva estructurada en cinco títulos, con un total de 24 artículos, y una parte final compuesta por 1 disposición final.

El Anteproyecto de ley hace una exposición del marco jurídico que le habilita, desde el artículo 51 de la Constitución española que impone a los poderes públicos el mandato de velar por la salud, la seguridad y los intereses económicos legítimos de las personas consumidoras o usuarias, con la creación de un marco jurídico eficaz y el establecimiento de procedimientos eficaces para que los consumidores puedan ejercer realmente sus derechos. Este mandato constitucional se plasma en 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, así como en la Ley 23/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, y diversos reales decretos que la desarrollan.

Reconoce la importancia de las relaciones telefónicas como la herramienta más extendida de comunicación personal y, asimismo, las carencias y dificultades de la contratación de los servicios de telecomunicaciones y la falta de seguridad jurídica en la contratación en los servicios de atención al cliente y de postventa.

La complejidad de los servicios ofrecidos por las empresas operadoras de telecomunicaciones, que constantemente están cambiando de productos, junto a la dualidad contractual antes indicada, hace que las personas consumidoras o usuarias de este servicio se encuentren en una posición de franca inferioridad ante los operadores de telecomunicaciones que funcionan ya a nivel global y que ponen a disposición un servicio/producto que se muestra imprescindible en nuestras vidas.

De hecho, año tras año, las reclamaciones relativas a este sector son las más numerosas, lo que lleva a la necesidad de proteger los intereses de los usuarios de estos servicios de comunicaciones electrónicas.

II. La parte dispositiva consta de un título preliminar y tres títulos más, con un total de 24 artículos:

Título Preliminar, artículos 1 a 3, contiene el objeto de la norma, su ámbito de aplicación y las definiciones de términos técnicos que acercan a la persona consumidora a determinados conceptos.

Título I, derechos de la persona consumidora o usuaria y obligaciones de los operadores en materia de comunicaciones electrónicas (artículos 4 a 13), se estructura, asimismo, en 3 capítulos que regulan, respectivamente, las disposiciones generales, la protección de los intereses económicos y sociales y el derecho a la información.

El título II, derecho de las personas consumidoras en la venta y reparación de terminales (artículos 14 a 16), regula los derechos de información de las personas consumidoras y las obligaciones de entrega de documentación de las empresas vendedoras de terminales y de los servicios de reparación de éstos.

El título III, infracciones y sanciones (artículos 17 a 24), dispone, entre otros criterios de atribución de la potestad sancionadora, que las infracciones se entenderán cometidas en el territorio de las Islas Baleares cuando las personas consumidoras o usuarias afectadas por ellas residan en el territorio o hayan celebrado la contrato en las Islas Baleares. Tipifica las infracciones, las sanciones y establece los criterios de graduación de las sanciones.

III. Finalmente, la disposición final establece que esta Ley entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el BOIB.

I. Observaciones generales

Única. La protección de los consumidores y usuarios es una preocupación compartida por todos los niveles de Administración Pública. Así, la política de la Unión Europea trata de hacer de los consumidores y usuarios el núcleo de políticas de la Unión y, en materia de telecomunicaciones, recoge los derechos específicos de los usuarios de telecomunicaciones en la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicación electrónica. Esta Directiva fue objeto de transposición al ordenamiento español a través del Real decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

En este Real decreto se reconocen una serie de derechos a todos los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas, como el de disponer de un contrato en el que consten las condiciones que se les aplican, el derecho a darse de baja en cualquier momento, el de ser indemnizado en caso de interrupción del servicio o el de recibir facturación detallada, entre otros.

Este Real decreto fue parcialmente derogado por el Real decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los

servicios de comunicaciones electrónicas, el cual va más allá en la protección del consumidor o usuario.

El desarrollo tecnológico de las últimas décadas y la liberalización del mercado han generado una amplia oportunidad de negocio en el campo de las telecomunicaciones, cosa que ha sido aprovechada por grandes empresas que ofrecen una amplia gama de servicios en contratos complejos en los que los usuarios no tienen capacidad de influir. Eso genera situaciones de indefensión en el usuario que no puede prescindir de los servicios de telefonía sin quedar en cierta medida excluido de la sociedad, pero tiene la sensación de que debe someterse a condiciones impuestas por las empresas y con las que no está de acuerdo.

Por ello, la iniciativa del Gobierno de las Illes Balears en defensa de estos consumidores y usuarios es, en principio, bien acogida por este Consejo. No obstante, consideramos que este Anteproyecto de ley no resuelve el problema ya que, para dar cobertura y protección al consumidor y usuario, traslada la responsabilidad al empresario intermediario, normalmente con establecimiento abierto al público y con sede en las Islas Baleares, cuando sería deseable que los verdaderos responsables de los incumplimientos legales y contractuales que denuncian los consumidores y usuarios, normalmente los operadores de telefonía, con sede fuera del territorio insular, respondiesen como responsables directos. Por ello, recomendamos que la responsabilidad del intermediario sea subsidiaria y no solidaria en todos aquellos incumplimientos que derivan de acciones u omisiones de los operadores y sobre los que los intermediarios no pueden adoptar ninguna decisión. Entendemos que una responsabilidad solidaria en estos casos daría lugar a expedientes sancionadores sin que ello pudiese derivar en una efectiva

eliminación de las causas de los incumplimientos. Es decir, si el contrato que se comercializa, redactado por el operador, contiene cláusulas abusivas, incompletas o insuficientes, no podemos esperar que una sanción solucione el problema si ésta no va dirigida al verdadero responsable, el operador, y no a un intermediario que, como se ha dicho, no tiene capacidad para modificar el contrato.

IV. Observaciones particulares

Primera. En relación con el procedimiento echamos de menos la audiencia a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, como representantes que son de intereses sociales y económicos. Es cierto que se informó sobre esta norma en el Consejo de Consumo, en el que se encuentran representadas las siguientes entidades: UNAE, La Defensa, Nuredduna, ACM, San Crispín, FELIB, CAEB y PIMEM. Ahora bien, no se encuentran representadas las organizaciones sindicales más representativas, las cuales son, también, representantes de intereses sociales. Consideramos que el camino recorrido y la cultura de la concertación social no se pueden ignorar en un Anteproyecto de ley de amplio efecto social.

Igualmente, hubiese sido interesante que se incorporaran al expediente el debate o las propuestas que se hayan generado en el Consejo de Consumo. Tampoco se ha promovido la participación de las administraciones públicas en la elaboración de este Anteproyecto de ley y entendemos que podrían haber realizado aportaciones interesantes y constructivas.

Segunda. En general, recomendamos una revisión ortográfica y de estilo que corrija el uso de las mayúsculas, títulos de artículos con punto final y faltas de ortografía.

Tercera. Por lo que respecta a la exposición de motivos, realizamos las siguientes sugerencias:

1. La exposición de motivos hace referencia, en varios párrafos, a la Administración Sectorial de Telecomunicaciones. Entendemos que esta Administración Sectorial no existe como tal. La competencia es estatal y, por tanto, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Industria, prepara la normativa que considera pertinente. Sin embargo, hablar de una Administración Sectorial, en mayúsculas, no puede más que conducir a la confusión. Por tanto proponemos que se supriman todas las referencias a esta Administración Sectorial.

2. En la exposición de motivos se pone de manifiesto que *la regulación sectorial se muestra insuficiente, ante la ingente cantidad de contratos y reclamaciones que generan las comunicaciones electrónicas, como lo demuestra el hecho de que año tras año ocupa el primer lugar como sector que más reclamaciones recibe en las diversas Administraciones de consumo (sin contar las que recibe la Administración de Telecomunicaciones).*

Habría sido interesando encontrar, en el expediente, los datos que apoyan esta afirmación

Cuarta. En relación con el texto del Anteproyecto de ley haremos las siguientes recomendaciones:

1. Debe corregirse la enumeración de los capítulos del título primero. El relativo a la protección de los intereses económicos y sociales es el capítulo II y no el III, como figura en el texto.

2. El artículo 8 dispone que:

Se promoverá el sometimiento voluntario de los operadores y de sus intermediarios al Sistema Arbitral de Consumo regulado en la legislación vigente en la materia, como muestra fehaciente del esfuerzo por prestar servicios de calidad.

No entendemos que la promoción del sometimiento voluntario de los operadores y de los intermediarios al Sistema Arbitral de Consumo sea una prueba fehaciente del esfuerzo por prestar servicios de calidad, ni cómo esta prueba jugará en los concretos procedimientos que se tramiten.

Por otro lado, tampoco queda claro quién debe hacer “la promoción”. Si debe ser la Administración pública, no existe ninguna relación con el esfuerzo por prestar servicios de calidad. Si la promoción la deben hacer los operadores, en lugar de promover, lo que harán será adherirse al arbitraje. Y si la promueven entre los intermediarios y éstos no se adhieren al sistema, no queda clara, tampoco, la relación con la prestación de servicios de calidad.

Si bien valoramos positivamente la promoción del Sistema Arbitral de Consumo como medio de solución de conflictos entre los empresarios y los consumidores, consideramos que la redacción de este precepto debería revisarse y darle el sentido que realmente se le quiera dar.

3. El artículo 11, relativo a lo entrega de la información y la documentación contractual, en el primer apartado dispone que

Los operadores deberán acreditar la entrega del contrato a los consumidores. El incumplimiento de este deber será sancionado como falta grave o muy grave según el número de usuarios afectados.

Consideramos que sería más conveniente trasladar esta infracción al título correspondiente a las infracciones y sanciones.

4. El artículo 12, relativo a la información accesoria exige, en el primer párrafo, que los operadores o los intermediarios entreguen un documento con “información detallada sobre las zonas de cobertura en el territorio de las Islas Baleares, exponiendo los grados o niveles de calidad de comunicación”.

El segundo párrafo dispone que:

El citado documento deberá ser especialmente detallado para colectivos especialmente protegidos, en este caso se deberán exponer las zonas en que concurren operadores tanto nacionales como extranjeros, especialmente en trayectos marítimos interinsulares y con la Península.

Si el primer párrafo ya exige que el documento sea detallado, el segundo párrafo debería definir con mayor claridad a que se refiere cuando dispone que deberá ser “especialmente detallado” para colectivos especialmente protegidos. Y, por qué las zonas en que concurren operadores nacionales y extranjeros son más importantes para los colectivos especialmente protegidos que para el resto de usuarios.

Por lo que respecta a este segundo párrafo, consideramos que se debería revisar la redacción y, además de clarificar el especial detalle que se exige, hacer un esfuerzo por no repetir la palabra “especialmente”.

5. Finalmente, consideramos que se debería incluir una disposición transitoria relacionada con la obligación establecida en el artículo 19.2.3 según el cual las empresas deben tener un establecimiento físico en cada isla. Entendemos que se debe otorgar un plazo de por lo menos 1 año, a contar desde la entrada en vigor de la ley, a las empresas para cumplir esta obligación, por las dificultades que ello puede suponer en las islas menores. También se debe tener en cuenta que esta obligación podría privar de determinados operadores a alguna isla, por considerar las empresas que abrir un establecimiento o mantener un representante no es rentable.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Illes Balears ha valorado el Anteproyecto de ley reguladora de la protección de las personas consumidoras y usuarias en los servicios de telefonía e Internet a las Islas Baleares, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este Dictamen.

La secretaria general

Àngels Bellinfante Torres
Palma, 25 de enero de 2011

Visto bueno

El presidente en funciones

Llorenç Huguet Rotger