



León, a 14 de enero de 2011

**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones
con las Cortes
Ilmo. Sr. Director General
Plaza de Castilla y León, 1
47071 - VALLADOLID**

Expediente: 20092308 Actuación de oficio

Asunto: protección del usuario de telecomunicaciones en Castilla y León / Resolución

Centro directivo: Consejería de Interior y Justicia

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I., una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente de oficio que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Uno de los sectores donde mayor conflictividad surge, año tras año, entre las empresas prestadoras de servicios y sus usuarios, es el de las telecomunicaciones, entendiéndose incluidos dentro del mismo, fundamentalmente, la telefonía (fija y móvil) e Internet. Pues bien, considerando, la relevancia cada vez mayor que la prestación de estos servicios ha alcanzado en la sociedad actual y la consecuente necesidad de garantizar adecuadamente los derechos de sus usuarios finales, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio, con el objeto de verificar las medidas que, con el fin de garantizar la protección de los consumidores y usuarios (principio rector de la actuación de los poderes públicos contenido en el artículo 16.16 del Estatuto de Autonomía) y en el ejercicio de la competencia reconocida a la Comunidad de Castilla y León en esta materia (artículo 71.5 del mismo Estatuto), se estaban llevando a cabo por los órganos competentes de esa Administración autonómica, en el sector concreto de las telecomunicaciones. Con esta finalidad, nos dirigimos, en su día, a V.I. en solicitud de información acerca de diversos aspectos relativos a esta cuestión.



En atención a nuestra petición, se ha remitido a esta Procuraduría un informe elaborado por la Agencia de Protección Civil y Consumo de Castilla y León, en el cual, entre otros extremos, se pone de manifiesto que, en el ámbito nacional, existe un órgano específico en materia de protección del usuario de las telecomunicaciones, que es la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por lo que la Inspección de Consumo de Castilla y León no ostenta en exclusiva la competencia de la defensa de los consumidores y usuarios en materia de telecomunicaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se continúa señalando en este informe, desde los organismos de consumo de la Junta de Castilla y León se atienden todas las reclamaciones que son presentadas en relación con el sector de las telecomunicaciones, si bien hay que matizar que aquellas no tienen el perfil de una denuncia propiamente dicha, sino que lo que se manifiesta en las mismas es una pretensión de resarcimiento económico de los perjuicios sufridos como consecuencia de una incorrecta facturación, de un irregular funcionamiento del servicio o de incidencias relativas al alta o baja de los servicios contratados. Estas reclamaciones presentadas por los consumidores en las Secciones de Consumo y en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor son remitidas a la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León, a la que están adheridas las grandes operadoras de telefonía. En concreto, durante el año 2008 aquella Junta Arbitral asumió un total de 1.038 arbitrajes presentados por los usuarios de servicios de telecomunicaciones, cantidad que, en 2009, ha aumentado hasta un total de 1.540 arbitrajes, lo que supuso un 84% de la actividad de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León.

De otra parte, la Agencia de Protección Civil y Consumo nos indica que, con el ánimo de proporcionar a los consumidores y usuarios información para que puedan realizar una elección racional y una utilización segura y satisfactoria de los bienes y servicios que adquieran, se ha dotado al portal Web de Consumo de la Junta de Castilla y León de un servicio de consultas y de dos instrumentos fundamentales para el acceso a una correcta información de los derechos que asisten a los usuarios de telecomunicaciones: la "*Guía sobre la protección de datos de carácter personal en la Red*" y la "*Guía Básica del Consumidor*". En ambos documentos, el sector de las telecomunicaciones ocupa un apartado fundamental. Estos instrumentos habían recibido en 2009 más de 24.000 visitas. Así mismo, desde el mes de febrero de 2010 se encuentra también disponible en el mismo portal la "*Guía de Comercio Electrónico: Internet fácil, rápido y seguro*".

Por último, finalizaba el informe proporcionado a esta Procuraduría señalando que la Conferencia Sectorial de Consumo, a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y del Instituto Nacional de Consumo, en el marco de la programación anual de campañas de inspección, llevó a cabo sendas campañas nacionales, a las que se sumó la Administración autonómica, cuyo objeto era comprobar la adecuación a la norma de consumo de los terminales y de los servicios de telecomunicaciones, tanto de telefonía fija y telefonía móvil, como de acceso a internet.



A la vista de lo informado, procede examinar, con carácter general, la labor realizada por esa Administración autonómica, en el ejercicio de su competencia de defensa de los consumidores y usuarios, con el objetivo de proteger los derechos de los ciudadanos que son destinatarios finales de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (fundamentalmente, telefonía fija y móvil, e Internet). Para ello, es necesario referirse brevemente a la normativa donde se recogen aquellos derechos y a las competencias que, en su caso, correspondan a esa Administración autonómica en orden a proteger los mismos y a garantizar su eficacia.

Ya señalábamos en nuestra petición de información inicial que, probablemente, como consecuencia de la especial conflictividad entre los operadores prestadores de los servicios y sus usuarios finales que existe en este sector, el Ordenamiento jurídico ha prestado una especial atención a la protección de los segundos. En concreto, en España la normativa básica en esta materia se contiene, en la actualidad, en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y 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, norma esta última que es transposición de la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de las comunicaciones electrónicas (denominada *Directiva del servicio universal*).

Ahora bien, aunque sea reiterativo, es conveniente volver a poner de manifiesto que la existencia de las normas señaladas y de un procedimiento específico tramitado por la SETSI para resolver las reclamaciones presentadas por los usuarios, no excluye que las conductas de las compañías operadoras de telecomunicaciones puedan constituir también infracciones administrativas tipificadas en la normativa general de defensa de los consumidores y usuarios, y que, en consecuencia, estos tengan derecho a ser protegidos como tales, también a través de esta última vía, por la Administración competente para ello. En efecto, las mercantiles prestadoras de servicios de comunicaciones electrónicas desarrollan una actividad comercial cuyo beneficio económico se obtiene a través de las tarifas que deben ser abonadas por los usuarios de aquellos servicios. El desarrollo de esta actividad comercial se encuentra sometido a las mismas normas jurídicas que cualquier otra actividad de aquella naturaleza y, en consecuencia, su prestación se encuentra vinculada no solo al cumplimiento de la normativa reguladora de la ordenación de los servicios de este tipo de comunicaciones, sino también al resto de reglas aplicables a toda actividad comercial, y, en particular, a las dirigidas a la defensa de los derechos e intereses de las personas, en su condición de usuarios finales de tales servicios, desde la perspectiva de la legislación general de protección de los consumidores.

En este sentido, se expresa la propia exposición de motivos del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, antes citado, cuando señala lo siguiente:



“Esta protección específica del usuario de telecomunicaciones se añade, además, a la que todo consumidor y usuario tiene conforme a la legislación general de protección de los consumidores, en particular el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, así como la normativa autonómica dictada en la materia. La complementariedad de ambos regímenes, convierte a las telecomunicaciones en uno de los sectores cuyos usuarios gozan de un mayor nivel de protección”.

Continúa indicando la misma exposición de motivos en el siguiente párrafo:

“Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre protección general de consumidores y usuarios, este Real Decreto regula el régimen de protección específica de estos usuarios de comunicaciones electrónicas”.

En Castilla y León, la norma nuclear de la legislación de protección de los consumidores y usuarios es la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, norma que, en el marco de la normativa básica estatal incluida 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, regula los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad, tipifica las infracciones vulneradoras de aquellos derechos y establece las competencias de la Administración autonómica y de las corporaciones locales en orden a la prevención y represión de aquellas conductas ilícitas.

Esta Ley, a los efectos que aquí nos interesan, tipifica como infracciones administrativas conductas que pueden ser cometidas, entre otros prestadores de servicios, por los operadores de telecomunicaciones. Sin ánimo exhaustivo, se puede citar *la oferta, promoción, publicidad o información falsa o engañosa de bienes o servicios, el incumplimiento de las normas que prohíben la utilización de cláusulas abusivas, o el incumplimiento de las normas sobre precios autorizados, publicidad de precios y facturación* o (artículo 24, puntos 5, 6, y 8 de la Ley indicada). A lo anterior, cabe añadir que la disposición adicional cuarta de la misma Ley extiende la potestad sancionadora de la Junta de Castilla en materia de defensa del consumidor *“... a todas las infracciones administrativas que se cometan en el ámbito de su territorio, cualquiera que sea el domicilio del presunto infractor”.*

En definitiva, la existencia de unas normas propias de ordenación de los servicios de comunicaciones electrónicas no excluye que determinadas conductas llevadas a cabo por los prestadores de los mismos no puedan ser prevenidas y reprimidas en el marco de lo dispuesto en la legislación de defensa de consumidores y usuarios, cuando aquellas se encuentren tipificadas como ilícitos administrativos en esta última. Los poderes públicos tienen la obligación de, en el marco de sus respectivas competencias, adoptar medidas eficaces dirigidas a garantizar a los consumidores y usuarios la protección de sus legítimos intereses y el ejercicio de sus derechos (artículo 51.1 de la Constitución



Española y 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León), tales como velar por el respeto y eficacia de los mismos y sancionar las conductas que supongan su vulneración y se encuentren tipificadas como infracciones administrativas.

Sin embargo, la práctica ha puesto de manifiesto que aquella complementariedad entre la protección específica del usuario de los servicios de comunicaciones y la general de los consumidores y usuarios llevada a cabo por las administraciones autonómicas, no ha sido tal, asumiendo un protagonismo casi absoluto la primera, desarrollada por la *SETSI*, y quedando en un papel secundario, cuando no residual, la segunda.

La experiencia de los defensores del pueblo en este ámbito, como receptores de reclamaciones en materia de telecomunicaciones, así lo atestigua. No en vano, en una de las conclusiones alcanzadas en las *XXIV Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo*, celebradas en el mes de octubre de 2009 en torno, precisamente, a los diferentes aspectos relacionadas con los derechos de los ciudadanos y las tecnologías de la información y la comunicación, se señaló lo que a continuación se transcribe:

“El reciente proceso de reformas de los distintos Estatutos de Autonomía, evidencia que las Comunidades Autónomas van a desempeñar un papel muy importante en la protección de los derechos de la ciudadanía relacionados con la Sociedad de la Información y del Conocimiento y la protección de los derechos de consumidores y usuarios. En coherencia con ello, sin perjuicio de las competencias estatales, se deben arbitrar las medidas legales y técnicas para que, en el marco de las Comunidades Autónomas, las Defensorías puedan ejercer la defensa de los derechos de los usuarios de las TIC en su ámbito territorial.

(...)

Del mismo modo, será esencial potenciar la función de inspección y tutela de los derechos de los consumidores y usuarios frente a las entidades prestadoras de estos servicios, disponiendo de medidas ágiles de mediación y solución de conflictos, a la vez que estableciendo un régimen sancionador efectivo que disuada a las operadoras de determinadas prácticas que utilizan de manera reiterada vulnerando los derechos de los usuarios de los servicios”.

(conclusiones 4 y 5)

Ciñéndonos al ámbito de la Comunidad de Castilla y León, procede señalar que esta Institución ya ha tenido ocasión de formular resoluciones relacionadas con la prestación de servicios de telecomunicaciones en este sentido.

Así, en el año 2002, se formuló una Resolución a la, entonces, Consejería de Industria, Comercio y Turismo para que la misma, a través de los servicios de consumo que dependían de aquel centro directivo en aquella fecha, actuara en orden a verificar y sancionar las posibles infracciones a la



legislación de protección de consumidores y usuarios que se pudieran estar cometiendo a través de los denominados servicios de tarificación adicional (expediente Q/06-943/01).

Por su parte, en 2003 se formuló una nueva Resolución, en este caso dirigida a la Consejería de Sanidad, competente aquel año en materia de consumo, respecto a las infracciones que se pudieran estar cometiendo en este ámbito mediante la emisión de información o publicidad engañosa por parte de mercantiles que operan en el sector de las telecomunicaciones (expediente Q/06-1212/02).

Una referencia amplia a ambas resoluciones se encuentra incluida en los Informes anuales correspondientes a ambos años presentados por esta Procuraduría ante las Cortes de Castilla y León.

Pues bien, a la vista del contenido del informe que ha sido elaborado por la Agencia de Protección Civil y Consumo, se puede afirmar que el carácter excesivamente residual, en nuestra opinión, de la intervención de esa Administración autonómica en el ámbito de la protección de los derechos de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas, en su condición de instancia administrativa competente en materia de consumo, se continúa manteniendo en la actualidad. En efecto, del contenido de aquel informe se desprende que, mientras se vienen desarrollando de forma amplia y eficaz las actividades dirigidas a ofrecer información acerca de sus derechos a los usuarios del sector y a tratar de garantizar la efectividad de los mismos a través del sistema arbitral de consumo, no se puede realizar la misma afirmación respecto a las actuaciones inspectora, cuyo objetivo debe ser velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores, y punitiva, cuya finalidad es la sanción de las actuaciones que constituyan incumplimientos de aquellas normas tipificados por la Ley como ilícitos administrativos (sobre ambas, actuación inspectora y sancionadora, se pedían datos detallados en nuestra solicitud de información).

Así, en cuanto a la actuación inspectora, en el informe proporcionado a esta Procuraduría se hace referencia a la participación de la Administración de consumo de Castilla y León en dos campañas llevadas a cabo en este ámbito a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y del Instituto Nacional de Consumo, respectivamente. Sin embargo, no se hace constar ni las actuaciones inspectoras desarrolladas en el desarrollo de aquellas campañas, ni el resultado de las mismas. Respecto a la actividad sancionadora, tampoco se señala el número de procedimientos sancionadores incoados por posibles vulneraciones por parte de las compañías operadoras de telecomunicaciones de los derechos de los usuarios de estos servicios reconocidos en la normativa general de protección de consumidores y usuarios, motivo por el cual se deduce que no se ha iniciado ninguno (máxime cuando en el propio informe se argumenta que las reclamaciones presentadas por los ciudadanos en este ámbito, debido a las pretensiones contenidas en las mismas, son derivadas hacia el sistema arbitral de consumo).



En consecuencia, se puede concluir que, si bien es cierto, como se señala en el informe remitido a esta Institución, que la Inspección de Consumo de Castilla y León no ostenta en exclusiva la competencia de la defensa de los usuarios en materia de telecomunicaciones, del contenido de aquel se desprende que, en nuestra opinión, sería conveniente que esa Administración autonómica incrementara su actividad inspectora y, en su caso, sancionadora, en el ámbito material que aquí nos ocupa.

En este sentido, a nuestro juicio la Inspección de Consumo debe jugar un papel fundamental, en el marco de las funciones atribuidas a la misma por la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, y por el Decreto 39/2002, de 7 de marzo, que la regula, en este incremento de la actividad de esa Administración autonómica dirigida a tratar de garantizar el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores en el ámbito de la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas en Castilla y León. Así, la conflictividad existente en el sector justificaría que se programaran actuaciones de inspección generales y propias, en el sentido indicado por el artículo 8 del citado Decreto regulador de la Inspección de Consumo de Castilla y León, pudiendo ser utilizada como fundamento para diseñar aquella programación la información que se derive de las propias reclamaciones presentadas por los ciudadanos que se derivan hacia el sistema arbitral de consumo. No sería extraño que, de los conflictos que más frecuentemente se planteen en aquellas reclamaciones, puedan deducirse las irregularidades concretas en la prestación de estos servicios constitutivas de las infracciones administrativas en materia de protección e consumidores y usuarios que se pueden estar cometiendo de forma más generalizada en Castilla y León.

No faltan ejemplos de otras comunidades autónomas que desarrollan campañas generales de este tipo. Sin ánimo exhaustivo, se pueden citar los casos de la campaña general desarrollada en 2008 en relación con el servicio de telefonía móvil con contrato por el Departamento de Sanidad y Consumo de la Comunidad Autónoma del País Vasco; o la realizada en 2007 por la Inspección de Consumo de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en 2007 cuyo objeto fueron los servicios de telecomunicaciones (voz y datos).

En cuanto a la participación de esa Administración autonómica en campañas nacionales, aunque no se hacía referencia a ello en el informe remitido a esta Institución, en la página web del Instituto Nacional de Consumo se hace referencia a la participación de Castilla y León en una campaña a desarrollar en este año 2011 cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de la normativa vigente en relación con los servicios de telefonía móvil e Internet. No obstante, esta participación no es incompatible con el desarrollo de campañas autonómicas propias referidas a servicios no incluidos en aquella (como la telefonía fija) o a aspectos no contemplados en la campaña nacional.

En cualquier caso, lo más relevante de una actuación inspectora general programada como la aquí sugerida, es su contenido, concretado en el número de actuaciones inspectoras individuales que se lleven



a cabo dentro de la misma y de los servicios controlados, y su resultado, expresado en las irregularidades que se constaten en su desarrollo.

Respecto a la actividad sancionadora, si se acreditara, como consecuencia de la actuación inspectora desplegada, la efectiva comisión por los prestadores de los servicios de comunicaciones electrónicas de alguna de las conductas constitutivas de las infracciones administrativas tipificadas en la legislación de protección de los consumidores y usuarios, procede llevar a cabo un adecuado ejercicio de la potestad sancionadora como medida represiva de las conductas lesivas para los derechos e intereses de los usuarios de aquellos servicios. Aquí, el fundamento de la potestad punitiva de la Administración se encuentra en la necesidad de garantizar la protección de los derechos e intereses de los destinatarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas, en su condición de usuarios de los mismos. En consecuencia, en estos supuestos se deberán incoar, instruir y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Todo ello sin perjuicio de que los hechos ilícitos constatados pudieran infringir también alguna o algunas de las obligaciones impuestas a los operadores 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.

En conclusión, la existencia de irregularidades en la actuación desarrollada por los operadores que prestan servicios de comunicaciones electrónicas puede dar lugar, no sólo a incumplimientos a la normativa de ordenación de estas, sino que también pueden constituir infracciones administrativas tipificadas en la legislación general de protección de los consumidores. El amplio número de reclamaciones presentadas por los ciudadanos en este sector de actividad y la escasa actividad inspectora y sancionadora llevada a cabo, en este ámbito, por la Administración autonómica en el ejercicio de su competencia de defensa de consumidores y usuarios, motivan la formulación de la presente Resolución cuya finalidad no es otra que garantizar una mayor protección de los derechos e intereses de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se formula la siguiente **Resolución formal**:



Con la finalidad de garantizar una protección efectiva de los derechos e intereses legítimos de las personas que sean usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el ejercicio de la competencia reconocida a la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de los consumidores y usuarios, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Programar actuaciones de inspección generales y propias en este ámbito, en el sentido indicado en el artículo 8 del Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo, dirigidas a velar por el efectivo cumplimiento de la legislación general de protección de los consumidores en el ámbito de los servicios de telefonía (fija y móvil) e Internet.

Segundo- A la vista de los resultados de la actuación inspectora señalada, acordar la incoación de los procedimientos sancionadores que correspondan, considerando las irregularidades que constituyan infracciones administrativas tipificadas en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, cuya comisión se constate.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Interior y Justicia en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amoedo Conde