



INFORME SOBRE
EL USO DE TELÉFONOS
CON TARIFACIÓN
ESPECIAL POR PARTE
DE LAS
ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS
JULIO 2015

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LAS
PERSONES

INFORME SOBRE
EL USO DE TELÉFONOS
CON TARIFACIÓN
ESPECIAL POR PARTE
DE LAS
ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Julio de 2015

Informe sobre el uso de teléfonos con tarificación especial por parte de las administraciones públicas

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Síndic de Greuges de Catalunya

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ACTUACIONES DEL SÍNDIC	7
2.1. ACTUACIÓN DE OFICIO RELATIVA A LOS TELÉFONOS 012 Y 010 DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA Y EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	
2.2. ACTUACIÓN DE OFICIO SOBRE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS Y AUTORIZADAS QUE SE RELACIONAN CON LOS USUARIOS MEDIANTE TELÉFONOS CON PREFIJO 902	
3. EL USO DE LOS TELÉFONOS CON TARIFACIÓN ESPECIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT Y EN LOS AYUNTAMIENTOS DE CATALUÑA	11
3.1. LA SITUACIÓN ACTUAL. PLANTEAMIENTO DE LAS QUEJAS Y MARCO NORMATIVO TARIFARIO	
3.2. LOS SERVICIOS QUE SE PRESTAN DESDE LAS PLATAFORMAS 010 Y 012	
3.3. LA EVOLUCIÓN EN EL USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE INFORMACIÓN TELEFÓNICA	
4. VALORACIÓN DEL SÍNDIC	17
4.1. LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE FACILITAR INFORMACIÓN PROCESAL O EL ACCESO A TRÁMITES MEDIANTE UN TELÉFONO CON COSTE AÑADIDO	
4.2. EL ACCESO TELEFÓNICO A LA ADMINISTRACIÓN NO PUEDE TENER UN COSTE AÑADIDO CUANDO EL ACCESO ELECTRÓNICO Y PRESENCIAL SON GRATUITOS	
4.3. EL ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA ES UN DERECHO QUE NO PUEDE SER OBJETO DE CONTRAPRESTACIÓN	
4.4. LOS OPERADORES DE TELEFONÍA DEBEN INCLUIR EN SUS OFERTAS DE TARIFA PLANA LOS TELÉFONOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA QUE NO TIENEN TARIFACIÓN ESPECIAL	
5. RECOMENDACIONES	21

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2004, a raíz de diferentes quejas de ciudadanos que no estaban de acuerdo con que la Administración prestase un servicio de información a los ciudadanos mediante un teléfono de coste añadido (tarifación adicional), el Síndic de Greuges inició una actuación de oficio con el objetivo de valorar el coste para el ciudadano de la llamada a los teléfonos 010 y 012 y los servicios que la Generalitat y el Ayuntamiento de Barcelona canalizan a través de éstos.

En aquella actuación, partiendo de la situación entonces existente, se formularon diferentes consideraciones, que se reproducen más adelante, relacionadas con el precio de la llamada y la información relativa a expedientes en los que el solicitante de información tenía la condición de persona interesada, fundamentalmente.

La Administración de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona aceptaron parcialmente las recomendaciones del Síndic; adoptaron medidas para reducir el precio de la llamada a los teléfonos de información y excluyeron de la carta de servicios de los teléfonos 012 y 010 algunos de los supuestos de acceso a información de procedimientos cuyos solicitantes eran personas interesadas.

Desde entonces, los ciudadanos han continuado presentando quejas al Síndic por su disconformidad con el uso de estos teléfonos de tarifación especial por parte de las administraciones públicas, puesto que las fuerza a asumir un coste adicional para obtener la información o acceder a un servicio, cuando el acceso por otros medios (presencial y electrónico, fundamentalmente) no les supone coste añadido alguno.

Durante estos años también se ha consolidado el uso de teléfonos con prefijo 902 por parte de algunas administraciones catalanas, de los entes que dependen de ellas y de entidades concesionarias para atender a los ciudadanos y usuarios de servicios públicos. Cabe señalar que los teléfonos 902 no necesariamente tienen una tarifa superior a la llamada provincial.

Sin embargo, el hecho de que, actualmente, la mayoría de operadores de telefonía fija y móvil ofrezcan a sus clientes modelos contractuales de tarifa plana (un precio único con independencia del número y la duración de las llamadas, excepto las que sobrepasan el ámbito territorial acordado y las llamadas a teléfonos de numeración especial) hace que estas llamadas a números con prefijo 902 tengan para la mayoría de usuarios, y de acuerdo con el modelo de contrato de telefonía acordado con su operador, un coste específico, aunque se aplique una tarifa sin sobrecoste. Por consiguiente, esta circunstancia, fruto de la propia configuración del mercado de servicios de telecomunicación a consumidores, tiene repercusión en el coste para el ciudadano del uso de este canal y es un factor que debe ser considerado al evaluar estos servicios.

En paralelo, la expansión en el uso de las comunicaciones electrónicas en las relaciones entre administración y ciudadano ha hecho que muy probablemente, una parte significativa de los ciudadanos que accedían a la información y los servicios de las administraciones a través de los teléfonos de información lo hagan hoy en día por vía telemática y accedan a la información publicada en las páginas web públicas o la soliciten mediante correo electrónico. Este hecho no excluye que la vía telefónica continúe siendo un canal primordial para muchos ciudadanos que debe ser preservado, aunque sí puede tener incidencia en el volumen de uso de este canal y los recursos que se le destinan. En cualquier caso, el incremento en el uso de los medios electrónicos para relacionarse con la Administración aún hace más evidente para el ciudadano que acceder a través de los teléfonos de información 012, 010 o con prefijo 902 supone un coste añadido.

Finalmente, también debe ponderarse la incidencia en este ámbito de la nueva regulación del derecho de acceso a la información pública, que consagra el derecho a obtener información de las administraciones de forma gratuita.

Este conjunto de circunstancias han llevado a la institución a valorar nuevamente el uso de

estos dispositivos y a compilar estas reflexiones en un informe monográfico.

Así, mediante este informe se pretende no sólo recoger las consideraciones que ya se plantearon en su día y que continúan vigentes, sino también tomarlas como

punto de partida para reformularlas de acuerdo con la situación actual de los servicios públicos de información telefónica, teniendo en cuenta los factores mencionados y, en concreto, la nueva configuración legal del derecho a acceder a la información pública.

2. ACTUACIONES DEL SÍNDIC

2.1. Actuación de oficio relativa a los teléfonos 012 y 010 de la Administración de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona

Como se señala en la introducción de este informe, hace diez años el Síndic se pronunció sobre el uso de los servicios de información telefónica de las administraciones públicas y su coste para los usuarios, a partir de las quejas recibidas y la información recabada sobre el funcionamiento de estos servicios.

Aquellas actuaciones se reseñaron en el informe anual correspondiente al año 2004 y se realizó el seguimiento en el informe del año siguiente. A continuación, se reproducen, como antecedente de este informe, las recomendaciones que por entonces se formularon.

“[...] Como criterio general, el Síndic considera que es legítimo que la Administración cargue una parte del coste de un servicio en los ciudadanos que lo utilizan. Ahora bien, eso no quiere decir que cualquier servicio que se canalice a través de estos teléfonos tenga que ser de pago.

En el año 2004 el Síndic ha recomendado al Ayuntamiento de Barcelona y a la Generalitat de Catalunya excluir de la carta de servicios del teléfono 010 y 012 el acceso a la información sobre expedientes en los que el ciudadano tiene la condición de interesado, como es el caso de las personas que participan en procesos selectivos de la Administración de la Generalitat de Catalunya.

Asimismo, el Síndic ha recomendado al Ayuntamiento de Barcelona que excluya también del 010 aquellas llamadas en las que el ciudadano da una información a un servicio municipal, como puede ser la recogida de animales muertos o la limpieza en la vía pública. Además, le ha sugerido que valore la posibilidad de segregar los trámites y las gestiones del ciudadano a un teléfono sin tarifación adicional, como medio más efectivo para acercar la Administración municipal al ciudadano y facilitarle el acceso.

Esta institución también ha sugerido a la Generalitat de Catalunya que valore segregar

del servicio del 012 la información y el asesoramiento a los ciudadanos en materia de consumo y los trámites y gestiones, y pasarlos a un teléfono de tarifación normal. Además, también hemos indicado que se incorpore una previsión para que, cuando sea necesario derivar la llamada a una unidad administrativa concreta, se informe del sobrecoste de la derivación desde la conexión 012, y se dé la opción de poder llamar a través de un teléfono de tarifa ordinaria [...]” (pág. 30 y 31, *Informe al Parlamento 2004*).

En el apartado correspondiente a Consumo, se recogían las consideraciones del Síndic –de acuerdo con las normas entonces vigentes– en relación con el precio de la llamada y las condiciones de acceso e información sobre el funcionamiento y el coste de este servicio, en los términos siguientes:

“[...] Los teléfonos 012 y 010 de información tienen establecida una tarifa para el usuario de 0,55 euros cada tres minutos o fracción, más IVA. Esta tarifa se estableció mediante Orden del Ministerio de Fomento de 31 de julio de 1998, en su equivalente en pesetas, y como cuantía máxima. De este importe que paga el usuario del teléfono, dos terceras partes, aproximadamente, remuneran al operador telefónico que ofrece la conexión, y el resto la percibe la Administración que presta el servicio en el caso del teléfono 012; la proporción es la inversa en el caso del teléfono 010.

La posibilidad de establecer un servicio público de información telefónica con un coste superior a la llamada ordinaria, que compense parcialmente el coste del servicio para la Administración que lo presta, está expresamente prevista en el artículo 37 del reglamento por el que se desarrolla el título III de la Ley general de telecomunicaciones, en cuanto al servicio universal de telecomunicaciones, el resto de obligaciones de servicio público y las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones, aprobado por el Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio.

Por otra parte, el Síndic considera que, al igual que en otros servicios que se prestan a los ciudadanos, corresponde a la Administración

decidir si el coste del servicio de información telefónica que presta debe hacerse repercutir específicamente, y de forma parcial, sobre los que lo utilizan o bien íntegramente sobre la colectividad, a través de los presupuestos públicos.

Sin embargo, si bien es legítimo que la Administración cargue una parte del coste de un servicio a los ciudadanos que lo utilizan, cabe señalar también que, ciertamente, el coste de la llamada a los teléfonos 010 y 012 es significativamente superior al de una llamada ordinaria y genera rechazo en una parte de los ciudadanos, como lo acreditan las quejas recibidas. Por esta razón, el Síndic ha considerado oportuno plantear la posibilidad de reducir el coste de esta llamada. En el marco de las normas que regulan este servicio, antes reseñadas, esta posibilidad se ha planteado en una doble dirección.

Por una parte, puesto que la tarifa de este servicio se ha establecido normativamente como precio máximo, esta institución ha planteado a las administraciones que gestionan este servicio la posibilidad de negociar con los operadores telefónicos que aportan la conexión una reducción del precio de la llamada, en la parte del precio que remunera a este operador, o bien de reducir la parte del precio que percibe la Administración que presta el servicio [...].

[...] por otra parte, el Síndic ha trasladado al Defensor del Pueblo, puesto que se trata de una competencia normativa de la Administración del Estado, la posibilidad de modificar la tarifa asignada normativamente a los teléfonos 010 y 012, que ha dado lugar a una actuación de aquel comisionado parlamentario, actualmente en trámite. En lo que concierne al precio de estas llamadas, hay que tener en cuenta también que las conexiones a los teléfonos 012 y 010 sólo son operativas desde los ámbitos territoriales de las administraciones públicas respectivas. Así, mientras que para la conexión con el servicio 012 desde fuera de Cataluña la Generalitat ha habilitado un teléfono con prefijo 902, de coste similar al de la llamada provincial, en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, las llamadas al servicio 010 desde fuera de su ámbito territorial se dirigen a un teléfono con prefijo 807, que tiene un coste para el ciudadano de 0,70 euros por minuto más IVA, si la llamada es desde un teléfono fijo, y de 1,05 euros

minuto más IVA, si se hace desde un teléfono móvil. Se trata, por lo tanto, de un coste muy superior al del teléfono 010 y, por esta razón, el Síndic ha sugerido al Ayuntamiento de Barcelona que valore la posibilidad de asignar a este servicio un número con un coste más parecido al 010, para evitar el agravio comparativo que comporta la situación actual para los ciudadanos que contactan con los servicios 010 de atención ciudadana desde fuera Barcelona, en relación con los que lo hacen desde la ciudad [...].

[...] Hay que señalar que una de las cuestiones que esta institución ha querido considerar en el marco de esta actuación ha sido la información que reciben los ciudadanos sobre las tarifas asignadas a los teléfonos 012 y 010, ya que, en la medida en que tienen asignada una tarificación adicional, entendemos que es preciso garantizar que el ciudadano que los utiliza conozca en todo caso el coste de la llamada.

Desde esta perspectiva, y más allá de especificar este dato en la difusión de este servicio –nos consta que es así en ambos casos– es preciso tener en cuenta que la medida más eficaz para garantizar que el ciudadano conoce el precio del teléfono al que llama es, posiblemente, incorporar una locución previa y gratuita en el momento de realizar la llamada que informe de su coste.

En este sentido, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido por el punto cuarto del apartado noveno de la Orden estatal CTE/711/2002, de 26 de marzo, en la redacción que le ha dado la Orden PRE/2410/2004, de 20 de julio, los operadores del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado –el servicio que anteriormente prestaba en exclusiva Telefónica con el número 1003– deben facilitar a sus usuarios, para todas las llamadas, una locución telefónica que informe del precio del servicio. Establece, asimismo, esta disposición, que el precio del servicio no podrá aplicarse al usuario que llama hasta que haya recibido esta locución previa y transcurrido un periodo de tres segundos.

Esta previsión normativa no es aplicable a los teléfonos 012 y 010, ya que se trata de servicios excluidos del ámbito de aplicación de la orden mencionada y hacen referencia a otro tipo de servicio diferente al regulado en la Orden CTE/711/2002, sometido a un régimen

normativo y de tarifación específico. Por otra parte, la Orden estatal PRE/361/2002, de 14 de febrero, que regula los servicios de tarifación adicional y establece también la obligación de facilitar una locución previa informativa, excluye también expresamente de su ámbito de aplicación –apartado 2 de la disposición transitoria primera– los servicios prestados por las administraciones con los números 010 y 012.

Sin embargo, el Síndic considera que esta obligación tendría que ser también aplicable a las administraciones que tienen establecido un servicio de información telefónica sujeto a tarifación adicional, fundamentalmente por dos motivos.

En primer lugar, porque, como hemos señalado, el establecimiento de una locución previa y gratuita que informe del precio de la llamada es probablemente la mejor forma de garantizar que el ciudadano conoce el coste del servicio que está apunto de usar, sin perjuicio de otras formas de difusión de este coste que la Administración que presta el servicio pueda tener establecidas.

Y, en segundo lugar, porque entendemos que si se ha considerado oportuno establecer normativamente esta obligación para operadores privados que prestan un servicio telefónico con tarifación adicional, con más motivo debe imponerse esta obligación cuando quien presta el servicio de información telefónica con tarifación adicional es una administración pública. Dicho de otra forma, si desde la perspectiva de la normativa reguladora de los servicios de telecomunicaciones y la de defensa de los derechos de los usuarios de estos servicios se ha considerado oportuno incluir esta locución previa en los servicios con tarifación adicional, como garantía de que el ciudadano conoce el coste del servicio que solicita, no parece que haya ningún motivo, desde esta misma perspectiva, para excluir de esta obligación a los servicios de información telefónica que presta la Administración.

Puesto que la competencia para regular los servicios de telecomunicaciones corresponde al Estado, el Síndic ha trasladado las consideraciones precedentes al Defensor del Pueblo, a fin de que valore la oportunidad de recomendar una modificación normativa en el sentido propuesto; esto es, que las

administraciones que prestan servicios de información o atención telefónica sujetas a tarifación adicional deban incorporar también una locución previa y gratuita que informe del precio de la llamada en el momento de establecerla, en términos análogos a los establecidos para el resto de prestadores de servicios de información con tarifación adicional y de los servicios de información sobre número de abonado. Esta propuesta está pendiente de la respuesta del Defensor del Pueblo [...]” (pág. 52 a 54, *Informe al Parlamento* 2004).

2.2. Actuación de oficio sobre las empresas concesionarias y autorizadas que se relacionan con los usuarios mediante teléfonos con prefijo 902

En el año 2011 el Síndic inició una actuación de oficio en lo que concierne al uso de los teléfonos con prefijo 902 en relación con la prestación de servicios públicos de la Generalitat. Como antecedente a lo que más adelante se señala sobre esta cuestión, a continuación se reproducen las consideraciones que el Síndic formuló sobre el uso de teléfonos 902 para concertar cita para la revisión ITV obligatoria de vehículos.

“[...] Desde esta perspectiva, tal y como hemos señalado en ocasiones anteriores en relación con los teléfonos con prefijo 902 – y con el propio 012– , como canales de acceso y de prestación de servicios gestionados por la Administración de la Generalitat de Catalunya, los trámites y las gestiones que el ciudadano puede realizar de forma telefónica no deberían tener un coste adicional en relación con otros canales de acceso que son gratuitos, sin perjuicio del coste ordinario propio del medio telefónico utilizado.

En este sentido, los canales de acceso a la prestación de un servicio que es obligatorio para el ciudadano y que se presta bajo tutela pública, pese a que lo presten empresas privadas en régimen de autorización, no deben comportar un coste añadido al que se deriva de la propia prestación del servicio. El Síndic de Greuges entiende, como así lo ha indicado en los casos señalados anteriormente, que los canales de acceso a la prestación de un

servicio o a la realización de trámites y gestiones relacionados con un procedimiento determinado deben ser todos gratuitos, sin perjuicio del coste ordinario del medio utilizado (llamada ordinaria, conexión a Internet, etc.)

La institución también entiende que la solicitud de acceso a la prestación del servicio de inspección de vehículos no puede considerarse en sí mismo un servicio que pueda ser susceptible de contraprestación. Así, si determinados servicios adicionales

que presta la Administración telefónicamente pueden ser objeto de contraprestación, cuando se trata de canalizar el acceso a servicios públicos de prestación –y de recepción, en este caso, obligatoria– este acceso no puede tener un coste añadido para el usuario.

Por todo ello, creemos que el establecimiento de un proceso unificado de concertación de día y hora también debería incluir el acceso por vía telefónica, con un número de tarificación ordinaria” [...].

3. EL USO DE LOS TELÉFONOS CON TARIFACIÓN ESPECIAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT Y EN LOS AYUNTAMIENTOS DE CATALUÑA

3.1. La situación actual. Planteamiento de las quejas y marco normativo tarifario

Sin perjuicio de casos puntuales de mal funcionamiento del servicio, que se valoran singularmente en relación con cada caso concreto, las quejas que continúa recibiendo el Síndic por lo que respecta al funcionamiento de los teléfonos públicos 012 y 010 se centran, fundamentalmente, en el precio de este servicio; más específicamente, en el hecho de que realizar la consulta o llevar a cabo un trámite a través de estos teléfonos tenga un coste añadido, en relación con la misma consulta o trámite realizados por otros canales de relación de los ciudadanos con la Administración (presencial y electrónico, fundamentalmente).

En este sentido, el planteamiento de las quejas que hoy en día recibe el Síndic en este ámbito no difiere de lo que se ha relatado en el epígrafe anterior. Sin embargo, su valoración, a pesar de partir de lo que esta institución ya señaló, debe confrontarse necesariamente con la realidad actual de funcionamiento de estos servicios y el contexto en los que se prestan actualmente, que difiere en algunos aspectos con el existente en aquel momento, tal y como se ha apuntado en la introducción.

En lo que concierne específicamente a la regulación de las tarifas que se aplican a estos servicios, la información publicada sobre el servicio 012 remite a la Resolución de 21 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se atribuye el número 012 al servicio de información de las administraciones autonómicas y también al operador con quien el usuario tenga contratado el servicio de telefonía. En resumen, de acuerdo con lo establecido por el apartado tercero de la resolución indicada, existen cuatro tipos diferentes de tarifas para el usuario:

- Llamada gratuita
- Precio de llamada fijo: un precio único, equivalente a 160 segundos a precio de

llamada ordinaria, con independencia de la duración real de la llamada.

- Precio en función del tiempo de la llamada:

- Equivalente a la llamada ordinaria
- Coste añadido o tarifa remunerada: precio de establecimiento de llamada el doble que el de la llamada ordinaria y precio por minuto igual que la llamada ordinaria.

En la medida en que existen cuatro tipos de tarifas diferentes, cabe entender que la Administración de la Generalitat de Catalunya no informa al usuario de qué tipo de tarifa, entre las normativamente posibles, se aplica a su llamada. Esta información no se puede remitir al operador que el usuario ha contratado, porque está vinculada a una decisión de la Administración titular del servicio 012 y no del operador de telecomunicaciones. Otra cosa es que, si la tarifa escogida es la ordinaria, igualmente la llamada pueda tener un coste para el usuario en función de las condiciones del contrato con su operador de telefonía, pero sería necesario igualmente indicar el tipo de tarifa elegida y el importe.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el apartado cuarto, punto 6.b, de la resolución indicada impone a la Administración que opte por crear el servicio de atención telefónica 012 la obligación de publicar, como mínimo en su web, el precio de la llamada o bien especificar la modalidad de precio elegida entre las establecidas en la Resolución, obligación que no puede considerarse cumplida con una remisión genérica a la resolución, sin especificar la modalidad de tarifa o el precio concreto que se aplica.

También debe tenerse en consideración que, si la tarifa escogida es la de coste añadido, es preciso incluir una locución previa al inicio de la llamada que informe del precio, de acuerdo con lo establecido por el apartado 3.3 de la Resolución de 21 de noviembre de 2012. Se ha podido verificar que la locución previa a la llamada reproduce la misma información sobre el precio que recoge la información de la página web. Por consiguiente, en el caso de que se aplique la tarifa de coste añadido, también se estaría

incumpliendo esta obligación normativa por el hecho de no especificar el precio de establecimiento de llamada y por minuto.

En el caso del teléfono 010, la norma que regula este servicio es la Resolución de 31 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se atribuye el número 010 al servicio de información de las administraciones locales.

A diferencia de la Resolución que regula el servicio 012, la Resolución de 31 de julio de 2013 ha suprimido la modalidad de precio fijo, y son idénticas el resto de opciones tarifarias: llamada gratuita o por tiempo de la llamada, con las opciones de tarifación ordinaria o con coste añadido, consistente en el doble del precio de establecimiento de llamada y mismo precio/minuto que la llamada de ámbito estatal.

Se han podido comprobar –con una muestra reducida de municipios que no pretende ser representativa– que las opciones tarifarias adoptadas han sido diversas. Así, Barcelona, que fue uno de los primeros municipios catalanes en incorporar el servicio de información 010, mantiene la opción inicial de tarifa remunerada que repercute una parte del coste del servicio en el usuario. A su vez, y como consecuencia lógica, también mantiene un teléfono con tarifación adicional (prefijo 807) para llamadas desde fuera su ámbito territorial, a pesar de que las tarifas son diferentes. En este sentido, la llamada desde fuera de Barcelona a un número de tarifa ordinaria requeriría que las llamadas al 010 también fuesen a tarifa ordinaria.

Varios ayuntamientos catalanes también han optado por aplicar un coste añadido al acceso al 010, como es el caso de Lleida y Mataró. Otros municipios –Sitges, Sabadell y Cerdanyola del Vallès, entre otros– han optado por adoptar la tarifa ordinaria, de forma que la llamada al 010 no supone ningún coste añadido para el usuario, sin perjuicio de lo que se señala más adelante en cuanto a las modalidades de contratos de telefonía con tarifa plana.

Del marco normativo expuesto, se extrae la conclusión que aplicar una tarifa de coste añadido al uso del servicio 012 y 010 es

siempre una opción de la Administración titular del servicio, que no viene impuesta por la regulación estatal de estos servicios de información pública telefónica, que ofrece diferentes opciones de tarifación e incluye en los dos casos la posibilidad de aplicar la tarifa telefónica ordinaria, en función del lugar desde donde se realiza la llamada. De hecho, es indicativo que en el caso del teléfono 010, y como se ha señalado, se constata que son varias las administraciones locales que han optado por configurar el servicio 010 con tarifas ordinarias de llamada metropolitana o local.

También cabe hacer referencia al teléfono 061 CatSalut Responde, del Departamento de Salud, que ha sido objeto de queja, fundamentalmente de ciudadanos que han hecho uso del mismo para concertar visita médica, a pesar de que este servicio, además de canalizar la demanda de atención sanitaria que no es de emergencia, también permite atender consultas sanitarias y llevar a cabo algunos trámites: renovación de la tarjeta sanitaria y participación en la promoción y educación sanitarias.

Durante el segundo trimestre del año 2014 el coste de la llamada a este servicio fue a tarifa reducida (0,0650 euros establecimiento de llamada y 0,0115 euros el minuto, IVA excluido), de forma que no puede considerarse un servicio de tarifación adicional. A pesar de ello, como se trata de numeración especial, sucede lo mismo que se ha señalado con anterioridad para los teléfonos 012 y 010 de tarifación ordinaria cuando el usuario tiene contratada una tarifa plana para llamadas con su operador.

En lo que concierne al uso de teléfonos con prefijo 902 por parte de empresas concesionarias o autorizadas de las administraciones públicas, es preciso recordar que estos teléfonos especiales pueden tener una tarifa superior a las llamadas provinciales o nacionales –en función del tercer dígito– y que, como numeración especial, tampoco están incluidas en las tarifas planas de llamadas que ofrecen la mayoría de operadores de telefonía. Así, por ejemplo, se constata que todas las entidades habilitadas para llevar a cabo la inspección técnica de vehículos tienen un teléfono con prefijo 902 para

concertar cita previa, si bien no necesariamente todas con un coste superior a la llamada ordinaria. De las quejas planteadas por los ciudadanos, se desprende también que varios centros concertados por el Servicio Catalán de la Salud tienen un teléfono para solicitar visita de numeración especial, con prefijo 902.

En todo caso, y como ya se indicó en su día, la administración responsable de este servicio debe garantizar que las empresas autorizadas a prestarlo no canalizan el acceso de los ciudadanos a través de un teléfono de tarifación adicional.

3.2. Los servicios que se prestan desde las plataformas 010 y 012

Los servicios 012 y 010 han sido configurados como servicios de información a los ciudadanos sobre las funciones, la organización y las actuaciones de la Administración que los presta, y ésta continúa siendo su funcionalidad principal. A pesar de ello, incluyen otros servicios y prestaciones que no son estrictamente informativos.

Así, de acuerdo con la información publicada por la Administración de la Generalitat de Catalunya en su web (<http://web.gencat.cat>), el teléfono 012 es un servicio con las siguientes funciones:

- Atención e información general de los servicios y actuaciones de la Generalitat de Catalunya.
- Atención, información y gestión especializada para campañas y servicios específicos.
- Soporte a la realización de los trámites telemáticos de la Generalitat de Catalunya.

De esta descripción, se desprende que el 012 presta servicios de información, de asesoramiento en la tramitación telemática y, pese a la imprecisión del término *gestión especializada*, parece que también incluye la realización de trámites concretos en procedimientos que gestiona la Administración de la Generalitat. Así, por ejemplo, se constata que mediante el 012 puede hacerse efectivo el pago de multas

de tráfico impuestas por el Servicio Catalán de Tráfico y formular consultas en materia de consumo, de acuerdo con la información que figura en las páginas web del Servicio Catalán de Tráfico y la Agencia Catalana del Consumo, respectivamente.

Así, pese a que el servicio de información sobre servicios y trámites relacionados con sus funciones parece que es la prestación dominante del 012, existen como mínimo dos tipologías de servicios que no responden estrictamente a esta funcionalidad y que, por otra parte, ya se cuestionaron en el año 2004.

Así, en el supuesto de que el 012 mantenga una tarifa con coste añadido, cabe reiterar que la atención a consultas y reclamaciones de consumidores es una función específica que la Administración de la Generalitat tiene legalmente atribuida y que no puede prestarse mediante un teléfono con tarifa especial.

En el mismo sentido, el Síndic también indicó entonces que el pago de sanciones de tráfico o la información sobre el estado de tramitación de un procedimiento sancionador de tránsito hacen referencia a actuaciones relativas a un procedimiento individual en que la persona que llama es la persona interesada o su representante, de forma que el acceso a la información o al trámite no puede estar sujeto a contraprestación.

Asimismo, cabe remarcar que, de acuerdo con la memoria del servicio 012 del año 2013, la tramitación de multas de tráfico ocupa el tercer lugar en número de llamadas, con 138.649 llamadas, por 50.803 llamadas de consultas relacionadas con consumo. Por consiguiente, se trata, por volumen, de dos de las actuaciones principales que canaliza el teléfono 012 y que el Síndic entiende que no pueden estar sujetas a contraprestación.

En el caso del teléfono 010, la finalidad de este informe no es analizar individualmente los servicios que presta cada ente local de Cataluña que ha incorporado el teléfono 010, sino que centra la evaluación en el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que ya fue objeto de valoración en la actuación del año 2004, hecho que permite establecer la

comparativa con la situación actual. Sin embargo, las valoraciones que se efectúan más adelante también son aplicables al resto de entes locales con servicio 010, en aquello en lo que su configuración sea análoga al del Ayuntamiento de Barcelona.

En el caso del teléfono 010 del Ayuntamiento de Barcelona, la carta de servicios incluye la posibilidad de llevar a cabo un número significativo de trámites y gestiones, aparte de acceder a información municipal. En una enumeración no exhaustiva pueden señalarse los siguientes: altas y modificaciones en el padrón municipal, volante de convivencia o residencia, licencia y comunicación previa de obras, tarjeta blanca para el uso del transporte especial, información sobre procedimientos tributarios concretos, cambio de dirección fiscal y obtención de certificados de diversos tipos.

En todos estos casos se trata de llevar a cabo trámites o de obtener información en relación con procedimientos administrativos concretos en los que la persona que llama al 010 es la persona interesada. En este sentido, en la actuación del año 2004 el Síndic ya indicó que, en su opinión, estas actuaciones no podían estar sujetas a un coste añadido asociado al medio (010) utilizado para acceder a ellas.

Es cierto, sin embargo, que, a partir de aquella actuación, el Ayuntamiento de Barcelona creó el teléfono gratuito (prefijo 900) del civismo, con el fin de canalizar las llamadas que reclaman una actuación municipal o alertan de una situación determinada que debe ser objeto de actuación municipal y que tienen por fundamento un interés comunitario.

Se constata que este teléfono gratuito del civismo se mantiene actualmente y ha ampliado su abanico de servicios, algunos de los cuales no están estrictamente vinculados a actuaciones de civismo. Sin embargo, hay que reiterar que la creación de este servicio no resuelve el hecho de que un 010 con tarifación adicional continúa siendo un canal para acceder a trámites e informaciones de procedimientos que el ciudadano tiene abiertos con el Ayuntamiento y que no pueden ser objeto de remuneración.

3.3. La evolución en el uso de los servicios públicos de información telefónica

Los teléfonos 010 y 012 nacieron con la voluntad de ofrecer a los ciudadanos un canal de comunicación con las administraciones que les dan servicio, como alternativa a la comunicación presencial.

A su vez, el uso de los teléfonos de información pública de numeración especial, expresamente previstos en la normativa estatal de telecomunicaciones, tienen la ventaja de ser fáciles de localizar y recordar para los ciudadanos, y permiten a la Administración organizar el acceso telefónico a la información general a través de una única plataforma.

Cabe tener en cuenta, además, que, en el momento de crearse, la comunicación electrónica entre las administraciones y los ciudadanos era aún relativamente limitada, y aún lo era más la posibilidad de formalizar trámites por vía electrónica. En este contexto, el uso de los teléfonos 010 y 012 era, en muchos casos, la única alternativa real al acceso presencial y, por este motivo, tenía un valor significativo para los ciudadanos.

Por todas estas razones, el Síndic valoró positivamente la creación de estos servicios, sin perjuicio de cuestionar los aspectos que cabía mejorar.

Sin embargo, actualmente, el uso de los medios electrónicos para relacionarse con la Administración está mucho más extendido entre la población. Al mismo tiempo, la publicación de información en los webs de las administraciones ha experimentado un crecimiento muy significativo, reforzado por las obligaciones de publicidad activa que impone la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y las que pueda incorporar la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información, y buen gobierno, que recientemente ha entrado en vigor. Asimismo, progresivamente se han ido incorporando a la tramitación electrónica actuaciones cuya mayor parte sólo puede ser realizada de forma presencial o telefónica.

Y, en particular, debe tenerse en cuenta que el acceso a la información pública y a la

realización de trámites de forma electrónica no tiene un coste añadido para el ciudadano, a diferencia de las llamadas al 010 y 012, cuando la Administración ha optado por una tarifa remunerada.

Se desconoce la incidencia que el coste de la llamada puede tener en la decisión del ciudadano a la hora de utilizar un canal u otro. En cualquier caso, parece que es un hecho que el uso del medio telefónico en la relación con las administraciones sufre un descenso progresivo, aunque pronunciado. A modo de ejemplo, puede mencionarse la memoria de actividad del servicio 012 en el año 2013, que sólo entre los años 2010 y 2013 refleja una bajada de llamadas de 2.675.743 a 1.294.999.

Este descenso no significa que convenga suprimir los teléfonos de información con numeración especial, que continúan siendo un medio muy utilizado y eficiente para comunicarse con la Administración y escogido como primera opción por un número relevante de ciudadanos, pero sí que comporta la necesidad de reflexionar si los parámetros con los que se configuraron aún son plenamente válidos o conviene plantear su adaptación a un nuevo entorno.

Desde la perspectiva de los cambios en el entorno en el que es preciso situar el uso de los teléfonos 010 y 012 se da otra circunstancia relevante y que tiene incidencia en el coste del servicio para el usuario, pese a que no depende de la tarifa escogida por la Administración titular del servicio 012 o 010.

En los últimos años se ha extendido entre los operadores de telefonía la práctica de ofrecer a sus clientes de fijo y móvil tarifas planas de llamadas que, con algunas variaciones vinculadas a la política de ofertas de cada operador, tienen en común ofrecer a sus clientes un precio único para las llamadas provinciales o metropolitanas, independientemente del número y la duración. Aun así, estas ofertas excluyen las llamadas de ámbito superior al provincial o estatal (móviles) y las realizadas a números especiales como por ejemplo el 012 y 010.

Este hecho comporta que las llamadas a los números 010 y 012 figuren en las facturas de los usuarios de forma separada y se facturen íntegramente por su duración y tarifa separadamente de la tarifa plana. De esta manera, y aunque la Administración no haya optado por una tarifa con sobrecoste, el operador facturará separadamente esta llamada, a tarifa ordinaria y en función de su duración, de manera que para el ciudadano siempre tendrá un coste añadido por razón del modelo contractual acordado con su operador de telefonía.

Por esta razón, debe tenerse en cuenta esta circunstancia si se quiere valorar el coste efectivo para los ciudadanos de las llamadas a los números 010 y 012, pese a que viene determinada por una práctica comercial de los operadores de telefonía y no por una decisión de la administración que presta el servicio.

4. VALORACIÓN DEL SÍNDIC

4.1. La Administración no puede facilitar información procesal o el acceso a trámites mediante un teléfono de coste añadido

Ya se ha señalado que los teléfonos 010 y 012 nunca han sido un canal exclusivamente de información general sobre la Administración. La lógica organizativa de utilizar una plataforma ya creada y contrastada para ofrecer otros tipos de servicios, si bien es positiva desde la perspectiva del aprovechamiento de recursos y de facilitar al ciudadano la comunicación con la Administración, tiene su límite cuando se trata de teléfonos con tarifación adicional, ya que los teléfonos de información públicos no pueden ser un canal retribuido para acceder a trámites o informaciones que la Administración debe ofrecer de forma gratuita; fundamentalmente, las relacionadas con procedimientos concretos en los que el ciudadano participa o es persona interesada.

Este planteamiento y los motivos que lo fundamentan, que ya se argumentaron en el año 2004 y figuran reseñados en el apartado 2 de este informe, continúan siendo plenamente vigentes actualmente y aplicables a todos los trámites e informaciones relacionadas con procedimientos administrativos concretos en que quien llama es el interesado que se canalicen a través de teléfonos de información pública con tarifación adicional.

Así, si el teléfono 012 de la Administración de la Generalitat está sujeto a tarifación adicional, todos los servicios y trámites que esta administración permita llevar a cabo a través de este teléfono deberían trasladarse a un teléfono sin coste añadido por las razones ya señaladas. En cualquier caso, la información hecha pública sobre el servicio 012 debería especificar la tarifa aplicada a las llamadas, entre las opciones normativamente establecidas, sin perjuicio de remitir al operador del usuario en cuanto a las características de facturación del modelo de contrato de telefonía que este último haya formalizado.

También en el caso del Ayuntamiento de Barcelona estas consideraciones son plenamente vigentes y aplicables. Ya se ha señalado que este ayuntamiento mantiene actualmente un servicio 010 de coste añadido y con un número muy relevante de actuaciones que, de acuerdo con el planteamiento indicado, no deberían formar parte de la carta de servicios del 010, de forma que aquellas consideraciones continúan plenamente vigentes y es necesario reiterarlas.

Es comprensible el interés de las administraciones por aprovechar una estructura organizativa ya creada para añadirle otros servicios y prestaciones que ya no son de información general y mejorar así su eficiencia, pero, por las razones indicadas, la contrapartida debe ser que esta atención telefónica no suponga coste añadido para el ciudadano.

En lo que respecta al uso de teléfonos con prefijo 902 por parte de empresas y entidades que prestan servicios por cuenta de las administraciones catalanas (empresas autorizadas para realizar inspecciones ITV y centros sanitarios concertados, por señalar sólo los supuestos que han generado queja al Síndic), cabe remarcar que se trata de una práctica perfectamente legítima en la relación entre particulares, sin perjuicio de lo establecido el Código de consumo en lo que concierne a la atención telefónica a reclamaciones de consumidores. A pesar de ello, el planteamiento recogido en el apartado 2.2, en el sentido de que cuando estas empresas y entidades prestan un servicio público por cuenta de la Administración deben disponer de un teléfono sin tarifación adicional para atender a los usuarios del servicio, continúa plenamente vigente y debe reiterarse. La administración titular del servicio debe velar por que sea así.

A las consideraciones anteriores, que son una reiteración de las formuladas en su día –puesto que se mantienen, al menos parcialmente, las circunstancias que las motivaron– cabe añadir algunas nuevas, fruto de una valoración del entorno actual, que se describe en el apartado precedente.

4.2. El acceso telefónico a la Administración no puede tener un coste añadido cuando el acceso electrónico y presencial son gratuitos

Una de las razones aducidas para fundamentar la decisión de crear un teléfono de información pública de tarificación adicional ha sido el valor añadido que suponía para el ciudadano, en relación con la situación anterior, disponer de una plataforma organizada y única que diese cobertura a este servicio y, al mismo tiempo, la legitimidad de repercutir en los usuarios una parte del coste de esta organización creada expresamente para dar el servicio.

Este planteamiento, que podría ser defendible en otras circunstancias o para otros servicios, parece difícilmente sostenible ante el crecimiento exponencial del uso de los medios electrónicos –y una correlativa bajada del uso del canal telefónico– para acceder a las mismas prestaciones o servicios y sin coste añadido. El uso de una plataforma electrónica que ofrece información y permite llevar a cabo trámites también requiere la organización de recursos y una estructura que lo posibilite, y también es, sin duda, una alternativa a la gestión presencial que favorece al ciudadano que hace uso del mismo. El acceso electrónico no está sujeto, en ningún caso, a tarifa remunerada y no comporta para el usuario ningún coste añadido al de la contratación de lado ancho, si usa su conexión particular.

Por este motivo, desde esta perspectiva tampoco puede justificarse un trato tarifario diferente de uno y otro canal.

4.3. El acceso a información pública es un derecho que no puede ser objeto de contraprestación

El acceso a la información en poder de las administraciones públicas se configura en el Convenio 206 del Consejo de Europa y en la mayoría de los sistemas jurídicos de nuestro entorno como un derecho ciudadano sujeto a limitaciones que sólo se pueden establecer por ley y deben aplicarse restrictivamente. El ejercicio de este derecho debe ser gratuito, y la

expedición de una copia o la transposición a un formato diferente son los únicos elementos que pueden ser objeto de contraprestación al ejercicio del derecho de acceso.

Esta configuración legal ha sido recogida por la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y figura en la Ley catalana 19/2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que ha entrado en vigor en el momento de finalizar este informe.

Si el ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe ser gratuito, parece que esta previsión legal es difícilmente compatible con un servicio telefónico sujeto a tarifa remunerada, ya que este servicio tiene como función principal facilitar información sobre la organización, los servicios y las actuaciones de las administraciones públicas.

A su vez, las normas sobre acceso a información pública también prevén la obligación de publicar en su sede electrónica, sin necesidad de petición previa (publicidad activa) una serie de informaciones sobre su organización, servicios y actividad, de forma gratuita y en formatos adecuados para que sean accesibles y comprensibles.

En definitiva, la nueva regulación del derecho de acceso a información pública comporta un reconocimiento explícito de este derecho ciudadano y el establecimiento de mecanismos para ejercerlo, y también configura un nuevo entorno en materia de información pública que no es compatible con vías de acceso sujetas a contraprestación.

Este nuevo marco legal debería comportar, en opinión del Síndic, que se modificase la regulación vigente de los números 010 y 012 para suprimir la opción de tarificación adicional. Aun así, con independencia de esta iniciativa, que es competencia de la Administración del Estado, el Síndic entiende que obliga desde ahora a las administraciones a prestar el servicio de información telefónica de forma gratuita.

4.4. Los operadores de telefonía deben incluir en sus ofertas de tarifa plana los teléfonos de información pública que no tienen tarifación especial

Se ha señalado anteriormente que las tarifas aplicables a los teléfonos de información de las administraciones con numeración abreviada están establecidas en la regulación estatal de telecomunicaciones, a pesar de que las ofertas comerciales de los diferentes operadores también condicionan el coste que pueda tener la llamada para el ciudadano.

Esta circunstancia se hace especialmente evidente con la proliferación de ofertas de tarifa plana, que habitualmente excluyen los números cortos de información pública, junto con el resto de servicios de numeración especial que no sean gratuitos.

Esta práctica comercial, que se da actualmente tanto con telefonía fija como móvil, es especialmente relevante, porque, aunque la administración titular del servicio aplique una tarifa ordinaria, el operador de telefonía facturará separadamente esta llamada.

Sin embargo, no parece que existan impedimentos técnicos ni razones económicas que impidan a los operadores de telefonía dar el mismo tratamiento a las llamadas a los números 010 y 012 con tarifa ordinaria que a las realizadas a números de nueve cifras con tarifas equivalentes.

En este sentido, cabe recordar que como no existe una tarifación adicional en estos casos el hecho de incluirlos en la oferta de tarifa plana no debería tener una incidencia económica para el operador diferente de las llamadas a los números que ya forman parte de la misma. Por el mismo motivo, no puede considerarse razonable un trato comercial diferenciado que discrimine las llamadas a un número determinado sólo por su configuración como numeración especial, y no por el importe económico que el operador debe asumir.

Por las razones indicadas, el Síndic considera que debería ser obligatorio para los operadores de telefonía aplicar el mismo trato comercial a los números de información 010 y 012 no remunerados que se aplique a las llamadas a números ordinarios con tarifación equivalente.

Puesto que este planteamiento incide directamente en las ofertas comerciales de empresas privadas que operan en el sector de telecomunicaciones, modificar la situación actual requeriría que la administración con competencia para regular las relaciones entre los operadores de este sector y sus clientes impulsase un cambio normativo en esta dirección.

Esta modificación debería hacerse extensiva, en la medida en que resulte técnicamente viable, a las numeraciones con prefijo 902 que operan como canal de acceso a servicios públicos y que no tienen tarifación adicional.

5. RECOMENDACIONES

El Síndic recomienda de una manera especial lo siguiente:

- La Administración no puede facilitar información procesal o el acceso a trámites mediante un teléfono con coste añadido. Como ya indicó la institución hace varios años, el acceso telefónico a información sobre procedimientos singulares y a realizar un trámite procesal (pago de multas, conocer el estado de procedimientos concretos o formular una solicitud, entre otros) debe facilitarse mediante un teléfono de tarifación ordinaria. Intervenir en procedimientos en los que el ciudadano tiene la condición de persona interesada y ser informado de ello es un derecho que no puede estar sujeto a contraprestación por razón del canal escogido para acceder.
- Las empresas y entidades que prestan servicios por cuenta de las administraciones no pueden disponer de teléfonos con prefijo 902 de tarifación adicional para atender a los usuarios del servicio. Las administraciones titulares de estos servicios deben garantizar que las empresas autorizadas o concesionarias cumplan con esta obligación.
- El acceso telefónico a la Administración no puede tener un coste añadido cuando el acceso electrónico y presencial son gratuitos. La repercusión de una parte del coste de un servicio o de una prestación en los usuarios no puede depender del canal de acceso. El acceso electrónico a información pública y trámites es la opción escogida por cada vez más usuarios y este canal no comporta un coste añadido.
- El acceso a información pública es un derecho que no puede ser objeto de contraprestación. La legislación de transparencia y acceso a la información pública consagra el principio de que el acceso a la información pública debe ser gratuito, en línea con la regulación de los países de nuestro entorno. El Síndic considera que este derecho de acceso gratuito es incompatible con la existencia de teléfonos públicos de información con tarifación adicional o tarifa remunerada y recomienda que se conviertan a servicios de tarifación ordinaria.
- Los operadores de telefonía deben incluir en sus ofertas de tarifa plana los teléfonos de información pública que no tienen tarifación especial. El Síndic hará llegar al ministerio competente para regular el mercado de telecomunicaciones, a través del Defensor del Pueblo, la recomendación de establecer la obligación para todos los operadores de telefonía de ofrecer a sus clientes el mismo trato comercial para los teléfonos de información pública sin coste añadido que ofrezcan para otros teléfonos de numeración ordinaria y con tarifación equivalente. Esta previsión debería hacerse extensiva a los teléfonos con prefijo 902 sin tarifación adicional.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Paseo Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

