



**INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DEL REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2007, DE 16 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL PARA LA DEFENSA DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS, INTRODUCIDA POR EL REAL DECRETO-LEY 37/2020, DE 22 DE DICIEMBRE.**

---

### **I. Consulta planteada**

Conforme al procedimiento para el establecimiento de interpretaciones normativas comunes en el ámbito de consumo, aprobado por la 8ª Conferencia Sectorial de Consumo, la Dirección General de Consumo, de la Consejería de Salud y Familias, de la Junta de Andalucía ha planteado una consulta que tiene como objeto conocer la aplicación práctica de la modificación del artículo 21 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, introducida por el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.

La consulta se refiere a un total de diez supuestos en los que se cuestiona la correcta aplicación del artículo 21.2 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (en adelante **TRLGDCU**), así como la adecuada interpretación del precepto en relación con diferentes sectores de aplicación.

En concreto se plantean las siguientes consultas,

1. En cuanto al párrafo sexto del artículo 21.2 del TRLGDCU, que dispone que *“en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito”*, interesa saber si ha de interpretarse de forma que puede ofrecerse, junto al número de teléfono gratuito, otro de tarificación especial, u otro que sea la línea fija geográfica o móvil estándar, o bien únicamente puede anunciarse el número de teléfono gratuito.
2. En relación con los servicios de carácter básico de interés general, considerando que los empresarios pueden disponer de un número de teléfono de tarificación especial, de acuerdo con la normativa vigente, además de disponer de un número de teléfono gratuito, se pregunta si se entiende cumplida tal obligación aun cuando el número de teléfono gratuito disponga de un horario de servicio restringido frente a otros números operativos 24 horas todos los días de la semana con un coste superior.
3. Ante el mismo supuesto anteriormente descrito, se cuestiona si es posible la utilización de una línea de tarificación adicional para prestar el servicio de atención al cliente.
4. Respecto del párrafo sexto del artículo 21.2 del TRLGDCU, al establecer que *“No obstante lo anterior, en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito”*, se plantea la cuestión de si se determina como obligatorio que las empresas de carácter básico de interés general dispongan de



- un teléfono gratuito de atención al cliente, o bien afecta únicamente a servicios de atención al cliente vía telefónica.
5. Se pregunta si el teléfono gratuito de atención al consumidor se refiere solo a la línea utilizada en relación con el contrato celebrado, a efectos de comunicarse con el empresario, sin que los números destinados a las comunicaciones comerciales se vean afectados.
  6. Afín con lo anterior, se plantea si la obligación de disponer de un número gratuito de atención al cliente se refiere a todas las gestiones relacionadas con el contrato celebrado, o únicamente se utilice el número indicado para incidencias y reclamaciones.
  7. Respecto de los servicios de carácter básico de interés general, se pregunta sobre el alcance de la expresión “*empresas de protección a la salud*”.
  8. En el mismo sentido anterior, se solicita determinar el alcance de la expresión “*servicios de saneamiento y residuos*”.
  9. Asimismo, interesa conocer la posible afectación del artículo 21.2 del TRLGDCU al sector de transporte de mercancías y logística y transporte por carretera, así como la procedencia de actuar sobre empresas cuyo ámbito de actuación no es el de consumo.
  10. Por último, se cuestiona sobre las empresas que se encuentran incluidas en el sector “*servicios postales*”.

## II. Marco jurídico.

En virtud del artículo 51.1 de la Constitución Española, los poderes públicos han de garantizar la defensa de las personas consumidoras, en concreto, protegiendo a través de procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Por su parte, el artículo 9 del TRLGDCU dispone que los derechos de las personas consumidoras y usuarias que guarden relación directa con bienes o servicios de uso común, ordinario y generalizado, serán protegidos de manera prioritaria por los poderes públicos.

El artículo 21.2 del TRLGDCU en su redacción vigente establece lo siguiente:

*2. Las oficinas y servicios de información y atención al cliente que las empresas pongan a disposición del consumidor y usuario deberán asegurar que éste tenga constancia de sus quejas y reclamaciones, mediante la entrega de una clave identificativa y un justificante por escrito, en papel o en cualquier otro soporte duradero. Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica para llevar a cabo sus funciones deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance.*

*Las oficinas y servicios de información y atención al cliente serán diseñadas utilizando medios y soportes que sigan los principios de accesibilidad universal y, en su caso, medios alternativos para garantizar el acceso a los mismos.*

*Se deberán identificar claramente los servicios de atención al cliente en relación con 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.*



*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 al coste de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar.*

*En el supuesto de utilizarse, de acuerdo con el párrafo anterior, una línea telefónica de tarificación especial que suponga un coste para el consumidor o usuario, el empresario facilitará al consumidor, junto con la información sobre dicha línea telefónica de tarificación especial y en igualdad de condiciones, información sobre un número geográfico o móvil alternativo.*

*No obstante, lo anterior, en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito. A estos efectos, tendrán la consideración de servicios de carácter básico de interés general los de suministro de agua, gas, electricidad, financieros y de seguros, postales, transporte aéreo, ferroviario y por carretera, protección de la salud, saneamiento y residuos, así como aquellos que legalmente se determinen.*

### III. Observaciones sobre el fondo del asunto.

A la vista de las disposiciones anteriores, se pasa a analizar cada una de las cuestiones planteadas.

1. En cuanto al párrafo sexto del artículo 21.2 del TRLGDCU, que dispone que “en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito”, interesa saber si ha de interpretarse de forma que puede ofrecerse, junto al número de teléfono gratuito, otro de tarificación especial, u otro que sea la línea fija geográfica o móvil estándar, o bien únicamente puede anunciarse el número de teléfono gratuito.

Para analizar adecuadamente el párrafo sexto del artículo 21.2 del TRLGDCU motivo de la cuestión planteada, es preciso contemplar el apartado segundo en su totalidad. De esta manera se advierte que, en los párrafos previos, cuarto y quinto, se regula la puesta a disposición de las personas consumidoras, por parte de las empresas, de líneas telefónicas que no supongan para las personas consumidoras un coste adicional al de una llamada a una línea fija geográfica o móvil estándar, y en caso de disponer de un número de tarificación especial ha de informar sobre un número geográfico o móvil alternativo. A continuación, el párrafo sexto indica “No obstante lo anterior”, es decir, independientemente de lo dispuesto en los párrafos anteriores, pero no de forma excluyente, las empresas que presten servicios de carácter básico de interés general deberán disponer de un teléfono de atención al cliente gratuito.

Por consiguiente, estas empresas pueden ofrecer números especiales o números geográficos o móviles alternativos, pero, independientemente de si opta por ofrecer estos, debe ofrecer un número gratuito, pudiéndose complementar estas distintas vías de comunicación.



2. En relación con los servicios de carácter básico de interés general, considerando que los empresarios pueden disponer de un número de teléfono de tarificación especial, de acuerdo con la normativa vigente, además de disponer de un número de teléfono gratuito, se pregunta si se entiende cumplida tal obligación aun cuando el número de teléfono gratuito disponga de un horario de servicio restringido frente a otros números operativos 24 horas todos los días de la semana con un coste superior.

Una vez considerado que las empresas que ofrecen servicios de carácter básico de interés general pueden disponer de varias líneas de teléfono de atención al cliente, siempre y cuando, en todo caso dispongan de un número gratuito, no sería acertado establecer diferencias entre una u otra línea telefónica respecto a la disponibilidad de las mismas.

No es asumible establecer límites o margen de actuación ante una obligación dispuesta por ley en tanto en cuanto dichos límites o margen de actuación no haya sido regulado o desarrollado de acuerdo con los procedimientos normativos correspondientes. Por tanto, se desprende del artículo 21.2 del TRLGDCU que la obligación ha de cumplirse en términos generales y sin excepciones en el caso de los servicios de carácter básico de interés general.

Por otra parte, en virtud del artículo 51 de la Constitución Española, por el que los poderes públicos han de garantizar la defensa de las personas consumidoras mediante procedimientos eficaces, así como conforme al principio pro consumidor, toda norma de protección de los derechos de las personas consumidoras ha de interpretarse de forma más favorable a las mismas. En este sentido, las líneas telefónicas gratuitas que se pongan a disposición de las personas consumidoras han de tener la misma disponibilidad que las líneas alternativas de las que pueda hacer uso la empresa, sin posibilidad de establecer horarios restringidos o límites de disponibilidad.

3. Ante el mismo supuesto anteriormente descrito, se pregunta si es posible la utilización de una línea de tarificación adicional para prestar el servicio de atención al cliente.

De acuerdo con Orden IET/2733/2015, de 11 de diciembre, por la que se atribuyen recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas y se establecen condiciones para su uso, se entiende por servicios de tarificación adicional prestados a través de llamadas telefónicas aquellos servicios que se prestan sobre redes o servicios de comunicaciones electrónicas y que supongan el pago por los usuarios, de forma inmediata o diferida, de una retribución añadida al precio del servicio telefónico sobre el que se soporta, en concepto de remuneración por la prestación de algún servicio de información, entretenimiento u otros (art. 2 de la Orden IET/2733/2015).

Por su parte, el propio artículo 21.2 del TRLGDCU establece que el uso de una línea telefónica a efectos de comunicación entre la persona consumidora y la empresa no podrá suponer un coste superior al coste de una llamada a una línea fija geográfica o móvil estándar. De esta forma se confirma que, ante los supuestos indicados en el TRLGDCU, no es posible la utilización de una línea de tarificación adicional destinada a la prestación del servicio de atención al cliente. Las empresas podrán disponer de las líneas telefónicas que específicamente establece el TRLGDCU, además, en caso de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos han de contar con un número gratuito de atención al cliente.



4. Respecto del párrafo sexto del artículo 21.2 del TRLGDCU, al establecer que “No obstante lo anterior, en los supuestos de servicios de carácter básico de interés general, las empresas prestadoras de los mismos deberán disponer, en cualquier caso, de un teléfono de atención al consumidor gratuito”, se plantea la cuestión de si se determina como obligatorio que las empresas de carácter básico de interés general dispongan de un teléfono gratuito de atención al cliente, o bien afecta únicamente a servicios de atención al cliente vía telefónica.

De acuerdo con el primer párrafo del apartado segundo del artículo 21 del TRLGDCU la principal obligación que han de asumir las empresas en relación con los servicios de información y atención al cliente que pongan a disposición de las personas consumidoras es que estas tengan constancia de sus quejas y reclamaciones, bien en papel o cualquier soporte duradero. Y, si los servicios de atención al cliente se realizan de forma telefónica o electrónica, deben garantizar una atención personal directa, además de otros medios técnicos que tengan a su alcance.

Como vemos, la posibilidad, por parte de las empresas en general, de ofrecer servicios de atención al cliente vía telefónica o electrónica se contempla de manera condicional, “*Si tales servicios utilizan la atención telefónica o electrónica [...]*”. Es decir, más allá de cumplir con la obligación de constatar las quejas y reclamaciones de las personas consumidoras en un soporte duradero, la forma en la que se preste el servicio de atención al cliente es plenamente libre para las empresas, ya que no se exige o condiciona la utilización de ningún medio electrónico o a distancia concreto. Este hecho descansa sobre el principio de neutralidad tecnológica que impregna la norma.

A su vez, en el párrafo cuarto del mismo precepto que analizamos se indica que “[e]n caso de que el empresario ponga a disposición de los consumidores y usuarios una línea telefónica [...]”, también se puede observar en este precepto que la utilización de una línea telefónica no se establece de forma obligatoria, pues la utilización de la locución “en caso de” implica que se trata de una de tantas otras posibilidades de las que puede hacer uso.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la presente modificación del artículo 21 del TRLGDCU se lleva a cabo en virtud de un real decreto-ley tendente a proteger los derechos de las personas consumidoras más vulnerables y, en este caso, con motivo de la pandemia y del aumento de las relaciones de consumo a distancia, a permitir que los consumidores puedan ejercer sus derechos independientemente de si la contratación se había realizado física o telemáticamente.

En este sentido, el preámbulo de la norma dice, en su apartado tercero que “*En todo caso, en aquellos servicios básicos de interés general, será obligado que las empresas prestadoras de los mismos dispongan de un teléfono de atención gratuito al consumidor*”.

Parece clara, por tanto, la voluntad del legislador de obligar a las empresas que prestan servicios básicos de interés general a ofrecer un número gratuito de atención al cliente.

5. Se pregunta si el teléfono gratuito de atención al consumidor se refiere solo a la línea utilizada en relación con el contrato celebrado, a efectos de comunicarse con el empresario, sin que los números destinados a las comunicaciones comerciales se vean afectados.



Atendiendo a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 21.2 del TRLGDCU, las líneas destinadas a la prestación del servicio de atención al cliente han de estar claramente diferenciadas de las líneas utilizadas para la prestación de otros servicios, en concreto se prohíbe *expresamente la utilización de este servicio para la utilización y difusión de actividades de comunicación comercial de todo tipo.*

El párrafo objeto de análisis no se refiere exclusivamente a los servicios que se prestan a través de una línea telefónica, sino que se refiere a los servicios de atención al cliente en general, es decir, independientemente del medio que utilice la empresa para prestar tal servicio. Esta referencia y la obligación que expresamente contiene afecta a todas las empresas, utilicen o no una línea de teléfono para prestar el servicio de atención al cliente, o sean o no empresas prestadoras de servicios de carácter básico de interés general.

En todo caso, toda empresa ha de identificar claramente el medio a través del cual se presta el servicio de atención al cliente y ha de estar notoriamente diferenciado de la prestación de otros servicios de la empresa, en concreto, del servicio de comunicaciones comerciales.

Por lo tanto, conforme a lo establecido en el TRLGDCU, las empresas que dispongan de una línea telefónica de atención al cliente tienen la obligación de hacer uso de dicho número exclusivamente para tal fin, quedando expresamente prohibida su utilización para difusión de comunicaciones comerciales, las cuales habrán de efectuarse a través de otros medios y/o líneas disponibles para las personas consumidoras.

6. Afín con lo anterior, se plantea si la obligación de disponer de un número gratuito de atención al cliente se refiere a todas las gestiones relacionadas con el contrato celebrado, o únicamente se utilice el número indicado para incidencias y reclamaciones.

La regla general prevista en el párrafo cuarto del apartado segundo del artículo 21 del TRLGDCU establece que las empresas no podrán hacer uso de una línea telefónica que suponga un coste superior a una llamada a una línea fija geográfica o móvil estándar, y esto en relación con el número de teléfono de que disponga la empresa a efectos de que la persona consumidora pueda comunicarse con la empresa respecto del contrato celebrado. En virtud de este último inciso, y como se ha indicado en la cuestión cuarta, **a lo largo del precepto no se establecen límites, condiciones o restricciones en cuanto a las materias que puede plantear la persona consumidora sobre el contrato.**

De esta manera, al hacer alusión al contrato celebrado en su conjunto, se debe interpretar, conforme al artículo 3 del Código Civil, que la persona consumidora tiene a su disposición el número de atención al cliente habilitado por la empresa **con el fin de poder consultar con el empresario cualquier asunto relacionado con el contrato correspondiente.**

**Cualquier restricción o limitación que dispusiera la empresa responsable del servicio de atención al cliente sería contraria al contenido del TRLDGCY y al principio pro consumidor.**

7. Respecto de los servicios de carácter básico de interés general, se pregunta sobre el alcance de la expresión “empresas de protección a la salud”.

La acepción segunda del término “empresa” incluida en el diccionario panhispánico del español jurídico se refiere a la misma como la organización de medios personales y materiales orientados a la producción de bienes o a la prestación de servicios. Por su parte, la Ley 33/2011, de 4 de



octubre, General de Salud Pública, en su artículo 27, define la protección de la salud como el conjunto de actuaciones, prestaciones y servicios dirigidos a prevenir efectos adversos que los productos, elementos y procesos del entorno, agentes físicos, químicos y biológicos, puedan tener sobre la salud y el bienestar de la población.

Atendiendo a lo anterior, se podría concluir que toda organización de medios personales y materiales orientados a la prevención de efectos adversos sobre la salud y el bienestar de la población estarían incluidos en la referida expresión. No obstante, dada la generalidad de la definición expuesta y que los servicios sanitarios no se limitan a la prevención de enfermedades y elementos adversos, es necesario profundizar y concretar qué servicios y empresas han de entenderse incluidos en la obligación dispuesta en el artículo 21.2 del TRLGDCU.

Para ello, se puede hacer referencia al Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Este Real Decreto, que tiene carácter de norma básica en virtud del artículo 149.1. 16ª de la Constitución Española, desarrolla, por una parte, el artículo 27.3 de la ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, cuyo contenido es el siguiente:

***Mediante real decreto se determinarán, con carácter básico, las garantías mínimas de seguridad y calidad que, acordadas en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, deberán ser exigidas para la regulación y autorización por parte de las comunidades autónomas de la apertura y puesta en funcionamiento en su respectivo ámbito territorial de los centros, servicios y establecimientos sanitarios.***

[...].

Y por otra, el artículo 29.1 y 2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que dispone lo siguiente:

1. *Los centros y establecimientos sanitarios, cualesquiera que sea su nivel y categoría o titular, precisarán autorización administrativa previa para su instalación y funcionamiento, [...].*
2. *La previa autorización administrativa se referirá también a las operaciones de calificación, acreditación y registro del establecimiento. **Las bases generales sobre calificación, registro y autorización serán establecidas por Real Decreto.***

A la luz de los preceptos señalados se advierte que entre las finalidades del Real Decreto 1277/2003, se encuentra la de establecer una clasificación, denominación y definición común para todos los centros, servicios y establecimientos sanitarios, públicos y privados.

En concreto, en el artículo 2 del Real Decreto 1277/2003, se recoge la definición de centro, servicio y establecimiento sanitario, de forma generalizada, así como la definición de actividad sanitaria, entre otras:

*a) Centro sanitario: conjunto organizado de medios técnicos e instalaciones en el que profesionales capacitados, por su titulación oficial o habilitación profesional, realizan básicamente actividades sanitarias con el fin de mejorar la salud de las*



*personas. Los centros sanitarios pueden estar integrados por uno o varios servicios sanitarios, que constituyen su oferta asistencial.*

*b) Servicio sanitario: unidad asistencial, con organización diferenciada, dotada de los recursos técnicos y de los profesionales capacitados, por su titulación oficial o habilitación profesional, para realizar actividades sanitarias específicas. Puede estar integrado en una organización cuya actividad principal puede no ser sanitaria.*

*c) Establecimiento sanitario: conjunto organizado de medios técnicos e instalaciones en el que profesionales capacitados, por su titulación oficial o habilitación profesional, realizan básicamente actividades sanitarias de dispensación de medicamentos o de adaptación individual de productos sanitarios.*

*d) Actividad sanitaria: conjunto de acciones de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento o rehabilitación, dirigidas a fomentar, restaurar o mejorar la salud de las personas realizadas por profesionales sanitarios.*

De lo anterior se extraen una serie de elementos comunes entre los centros, servicios y establecimientos sanitarios, y estos son, que se trata de un conjunto organizado de medios técnicos e instalaciones y que cuentan con profesionales capacitados por titulación oficial o habilitación profesional para el desarrollo de actividades sanitarias. Como se señalaba anteriormente, la actividad sanitaria envuelve un conjunto de acciones que se extienden más allá de la prevención, pues se dirige a fomentar, restaurar o mejorar la salud de las personas.

Por otra parte, ahondando en la definición de centro, servicio y establecimiento sanitario, el artículo 2 del Real Decreto 1277/2003 remite a los anexos I y II del mismo, donde se establece una clasificación y definición de los términos objeto de análisis, respectivamente.

En el anexo I se encuentra dispuesta la clasificación de centros sanitarios, distinguiendo entre centros con internamiento y sin internamiento, servicios sanitarios y establecimientos. A su vez, el anexo II establece la definición de cada uno de los términos que integran la clasificación anterior.

Ante lo expuesto se puede advertir que tanto a través de la definición general que establece el artículo 2 del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, como mediante la clasificación y definiciones concretas de cada centro, servicio y establecimiento sanitario que se desarrolla en sus anexos I y II, se obtienen las bases jurídicas para apreciar e interpretar con exactitud las empresas dedicadas a la protección a la salud a las que se refiere el artículo 21.2 del TRLGDCU.

De otro lado, se debe señalar que reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo pone de manifiesto que, ante distintos supuestos en los que se cuestiona qué ha de considerarse como centro o establecimiento sanitario y qué no, el alto Tribunal se apoya en el catálogo de centros, servicios y establecimientos sanitarios, así como la definición que se establece de cada uno de ellos en los anexos I y II del Real Decreto 1277/2003, para determinar si el ente en cuestión pertenece o no a alguna de las categorías a las que nos referimos.

Por todas, véase la Sentencia 4183/2018 del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 2018, cuyo Fundamento de Derecho octavo 8º señala lo siguiente:



*OCTAVO. - Lo expuesto implica que es conforme a derecho lo que razona la sentencia impugnada en el sentido de que en una residencia de la tercera edad - organización no sanitaria- se prestan servicios sanitarios, razón por la que se aplicará el régimen del Real Decreto 1277/2003 al preverlo expresamente (cf. anexo I en relación con el II 3). En consecuencia, llevado lo dicho a las bases de la convocatoria es admisible que a ese servicio sanitario prestado en una residencia de la tercera edad se le considere como "institución sanitaria" acudiendo a la primera de las acepciones del término "institución", lo que lleva a que se desestime el motivo Primero de casación pues la aplicación del Real Decreto 1277/2003 se ha hecho de forma sustancialmente correcta y no habría trato discriminatorio hacia otros aspirantes: [...].*

Así como la Sentencia del Tribunal Supremo 1388/2019, de 26 de abril de 2019, cuyo Fundamento de Derecho 5º indica:

*QUINTO. - Las ambulancias sí son centros sanitarios. Entendemos que sí lo son por la razón que expresamos acto seguido. Aquel Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, que tiene carácter de norma básica en virtud de lo establecido en el art. 149.1. 16ª CE (así, en su Disposición final primera), incluye en su Anexo I como "Centros sanitarios" los que denomina "Centros móviles de asistencia sanitaria", definiéndolos luego, en su Anexo II, como "centros sanitarios que trasladan medios personales y técnicos con la finalidad de realizar actividades sanitarias".*

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, constituye normativa básica a efectos del artículo 149.1. 16ª de la Constitución, esto implica que se trata de una norma que desarrolla los aspectos principales y esenciales de la materia que trata, de forma que las comunidades autónomas pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias para el desarrollo de esta normativa básica.

De manera que en tanto en cuanto las comunidades autónomas hayan asumido las competencias pertinentes sobre la materia y hayan procedido a desarrollar la normativa básica, dentro de los márgenes constitucionales, habrá que estar también a lo dispuesto en el desarrollo normativo llevado a cabo por cada comunidad autónoma. En caso de conflicto entre una y otra normativa, tal y como dispone el artículo 149.3 de la Constitución Española, la norma estatal prevalecerá sobre la autonómica.

En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que las previsiones del artículo 21 del TRLGDCU no resultarán de aplicación a los establecimientos sanitarios que formen parte del Sistema Nacional de Salud, independientemente de que los servicios de protección a la salud se llevan a cabo directamente por la administración o indirectamente a través de la constitución de cualesquiera entidades de naturaleza o titularidad pública admitidas en Derecho, en el sentido del artículo único de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

Esto es así, por cuanto estos centros prestan un servicio público en aras de garantizar el derecho a la salud de los pacientes, sin que exista una relación jurídica de consumo, con un propósito ajeno a una actividad comercial o empresarial.



8. En el mismo sentido anterior, se solicita determinar el alcance de la expresión “servicios de saneamiento y residuos”.

Respecto a los servicios de saneamiento y residuos, se ha de tener en consideración tanto el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas como la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados.

En concreto, el artículo 40 bis del texto refundido de la Ley de Aguas, en su versión vigente, dispone que se entiende como servicios relacionados con el agua, todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.

A raíz de esta definición, se advierte que entre los servicios relacionados con el agua se encuentran los servicios de saneamiento, entendidos como servicios de recogida y depuración de aguas residuales.

Por su parte, la Ley de Residuos, describe en su artículo 3 como gestión de residuos, *la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente*. Asimismo, se define como gestor de residuos, *la persona o entidad, pública o privada, registrada mediante autorización o comunicación que realice cualquiera de las operaciones que componen la gestión de los residuos, sea o no el productor de los mismos*.

El artículo 12 de la Ley de Residuos, dispone que corresponde a las Entidades Locales: a) *como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas*; b) *el ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias*. Y, por otro lado, las Entidades Locales, podrán, a) *elaborar programas de prevención y de gestión de los residuos de su competencia*; b) *gestionar los residuos comerciales no peligrosos y los residuos domésticos generados en las industrias en los términos que establezcan sus respectivas ordenanzas, sin perjuicio de que los productores de estos residuos puedan gestionarlos por sí mismos*, c) *realizar sus actividades de gestión de residuos directamente o mediante cualquier otra forma de gestión prevista en la legislación sobre régimen local*.

Si bien se desprende del artículo 12 que los Entes Locales no tienen la obligación de gestionar los residuos atendiendo al ciclo completo de los mismos, asumen como servicio obligatorio la recogida, transporte y tratamiento de residuos domésticos, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo (por todas, STS 3506/2020, de 29 de octubre, FFDD 5º, 6º y 7º).

De esta forma, se puede considerar que aquellas personas o entidades, públicas o privadas, cuya actividad o prestación de servicio quede circunscrita en las definiciones previstas en la Ley de Aguas y la Ley de Residuos, teniendo en cuenta la mención específica que se realiza en relación a las Entidades Locales, han de considerarse afectadas por lo dispuesto en el artículo 21.2 del TRLGDCU en tanto que servicios de saneamiento y residuos, siempre que medie una relación contractual de consumo con los consumidores o usuarios.



9. Asimismo, interesa conocer la posible afectación del artículo 21.2 del TRLGDCU al sector de transporte de mercancías y logística y transporte por carretera, así como la procedencia de actuar sobre empresas cuyo ámbito de actuación no es el de consumo.

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT), establece en su artículo 1 una definición de transportes por carretera, entendiéndose como tales los que se realicen por vehículos de motor o conjuntos de vehículos que circulen sin camino de rodadura fijo y sin medios fijos de captación de energía, por toda clase de vías terrestres, urbanas o interurbanas, de carácter público y por las de carácter privado cuando el transporte sea público.

Del mismo modo se regirán por lo dispuesto en la LOTT las actividades auxiliares y complementarias del transporte, integradas por las siguientes: actividades desarrolladas por las agencias de transportes, los transitarios, los operadores logísticos, los almacenistas-distribuidores, las estaciones de transporte de viajeros y centros de transporte y logística de mercancías por carretera o multimodales y el arrendamiento de vehículos de carretera sin conductor.

En cuanto a las actividades auxiliares que se han mencionado, se incluye la definición de agencias de transportes, transitarios, operadores logísticos y almacenistas-distribuidores en los artículos 120 a 123 de la LOTT.

La LOTT se encuentra desarrollada por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre. El artículo 2 de este Real Decreto indica que, de acuerdo con los principios generales de la LOTT, las reglas fundamentales a seguir en la ordenación del transporte son, entre otras, las siguientes: a) satisfacción de las necesidades de los usuarios con el mayor grado de eficacia posible y la utilización más adecuada de los recursos sociales; b) régimen de concurrencia entre los distintos modos de transporte y libertad de elección del usuario entre éstos; c) colaboración interadministrativa a fin de hacer posible un sistema común de transporte y facilitar y simplificar a los administrados sus relaciones con la Administración, d) participación social en las funciones administrativas, facilitándose y potenciándose la colaboración de los agentes sociales, muy especialmente, la de las Asociaciones representativas de Empresas del sector del transporte y de usuarios.

Como se puede observar, la LOTT no es ajena a la afectación que tiene el sector del transporte, en sus diversas aplicaciones, a las personas consumidoras y usuarias, pues a lo largo del articulado de la ley y del reglamento que la desarrolla se aprecian referencias específicas a la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, como, por ejemplo, en el artículo 13 del Real Decreto 1211/1990, donde se regulan los contratos-tipo.

A la luz de estas disposiciones se puede concluir que los transportes que reúnan las características y condiciones establecidas en el artículo 1.1 de la LOTT, y cumplan con los requisitos que establece la misma, de autorización y licencia, salvo las excepciones previstas para la correcta prestación del servicio correspondiente, han de considerarse incluidos en los transportes por carretera a los que se refiere el artículo 21.2 del TRLGDCU.

Atendiendo, asimismo, al TRLGDCU, es preciso señalar varias disposiciones en orden a esclarecer ante qué supuestos pueden actuar las autoridades de consumo.



En primer lugar, el artículo 2 del TRLGDCU indica el ámbito de aplicación de la norma, siendo este las relaciones entre consumidores y usuarios y empresarios. De manera que, en toda relación entre una persona consumidora o usuaria y un empresario será de aplicación como norma básica y de ámbito general el TRLGDCU, pues tal y como se advierte del artículo 2 su ámbito de aplicación no excluye a ningún sector, garantizando así un nivel mínimo de protección que ha de ser respetado, en todo caso, por la normativa sectorial.

Especial mención tiene, en este contexto, el artículo 59 del TRLGDCU relativo a los contratos con consumidores y usuarios, al establecer que, a los contratos celebrados entre personas consumidoras y usuarias y empresarios le será de aplicación las disposiciones del TRLGDCU, así como las normas de derecho común de los contratos y las leyes especiales, debiendo respetar la regulación sectorial el nivel de protección dispensado por el TRLGDCU, tal y como hemos expresado anteriormente. No obstante, también se prevé que la regulación sectorial elevé el nivel de protección de la normativa general, siempre y cuando se respete el derecho de la Unión Europea.

Teniendo presente pues, los artículos 2 y 59 del TRLGDCU es preciso afirmar que ante tal tipo de relaciones o contratos tendrán plenas facultades de actuación las administraciones competentes en materia de consumo.

10. Por último, se cuestiona sobre las empresas que se encuentran incluidas en el sector “servicios postales”.

La ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal (en adelante, Ley del Servicio Postal Universal), establece en su artículo 1.3.a) que se regirán por la misma los servicios de: recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales, es decir, los servicios postales.

A su vez, es preciso señalar la definición de operador postal que se encuentra en el artículo 3.8 de la Ley, determinando como tal aquella persona natural o jurídica que, con arreglo a esta ley, presta uno o varios servicios postales.

De lo anterior, se puede concluir que, sobre la base del artículo 21.2 del TRLGDCU, toda persona, física o jurídica, pública o privada, que desarrolle uno o varios de los servicios postales descritos en calidad de operador postal ha de disponer de un número de atención al cliente gratuito.

Ahora bien, ante el supuesto de que una persona consumidora celebre un contrato a distancia con un empresario, se hace necesario concretar cuáles serían los criterios a tener en cuenta para la aplicación del artículo 21.2 del TRLGDCU.

Tal y como dispone el artículo 97.1 del TRLGDCU, en relación con los contratos celebrados a distancia, antes de que la persona consumidora quede vinculada al mismo, el empresario ha de facilitar un conjunto de información, entre la que destaca, la dirección completa del establecimiento del empresario y el número de teléfono, número de fax y dirección de correo electrónico del mismo, cuando proceda, con objeto de que la persona consumidora pueda ponerse en contacto y comunicarse con él de forma rápida y eficaz, y el precio total de los bienes o servicios, incluidos los impuestos y tasas así como, cuando proceda, todos los gastos adicionales de transporte, entrega o postales y cualquier otro gasto.



En los contratos celebrados a distancia, la empresa que ofrece el producto o servicio puede incluir como parte de sus servicios el transporte y entrega de estos, o bien externalizar dichos servicios en una empresa intermediaria de servicios postales, que se encargaría, por tanto, al menos, de la recogida, transporte y entrega del envío postal.

En todo caso, una empresa que preste servicios postales, según la definición que de los mismos establece la Ley del Servicio Postal Universal, ha de disponer de un número de teléfono gratuito de atención al cliente. Por tanto, ya sea la empresa intermediaria, encargada de recoger, transportar, distribuir y/o entregar el producto, en el contrato celebrado a distancia, ya sea la propia empresa que ofrece el producto o servicio al integrar dicha función dentro de su actividad económica, han de cumplir con lo dispuesto en el artículo 21.2 del TRLGDCU.

En el supuesto de que la empresa con la que la persona consumidora celebre el contrato a distancia externalice el servicio postal, se ha de interpretar que, si bien dicha empresa es responsable de cumplir con las obligaciones que establece el TRLGDCU en el Título III, del Libro Segundo, relativo a contratos celebrados a distancia y fuera del establecimiento mercantil, si no presta ninguno de los servicios descritos en la Ley del Servicio Postal Universal en su artículo 1.3.a), no cabría considerarla como operador postal responsable del servicio postal correspondiente.

De esta manera, la empresa no tendría la obligación de disponer, en cualquier caso, de un número gratuito de atención al cliente, pues no se trataría de un servicio de carácter básico de interés general. No obstante, sí que ha de disponer e informar de un número de teléfono, fax, o dirección de correo electrónico que permita a la persona consumidora ponerse en contacto con el empresario de forma rápida y eficaz, como se establece en el artículo 97.1 del TRLGDCU, así como cumplir con las disposiciones que de acuerdo con el artículo 21.2 del TRLGDCU sí han de cometer a efectos del servicio de atención al cliente.

#### **IV. Conclusiones.**

Sobre la base de lo expuesto se concluye que:

1. Las empresas prestadoras de servicios de carácter básico de interés general han de disponer, en cualquier caso, de un número de teléfono gratuito de atención al cliente. No obstante lo anterior, adicionalmente, podrán poner a disposición de las personas consumidoras líneas telefónicas que no supongan un coste superior al de una llamada a una línea fija geográfica o móvil estándar, o bien, en caso de utilizar una línea de tarificación especial, proporcionar información sobre un número geográfico o móvil alternativo.
2. En orden a garantizar la mejor y mayor protección de las personas consumidoras no es admisible establecer restricciones de uso respecto de las líneas telefónicas de carácter gratuito que obligatoriamente han de tener a disposición las empresas prestadoras de servicios de carácter básico de interés general. En tanto que disposición de obligado cumplimiento, y de acuerdo con el principio pro consumidor, las líneas telefónicas que habiliten las empresas han de presentar igual disponibilidad horaria.



3. En cuanto a la posibilidad de utilizar una línea de tarificación adicional para prestar el servicio de atención al cliente, y dado que las empresas no podrán utilizar líneas telefónicas que impliquen un coste superior al de una llamada a una línea telefónica fija geográfica o móvil estándar, es contrario a lo dispuesto en la normativa que las empresas prestadoras de servicios de carácter básico de interés general hagan uso de líneas de tarificación adicional.
4. La forma o medio por el que se lleve a cabo la prestación del servicio de atención al cliente es de libre elección de las empresas, siempre y cuando cumplan con lo establecido con carácter general en el artículo 21.2 del TRLGDCU. Así mismo, la obligación de disponer de un número gratuito de atención al cliente afectará a las empresas prestadoras de servicios de carácter básico de interés general.
5. Se prohíbe expresamente la utilización del número destinado a la prestación del servicio de atención al cliente para la difusión de comunicaciones comerciales de todo tipo. Por lo tanto, los medios o las líneas destinadas a la prestación de cada uno de los servicios han de ser claramente diferenciadas e identificadas por las personas consumidoras, sin que sea posible la prestación de ambos servicios a través de una misma línea u otro medio de comunicación de que se disponga.
6. Las empresas que dispongan de una línea telefónica de atención al cliente han de tramitar a través de esta, cualquier asunto que pueda plantear la persona consumidora sobre el contrato celebrado con la empresa, sin exclusión de ningún ámbito o materia que afecte o quede circunscrito a dicho contrato.
7. Quedan integrados en la expresión “*empresas de protección a la salud*” aquellos centros, servicios y establecimientos que desarrollen una actividad sanitaria de acuerdo con la clasificación y definiciones de los Anexos I y II del Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, teniendo presente el posible desarrollo autonómico.
8. Se considera parte de los servicios de saneamiento y residuos, toda persona o entidad, pública o privada, que realice las actividades de saneamiento y residuos descritas en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas y, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, esto es, la prestación del servicio de recogida y depuración de aguas residuales, y la recogida, transporte y tratamiento de los residuos, la vigilancia de estas operaciones, y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, en tanto en cuanto cumplan con los requisitos y condiciones descritos en la normativa dispuesta y tengan una relación de consumo con los consumidores y usuarios. Asimismo, es preciso tener presente la obligación que establece la Ley de Residuos y Suelos Contaminados respecto de las Entidades Locales y la gestión de residuos domésticos, con las limitaciones previstas.
9. En relación con los transportes por carretera, todo vehículo de motor que reúna las características descritas en el artículo 1. 1º de la LOTT, así como las actividades auxiliares y complementarias del transporte que se contemplan en el mismo cuerpo normativo han de disponer de un número de teléfono gratuito de atención al cliente. Por otro lado, ante cualquier relación o contrato celebrado entre una persona consumidora y un



empresario, en los términos del TRLGDCU, tendrán plenas facultades las administraciones competentes en materia de consumo.

10. Son servicios postales los servicios de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales. Todo operador que incluya dentro de su actividad uno o varios de los servicios mencionados ha de cumplir con la obligación que establece el artículo 21.2 del TRLGDCU. Por su parte, las empresas cuya actividad económica no implique alguno de los servicios postales antedichos no se verán afectadas por lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 21.2 del TRLGDCU, pues no se trataría de prestadores de servicios de carácter básico de interés general.

Madrid, 22 de junio de 2022