

Los Servicios de Atención al Cliente como sistema alternativo de resolución de conflictos en el sector financiero



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Autor : Antoni Mut Piña
Directores : Dra. Inmaculada Barral Viñals y
Dr. Miguel Ángel Santolino Prieto
Departamento : Derecho Civil
Enseñanza : Grado de Administración y
Dirección de Empresas – Grado de Derecho
Junio 2017

Resumen y Palabras Clave

En el presente trabajo se pretende analizar la figura de los Servicios de Atención al cliente en el sector financiero (Contratación Bancaria, Aseguradoras y Mercado de Valores) en atención a su posible utilización como medios alternativos de resolución de conflictos. Para ello, en primer lugar, se esboza el sistema normativo español relativo a esta materia tanto a nivel estatal como europeo, con especial hincapié en las últimas reformas legislativas. Con posterioridad se analiza el funcionamiento actual de los servicios de atención al cliente y su adecuación a los principios que deben regir la correcta resolución alternativa de conflictos. Finalmente, y a raíz, de las conclusiones obtenidas del estudio anterior se determinaran las ventajas competitivas que suponen, para ambas partes, el uso de los servicios de atención al cliente como sistema de resolución de conflictos.

Servicios de Atención al Cliente, Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos, Sector Financiero, Consumidores, Ventajas Competitivas, Reclamaciones Extrajudiciales, Negociación Directa

Title: *Financial companies' Customer Services as an Alternative Dispute Resolution*

Summary and Keywords

This paper aims to analyse the regulatory framework of Customer Service in the financial sector as well as its possible use as an Alternative Dispute Resolution. First of all, it outlines the Spanish regulatory system on this subject and the European regulation, with particular emphasis on the latest legislative reforms. Subsequently, the current functioning of the customer service and its adaptation to the principles that must govern the correct alternative resolution of conflicts are analysed. Finally, I expose the competitive advantages that both parties will obtain using the customer service as a system of conflict resolution.

Customer Service, Alternative Dispute Resolution Systems, Financial Sector, Consumers, Competitive Advantages, Extrajudicial Claims, Direct Negotiation

I. Introducción	6
II. Marco Conceptual.....	8
1. Los servicios de atención al cliente.....	8
2. La negociación directa: concepto y características.....	9
3. El defensor del cliente.....	10
4. Los Sistemas de Reclamaciones Administrativos	11
III. Marco normativo	13
1. Normas con rango de ley	13
a. Obligación genérica de atención al cliente recogida por la Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios.....	13
b. Normas específicas referidas al sector financiero	14
c. Normas específicas referidas al sector de las telecomunicaciones.....	15
d. Normas específicas referidas al sector de los transportes	16
2. Normas sin rango de ley	16
a. Sector Financiero.....	16
b. Sector Energético.....	17
c. Sector Telecomunicaciones.....	18
3. Normas específicas referidas al defensor del cliente.....	19
IV. Situación actual de los sistemas privados de resolución de conflictos en el sector financiero	21
1. Principios rectores del procesos de resolución de conflictos en la negociación directa....	21
a. Accesibilidad	22
b. Formalización	22
c. Independencia e imparcialidad	23
d. Brevedad temporal.....	24
e. Coste cero	24
f. Remedios	25
g. Relación con los otros esquemas de resolución alternativa.....	25
h. Garantía de calidad	25
2. Cumplimiento de la normativa española de los requisitos, naturaleza y deberes de los Servicios de Atención al Cliente y Defensor.....	26
a. Cumplimiento del principio de Accesibilidad.....	26
b. Cumplimiento del principio de formalización.....	26
c. Cumplimiento del principio de independencia.....	27
d. Cumplimiento del deber de información.....	28
e. Cumplimiento del principio de brevedad temporal	28
f. Cumplimiento del principio de coste Cero.....	28
g. Remedios previstos en la regulación española	29
h. Relación con otros esquemas de resolución alterativa prevista en la normativa espanyola.	29
3. Anàlisis de la incidència de la directiva 2013/11/UE	29
a. Principio de eficiencia	31
b. Principio de transparencia	31
c. Principio de equidad	31
V. Circuito de reclamaciones	32
1. Esquema de resolución de controversias en el sector financiero.....	32
a. Sistemas privados internos de las entidades.....	33
i. El Servicio de Atención al Cliente.....	33
ii. El defensor del cliente.....	34
b. Sistemas institucionales de reclamación	34
i. La dirección general de seguros y fondos de pensiones	35
ii. Comisión Nacional del Mercado de Valores	36
VI. Anàlisis del funcionamiento interno de los Servicios de Atención al Cliente	37

1. Índice de uso de los servicios de atención al cliente.....	37
2. Frecuencia en el surgimiento de controversias	38
3. Accesibilidad de los Servicios de Atención al Cliente.....	39
4. Reclamaciones presentadas.....	41
5. Cuadro de mando del proceso de atención al cliente.....	42
6. Resolución del Regulador.....	44
7. Resultados obtenidos	46
VII. Conclusiones	47
Bibliografía	48

I. Introducción

Una de las mayores lacras a las que se enfrenta el correcto desarrollo del derecho a la tutela judicial efectiva es la alarmante lentitud de los procedimientos judiciales. Pese a que en los últimos años el número de litigios ha descendido, en buena medida debido al impacto de las tasas judiciales, la saturación judicial en España mantiene niveles alarmantemente altos. En materia de consumo, a su vez, cabe agravar más la situación. Los conflictos que en dicha área se generan suelen tener poca contingencia económica, siendo habitualmente mucho mayor el coste de litigar, hecho que provoca el desaliento de los consumidores ante la reclamación de sus derechos.

A raíz de los recientes escándalos en materia de productos financieros y el uso abusivo de la posición de dominio, la imagen corporativa de las empresas del sector financiero se halla fuertemente diezmada. Afectando gravemente a los niveles de fidelización y alentando la búsqueda por parte de los consumidores de nuevos sistemas de financiación alternativa que ponen en jaque la estructura tradicional del sistema financiero. Junto a esta partida de costes indirectos cabe añadir todos aquellos derivados del creciente número de litigios originados a causa de la mala praxis reiterada de dichas compañías.

Los Servicios de Atención al Cliente se erigen como posible solución a los problemas tanto de falta de satisfacción de los derechos de los consumidores como de la reducción de costes derivada del exceso de litigiosidad y del empeoramiento de la imagen corporativa de la industria financiera. El marco normativo europeo ofrece una oportunidad de constituir a los Servicios de atención al cliente como Sistemas Alternativos de Resolución de Conflictos (*ADR*), a pesar de que su ubicación en el organigrama de la empresa pone en duda la independencia necesaria para asegurar el efectivo cumplimiento de sus labores como tal.

La voluntad de este trabajo es confirmar la hipótesis de que los Servicios de Atención al Cliente son una opción que facilita el acceso a la resolución de conflictos de los consumidores así como un medio eficaz para resolver los problemas derivados del exceso de litigiosidad de las compañías financieras.

Tras una primera aproximación conceptual a los Servicios de Atención al Cliente como paradigma de la negociación directa (Capítulo II), se ha procedido a realizar una exhaustiva búsqueda y posterior clasificación del marco regulatorio relativo a los mismos, tanto a nivel estatal como comunitario (Capítulo III). A continuación se evaluará la adecuación de dicha normativa a los principios de actuación óptimos que aseguren el máximo beneficio tanto para consumidores como para empresarios (Capítulo IV). El quinto capítulo del presente trabajo tiene la voluntad de presentar el circuito de acciones mediante las que el consumidor puede acceder a la resolución de las controversias en el sector financiero, para ello se han analizado las opciones de las que disponen los usuarios de dichos servicios en relación a la reclamación

de sus derechos. Finalmente, se procederá al análisis del funcionamiento interno de los Servicios de Atención al Cliente del sector financiero gracias al examen de varios estudios estadísticos (Capítulo VI).

II. Marco Conceptual

1. Los servicios de atención al cliente

Los servicios de atención al cliente son aquellos departamentos o procesos en el seno de la empresa que permiten que el consumidor y usuario pueda reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro; así como 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. Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas ponen a disposición del consumidor y usuario se aseguran que la compañía tenga constancia de sus quejas y reclamaciones.

Los servicios de atención al cliente forman parte del organigrama interno de la empresa, sin embargo, como más adelante se argumentará, para su correcto funcionamiento se deberán diferenciar claramente de las otras actividades de la empresa, prohibiendo expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.

El responsable de servicio al cliente procura la satisfacción de las expectativas de los clientes en lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones pactadas. Con este objetivo, realiza el seguimiento de los clientes, gestiona sus reclamaciones e incidencias y establece los mecanismos de comunicación más adecuados.

Para los consumidores los Servicios de Atención al Cliente constituyen la primera vía, el primer paso a seguir ante el incumplimiento contractual del empresario. Estos pueden ser más o menos amplios y abarcar más o menos funciones, pero lo verdaderamente esencial es que sea una vía mediante la que el consumidor pueda prestar una queja o reclamación siendo esta respuesta por el empresario en un plazo breve de tiempo.¹

Distinta de esta función de atención, aparecen otras funciones que pueden ofrecerse simultáneamente por el empresario. Estas pueden ser ofrecidas por el mismo Servicio de Atención o por otros organismos creados al efecto, nos referimos, al servicio de información y el servicio técnico o de reparación.

El servicio de información tiene por objeto suministrar al consumidor toda la información necesaria para poner en funcionamiento el bien, o para conocer las compatibilidades de dicho

¹ Álvarez Moreno, María Teresa. *Los servicios de atención al cliente como posible mecanismo de ADR en litigios de consumo*. En: Díaz Alabart, Silvia y Carrancho, María Teresa. *Resolución alternativa de litigios de consumo a través de ADR y ODR (Directiva 2013/11 y Reglamento (UE) n° 524/2013)*. Reus. Madrid, 2017.

bien con otros complementos. Con carácter general sirve para ayudar al consumidor o usuario en la puesta en marcha o en la mejor comprensión y las utilidades del bien o servicio adquirido.

Por otro lado, el servicio técnico o servicio de reparación, puede ser prestado por el empresario o por otro sujeto independiente. Se encarga de llevar a cabo las actuaciones necesarias para reparar el bien, en actuación de la garantía legal o comercial. Sin embargo, al margen de la función informativa y técnica, a efectos del presente trabajo, nos interesa indagar en la función de atención.

En este sentido, los Servicios de Atención al cliente aún estando integrados en el seno de la empresa tienen encomendada la función de tramitar las controversias surgidas una vez que el bien ha sido entregado o el servicio prestado, mantienen en constante relación al prestador con el consumidor canalizando las quejas que puedan surgir una vez se haya agotado la relación contractual. El hecho de que dichos departamentos tengan atribuidos la capacidad para remediar las controversias surgidas entre consumidor y empresario dan paso a que sean susceptibles de ser estudiados a la luz de la resolución alternativa de conflictos.

2. La negociación directa: concepto y características

Por resolución alternativa de conflictos entendemos todos aquellos métodos de resolución de controversias mediante los cuales se evite acudir a la vía judicial. Dicha definición marco ha incluido históricamente a la negociación directa, la conciliación, la mediación y el arbitraje y los *small claims procedures*, entre otros.² Este conjunto de sistemas se erigen como posible solución a la lentitud e ineficacia de los sistemas judiciales que junto al aumento de los costes de los litigios han provocado que estos sean cada vez más atractivos para consumidores y usuarios.

La negociación directa permite resolver las controversias sin necesidad de acudir a terceros, siendo el proceso en todo momento controlado por las mismas partes que, a su vez, determinarán la solución a su conflicto. En atención a las características anteriormente expuestas cabe ubicar a los servicios de Atención al Cliente bajo dicha definición. En este sentido, el presente trabajo se centra esencialmente en el estudio de la negociación directa entre consumidores y empresarios, articulada a través de los servicios de atención al cliente, como medio alternativo de resolución.

² The Study Centre for Consumer Law – Centre for European Economic Law, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. *An analysis and evaluation of alternative means of consumers redress other than redress through ordinary judicial proceedings*. Leuven, January 17, 2007.

Como sistema alternativo de resolución de conflictos, la negociación directa puede ofrecer beneficios sustanciales no solo a empresas y consumidores sino desde una perspectiva de política legislativa.

Comparado con los sistemas de resolución judiciales la negociación ofrece una resolución de la controversia mucho más rápida y extremadamente menos costosa. El consumidor dispone de antemano de información suficiente para saber cómo responde una empresa respecto a las controversias originadas a sus clientes. Garantizando, a su vez, que dicha empresa cumple con los estándares de servicio y de fiabilidad y que, cuando no lo haga, los consumidores tendrán acceso mediante la misma a su satisfacción. Los consumidores tiene la posibilidad de contactar directamente con la contraparte hecho que les permite presentar su caso ante la otra parte y escuchar la posición opuesta.

Desde una perspectiva empresarial a través de la implementación de los sistemas de negociación directa las empresas pueden detectar y resolver antemano problemas en el servicio de los productos. Pueden resultar de vital importancia en aquellos sectores altamente regulados, donde pueden convertirse en una alarma previa que les permite evitar sanciones o problemas legales mayores. Cabe destacar que la correcta implementación de sistema alternativos de resolución en el seno de la empresa aumenta la reputación de la misma, creando confianza de cara al consumidor y fidelizando así como atrayendo a un mayor número. Equivalen, a su vez, a una reducción generalizada de los costes en materia de litigios y de la mala publicidad derivada de las disputas judiciales.

El fenómeno de la negociación directa ha sido extensamente desarrollado y formalizado. Dado que las empresas tienden a ser “*repeat players*” en negociaciones directas con los consumidores de sus productos o servicios, ha llegado a ser común que las mismas establezcan y gestionen procedimientos o esquemas más o menos formalizados de tramitación de quejas en sus empresas para hacer frente a las reclamaciones por parte de los consumidores.³

3. El defensor del cliente

A pesar de no constituir el objeto de dicho estudio la figura del defensor del cliente es altamente destacable en el estudio de las resoluciones de controversias vía negociación directa. De este modo, el defensor del cliente es la figura voluntariamente creada por la empresa, grupo o sector para atender las quejas y reclamaciones de sus clientes. A diferencia del servicio de atención al cliente el defensor no forma parte del organigrama interno de la empresa, se constituye como un ente independiente encargado de la resolución de las controversias entre empresa y consumidores. El mayor grado de independencia del que goza a priori el defensor se pone en tela de juicio al estar vinculada como mínimo desde el punto de vista creacional con la entidad.

³ The Study Centre for Consumer Law, *op. cit.*, pàg.9.

Como se acaba de indicar el Defensor del Cliente, en contraposición al Servicio de Atención, es de creación potestativa, y no forma parte del organigrama interno de la empresa. Su funcionamiento estará regido, de este modo, por los estatutos que sobre el mismo elabore la propia entidad, confiriéndole autoridad para resolver controversias que surjan entre consumidores y empresario o grupo de empresas.

La actuación independiente respecto a la entidad es una de las principales diferencias respecto a los servicios de atención del cliente, a su vez, sus decisiones vinculan a la entidad si son favorables al reclamante. Esto no cierra el paso a que en caso de resolución favorable, el reclamante, puede acudir a otras instancias judiciales o administrativas para el caso que considera satisfechas sus expectativas con la resolución del defensor del cliente.

Atendiendo a su vinculación con la empresa podemos encontrar dos tipos de defensores los internos y los externos. Los primeros actúan en el ámbito de una única empresa o grupo de empresas. Para estos casos su imparcialidad se encuentra fuertemente cuestionada. Por otro lado, los llamados defensores externos siguen el modelo de algunas figuras de derecho comparado, especialmente el *Ombudsman of financial products* creado en Gran Bretaña en 1986 por 17 entidades bancarias o el *Médiateur des assurances* francés. Son órganos financiados por las asociaciones empresariales, que ofrecen sus servicios de forma gratuita para el consumidor y que emiten un dictamen sobre la cuestión controvertida que es vinculante para la empresa. Así, el consumidor puede exigir el cumplimiento o, si decide no hacerlo, puede acudir a otras vías, entre ellas la judicial. En este sentido, la externalidad proviene del hecho de que existe un único defensor para un grupo de empresas y, si realmente reúne a las principales del sector –como el caso inglés–, supone la creación de un órgano de solución de conflictos altamente especializado que es capaz de marcar las buenas prácticas de ese sector.⁴

Como se ha indicado anteriormente la figura del defensor del cliente no constituye el objeto central de nuestro trabajo, sin embargo, al formar parte, aunque con un mayor grado de independencia, de la estructura empresarial, se tendrá en consideración al elaborar el circuito de acciones y se analizar su conexión con los Servicios de Atención atendiendo a una configuración integrada de resolución de conflictos en la empresa.

4. Los Sistemas de Reclamaciones Administrativas

Cabe mencionar, a su vez, al tratar los sistemas alternativos de resolución de conflictos y especialmente los del sector financiero a los sistemas institucionales. En este sentido los Servicio de Reclamaciones de los entes reguladores, atienden, de conformidad con lo dispuesto

⁴ Barral Viñals, I., extracto de “la implementación de los *adr* en el ámbito asegurador”, Informe, *proyecto DAS-UB*, 17 febrero 2017, M^a Elena Lauroba Lacasa, Immaculada Barral i Viñals, Isabel Viola Demestre, Jaume Tarabal Bosch, Esperança Ginebra Molins

en la normativa vigente, las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios de servicios financieros, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, y que deriven de presuntos incumplimientos por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros. Asimismo, también suelen ser competentes respecto a las consultas que formulen los usuarios de servicios financieros sobre 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.⁵

⁵ ADICAE. *Sistemas de Resolución Extrajudicial de Conflictos con los consumidores. Los Consumidores reclaman un cambio*. Zaragoza, diciembre 2014.

III. Marco normativo

En el siguiente capítulo se esboza el esquema normativo relativo a los departamentos de servicios de Atención al Cliente. Para ello se ha realizado una búsqueda completa de toda norma vigente encargada de reglar dichos servicios. Este apartado es clave para determinar con posterioridad la adecuación de los mismas a los principios óptimos de resolución que garanticen la correcta satisfacción de ambas partes. Para una mayor estructuración del trabajo, se ha procedido, a su vez, a la calificación de dichas normas atendiendo al sector al que corresponden y en atención a su posición jerárquica.

1. Normas con rango de ley

a. Obligación genérica de atención al cliente recogida por la Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios

Una primera obligación genérica la encontramos en la Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios, en este sentido, la ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre modifica la regulación de los servicios de atención al cliente contenida en el artículo 21 del TRLGDCU. Dicha ley obliga a todos los empresarios personas físicas o jurídicas a facilitar atención al cliente y sea de forma presencial ya sea a distancia y todas ellas están obligadas a entregar un justificante de la reclamación presentada.

Esta primera obligación genérica únicamente obliga a los empresarios a prestar dicho servicio, sin especificaciones respecto a la forma o ubicación orgánica del departamento encargado de desarrollar las funciones ni de los principios ni límites que regirán dicho procedimiento. Parece lógico que dicha regulación sea tan escueta evitando ser constitutiva de una obligación tediosa para las empresas de poca envergadura económica.

El artículo 21.1 TRLCU establece el régimen de comprobación y garantía, que a pesar de no formar parte de la regulación de los Servicios de Atención al Cliente merece una especial mención. En relación al mismo se establece que antes de que el consumidor acuda al servicio de atención al cliente para poner una reclamación existe el derecho previo a que se le permita asegurar la naturaleza, características, condiciones y utilidad o finalidad del bien o servicio; que pueda reclamar con eficacia en caso de error, defecto o deterioro; y que pueda hacer efectivas las garantías de calidad o nivel de prestación ofrecidos, y obtener la devolución equitativa del precio de mercado del bien o servicio, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso.⁶

⁶ Álvarez Moreno. *op cit.*, pág. 8

b. Normas específicas referidas al sector financiero

Atendiendo a la envergadura y el grado de conflictividad latente en el sector financiero, el legislador denota una clara voluntad de ampliar la obligación genérica establecida en artículo 21 del TRLGDCU.

En este sentido, la ley 44/2002, de 22 de noviembre, de reforma del sistema financiero, obliga a las entidades de Crédito a tener un Servicio de atención al cliente. Dicha obligación viene recogida en su artículo 29 que con la rúbrica Departamento de atención al cliente y Defensor del Cliente determina que “las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las empresas de servicios de inversión estarán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, las entidades deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones.” A su vez establece la posibilidad de que dichas entidades obligadas puedan, bien individualmente, bien agrupadas por ramas de actividad, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio, designar un Defensor del Cliente, que habrá de ser una entidad o experto independiente de reconocido prestigio, y a quien corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga su reglamento de funcionamiento, así como promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros. El mismo artículo, en su apartado segundo, determina que la decisión del Defensor del Cliente favorable a la reclamación vincula a la entidad. Esta vinculación no será obstáculo a la plenitud de tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa.

Por otro lado la ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva en su artículo 48, relativo al departamento de atención al cliente y defensor del cliente, determina que las sociedades gestoras estarán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los accionistas de sociedades de inversión o los partícipes de fondos de inversión puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, las sociedades gestoras deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones. Las entidades llevarán un registro interno de todas las reclamaciones recibidas de sus clientes, en el que incorporarán una copia de la reclamación recibida y de la contestación trasladada al reclamante. Del mismo modo que en las entidades de crédito y aseguradoras, se establece para las instituciones de inversión colectiva la posibilidad de establecer un Defensor del Cliente en los mismos términos anteriormente citados cuyas decisiones serán vinculantes para las empresas siempre que sea favorable a la reclamación y sin perjuicio a la plenitud de la tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos o a la protección administrativa.

La Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados establece en su Artículo 44, la obligación de atender y resolver quejas y reclamaciones de las entidades aseguradoras, respecto de la actuación de sus agentes de seguros y operadores de banca-seguros, los corredores de seguros, ya sean personas físicas o jurídicas, las sucursales en España de mediadores de seguros y los mediadores de otros Estados miembros del Espacio Económico Europeo que actúen en España en libre prestación de servicios están obligados a atender y resolver las quejas y reclamaciones que su clientela pueda presentar, relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa sobre protección del cliente de servicios financieros. Los departamentos y servicios de atención al cliente de las entidades aseguradoras atenderán y resolverán las quejas y reclamaciones que se presenten en relación con la actuación de sus agentes de seguros y operadores de banca-seguros, en los términos que establezca la normativa sobre protección del cliente de servicios financieros. Los corredores de seguros, las sociedades de correduría de seguros y los mediadores de seguros residentes o domiciliados en otros Estados del Espacio Económico Europeo que ejerzan en España en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente para atender y resolver las quejas y reclamaciones, salvo que encomienden la atención y resolución de la totalidad de las quejas y reclamaciones que reciban a un defensor del cliente en los términos establecidos en el artículo 45 de esta Ley. A estos efectos, podrán contratar externamente el desempeño de las funciones del departamento o servicio de atención al cliente con otra persona o entidad ajena a la estructura de su organización, siempre que el titular del departamento o servicio reúna los requisitos exigidos en dicha normativa.

La Ley 20/2015, de 14 de julio, relativa a la ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradores establece en su artículo 97 relativo a los mecanismos de solución de conflictos. Establece que en los términos previstos en la normativa vigente sobre protección de clientes de servicios financieros, contenida en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y en sus normas de desarrollo, las entidades aseguradoras estarán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los tomadores, asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados o derechohabientes de cualesquiera de ellos puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, las entidades deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones.

c. Normas específicas referidas al sector de las telecomunicaciones

En materia de telecomunicaciones la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones en su artículo 47 relativo a los derechos específicos de los usuarios finales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público establece que los operadores deberán disponer de un servicio de atención al cliente, gratuito para los usuarios,

que tenga por objeto facilitar información y atender y resolver las quejas y reclamaciones de sus clientes. Los servicios de atención al cliente mediante el canal telefónico deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance para mejorar dicha atención. Los operadores pondrán a disposición de sus clientes métodos para la acreditación documental de las gestiones o reclamaciones realizadas, como el otorgamiento de un número de referencia o la posibilidad de enviar al cliente un documento en soporte duradero.

d. Normas específicas referidas al sector de los transportes

En materia de transportes la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario en su artículo 58 establece las obligaciones de las empresas ferroviarias cuyo objeto sea el transporte ferroviario de viajeros. En este sentido, resultará, para las mismas, obligatorio establecer un sistema de atención de las reclamaciones que presenten los usuarios, en los términos que se desarrollen reglamentariamente.

2. Normas sin rango de ley

A continuación se presentan las normas sin rango de ley encargadas de concretar la regulación básica expuesta en el apartado anterior.

a. Sector Financiero

Siguiendo un orden cronológico, encontramos en primer lugar, 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, se remite básicamente a la ley 44/2002, regulando los requisitos y procedimientos que deben cumplir los servicios de atención al cliente así como el defensor del cliente. Su artículo segundo delimita el ámbito de aplicación, proporcionando una lista de obligados al establecimiento de departamentos y servicios de atención al cliente, en este sentido están obligadas: las entidades de crédito, las empresas de servicios de inversión, las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, las entidades aseguradoras, las entidades gestoras de fondos de pensiones, con las precisiones establecidas en la disposición adicional primera de esta Orden, las sociedades de correduría de seguros, las sucursales en España de las entidades enumeradas en los párrafos anteriores con domicilio social en otro Estado.

La Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Su función es mejorar la eficacia del funcionamiento de los servicios de reclamaciones y, con ellos, fomentar la aplicación efectiva de la normativa de protección del usuario de servicios financieros y las buenas prácticas en el sector financiero, al tiempo que se aumenta el nivel de seguridad jurídica en las relaciones entre entidades y clientes.

Presume la existencia de, conforme a la redacción del artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

La Circular 7/2013, de 25 de septiembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, por la que se regula el procedimiento de resolución de reclamaciones y quejas contra empresas que prestan servicios de inversión y de atención a consultas en el ámbito del mercado de valores.

La presente Circular tiene por objeto desarrollar y ejecutar las disposiciones contenidas en la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones con el fin de adaptarlos al régimen de organización y funcionamiento del Servicio de Reclamaciones de la Comisión Nacional del Mercado de Valores así como al marco regulador del mercado de valores.

b. Sector Energético

El real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. Obliga a la disposición de servicio de atención al cliente tanto comercial como técnica.

“Para proceder a la suspensión del suministro por impago, la empresa distribuidora no podrá señalar como día para la interrupción un día festivo ni aquellos que, por cualquier motivo, no exista servicio de atención al cliente tanto comercial como técnica a efectos de la reposición del suministro, ni en víspera de aquellos días en que se dé alguna de estas circunstancias.”

Podemos observar como el real decreto establece la distintiva entre servicios de atención comercial y técnica, creando en este sentido dos categorías jurídicas de Servicio de Atención al Cliente e materia de compañías eléctricas.

c. Sector Telecomunicaciones

La Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril, por la que se regula el procedimiento de resolución de las reclamaciones por controversias entre usuarios finales y operadores de servicios de comunicaciones electrónicas y la atención al cliente por los operadores.

Constituye el objeto de esta orden la regulación del procedimiento de resolución de reclamaciones previsto en el artículo 38.1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y en el artículo 104.4 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el Servicio Universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/ 2005, de 15 de abril, así como de la atención al usuario y la atención al cliente que, conforme al mismo artículo, deben prestar los operadores.

El 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 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. Establece en su artículo 26, relativo al Servicio de atención al cliente de los operadores que los operadores deberán disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, que tenga por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones y cualquier incidencia contractual que planteen sus clientes. Los titulares del departamento o servicio de atención al cliente serán los encargados de relacionarse, en su caso, con el servicio administrativo de solución de controversias a que se refiere el artículo 27 y al que remitirán la información que les sea requerida, con indicación del número de referencia asignado a la correspondiente reclamación.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, mediante orden ministerial podrá establecerse, en función del número de trabajadores del operador o de su volumen de negocio, la exención de la obligación de disponer del departamento o servicio especializado a que dicho párrafo se refiere, sin perjuicio del cumplimiento del resto de requisitos establecidos en el artículo 8.1.1).

El servicio de atención al cliente del operador, de carácter gratuito, deberá prestarse de manera tal que el usuario final tenga constancia de las reclamaciones, quejas y, en general, de todas las gestiones con incidencia contractual que realice el abonado. A dichos efectos, el operador estará obligado a comunicar al abonado el número de referencia de las reclamaciones, quejas, peticiones o gestiones. El operador deberá admitir, en todo caso la vía telefónica para la presentación de reclamaciones.

Si el medio habilitado por el operador para la atención de reclamaciones, incidencias o gestiones con incidencia contractual es telefónico, éste estará obligado a informar al consumidor de su

derecho a solicitar un documento que acredite la presentación y contenido de la reclamación, incidencia o gestión mediante cualquier soporte que permita tal acreditación.

En caso de contratación telefónica o electrónica, si el usuario final se acoge a una oferta que prevea la aplicación de condiciones distintas a las condiciones generales publicadas conforme al artículo 12.1, el operador deberá enviarle, en el plazo de 15 días desde que se produzca la contratación, un documento en el que se expresen los términos y condiciones de la oferta, con indicación expresa de su plazo de duración.

El servicio de atención al cliente será accesible a los usuarios con discapacidad, según lo establecido en el artículo 3 del Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social, aprobado por Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, conforme a los plazos y condiciones establecidos en el mismo.

3. Normas específicas referidas al defensor del cliente

La Ley 44/2002 recoge la regulación básica referida al defensor del cliente, en este caso, con carácter voluntario para las empresas, que pueden decidir si crean la figura o no. La regulación de su funcionamiento y atribuciones se realiza por la ya citada Orden ECO/734/2004.

Cabe destacar que el tratamiento en paralelo de los Servicios de Atención al Cliente y los Defensores realizado por la Orden ECO/734/2004 aporta elementos de confusión entre ambos, aunque destacan dos diferencias básicas: en primer lugar, los defensores son órganos facultativos y, por el otro, aquello que determina su operatividad es cómo se relacionan con los Servicios de Atención al Cliente. En efecto, los Reglamentos de funcionamiento interno deben determinar el ámbito de las reclamaciones atribuidas al Servicios y aquellas atribuidas al defensor. Así, es posible que cada órgano tenga atribuido en un tipo de conflicto, ya sea por su especialidad o por la cuantía de los mismos. También es posible una atribución indistinta, pero en este caso, el reglamento debe determinar si el defensor funciona como segunda instancia y, si es así, cómo se relaciona con la primera, es decir, los SAC (art. 8.2, c). Si se opta por una doble instancia este sistema puede ralentizar en exceso la resolución del conflicto, con la consiguiente desafección del consumidor.

En cuanto a vinculación orgánica, se reconocen dos tipos distintos de defensores: los defensores internos y los externos (art. 29.2). Los primeros actúan en el ámbito de una sola empresa o grupo de empresas y, en estos casos, su independencia e imparcialidad se halla fuertemente cuestionada, sobre todo, porque su estatuto y ámbito de actuación dependen de reglamentos internos de la empresa que lo ha nombrado. Que no pueda ser considerado como tercero no

obsta a que por su prestigio personal, por el conocimiento de la materia o por la efectividad del servicio, sus resoluciones puedan, efectivamente, poner fin a un conflicto.⁷

⁷ Barral Viñals, I. *op. cit.*, pág. 11.

IV. Situación actual de los sistemas privados⁸ de resolución de conflictos en el sector financiero

Una vez dado a conocer el marco normativo, el propósito del siguiente capítulo es el de valorar la adecuación de dicha normativa a los principios de actuación óptimos que aseguren el máximo beneficio tanto para consumidores como para empresarios.

Para la determinación de los principios de actuación óptimos se han seguido los establecidos en la obra *An analysis and evaluation of alternative means of consumers redress other than redress through ordinary judicial proceedings* publicada por la Katholieke Universiteit de Leuven, Bélgica.

En estos apartados se dará un tratamiento unificado a los Servicios de Atención al Cliente y los Defensores del Cliente, esto se debe en cierta medida que ambas son de naturaleza privada y por lo tanto su funcionamiento óptimo comparte gran cantidad de principios.

1. Principios rectores del procesos de resolución de conflictos en la negociación directa⁹

El objetivo del siguiente apartado es analizar los principios rectores fundamentales del proceso de resolución de controversias llevado a cabo en la negociación directa y por lo tanto aplicables a los servicios de atención al cliente en materia de resolución de los conflictos.

La indiscutible ventaja de que la empresa goza respecto al consumidor necesita ser contrarrestada con el cumplimiento de una serie de principios rectores destinados a asegurar la justa resolución por parte de dichos departamentos y evidentemente salvar el hecho de que la empresa monopoliza en todo momento el procedimiento pudiendo decidir indiscriminadamente a su favor.

Cabe recordar que una mala gestión de estos servicios provoca a su vez serias consecuencias negativas para todos los agentes implicados. Un mal funcionamiento de los servicios de atención puede suponer frustración y enfado por parte los consumidores ante las pretensiones al reclamar sus derechos. Una prestación kafkiana por parte de los negocios equivale a una mala publicidad y una caída de la imagen corporativa y la pérdida de la confianza en el negocio. Cuando no hay suficiente información sobre las operaciones de un sistema interno de tratamiento de reclamaciones, puede ser difícil para los clientes, para la empresa y incluso para la administración decir si la iniciativa está funcionando. Además, un sistema interno de

⁸ Por privado entendemos tanto a Servicios de Atención al Cliente como a Defensores del Cliente.

⁹ The Study Centre for Consumer Law – Centre for European Economic Law, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Principles of internal Complaint Handling. *An analysis and evaluation of alternative means of consumers redress other than redress through ordinary judicial proceedings*. Leuven, January 17, 2007.

tratamiento de reclamaciones que intenta restringir la capacidad de los consumidores para utilizar otras técnicas de solución de controversias o imponer costos ocultos a los clientes es probable que provoque una reacción negativa significativa.

a. Accesibilidad

El requisito de accesibilidad implica que los servicios no se deben limitar a su mera existencia sino que existe un deber implícito de facilitar su acceso a los consumidores dando a conocer a los mismos como se articula el procedimiento así como sus garantías. Información insuficiente equivale a un obstáculo insuperable en el acceso a la resolución. Este requisito debe ser interpretado como una obligación de actuación proactiva de promoción de su uso por parte de las empresas y evitar comportamientos reactivos donde únicamente se comunica la existencia de tales procesos ante las peticiones de los consumidores.

La accesibilidad también es predicable en relación a los medios que la empresa ofrece para tal cometido. Deben ser aceptados, en este sentido, cualquier sistema de comunicación mediante la cual el consumidor se dirija al empresario. Para el caso de uso de medios telefónicos se deberá garantizar el libre acceso gratuito a los mismos siendo del todo inaceptables las obligaciones de realizar tales reclamaciones vía dígitos de pago.

De igual importancia es la localización del servicio, debe ser visible y de fácil acceso. Resulta esencial que la función de recepción de reclamaciones no se hallen únicamente en las oficinas centrales sino que se distribuyen a lo largo de sus sucursales garantizando el acceso del consumidor en el mismo lugar que se tomó el servicio o producto.

b. Formalización

Se trata de un principio instrumental necesario para el correcto desarrollo del resto. La organización estructural de un sistema de reclamación debe permitir al procedimiento cumplir con sus objetivos básicos, a saber: el recibimiento eficiente de las quejas, la respuesta de las mismas y su investigación adecuada. En el ámbito empresarial encontramos diferentes grados de cumplimiento a dicho principio, en primer lugar empresas que disponen de especialistas en la resolución de dichos conflictos así como de procedimientos formales que garantizan el respeto de todos los principios, empresas con dichos procedimientos pero sin especialistas que los acompañen, así como empresas sin un sistema de reclamaciones formalizado.

En el primer modelo de cumplimiento –procedimiento formalizado y especialista– presente en corporaciones de mayor tamaño, se observan ventajas relativas en favor de los consumidores. En primer lugar, se asegura que la decisión concerniente a su petición no será tomada por un empleado cuya conducta fue el objeto de su queja. En segundo lugar, se incrementa la probabilidad de que su queja sea resuelta rápidamente. En último lugar la existencia de una

formalización en el procedimiento combinado con la presencia de personal especializado aumenta la transparencia del proceso desde el momento que este es percibido por los consumidores como un procedimiento aislado de la actividad principal de la empresa. La empresa a su vez se ve beneficiada por la existencia de dicha distanciamiento respecto al departamento de atención en la medida que optimiza los procedimientos y se beneficia del *feedback* generado por la satisfacción de sus clientes.

El segundo modelo existente, en relación al grado de formalización del procedimiento, se caracteriza por emular al primero en relación a la constitución de un departamento separado y formalizado de quejas pero sin que éste sea gestionado por personal especializado. La gestión se suele destinar a empleados asignados a varios departamentos con otras responsabilidades a las que atender. En estos casos se suele instrumentalizar el departamento con fines de previsión comercial a costa de eficiencia y eficacia respecto a las reclamaciones del consumidor.

El tercer modelo en el que las reclamaciones son atendidas por empleados sin especializar que formas parte del tejido organizativo general de la empresa, sin constituir en ningún modo departamento independiente, es el característico de las pequeñas empresas. En ellas las quejas son habitualmente gestionadas por los mismos empleados que las generaron. Además, a nivel empresarial no se puede aprovechar la información que un departamento independiente de quejas procesa y genera el pro de la mejora de las prestaciones de la empresa.

c. Independencia e imparcialidad

El principio de la independencia y la imparcialidad de los servicios de atención resulta de la idea subyacente de equidad en tales procesos. Este principio tiene dos aspectos principales. En primer lugar, el aspecto interno de la independencia e imparcialidad requiere que cada posible queja interpuesta por parte de un consumidor no debe ser resuelta por el mismo departamento cuya actuación generó dicha controversia. Además la imparcialidad demanda que la quejas tampoco sean gestionadas por individuos en algún aspecto relacionadas con su causante. Este principio fue recogido en por el *British Financial Services Authority Rules* y fuertemente reconocido por la doctrina experta en esta materia. En la práctica, los procedimientos internos de las grandes compañías cumplen con dicho principio. El segundo aspecto de dicho principio ten vocación externa y garantiza que en última instancia deberá haber un decisor externo institucionalmente separado de la empresa. En este sentido, la empresa debe garantizar la existencia de un instancia superior completamente independiente de la empresa que puede estar constituida por el acceso a otro sistema de resolución de conflictos o garantizar el acceso a instancias institucionales.

d. Brevedad temporal

La prolongación temporal excesiva en la resolución de las controversias va estrechamente vinculado a un alto nivel de insatisfacción por parte de los consumidores. A su vez, la demora excesiva en la gestión puede significar que el consumidor pierda la opción de acudir a otros sistemas, judiciales o no, de resolución de sus controversias. Los procedimientos deberían ser tramitados con extrema rapidez. A pesar de ello, en la práctica la duración de dichas reclamaciones depende indudablemente del tipo y tamaño de la compañía y a su vez del tipo de estrategia de reclamación tomado por la compañía.

En relación a la predeterminación de los tiempos de resolución, existen dudas razonables acerca de si los consumidores se encuentran mejor protegidos ante plazos de resolución firmes e inamovibles, pues esto va en decremento de la calidad de la resolución. La transparencia en los periodos de resolución proporcionan una estructura predeterminada para ambas partes y a su vez dan al consumidor la información necesaria para saber que esperar al presentar su reclamación. La determinación de tiempos de resolución específicos para cada caso suele reportar unos mayores beneficios en aquellos casos que implican una mayor complejidad de resolución, sin embargo, el establecimiento para el resto de casos de periodos de resolución cortos en pro de evitar demoras innecesarias resulta de vital importancia. En el marco de la regulación europea esta idea viene reforzada por la Directiva 1999/44/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 1999 sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, donde en su artículo 3 se determina que toda reparación o sustitución deberá llevarse a cabo en un plazo razonable y sin mayores inconvenientes para el consumidor, habida cuenta de la naturaleza de los bienes y de la finalidad que tuvieran los bienes para el consumidor.

e. Coste cero

Los equidad y viabilidad de estos procedimientos están estrechamente vinculados al coste que estos deben suponer para los consumidores. Si entendemos la tramitación de las quejas como un medio por el cual las empresas cumplen con su obligación hacia los consumidores, es totalmente justificable el requerimiento de que el acceso por parte de los consumidores a los mismos debe ser totalmente gratuito. De nuevo atendiendo a la regulación europea, esta idea viene reforzada por la Directiva 1999/44/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de mayo de 1999 sobre determinados aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo, donde en su artículo 3.3 se determina que el consumidor podrá exigir al vendedor que repare el bien o que lo sustituya, en ambos casos sin cargo alguno, refiriéndose la expresión “sin cargo alguno” a los gastos necesarios realizados para subsanar la falta de conformidad de los bienes con el contrato. Por lo tanto, dicho requerimiento debe ser considerado como incondicional debiéndose garantizar el acceso gratuito a dichos procedimientos.

f. Remedios

La decisión final de la compañía debe ser tomada en una forma apropiada, en un medio de duración prolongada, no siendo posible las comunicaciones meramente telefónicas. Se debe especificar adecuadamente el objeto de la reclamación y las actuaciones que serán tomadas por la empresa. El preciso remedio ofrecido al consumidor dependerá del tipo de contrato concluido anteriormente en entre las partes atendiendo a la regulación sustantiva en la materia. Sin embargo la empresa puede en atención a una estrategia concreta dar remedios adicionales los legalmente previstos. En este sentido, el anteriormente mencionado *British Financial Services Authority Rules* remarca que la compensación económica no equivale a una buena apropiada resolución. Si la resolución es denegada la empresa debe clarificar sus motivos, así como informar, de las opciones que el restan al consumidor en la reclamación de sus derechos. La introducción de sanciones para las quejas no resueltas parece razonable, en atención equidad y viabilidad de estos procedimientos en aquellos sectores donde resulta obligatorio la presencia de servicios de atención al consumidor y con mayor hincapié cuando es necesario para acceder a instancias superiores.

g. Relación con los otros esquemas de resolución alternativa

Resulta de vital importancia remarcar el juego de relaciones que se establecen entre los diferentes sistemas alternativos de resolución. Los servicios de atención se erigen como filtros indispensables para evitar la saturación del resto de sistemas de resolución de conflictos tanto judiciales como alternativos. En este sentido, cabe remarcar el rol de *gatekeeper* de los servicios de atención en un sentido positivo siendo el primer punto de acceso de los consumidores en la reclamación de sus derechos. Del mismo modo que sirve de puerta de acceso al resto de los sistemas de resolución de conflictos cuando su resolución no sea posible sin intermediación de un tercera parte.

h. Garantía de calidad

La calidad en el servicio, reflejada en el grado de cumplimiento de los principios enunciados, es extremadamente importante desde la perspectiva del consumidor. Dicha calidad puede ser garantizada por iniciativa propia de la empresa y a través de reguladores estatales que marquen los índices mínimos de calidad en el proceso.

Para conseguir los estándares de calidad requeridos en dichos procedimientos se debe llevar una monitorización regular de los procesos con revisiones regulares y con actuaciones y mejoras continuas en los programas y operaciones. Para medir el efecto que el proceso debe

tener son necesarios una gran número de datos reforzando la idea de que es necesario la formalización de estos procesos en las empresas, sobre todo en aquéllas de gran envergadura económica. El establecimiento de estos estándares por parte de reguladores estatales es otra manera de garantizar la calidad del proceso. La formalización de dichos procesos con la introducción de unos mínimos requisitos de calidad ha provocado que a las empresas disgregan el procedimiento en dos estadios, el primero donde la resolución es sencilla y se prioriza la cercanía y rapidez del procedimiento y la segunda donde el servicio de atención sirve de puerta de acceso al resto de los sistemas de resolución de conflictos debido a la dificultad o magnitud de las resoluciones.

2. Cumplimiento de la normativa española de los requisitos, naturaleza y deberes de los Servicios de Atención al Cliente y Defensor

Una vez establecidos los principios de actuación óptimos estos deben ser puestos en relación con la regulación española vigente, en este sentido, en el capítulo II de la ya citada Orden ECO/734/2004, se regulan con detalle los requisitos y deberes del departamento o servicio de atención al cliente y del defensor del cliente. A continuación, analizaremos cuál es la estructura organizativa de dichos servicios.

a. Cumplimiento del principio de Accesibilidad

El principio de accesibilidad ya viene requerido de forma general par todos los Servicios de Atención al Cliente, en este sentido y partiendo de la existencia de dicho servicio se impone la obligación la empresario que las oficinas y servicios de información y atención al cliente sean diseñados utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos a personas con discapacidad o personas de edad avanzada. Este viene a implicar que el Servicio de Atención al Cliente debe tener un diseño universal, lo que significa un diseño para todas las personar sin necesidad de adaptación o de diseño especializado y separado para las personas con discapacidad.

b. Cumplimiento del principio de formalización

Como se ha especificado se establece la obligación de las entidades financieras de disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, integrado dentro de la estructura de la entidad financiera, y en función del volumen de trabajo, deberán dotarlo de los medios humanos, materiales, técnicos y organizativos adecuados para el cumplimiento de sus funciones, por consiguiente se trata de un departamento integrado dentro de las estructuras de la entidad.

Mientras que el defensor del cliente podrá ser designado conjuntamente con otras entidades financieras, de manera que atienda y resuelva las reclamaciones de los clientes de todas ellas,

de acuerdo con lo que disponga su reglamento de funcionamiento. Este órgano mancomunado podría ser algo más adecuado para respetar el principio de independencia, si bien es cierto que sigue existiendo el riesgo de comportarse de forma conformista respecto a los intereses de quien le paga, ya que ésta cuestión no es la única cuestión a resolver para garantizar una entidad verdaderamente independiente.

En sendos casos, tanto el titular del Servicio de Atención al Cliente como el defensor del cliente será designado por el consejo de administración u órgano equivalente de la entidad, esta persona debe cumplir un requisito de idoneidad que el legislador ha implementado bajo la fórmula abstracta, de ser una persona con honorabilidad comercial y profesional, y con conocimientos y experiencia adecuados para ejercer sus funciones, además de cumplir en su trayectoria profesional las buenas prácticas comerciales y financieras.¹⁰

c. Cumplimiento del principio de independencia

Como anteriormente indicábamos tanto el titular del Servicio de Atención al Cliente como el defensor del cliente será designado por el consejo de administración u órgano equivalente de la entidad, de esto hecho derivado de la regulación actual, se infiere que la actual concepción de estos servicios privados de las entidades financieras no respetan el principio de independencia de las personas responsables del procedimiento, que establece que la obligatoriedad que la persona designada responsable de la resolución del procedimiento extrajudicial además de poseer los conocimientos especializados, debe ser independiente e imparcial. Del mismo modo, los decisores deben ser designados por un periodo suficiente y sin poder ser relevados por causas tasadas y justificadas, por lo tanto no deben recibir instrucciones de ninguna de las partes y la retribución de estos no debe guardar relación con el resultado del procedimiento. Concluimos de este modo que su configuración orgánica y su funcionamiento ponen en serio riesgo la pretendida imparcialidad e independencia de los mismos a la hora de tomar decisiones.

Cabe remarcar, en segundo lugar, la prohibición, contemplada en el artículo 21.2 de utilización con finalidad comercial en este sentido se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación a las otras actividades de la empresa, prohibiéndose expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.

¹⁰ ADICAE. *Retos y perspectivas de los sistemas de reclamación de los consumidores. Estudio jurídico sobre la aplicación de la directiva 2013/11/UE de resolución alternativa de conflictos de consumo*. Zaragoza, Diciembre 2015.

d. Cumplimiento del deber de información

Entre los deberes que tiene los SAC y el defensor del cliente en el ámbito financiero está el de presentar un informe explicativo del desarrollo de su función. durante el ejercicio precedente, tal informe se recoge dentro de los informes Anuales o Corporativos de las Entidades.

Los informes anuales deberían incorporar las siguientes partidas de información relativas a:

- Resumen estadístico de las quejas y reclamaciones atendidas
- Resumen de las decisiones dictadas, con indicación del carácter favorable o desfavorable para el cliente
- Criterios generales contenidos en la decisiones
- Recomendaciones y sugerencias derivadas de su experiencia

e. Cumplimiento del principio de brevedad temporal

El artículo 10 de la Orden ECO/734/2004, con la rúbrica Alcance del procedimiento determina que en todo caso, los departamentos o servicios de atención al cliente y, en su caso, los defensores del cliente, dispondrán de un plazo de dos meses, a contar desde la presentación ante ellos de la queja o reclamación, para dictar un pronunciamiento, pudiendo el reclamante a partir de la finalización de dicho plazo acudir al Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros que corresponda.

Sin embargo el apartado tercero del artículo 21 del TRLCU establece que los empresarios deberán dar respuesta a las reclamaciones recibidas en el plazo más breve posible y en todo caso en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la reclamación.

f. Cumplimiento del principio de coste Cero

En material de coste debemos centrarnos en la problemática surgida en materia de reclamación a distancia, en este sentido, tras esta modificación, el TRLGDCU establece en su art. 21.2 que en caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica a efectos de comunicarse con él en relación con el contrato celebrado, el uso de tal línea no podrá suponer para el consumidor y usuario un coste superior a la tarifa básica, sin perjuicio del derecho de los proveedores de servicios de telecomunicaciones de cobrar por este tipo de llamadas. A tal efecto, se entiende por tarifa básica el coste ordinario de la llamada de que se trate, siempre que no incorpore un importe adicional en beneficio del empresario.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 2 de marzo de 2017, y como consecuencia de la cuestión prejudicial planteada por un Tribunal de la ciudad alemana de Stuttgart viene a aclarar cuál debe ser la correcta interpretación del art. 21 de la Directiva

2011/83, y, en concreto, qué debía entenderse por “tarifa básica”. En este sentido, “El concepto de «tarifa básica», contemplado en el artículo 21 de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que el coste de una llamada a una línea telefónica de asistencia operada por un comerciante, en relación con un contrato celebrado, no puede exceder del coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar. Siempre que se respete este límite, el hecho de que el comerciante obtenga o no beneficios por medio de esa línea telefónica de asistencia es irrelevante”.

g. Remedios previstos en la regulación española

El Artículo 21 del TRLCU establece atendiendo al régimen de comprobación y servicios de atención al cliente, antes mencionado, que este; pueda hacer efectivas las garantías de calidad o nivel de prestación ofrecidos, y obtener la devolución equitativa del precio de mercado del bien o servicio, total o parcialmente, en caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso. Se establece, en este sentido, que la devolución del precio del producto habrá de ser total en el caso de falta de conformidad del producto con el contrato.

h. Relación con otros esquemas de resolución alterativa prevista en la normativa española.

Si la resolución es desfavorable al consumidor, éste podrá acudir a los sistemas extrajudiciales que considere pertinentes, o a la vía judicial. Como ya hemos señalado, en estos casos, el empresario debe facilitarle la información reseñada en el apartado anterior. (Artículo 21.3º y 4º TRLCU).

3. Anàlisis de la incidència de la directiva 2013/11/UE

Con anterioridad al estudio de de lo servicios de atención al cliente en la directiva 2013/11/UE debemos recordar que esta directiva es primordialmente conservativa de los sistemas y tradiciones de cada Estado miembro en materia de resolución alternativa de conflictos, este hecho deriva del Considerando 15º de la Directiva, el desarrollo de estos sistemas, de acuerdo con el citado considerando, debe basarse en los procedimientos de resolución alternativa de litigios existentes en los Estados miembros, y el el respeto de sus respectivas tradiciones jurídicas. Además como determina su artículo 2.2b) no debe aplicarse a procedimientos de sistemas de tratamiento de reclamaciones de los consumidores gestionados por el comerciante ni a las negociaciones directas entre las partes.

Sin embargo el artículo 2 a) establece la siguiente excepción, a los procedimientos ante entidades de resolución de litigios en que las personas físicas encargadas de resolver el litigio estén empleadas o sean retribuidas exclusivamente por el comerciante en cuestión, consistente en que los Estados miembros pueden decidir autorizar dichos procedimientos como procedimientos de resolución alternativa en el marco de la presente Directiva siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el capítulo II, incluidos los requisitos específicos de independencia y transparencia a que se refiere el artículo 6, apartado 3.

Este establece que las personas físicas encargadas de la resolución de litigios sean nombradas por un órgano colegiado compuesto por igual número de representantes de las organizaciones de consumidores y de representantes del comerciante, o formen parte de dicho órgano, y su designación se haga por un procedimiento transparente; que las personas físicas encargadas de la resolución de litigios dispongan de un mandato mínimo de tres años para garantizar la independencia de sus actos; que las personas físicas encargadas de la resolución de litigios se comprometan a no trabajar para el comerciante ni para una organización profesional o una asociación empresarial de la que sea miembro el comerciante por un periodo de tres años posterior al término de su actuación en el procedimiento de resolución del litigio; que la entidad de resolución de litigios no tenga ningún vínculo jerárquico ni funcional con el comerciante y esté claramente separada de las entidades operativas del comerciante, y disponga, para el cumplimiento de sus funciones, de un presupuesto suficiente que sea independiente del presupuesto general del comerciante.

En este sentido, tal como resulta del artículo 2.2.b de la Directiva, los servicios de Atención al Cliente, en cuanto que están gestionados por el comerciante, estarían excluidos del ámbito de aplicación de la misma. Si el servicio de reclamaciones se gestiona por la misma empresa queda excluido de los sistemas de resolución alternativa de conflictos sin haber pasado por la reclamación previa ante el empresario.

La novedad que presenta la directiva en el tema que nos ocupa, es precisamente esta excepción del artículo 2.2.a Directiva, aunque como hemos visto han de ser diferentes de los tradicionales servicios de atención al cliente, incardinado orgánica y funcionalmente en la empresa. Como se acaba de indicar para que este desnaturalizado Servicio de Atención al Cliente pueda ser considerado considerado una entidad de resolución alternativa de conflictos, debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo. 6, apartados 1º, 5º y específicamente los recogidos en el 3º. Dichos requisitos consisten básicamente en que las personas físicas encargadas de efectuar la resolución alternativa posean conocimientos especializados necesarios independientes e imparciales.

Para que los Servicios de Atención al Cliente pudieran ser realmente mecanismo de ADR en el sentido de la directiva se deberían reunir los principios de eficiencia, transparencia y equidad.

a. Principio de eficiencia

Debe garantizarse un acceso sencillo, eficaz, rápido y gratuito de los consumidores a las entidades de resolución de conflicto. Este requisito lleva consigo "permitir a las partes un fácil acceso, ya sea en línea o mediante otro soporte válido". Debemos prestar atención a que el legislador europeo va más allá, estableciendo el deber de garantizar un procedimiento de fácil acceso tanto online como de forma presencial. Se trata de un requisito indispensable para que los consumidores tengan garantizado su derecho de acceso a la justicia, a través de vías extrajudiciales. La celeridad es un principio que de manera general caracteriza a todos los mecanismo y procedimientos de resolución extrajudicial, debido también a su escaso formalismo.

b. Principio de transparencia

El principio de transparencia lleva consigo la obligación de las entidades de suministrar información sobre el procedimiento, así como la publicación periódica de información para que el consumidor conozca en todo momento el estado de su reclamación. Esta condición se establece para dotar de mayor eficacia a los procedimientos ya que garantiza a las partes durante todo el procedimiento *"el suministro e intercambio de información y documentación relativa a su reclamación, ya sea por vía electrónica o por cualquier otro medio"*.

c. Principio de equidad

El fácil acceso que debe caracterizar a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos supone que este tipo de procedimiento extrajudicial no tenga demasiadas formalidades. Entre ellas la no necesidad de los consumidores de acudir a esta vía con abogado o asesor jurídico. Pero ello no debe condicionar a los consumidores, ya que se mantiene el derecho "a obtener asesoramiento independiente o a estar representadas o asistidas por un tercero en cualquier fase del procedimiento." ¹¹

A pesar de la voluntad del legislador de aproximar la regulación de los Servicios de Atención al Cliente a los principios óptimos de resolución tanto la Directiva 2013/11/UE como el proyecto de ley encargado de su trasposición aunque se erigen como vías de mejora de los citados principios no son suficientes para asegurar el funcionamiento ideal de los mismos.

¹¹ Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros, *Investigación de ADICAE sobre el acceso a los sistemas extrajudiciales de consumo en España*. [Online] [consulta: 12 de marzo 2017] Consulta en: <www.adicae.net>

V. Circuito de reclamaciones¹²

Desde la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de reforma del sistema financiero, las entidades de crédito deben tener un Defensor del Cliente que reciba, analice y responda a las reclamaciones sobre servicios financieros. La citada ley también organiza los servicios de atención al cliente de estas entidades que actúan como una oficina de gestión especializada, que tramitan y resuelven la solicitud de los clientes. Estos normalmente actúan como un escalón previo a los defensores del cliente. Todo este entramado hace que, cuando el consumidor tiene un conflicto, se encuentre ante una superposición de opciones¹³, que resuelven en un mismo sentido y por lo tanto desalientan al mismo del ejercicio de sus derechos. El problema real de esta superposición de vías es que desemboca en un circuito de acciones, ya que si el SAC, el defensor lo hacen en contra, difícilmente las entidades aceptarán someterse a la resolución institucional para la vista un conflicto que ya ha pasado por las instancias previstas.¹⁴

Para ilustrar este hecho se procede a la especificación del esquema de resolución al que puede acudir al consumidor en este sentido. Se anexa a su vez el árbol de decisiones correspondiente a la situación regulada actualmente. (Anexo 1)

1. Esquema de resolución de controversias en el sector financiero

A continuación se procederá a detallar la situación normativa actual de los mecanismos de resolución alternativa de conflictos en el sector financiero. Dicha defensa extrajudicial está ordenada en: sistemas internos, dependientes de las entidades, entre los que podemos diferenciar a los internos propiamente (Servicios de Atención al cliente) o dependientes (Defensores del cliente) y sistemas institucionales (Servicios de reclamación del Banco de España, CNMV o Dirección General de Seguros). Cabe recordar que los procedimientos objeto de análisis son aquellos procedimientos extrajudiciales de protección de derechos, que se desarrollan al margen de las instancias judiciales.

A estos efectos, antes de empezar con el análisis pormenorizado del esquema resolutivo de las controversias debemos atender a la estipulado en la orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la

¹² Término acuñado en el Libro Blanco de la Mediación en Cataluña

¹³ Devenny, James & B. Kenny, Mel. *The transformation of European private law*. Cambridge University Press, 2013. ISBN: 978-1-107-03880-6.

¹⁴ Casanovas, Pompeu. Magre Jaume. Lauroba M^a Elena (Directors). *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya*. Generalitat de Catalunya Departament de Justícia. 1^a Edició, 2010. ISBN: 978-84-393-8560-8.

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y donde se diferencia entre tres tipologías diferentes de controversias, a saber:

- Quejas: las presentadas por los usuarios de servicios financieros por las demoras, desatenciones o cualquier otro tipo de actuación deficiente que se observe en el funcionamiento de las entidades financieras contra las que se formula la queja.
- Reclamaciones: las presentadas por los usuarios de servicios financieros que pongan de manifiesto, con la pretensión de obtener la restitución de su interés o derecho, hechos concretos referidos a acciones u omisiones de las entidades financieras reclamadas que supongan para quien las formula un perjuicio para sus intereses o derechos y que deriven de presuntos incumplimientos por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros.
- Consultas: las solicitudes de asesoramiento e información relativas a cuestiones de interés general sobre los derechos de los usuarios de servicios financieros en materia de transparencia y protección de la clientela, o sobre los cauces legales para el ejercicio de tales derechos.

a. Sistemas privados internos de las entidades

i. El Servicio de Atención al Cliente

Los servicios de atención al cliente se constituyen como la instancia previa para acceder a los sistemas administrativos de resolución de conflictos, y son comunes para los tres ámbitos de contratación característicos del sector financiero, a saber, seguros, ahorro-inversión y operaciones bancarias.

De acuerdo con la anteriormente citada ley 44/2002, de 22 de noviembre, de reforma del sistema financiero, las entidades de Crédito deberán disponer de un Servicio de atención al cliente. Dicha obligación viene recogida en su artículo 29 que con la rúbrica Departamento de atención al cliente y Defensor del Cliente determina que “las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las empresas de servicios de inversión estarán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, las entidades deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones.” Esto es, son de creación obligatoria, y quedan incluidos en la organización de la empresa, orgánicamente separados de los servicios internos de la misma.

El procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de las quejas o reclamaciones ante el Servicio Atención al Cliente y el Defensor del Cliente y la obligación de éstos de elaborar un informe anual explicativo del desarrollo de su función se halla regulado mediante la Orden ECO/734/2004.

A su vez en su artículo 7, la orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones determina que para la admisión y tramitación de reclamaciones o quejas ante el servicio de reclamaciones correspondiente será imprescindible acreditar haberlas formulado previamente al departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, al defensor del cliente o participe de la entidad contra la que se reclame.

En este sentido la normativa establece que los Servicios de Atención al cliente de las empresas aseguradoras actúan como una instancia previa para poder finalmente acceder a la tramitación definitiva de sus controversias por parte del ente regulador, que actuará de instancia institucional superior al margen de las posibles vías jurisdiccionales accesibles para los consumidores.

ii. El defensor del cliente

Se constituyen como una segunda instancia opcional antes de acceder a la resolución propiciada por el regulador. Los usuarios pueden dirigirse con sus reclamaciones. Son de creación libre por lo tanto no se obliga su creación como si se hace con los servicios de atención al cliente. La diferencia con los Servicios de Atención al Cliente estriba en que no sólo deberían resolver quejas y reclamaciones, sino que habrían de promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela. Sus decisiones favorables al cliente obligan a la entidad y un reglamento interno marcará sus competencias.

b. Sistemas institucionales de reclamación

Una vez que los Servicios de Atención al Cliente o defensores de las entidades deniegan la reclamación, el consumidor o una asociación de defensa de los consumidores pueden ir al servicio de reclamaciones de los sistemas institucionales. A su vez también puede acudir directamente a los servicios institucionales directamente si han pasado más de dos meses para la resolución de los Servicios de Atención al Cliente de las entidades financieras y no ha habido respuesta alguna.

El procedimiento es del todo gratuito y idéntico tanto para el Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Dirección General de Seguros. La reclamación se presenta por escrito, en papel o soporte electrónico, dirigido a cualquier sucursal de estas entidades, en un modelo de impreso al efecto donde estarán los datos personales del reclamante; el nombre de la entidad y la oficina reclamada; los hechos, argumentos y solicitudes planteadas; el justificante de haber presentado previamente la reclamación ante la entidad, y pruebas documentales sobre el hecho.

El servicio verá si admite o no a trámite dicha reclamación y abrirá un expediente. No la admitirá si no se ve la identidad de las partes o el objeto de la queja, si no se ha reclamado previamente a la entidad o si la reclamación está ya en los tribunales. En caso de admisión el servicio estudiará el caso oyendo a la entidad reclamada. El expediente se habrá de resolver en un plazo máximo de cuatro meses mediante un informe que se notifica a las partes. Si ha habido perjuicio para el reclamante la entidad y la entidad resarce sus derechos, se archiva el informe. Si no, el expediente queda abierto a los efectos legales que correspondan.

i. La dirección general de seguros y fondos de pensiones

El Servicio de Reclamaciones atenderá, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente, las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios de servicios financieros, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, y que deriven de presuntos incumplimientos por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros. Asimismo, también atenderán las consultas que formulen los usuarios de servicios financieros sobre 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.

Están legitimados para presentar quejas o reclamaciones y formular consultas: las personas o entidades que actúen en defensa de los intereses particulares de sus clientes, los tomadores de seguros, los asegurados, los beneficiarios, los terceros perjudicados, los partícipes y beneficiarios de planes de pensiones. los derechohabientes de cualquiera de ellos , las asociaciones y organizaciones representativas de legítimos intereses colectivos de los usuarios de servicios financieros, siempre que tales intereses resulten afectados y aquéllas estén legalmente habilitadas para su defensa y protección y reúnan los requisitos establecidos 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, o, en su caso, en la legislación autonómica en materia de defensa de los consumidores, las oficinas y servicios de información y atención al cliente a que se refiere 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, para formular consultas.

ii. Comisión Nacional del Mercado de Valores

La CNMV atiende las quejas o reclamaciones de los usuarios de servicios de inversión cuando estos consideren que sus inversiones se han podido ver perjudicadas por la conducta de personas o entidades sometidas a la supervisión de la CNMV.

En primer lugar debe acudir al Servicio de Atención al Cliente o al Defensor del Cliente de la entidad. La dirección de estos servicios debe estar disponible en las oficinas o en su página web. También lo puede consultar en la página web de la CNMV. Si no está de acuerdo con la respuesta recibida, o si han transcurrido dos meses sin respuesta, puede reclamar ante la CNMV.

iii. Banco de España

El Banco de España atenderá las reclamaciones que pongan de manifiesto, con la pretensión de obtener la restitución de su interés o derecho, hechos concretos referidos a acciones u omisiones de las entidades financieras supervisadas por el Banco de España que supongan, para quien las formula, un perjuicio para sus intereses o derechos y que deriven de presuntos incumplimientos, por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros.

A su vez atiende las quejas por las demoras, desatenciones o cualquier otro tipo de actuación deficiente que se observe en el funcionamiento de las entidades financieras supervisadas por el Banco de España, del mismo modo que las consultas relativas a cuestiones de interés general sobre los derechos de los usuarios de servicios financieros en materia de transparencia y protección de la clientela bancaria, o sobre los cauces legales para el ejercicio de tales derechos.

Para poder presentar la reclamación o queja es necesario haberse dirigido previamente al Servicio de Atención al Cliente o Defensor del Cliente de la entidad reclamada, acreditando haber obtenido una contestación sobre la controversia o, en otro caso, el transcurso de 2 meses sin respuesta.

VI. Análisis del funcionamiento interno de los Servicios de Atención al Cliente

A continuación y ha raíz de los datos facilitados por el ICEA (Investigación Cooperativa entre Entidades Aseguradoras y Fondos de Pensiones) así como por ADICAE (Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros) y AECOSAN (agencia Española de consumo seguridad, alimentaria y nutrición) se analizarán los índices de cumplimiento de los Servicios de Atención de las compañías aseguradoras de los principios de funcionamiento anteriormente expuestos, para evaluar de este modo el buen funcionamiento de los mismos.

1. Índice de uso de los servicios de atención al cliente.

La regulación de los ADR en materia de consumo responde a la preocupación del legislador por la más que cuestionable eficiencia de los mecanismos judiciales de resarcimiento de los consumidores que se caracterizan por ser procedimientos lentos y caros. La resolución alternativa de litigios ofrece una solución extrajudicial sencilla, rápida y asequible para los litigios entre los consumidores y los comerciantes, permitiendo, a su vez, reforzar la confianza de los consumidores.

A pesar de ello, tanto los consumidores como los comerciantes siguen sin conocer las vías de recurso extrajudicial. Los estudios revelan que solo un pequeño porcentaje de ciudadanos sabe cómo presentar una reclamación ante una entidad de resolución alternativa de litigios (Mediación y Arbitraje). Sin embargo, según señalan los estudios una gran mayoría (95%) conoce los servicios de atención al cliente como medida alternativa a la resolución por vía judicial. A su vez, respecto a su utilización, el 58% de los consumidores afirma haber utilizado los Servicios de Atención al Cliente en contraposición al 10% que manifiesta conocer y haber empleado mediación, arbitraje o vía judicial para resolver controversias relativas al consumo.

Al presentar la reclamación, la mayoría (7 de cada 10 encuestados) se dirigen al servicio de atención al cliente (SAC) de la empresa o del establecimiento. Únicamente el 23,4% canaliza la reclamación a través de un servicio municipal de información al consumidor y de forma residual (4,3%) a través de una asociación de defensa del consumidor.

Dicho patrón de conducta no solo se observa a nivel nacional. A.BEST Y R. ANDREASEN revelaron en el año 1977 mediante sus estudios empíricos sobre la población de los Estados Unidos que la acción más común tomada por los consumidores era dirigir sus quejas ante la empresa mientras que solo en un 1.2% de los casos los consumidores acudían a medios de resolución que implicarían a terceras partes. A su vez, el estudio reveló que la queja directa ante la empresa resultaba ser sobradamente efectiva con una satisfacción positiva en el 56,6% de los

casos. H. GLENN confirmó en el año 1999 que el rol de los Ombudsman así como de la jurisdicción ordinaria representaba un papel ínfimo en la resolución de conflictos en materia de consumo del mismo modo que el SCOTTISH CONSUMER COUNCIL en el año 1997 afirmó, a raíz de sus estudios, que el 81% de los consumidores resuelve sus conflictos por la vía de la negociación directa. Finalmente y en esta misma línea, el EUROBAROMETER SURVEY observó que únicamente el 6% de los consumidores insatisfechos acude a medios alternativos (conciliación, arbitraje y mediación) y que tan solo el 4% acude a los tribunales.¹⁵

En este sentido, una vez observado el alto grado de conocimiento y uso de los servicios de atención al cliente como medio para la resolución de controversias en materia de consumo, el estudio de las negociaciones directas entre empresa y consumidor afectado cobra vital importancia.

2. Frecuencia en el surgimiento de controversias

Una vez determinado al grado de conocimiento que los consumidores tienen de los servicios de atención al cliente, cabe determinar con que habitualidad se originan controversias en el mercado financiero y su peso relativo en relación a otros mercados.

En este sentido, los estudios relativos al año 2016 revelan tres sectores con un nivel elevado de insatisfacción de sus usuarios. La lista la encabeza el sector de las telecomunicaciones con el 32,1 % de los consumidores insatisfechos, seguido de las empresas de suministro energético con un 19,9%. La tercera posición la protagonizan las empresas del sector financiero con un 16.1% de insatisfacción.

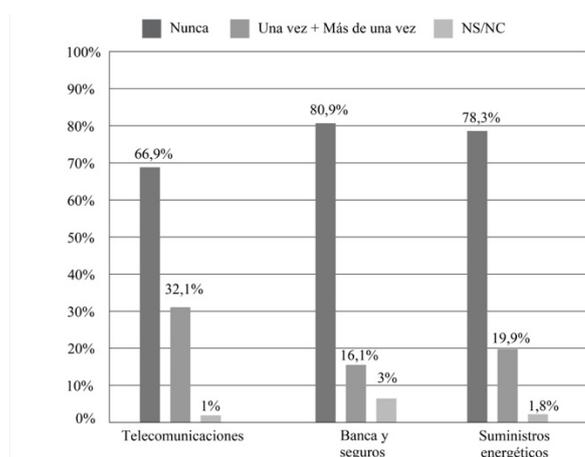


Gráfico 1. Sectores de Consumo con una frecuencia mas elevada de problemas [Fuente: ADICAE]

¹⁵ The Study Centre for Consumer Law, *op. cit.*, pàg.8.

Estudios realizados durante el año 2014 mostraron que uno de cada tres encuestados había tenido una vez o más controversias con los servicios de Banca y Seguros. De ellos, casi el 40% señaló que “el cobro de comisiones indebidas” como motivo de su reclamación. Prácticamente con el mismo porcentaje destacan las diferencias con los servicios bancarios y de seguros por “contratos poco claros”. Aproximadamente, el 15% de los encuestados apuntó como motivo de su reclamación la falta de respuestas por parte de la compañía de seguros y prácticamente un 6% de la muestra afirmó haber presentado reclamaciones en relación a operaciones de préstamo, créditos o hipotecas, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

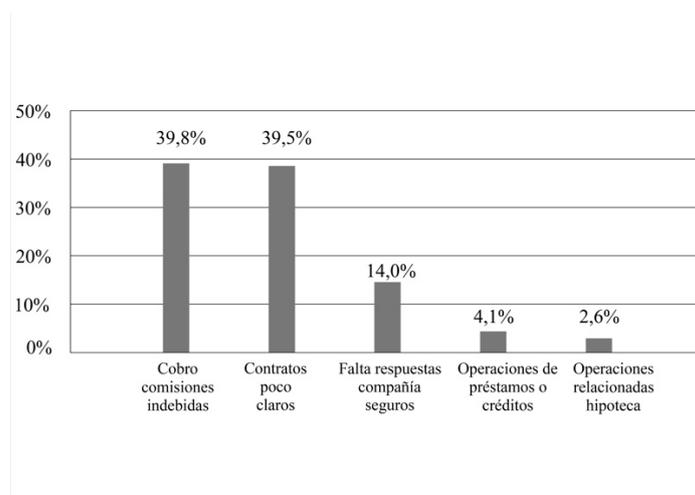


Gráfico 2. Principales reclamaciones en el sector financiero [Fuente: ADICAE]

3. Accesibilidad de los Servicios de Atención al Cliente

En relación a la accesibilidad, según señalan los estudios realizadas por ADICAE, una amplia mayoría los consumidores encuestados conoce los servicios de atención al cliente como vía para la resolución de sus controversias. De hecho solo rivaliza con la vía judicial en reacción al grado de conocimiento del mismo por parte de los consumidores.

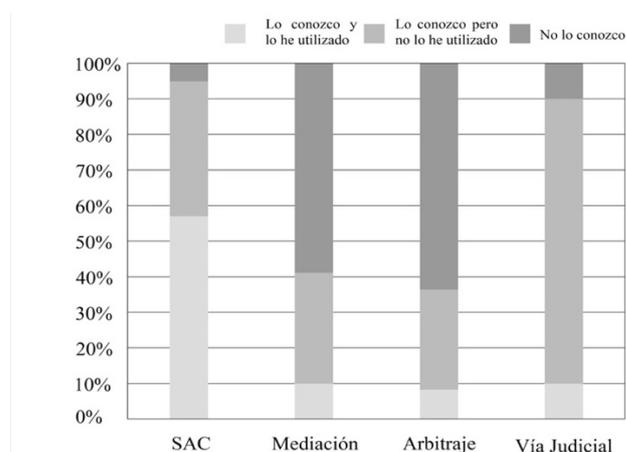


Gráfico 3. Vías de resolución de conflictos conocidas por los encuestados [Fuente: ADICAE]

Este conocimiento viene apoyado, tal y como se señala en el Gráfico 1. por un alto índice de utilización, en este sentido, más de la mitad de los consumidores conoce y ha utilizado los servicios de Atención al Cliente. Se concluye, en este sentido, que son ampliamente conocidos los Servicios de Atención así como la vía judicial, en contraposición al hecho que más de la mitad de los encuestados pone de manifiesto su absoluto desconocimiento de sistemas alternativos de resolución de conflictos tales la Mediación o el Arbitraje.

De este modo, podemos afirmar que la accesibilidad entendido como el deber implícito de las compañías de facilitar el acceso de los consumidores dando a conocer a los mismos como se articula el procedimiento así como sus garantías, se halla fuertemente sustentado en unos índices de uso y conocimiento más que razonables.

Sin embargo, dicha accesibilidad no viene acompañada por unos buenos resultados en relación a la satisfacción de los consumidores a la hora de presentar sus reclamaciones. ADICAE, para poder valorar las experiencias de los consumidores respecto los sistemas de ADR –a efectos de dicho estudio los Servicios de Atención son considerados plenamente como tales- preguntó sobre la satisfacción respecto a los Servicios de Atención al Cliente. Tal y como se pone de manifiesto en el Gráfico 2., más de la mitad de los consumidores encuestados no se muestra satisfecho con la respuesta de los Servicios de Atención al Cliente. Este aspecto tiene su reflejo en la alta polarización de las respuestas facilitadas, siendo la puntuación media obtenida de 4,32 sobre 10, se refuerza la idea con el hecho que casi el 40% ha puntuado por debajo de 1 y que 1 de cada 4 consumidores valoran a los Servicios de Atención como pésimos servicios.¹⁶

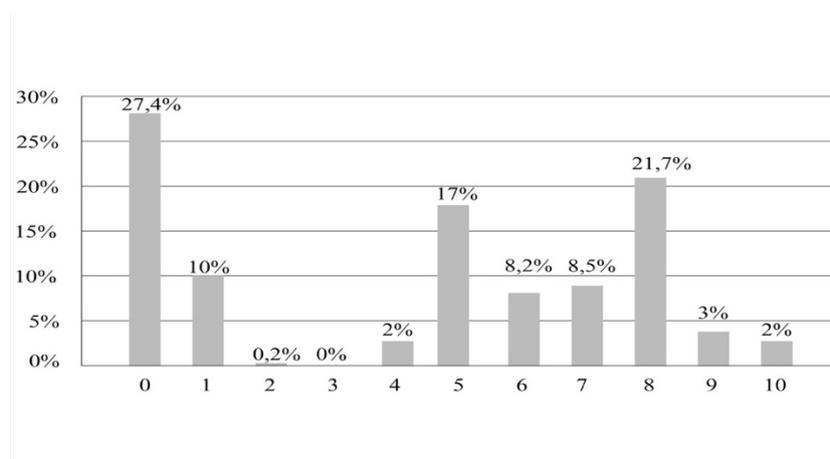


Gráfico 4. Valoración del servicio recibido por parte del SAC [Fuente: ADICAE]

¹⁶ ADICAE, AECOSAN. *Estudio-Encuesta. Conocimiento y uso de los sistemas de Reclamación Extrajudicial en material de consumo*. Zaragoza, diciembre 2014.

4. Reclamaciones presentadas

El sector que más reclamaciones registra es también el que más problemas presenta, no referimos al de las telecomunicaciones con el 24.4% de las reclamaciones presentadas. Contra el sector financiero (banca/seguros) se presentaron el 11% de las reclamaciones, destaca también por ser el segundo sector que menos porcentaje tiene de personas que nunca han realizado una reclamación.

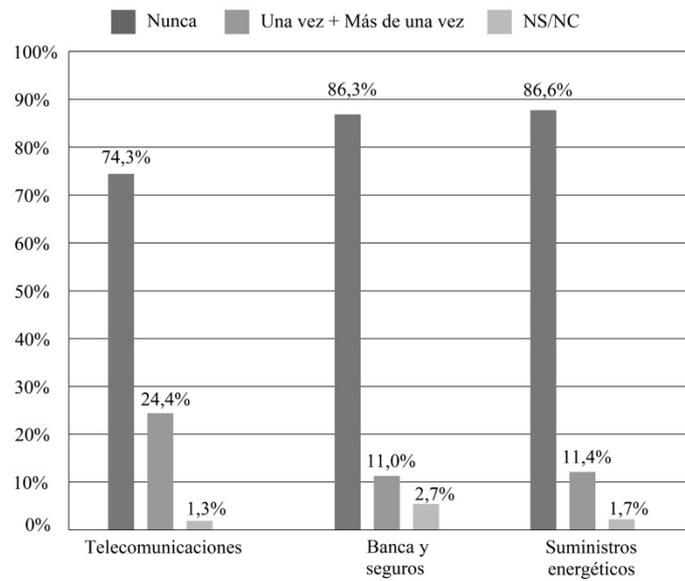


Gráfico 5. Reclamaciones presentadas [Fuente: ADICAE]

Cabe destacar el hecho que en el sector financiero es donde, junto con el sector de las telecomunicaciones, proporcionalmente queda menos problemas sin reclamación, ya que el 68% de los problemas han sido contestados con reclamación. Esto demuestra que los ciudadanos son más sensibles a estos dos sectores que son también los más problemáticos.

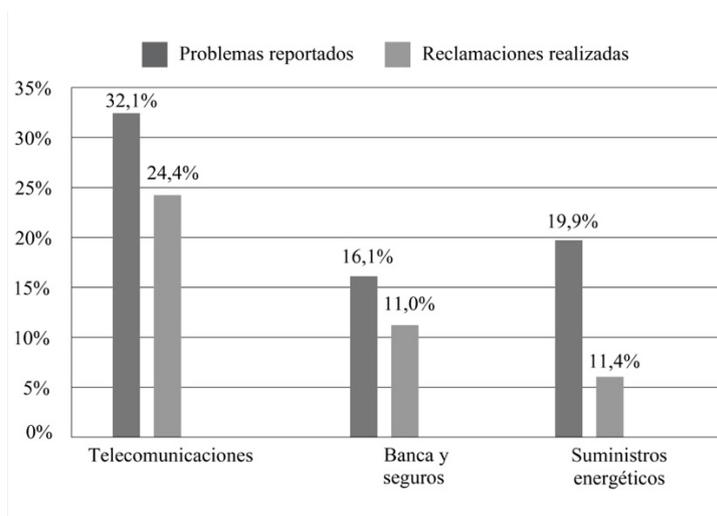


Gráfico 6. Nivel de reclamaciones por sectores [Fuente: ADICAE]

Los motivos para no presentar una reclamación son principalmente la falta de confianza en los sistemas de resolución de conflictos, con el 29,5%, y el desconocimiento con el 25,9%. Habría que añadir otro 15,8% que considera un pérdida de tiempo.

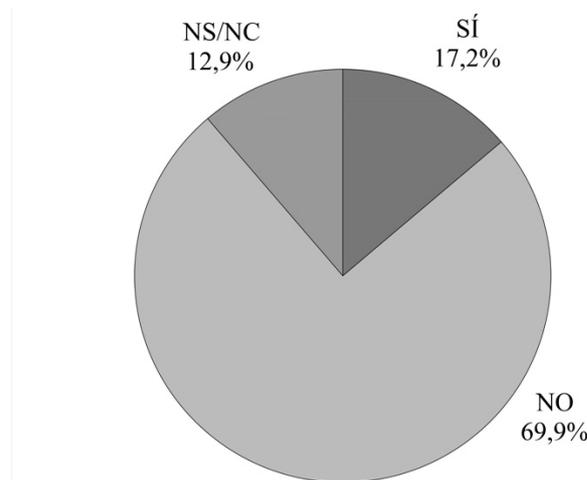


Gráfico 7. Respuesta a la pregunta - ¿Actúan de forma imparcial los SAC? [Fuente: ADICAE]

Más arriba conocíamos que el 60,3% de los ciudadanos conoce y utiliza el Servicio de Atención al Cliente. Siendo el medio más conocido y utilizado. Pero sin embargo el 69,9% de los ciudadanos cree que estos servicios de las empresas no actúan con imparcialidad e independencia. Es importante destacar el hecho de que a pesar de ser considerado como un medio de resolución parcial los consumidores lo utilizan mayoritariamente, debido, en buena medida, al desconocimiento de la existencia de otros medios al que se le une otro grupo que manifiesta que no hay otra opciones. La mayoría de la muestra no conoce ni el arbitraje ni los órganos supervisores y aún así, el principal motivo para no reclamar es falta de confianza y no el desconocimiento.¹⁷

5. Cuadro de mando del proceso de atención al cliente

El siguiente apartado contiene un análisis detallado del conjunto de expedientes que tramitaron las entidades del sector financiero durante el año 2015. Del total de expedientes presentados el 85,8% responden a la modalidad de reclamaciones mientras que el 14,2% responde a quejas. El tiempo medio para la resolución es de 19,4 días para las reclamaciones y 15 días para las

¹⁷ ADICAE. *Estudio Jurídico. La plataforma ODR ¿un mecanismo al alcance de todos los consumidores?* Zaragoza, diciembre 2016.

quejas. El canal de comunicación de los expedientes mas utilizado es el electrónico con un creciente 58,7% en el año 2015.

	2011	2012	2013	2014	2015
Correo postal	31,5%	30,6%	29,3%	26,2%	24,4%
En Persona	7,3%	7,8%	10,0%	10,0%	10,4%
Fax	5,6%	3,8%	3,9%	2,6%	2,1%
Electrónicos	37,9%	38,0%	47,0%	57,1%	58,7%
Otros	4,7%	4,0%	0,9%	0,4%	0,4%
Teléfono	13,0%	15,8%	8,9%	3,7%	3,0%

Gráfico 8. Frecuencia de entrada de reclamaciones atendiendo al canal [Fuente: ICEA]

Respecto al resultado del expediente, factor clave en la determinación de la imparcialidad del servicio, el 51,8% fueron desestimadas en contraposición con el 36,1% de estimadas, sin embargo de este ya reducido 36% hay que deducir el 4,9% de allanamientos y el 4,9% de estimaciones parciales restando solo un alarmantemente bajo 26,2%. Confirmado así la fuerte tendencia a resolver a favor de las compañías. Esta tendencia se ha mantenido durante 5 ejercicios.¹⁸

Situación / Resultado del expediente

Reclamaciones

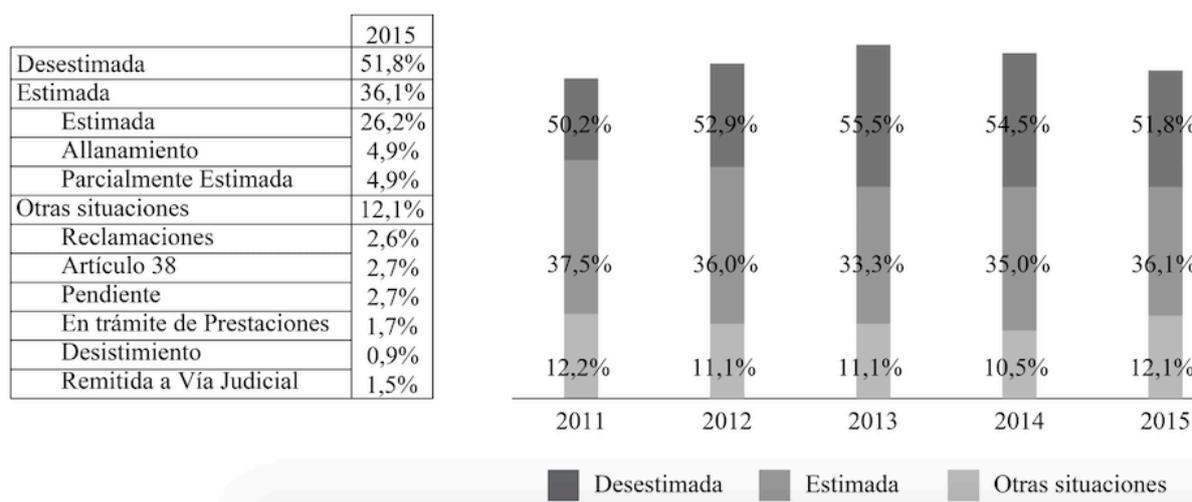


Gráfico 9. Resultado del expediente [Fuente: ICEA]

En relación la canal de entrada de dichas reclamaciones el Servicio de Atención al Cliente se erige como el claro protagonista con un 85,7%, únicamente el 2,5% accedió mediante el

¹⁸ ICEA. Cuadro de mando del proceso de atención al cliente. Documento n° 259. Año 2015.

Servicio de Atención al Cliente. Cabe a su vez destacar la tendencia creciente en el uso se SAC, que pese a la denotada imparcialidad se confirma medio habitual de acceso.

	2011	2012	2013	2014	2015
SAC	76,3%	79,4%	82,8%	85,3%	85,7%
Def. Cliente	4,9%	3,5%	2,6%	3,3%	2,5%
Otros	18,9%	17,2%	14,6%	11,4%	11,8%

Gráfico 10. Frecuencia de entrada de reclamaciones atendiendo al órgano[Fuente: ICEA]

6. Resolución del Regulador

El cuadro I contiene las cifras del total de consultas, quejas y reclamaciones en materia de seguros, planes y fondos de pensiones y mediación, presentadas en el Servicio de Reclamaciones durante el año 2015 y los dos anteriores. Conviene aclarar que las cifras anteriores no incluyen las reclamaciones de planes de empleo y seguros colectivos que instrumentan compromisos por pensiones, que son atendidas por la Subdirección General de Planes y Fondos de Pensiones (la tramitación de este tipo de reclamaciones excede de la competencia atribuida al Servicio de Reclamaciones en virtud de lo establecido en la orden ministerial que regula el procedimiento). Sumadas todas ellas se alcanza la cifra de 10.488 expedientes presentados en 2015, frente a los 11.159 del periodo anterior. El cuadro II proporciona información sobre los distintos tipos de expedientes presentados durante el año 2015. Se puede realizar una primera clasificación de los expedientes presentados distinguiendo entre los expedientes admitidos y no admitidos, estos últimos por no haber cumplido los requisitos previstos en la normativa de protección de los clientes de servicios financieros para la apertura de un procedimiento de queja, reclamación o consulta. Los expedientes admitidos se clasifican a su vez en consultas, quejas y reclamaciones. Éstas pueden versar sobre seguros, planes de pensiones o mediación.

Período	2013	2014	2015
Enero	654	1.018	788
Febrero	831	960	950
Marzo	814	1.079	1.093
Abril	1.290	920	992
Mayo	1.026	1.051	852
Junio	984	958	889
Julio	1.002	943	916
Agosto	424	555	599
Septiembre	1.162	943	797
Octubre	1.452	972	894

Noviembre	1.552	827	841
Diciembre	1.265	800	785
TOTALES	12.457	11.026	10.396

Gráfico 11 Expedientes admitidos [Fuente: Dirección General de Seguros]

Del total de los expedientes terminados, 4.800 son expedientes de reclamación, lo que supone el 59,11% del total de expedientes resueltos en 2015. Por su forma de terminación se clasifican de la siguiente manera:

a) La cifra de reclamaciones resueltas con un informe favorable a la entidad, es decir, desestimando la pretensión del reclamante, se eleva a 1.795 lo que supone el 37% del total de las reclamaciones. b) Las reclamaciones resueltas a favor del reclamante se elevan a 1.434, lo que supone el 30% del total. c) La terminación de expedientes con la conclusión de que debe ser un órgano judicial el que resuelva el conflicto planteado por la necesidad de practicar las pruebas oportunas ha ascendido a 559 expedientes, lo que supone un 12% del total de las reclamaciones resueltas. Esta forma de finalización se debe a que se plantean controversias sobre determinados hechos, cuya prueba únicamente puede ser realizada en vía judicial. 1.795 1.434 559 534 308 129 41 Informe favorable a la entidad Informe favorable al reclamante Informe remisión al órgano judicial (pruebas) Informe remisión al trámite pericial Otras formas de terminación: finiquito, desistimiento Reclamaciones sobre daños y perjuicios Informe asuntos sub iúdice 11 d) El número de reclamaciones resueltas con un informe en el que se pone de manifiesto la necesidad de acudir al trámite pericial del artículo 38 de la Ley de Contrato de Seguro asciende a 534, lo que representa el 11% del total de reclamaciones resueltas. Estas reclamaciones plantean controversias cuya resolución requiere la valoración por expertos con conocimientos especializados en la materia de que se trate, por lo que el Servicio de Reclamaciones omite un pronunciamiento expreso, informando de la posibilidad de acudir al trámite pericial. e) El apartado de “otras formas de terminación” recoge las reclamaciones que finalizan por desistimiento del reclamante y las que terminan por existir un finiquito firmado por el reclamante en fecha anterior a la interposición de la reclamación. Estas reclamaciones fueron 308 y suponen el 6% del total de las resueltas. f) Las reclamaciones en la que se plantearon controversias sobre cuantificaciones de daños y perjuicios ascendieron a 129, suponiendo un 3%, del total, indicándose en los informes que el Servicio de Reclamaciones no tiene competencias para pronunciarse sobre este extremo. g) Por último, las 41 reclamaciones en las que el Servicio de Reclamaciones conoció, una vez iniciado el procedimiento, que el asunto había sido sometido o se encontraba en litigio ante los tribunales de justicia, representan el 1% del total. Estas reclamaciones finalizan con el archivo del expediente al no ser el Servicio

de Reclamaciones competente para resolver los conflictos que ya hayan sido planteados ante los jueces y tribunales, informando al interesado de esta circunstancia.¹⁹

El hecho que únicamente el 37% de las reclamaciones resultas por al dirección general de seguros otorguen un informe favorable a la entidad en contraposición al 51,8% de resolución pro empresa que observábamos en los servicios de atención al cliente confirma la idea que estos no resuelven de forma imparcial.

7. Resultados obtenidos

Hemos podido observar que, tanto a nivel europeo como español, los Servicios de Atención al Cliente gozan de un alto grado de conocimiento y uso como medio para la resolución de controversias en materia de consumo. A su vez, este conocimiento viene apoyado por un alto índice de utilización.

El sector financiero presenta a su vez un alto nivel de conflictividad con porcentajes mas que significativos en lo que concierne al grado de insatisfacción del consumidor. sin embargo la gran mayoría de ciudadanos cree que estos servicios no actúan con imparcialidad e independencia. Pero sin embargo la gran mayoría de consumidores cree que estos servicios de no actúan con imparcialidad e independencia. Es importante destacar el hecho de que a pesar de ser considerado como un medio de resolución parcial los consumidores lo utilizan mayoritariamente, debido, en buena medida, al desconocimiento de la existencia de otros medios al que se le une otro grupo que manifiesta que no hay otra opciones. La falta de imparcialidad patente en las opiniones de los usuarios se confirma con en análisis de los resultado de los expedientes la gran mayoría acaban por ser desestimadas.

También resulta clave el gran número de reclamaciones que llegan a través de medios electrónicos. La tramitación electrónica de los conflictos supone una reducción de los costes de tramitación y por lo tanto la posibilidad de obtener ventajas comparativas derivadas de su utilización.

¹⁹ Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. *Memoria del servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del 2015*. [Online] [Consulta: 15 de Abril del 2017] Consulta en: <<http://www.dgsfp.mineco.es>>

VII. Conclusiones

Aún formando parte de empresa los Servicios de Atención al Cliente al tener encomendada la función de tramitar las controversias surgidas una vez que el bien ha sido entregado o el servicio prestado son susceptibles de ser estudiados a la luz de la resolución alternativa de conflictos. Doctrinalmente se puede ubicar dentro del concepto de negociación directa por el cual entendemos todo sistemas alternativo de resolución de conflictos donde el proceso en todo momento controlado se halla controlado por las mismas partes que, a su vez, determinarán la solución a su conflicto.

Como se ha expuesto la utilización de los servicios de atención al cliente como medios alternativos de resolución de conflictos puede ofrecer beneficios sustanciales no solo a empresas y consumidores sino desde una perspectiva de política legislativa, son ejemplos de los mismos el bajo coste para el consumidor o la fidelización del consumidor ante una mayor satisfacción en el servicio post-venta derivados ambos del correcto uso de los servicios de atención al cliente.

Sin embargo la normativa vigente no satisface los principios óptimos en materia de independencia para una correcta resolución paretiana que, como tal, satisfaga tanto al correcto desarrollo de los derechos del consumidor como a las pretensiones del empresario. La Directiva 2013/11/UE así como el proyecto de ley encargado de su trasposición aunque se postulan como vías de mejora de los citados principios desnaturalizando la figura del servicio. Siendo necesario para el desarrollo de los Servicios de Atención al Cliente como un medio alternativo de resolución de conflictos el posicionamiento activo por parte de los empresarios debiendo asumir los mismos más obligaciones de las que estrictamente se contemplan en la normativa.

Dejando un análisis meramente normativo, el estudio del funcionamiento actual de los Servicios de Atención al Cliente nos muestra claras deficiencias en relación a la falta de imparcialidad de sus resoluciones. Sin embargo, ciertos resultados del estudio realizado han resultado del todo esperanzadores, en este sentido, a pesar de la mala imagen de los Servicios, estos son ampliamente conocidos y utilizados, en especial en el sector financiero, destacan también los porcentajes de acceso a los mismo mediante recursos electrónicos, más económicos para la empresa y de acceso más fácil para la gran mayoría de los consumidores.

Todo esto nos permite concluir que una buena gestión de los Servicios de Atención al cliente equivale a ventajas competitivas par la empresa y a una mayor satisfacción de los derechos de los consumidores. Los Servicios de Atención ofrecen un potencial único en la resolución alternativa de conflictos.

Bibliografía

- ADICAE, AECOSAN. *Estudio-Encuesta. Conocimiento y uso de los sistemas de Reclamación Extrajudicial en material de consumo*. Zaragoza, diciembre 2014.
- ADICAE. *Estudio Jurídico. La plataforma ODR ¿un mecanismo al alcance de todos los consumidores?* Zaragoza, diciembre 2016.
- ADICAE. *Retos y perspectivas de los sistemas de reclamación de los consumidores. Estudio jurídico sobre la aplicación de la directiva 2013/11/UE de resolución alternativa de conflictos de consumo*. Zaragoza, Diciembre 2015.
- ADICAE. *Sistemas de Resolución Extrajudicial de Conflictos con los consumidores. Los Consumidores reclaman un cambio*. Zaragoza, diciembre 2014.
- Álvarez Moreno, María Teresa. *Los servicios de atención al cliente como posible mecanismo de ADR en litigios de consumo*. En: Díaz Alabart, Silvia y Carrancho, María Teresa. *Resolución alternativa de litigios de consume a través de ADR y ODR (Directiva 2013/11 y Reglamento (UE) n° 524/2013)*. Reus. Madrid, 2017.
- Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros, *Investigación de ADICAE sobre el acceso a los sistemas extrajudiciales de consumo en España*. [Online] [consulta: 12 de marzo 2017] Consulta en: www.adicae.net
- Barral Viñals, I., extracto de “*la implementación de los adr en el ámbito asegurador, Informe, proyecto DAS-UB*, 17 febrero 2017, M^a Elena Lauroba Lacasa, Immaculada Barral i Viñals, Isabel Viola Demestre, Jaume Tarabal Bosch, Esperança Ginebra Molins
- Casanovas, Pompeu. Magre Jaume. Lauroba M^a Elena (Directors). *Llibre Blanc de la Mediació a Catalunya*. Generalitat de Catalunya Departament de Justícia. 1^a Edició, 2010. ISBN: 978-84-393-8560-8.
- Devenny, James & B. Kenny, Mel. *The transformation of European private law*. Cambridge University Press, 2013. ISBN: 978-1-107-03880-6.
- Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. *Memoria del servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones del 2015*. [Online] [Consulta: 15 de Abril del 2017] Consulta en: <http://www.dgsfp.mineco.es>
- ICEA. *Cuadro de mando del proceso de atención al cliente*. Documento n° 259. Año 2015.
- The Study Centre for Consumer Law – Centre for European Economic Law, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. *An analysis and evaluation of alternative means of consumers redress other than redress through ordinary judicial proceedings*. Leuven, January 17, 2007.

