



## **Comentario La atención al ciudadano como eje de la buena administración: Sobre la Ley 10/2025 en el ámbito local**

*Análisis jurídico-práctico del impacto de la regulación de los servicios de atención a la clientela en la gestión municipal y en la protección de los usuarios*

### **1. Finalidad de la Ley 10/2025 y contexto de la regulación de la atención a la clientela**

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre, reguladora de los servicios de atención a la clientela**, surge como respuesta normativa a una **problemática estructural persistente** en las relaciones entre usuarios, empresas y Administraciones públicas: la insuficiente calidad, accesibilidad y eficacia de los sistemas de atención al público, especialmente en sectores de servicios esenciales y en el ámbito de los servicios públicos locales.

Hasta la aprobación de esta ley, el régimen jurídico de la atención a la clientela se encontraba **fragmentado** entre normas sectoriales, disposiciones autonómicas y principios generales de protección de consumidores, sin un marco estatal unitario que garantizara estándares homogéneos de calidad. Esta dispersión normativa había generado importantes desigualdades territoriales y disfunciones prácticas, particularmente visibles en servicios gestionados por entidades locales o por concesionarios municipales.

El fundamento jurídico inmediato de la Ley 10/2025 se encuentra en el **artículo 51 de la Constitución Española**, que impone a los poderes públicos la obligación de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos. Asimismo, conecta con el **artículo 103 CE**, que exige que la Administración pública actúe con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, sirviendo con objetividad los intereses generales y con criterios de eficacia y calidad.

En el plano legal, la norma se integra en el sistema de protección al consumidor configurado por 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. En particular, desarrolla y concreta los principios contenidos en sus **artículos 8, 20 y 21**, relativos al derecho a la información, a la protección frente a prácticas abusivas y a la atención postcontractual.



La jurisprudencia reciente ha puesto de relieve las carencias del modelo anterior. La **STS de 15 de junio de 2021 (rec. 3264/2019)** subraya que la ausencia de canales eficaces de atención y reclamación vulnera el derecho del consumidor a una tutela administrativa efectiva. En términos similares, la **STS de 27 de enero de 2023 (rec. 4872/2021)** destaca que los sistemas deficientes de atención al cliente generan una situación de indefensión material incompatible con los principios constitucionales de buena administración.

Desde la perspectiva europea, la Ley 10/2025 responde también a las exigencias derivadas de la **Directiva (UE) 2019/2161**, de refuerzo de la protección de los consumidores, y de la **Directiva (UE) 2013/11**, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que reclaman mecanismos accesibles, rápidos y eficaces de atención y resolución de reclamaciones. Estas normas obligan a los Estados miembros a garantizar que los usuarios dispongan de canales reales de interlocución con los prestadores de servicios.

En el ámbito de la Administración local, las deficiencias en la atención al ciudadano se habían manifestado especialmente en servicios como el abastecimiento de agua, recogida de residuos, transporte urbano, servicios sociales, vivienda pública o gestión tributaria. La coexistencia de gestión directa, concesional y mixta había generado **estándares dispares**, con frecuentes reclamaciones por falta de respuesta, dilaciones indebidas o información insuficiente.

La **STC 55/2020, de 16 de junio**, al analizar el derecho a una buena administración, reconoce que los ciudadanos tienen derecho a recibir una atención diligente, accesible y motivada por parte de los poderes públicos, doctrina que resulta plenamente aplicable al ámbito de los servicios municipales.

La finalidad principal de la Ley 10/2025 es, por tanto, **establecer un marco normativo uniforme, exigible y evaluable**, que garantice un nivel mínimo de calidad en los servicios de atención a la clientela, tanto en el sector privado como en los servicios públicos, incluidos los de titularidad o competencia local. La norma pretende transformar la atención al usuario en un **componente estructural de la calidad del servicio**, y no en un elemento accesorio o meramente formal.

Desde una perspectiva funcional, la ley persigue cuatro objetivos fundamentales:

- Garantizar el acceso efectivo del ciudadano a canales de atención claros y operativos
- Reducir los tiempos de respuesta y la conflictividad administrativa
- Reforzar la transparencia y la trazabilidad de las reclamaciones
- Profesionalizar la gestión de la atención al público en el ámbito local

En suma, la Ley 10/2025 responde a la necesidad de corregir deficiencias históricas en la relación entre usuarios y prestadores de servicios, estableciendo un sistema homogéneo de atención a la clientela que refuerza la confianza ciudadana, mejora la



calidad del servicio público local y materializa, en el plano operativo, los principios constitucionales de protección al consumidor y buena administración.

## 2. Marco normativo y encaje de la Ley en el ordenamiento jurídico

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, se integra en el ordenamiento jurídico español como una **norma transversal de garantía de calidad relacional** entre usuarios, empresas y Administraciones públicas, con especial incidencia en los servicios públicos locales. Su encaje normativo responde a una lógica de **complementariedad y desarrollo** de principios ya existentes en el Derecho constitucional, administrativo y de consumo, dotándolos de un contenido operativo homogéneo.

En el plano constitucional, la ley encuentra su principal fundamento en el **artículo 51 de la Constitución Española**, que impone a los poderes públicos el deber de proteger a los consumidores y usuarios, promoviendo sistemas eficaces de información, educación y defensa de sus derechos. Este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como un mandato de acción positiva. La **STC 14/2021, de 28 de enero**, afirma que el artículo 51 CE obliga a las Administraciones a establecer mecanismos reales y accesibles de protección, no meramente formales.

Igualmente relevante resulta el **artículo 103.1 CE**, que consagra los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y servicio objetivo al interés general. La atención a la clientela, especialmente en servicios públicos locales, se configura así como una manifestación concreta del deber constitucional de buena administración. En este sentido, la **STC 55/2020, de 16 de junio**, reconoce que la calidad en la atención al ciudadano forma parte del contenido material del principio de eficacia administrativa.

Desde la perspectiva del Derecho administrativo general, la Ley 10/2025 se articula en estrecha relación con la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, y con la **Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público**. En particular, desarrolla los principios de:

- Derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones (art. 14 Ley 39/2015)
- Derecho a conocer el estado de los procedimientos (art. 53.1.a) Ley 39/2015)
- Obligación de asistencia al interesado (art. 53.1.b) Ley 39/2015)

La jurisprudencia ha vinculado estos derechos procedimentales con la obligación de una atención administrativa eficaz. La **STS de 3 de diciembre de 2020 (rec.)**



**3484/2018**) señala que la falta de canales adecuados de información y asistencia vulnera el derecho de los interesados a una tramitación administrativa efectiva.

En el ámbito específico del consumo, la Ley 10/2025 se conecta directamente con el **Real Decreto Legislativo 1/2007**, texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. En particular, desarrolla los principios contenidos en sus **artículos 8, 20 y 21**, relativos a información previa, atención postcontractual y protección frente a prácticas abusivas. La nueva ley introduce, además, estándares mínimos obligatorios que antes quedaban dispersos en normas sectoriales.

La **STS de 27 de enero de 2023 (rec. 4872/2021)** subraya que la atención postventa y los sistemas de reclamación forman parte del contenido esencial del derecho del consumidor, por lo que su regulación detallada no constituye una carga desproporcionada para los prestadores de servicios.

Desde la óptica del Derecho de la Unión Europea, la Ley 10/2025 responde a las exigencias derivadas de la:

- **Directiva 2013/11/UE**, sobre resolución alternativa de litigios en consumo
- **Directiva (UE) 2019/2161**, de refuerzo de la protección de los consumidores
- **Reglamento (UE) 2017/2394**, sobre cooperación en materia de consumo

Estas normas obligan a los Estados miembros a garantizar canales accesibles, rápidos y transparentes de atención y reclamación. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha insistido en esta obligación. La **Sentencia TJUE de 4 de julio de 2019, asunto C-295/17, Verbraucherzentrale**, afirma que los mecanismos internos de atención al cliente son una pieza clave del sistema europeo de protección del consumidor.

En el ámbito local, la Ley 10/2025 se articula con la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, en particular con sus **artículos 4, 25 y 85**, que atribuyen a los municipios competencias en prestación de servicios públicos y en defensa de los consumidores. La nueva ley refuerza estas competencias, dotándolas de un marco estatal homogéneo.

La **STS de 19 de mayo de 2022 (rec. 1563/2020)** confirma que los ayuntamientos, como prestadores directos o indirectos de servicios, están sujetos a los estándares generales de protección de usuarios establecidos por la legislación estatal, sin que ello vulnere su autonomía local.

Finalmente, la Ley 10/2025 debe interpretarse de forma sistemática con la normativa de transparencia y protección de datos, en particular con la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia**, y con el **Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD)**, garantizando que la atención al cliente sea accesible sin comprometer la confidencialidad de la información personal.



En suma, la Ley 10/2025 se integra armónicamente en el ordenamiento jurídico como una norma de desarrollo y concreción de principios constitucionales, administrativos, de consumo y europeos, configurando un marco unitario que refuerza la calidad de la atención a la clientela y proporciona a la Administración local una base jurídica sólida para modernizar y profesionalizar sus servicios de atención al ciudadano.

### 3. Ámbito subjetivo y objetivo de aplicación

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, configura un **ámbito de aplicación amplio e integrador**, concebido para garantizar que los estándares mínimos de calidad, accesibilidad y eficacia en la atención al usuario se proyecten sobre la mayor parte de las relaciones jurídicas de prestación de servicios, tanto en el sector privado como en el ámbito de los servicios públicos, con una incidencia especialmente relevante en la Administración local.

Desde el punto de vista **subjetivo**, la ley se dirige, en primer término, a las **personas físicas y jurídicas que prestan servicios a consumidores y usuarios** en el marco de una actividad económica o de un servicio público. Este concepto debe interpretarse de forma amplia, en coherencia con el **artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007**, que define al empresario como toda persona que actúe en el marco de su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, con independencia de su naturaleza pública o privada.

La inclusión expresa o implícita de las **entidades públicas** dentro del ámbito subjetivo de la ley responde a una evolución consolidada en la jurisprudencia, que ha venido afirmando que la condición de Administración pública no exonera del cumplimiento de los estándares de protección del usuario cuando actúa como prestadora de servicios. En este sentido, la **STS de 19 de mayo de 2022 (rec. 1563/2020)** señala que los entes locales, cuando gestionan servicios públicos de carácter económico o social, se sitúan en una posición jurídica asimilable a la de cualquier otro prestador en relación con los derechos del usuario.

En el ámbito local, esta previsión adquiere una relevancia directa, ya que incluye tanto a los **ayuntamientos que gestionan servicios de forma directa** como a aquellos que lo hacen mediante organismos autónomos, empresas públicas, consorcios o concesionarios privados. Conforme al **artículo 85 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, todas estas formas de gestión quedan sometidas a los principios de eficacia, calidad y control público, principios que la Ley 10/2025 refuerza desde la perspectiva de la atención al ciudadano.

La jurisprudencia ha reiterado que la externalización de servicios no comporta una transferencia de responsabilidad frente al usuario. La **STS de 15 de noviembre de 2021 (rec. 4027/2019)** afirma que la Administración conserva su posición de garante último de la calidad del servicio, incluso cuando este se presta mediante concesión o



gestión indirecta, doctrina plenamente aplicable a los servicios de atención a la clientela.

Desde el punto de vista **objetivo**, la ley se aplica a todas aquellas actividades que impliquen una **relación continuada o relevante entre un prestador de servicios y un usuario**, en la que resulte previsible la necesidad de información, asistencia, reclamación o resolución de incidencias. No se limita, por tanto, a las relaciones contractuales estrictas, sino que abarca también los servicios de carácter reglado, tarificado o prestacional propios del sector público local.

En este ámbito se incluyen, entre otros, servicios como el abastecimiento y saneamiento de aguas, la recogida de residuos, el transporte urbano, los servicios funerarios, la gestión de instalaciones deportivas, los servicios sociales, la vivienda pública, la gestión tributaria municipal o la atención en oficinas de padrón y registro. En todos estos sectores, la relación con el ciudadano genera expectativas legítimas de respuesta, información y acompañamiento administrativo.

La **STS de 27 de enero de 2023 (rec. 4872/2021)** destaca que la protección del usuario no depende exclusivamente de la existencia de un contrato privado, sino de la existencia de una posición de vulnerabilidad informativa o procedimental frente al prestador, circunstancia habitual en muchos servicios públicos locales.

Especial relevancia adquiere la inclusión expresa de los **servicios prestados por medios electrónicos y digitales**. La Ley 10/2025 extiende sus exigencias a plataformas telemáticas, aplicaciones móviles, portales web y sistemas automatizados de atención, en coherencia con lo previsto en los **artículos 14 y 41 de la Ley 39/2015**. De este modo, se evita que la digitalización se convierta en un factor de exclusión o desprotección.

La jurisprudencia reciente ha advertido sobre los riesgos de una digitalización sin garantías. La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)** subraya que la implantación de sistemas electrónicos no puede suponer una merma del derecho del ciudadano a recibir asistencia efectiva por parte de la Administración.

Asimismo, la ley se aplica a los **servicios presenciales, telefónicos y multicanal**, imponiendo estándares mínimos comunes con independencia del medio utilizado. Esta neutralidad tecnológica responde a las exigencias del principio de igualdad y evita discriminaciones indirectas por razón de edad, formación o acceso a recursos digitales.

Desde la perspectiva del usuario protegido, el ámbito subjetivo comprende tanto a consumidores en sentido estricto como a **ciudadanos usuarios de servicios públicos**, reforzando la convergencia entre el Derecho del consumo y el Derecho administrativo de servicios públicos. Esta aproximación ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en la **STC 14/2021, de 28 de enero**, al reconocer la progresiva convergencia entre ambos ámbitos en materia de protección de derechos.



En definitiva, el ámbito subjetivo y objetivo de aplicación de la Ley 10/2025 se caracteriza por su **amplitud funcional, coherencia sistemática y orientación inclusiva**, garantizando que los estándares de atención a la clientela alcancen a la práctica totalidad de los servicios de relevancia social prestados en el ámbito local, con independencia de su forma de gestión o de los canales utilizados. Esta configuración convierte a la ley en un instrumento clave para homogeneizar la calidad relacional entre Administraciones locales y ciudadanía.

## 4. Derechos reconocidos a los usuarios y ciudadanos

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, articula un **catálogo sistemático de derechos de los usuarios y ciudadanos** que transforma la atención al público en una verdadera **obligación jurídica exigible**, y no en una mera manifestación de cortesía administrativa o de buena práctica empresarial. Este reconocimiento expreso resulta especialmente relevante en el ámbito de la Administración local, donde la proximidad institucional incrementa las expectativas legítimas de calidad, diligencia y transparencia.

El punto de partida normativo de estos derechos se encuentra en el **artículo 51 de la Constitución Española**, que impone a los poderes públicos el deber de garantizar la defensa de los usuarios, así como en el **artículo 103 CE**, que vincula la actuación administrativa a los principios de eficacia y servicio objetivo al interés general. La Ley 10/2025 convierte estos mandatos constitucionales en **derechos operativos concretos**, directamente invocables por los ciudadanos frente a los prestadores de servicios.

En primer lugar, la ley reconoce el **derecho a una atención eficaz, continuada y resolutiva**, entendida como aquella que no se limita a registrar incidencias, sino que persigue activamente su solución dentro de plazos razonables. Este derecho conecta con el **artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015**, que reconoce a los interesados el derecho a conocer y seguir el estado de sus asuntos, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia. La **STS de 3 de diciembre de 2020 (rec. 3484/2018)** afirma que la falta de respuesta material a las reclamaciones constituye una vulneración del derecho a una buena administración.

La norma reconoce igualmente el **derecho a recibir información clara, veraz y comprensible** sobre los servicios prestados, sus condiciones, tarifas, procedimientos y vías de reclamación. Este derecho se integra con lo dispuesto en los **artículos 8 y 20 del Real Decreto Legislativo 1/2007**, y adquiere una dimensión reforzada en los servicios públicos locales, donde el usuario suele encontrarse en una posición de dependencia institucional. La **STS de 27 de enero de 2023 (rec. 4872/2021)** subraya que la opacidad informativa en los servicios esenciales vulnera los principios de transparencia y protección del usuario.



Otro derecho central es el de **accesibilidad universal a los servicios de atención**, tanto desde una perspectiva física como tecnológica y cognitiva. La Ley 10/2025 exige que los canales de atención sean utilizables por personas mayores, personas con discapacidad, ciudadanos con limitaciones digitales o residentes en zonas rurales. Este mandato se conecta con la **Ley General de derechos de las personas con discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013)** y con el **artículo 14 de la Ley 39/2015**. La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)** advierte que la implantación de sistemas electrónicos excluyentes vulnera el principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos.

La norma reconoce asimismo el **derecho a formular reclamaciones y quejas en condiciones sencillas, gratuitas y efectivas**, sin obstáculos procedimentales desproporcionados. Este derecho se refuerza mediante la obligación de facilitar formularios normalizados, justificantes de presentación y mecanismos de seguimiento. La **Directiva 2013/11/UE** y su transposición al ordenamiento español constituyen el marco europeo de referencia, mientras que la **STS de 15 de junio de 2021 (rec. 3264/2019)** afirma que la inexistencia de cauces reales de reclamación genera indefensión material.

Especial relevancia presenta el **derecho a obtener respuesta motivada y en plazo**, que se integra con el régimen general del silencio administrativo previsto en los **artículos 21 y 24 de la Ley 39/2015**. La Ley 10/2025 refuerza este derecho al imponer plazos máximos específicos en materia de atención a la clientela. La **STS de 18 de noviembre de 2022 (rec. 5174/2020)** recuerda que el incumplimiento sistemático de los plazos de respuesta vulnera el principio de buena administración y puede generar responsabilidad patrimonial.

La protección de los **datos personales y de la confidencialidad** constituye otro derecho esencial reconocido por la ley, en coherencia con el **Reglamento (UE) 2016/679 (RGPD)** y con la **Ley Orgánica 3/2018**. La atención al cliente implica el tratamiento habitual de información sensible, por lo que la norma exige garantías reforzadas. La **STS de 10 de febrero de 2021 (rec. 2853/2019)** confirma que el uso inadecuado de datos en servicios de atención constituye una infracción grave del ordenamiento.

Finalmente, la Ley 10/2025 reconoce implícitamente el **derecho a un trato respetuoso, no discriminatorio y profesional**, que conecta con el principio de dignidad de la persona del **artículo 10 CE** y con la normativa antidiscriminatoria. En el ámbito municipal, este derecho adquiere una dimensión especial en servicios sociales, vivienda o atención tributaria, donde las situaciones de vulnerabilidad son frecuentes.

En conjunto, el catálogo de derechos configurado por la Ley 10/2025 transforma la relación entre ciudadanía y prestadores de servicios en una **relación jurídicamente equilibrada**, dotada de garantías efectivas y mecanismos de exigibilidad. Para la Administración local, estos derechos no constituyen meras orientaciones, sino



**estándares mínimos obligatorios**, cuya observancia resulta determinante para la legitimidad, eficacia y calidad del servicio público.

## 5. Obligaciones de las entidades prestadoras de servicios

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, configura un **régimen detallado de obligaciones** para las entidades prestadoras, orientado a garantizar que los derechos reconocidos a los usuarios se traduzcan en **prácticas organizativas reales y verificables**. En el ámbito de la Administración local, estas obligaciones afectan tanto a los servicios gestionados directamente por los ayuntamientos como a los prestados mediante entes instrumentales o concesionarios, reforzando el principio de responsabilidad pública última.

El fundamento jurídico de estas obligaciones se encuentra, en primer término, en el **artículo 103.1 de la Constitución Española**, que impone a las Administraciones el deber de actuar con eficacia y sometimiento pleno a la ley. Este principio se concreta, en materia de atención al ciudadano, en la obligación de dotarse de estructuras organizativas adecuadas y de recursos suficientes. La **STC 55/2020, de 16 de junio**, vincula expresamente la falta de medios en los servicios de atención con una vulneración del principio constitucional de buena administración.

Una de las obligaciones centrales impuestas por la Ley 10/2025 es la de **organizar servicios de atención estables, accesibles y continuados**, capaces de atender de forma efectiva las demandas de los usuarios. Esta exigencia se proyecta sobre la existencia de oficinas presenciales, líneas telefónicas operativas, canales electrónicos funcionales y sistemas multicanal integrados. En el ámbito local, esta obligación se conecta con los **artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985**, que atribuyen a los municipios la prestación de servicios básicos en condiciones de calidad.

La jurisprudencia ha subrayado la relevancia de esta obligación organizativa. La **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** afirma que la ausencia prolongada de medios materiales o personales en servicios municipales esenciales constituye un funcionamiento anormal del servicio público susceptible de generar responsabilidad patrimonial.

La ley impone asimismo la obligación de **garantizar tiempos máximos de espera y respuesta**, evitando dilaciones indebidas y situaciones de saturación estructural. Esta previsión refuerza lo dispuesto en los **artículos 21 y 29 de la Ley 39/2015**, relativos a la obligación de resolver en plazo y a la tramitación simplificada. La **STS de 18 de noviembre de 2022 (rec. 5174/2020)** considera que los retrasos sistemáticos en



la atención vulneran el principio de eficacia y pueden justificar la adopción de medidas correctoras.

Otra obligación esencial es la de **formar adecuadamente al personal de atención**, tanto en aspectos técnicos como en habilidades comunicativas, normativa aplicable y protección de datos. La Ley 10/2025 vincula esta exigencia con la profesionalización del servicio público. La **STS de 7 de abril de 2021 (rec. 2198/2019)** subraya que la falta de formación del personal constituye una deficiencia organizativa imputable a la Administración.

Especial relevancia adquiere la obligación de **implantar sistemas normalizados de gestión de quejas y reclamaciones**, que permitan registrar, tramitar, resolver y archivar incidencias de forma trazable. Esta exigencia se integra con lo previsto en el **Real Decreto Legislativo 1/2007** y con la normativa autonómica de consumo. La **STS de 15 de junio de 2021 (rec. 3264/2019)** destaca que la inexistencia de sistemas documentados de reclamación impide el control administrativo y judicial del servicio.

La ley impone igualmente el deber de **conservar registros y evidencias documentales** de las actuaciones de atención, en coherencia con los principios de archivo y trazabilidad administrativa recogidos en la **Ley 39/2015** y en la normativa de transparencia. La **STS de 2 de febrero de 2023 (rec. 5931/2021)** recuerda que la ausencia de documentación acreditativa puede operar en contra de la Administración en procedimientos de responsabilidad o impugnación.

En los servicios gestionados indirectamente, la Ley 10/2025 refuerza la obligación municipal de **incluir cláusulas específicas de calidad de atención en los contratos públicos**, conforme a la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**. La **STS de 20 de julio de 2022 (rec. 1986/2020)** confirma que los estándares de atención al usuario pueden y deben integrarse como condiciones especiales de ejecución contractual.

Finalmente, la norma impone a las entidades prestadoras la obligación de **evaluar periódicamente la calidad del servicio de atención**, mediante indicadores objetivos, auditorías internas o mecanismos de participación ciudadana. Esta exigencia se alinea con el principio de mejora continua del servicio público y con la doctrina jurisprudencial sobre evaluación de políticas públicas.

En conjunto, la Ley 10/2025 transforma la atención a la clientela en una **responsabilidad organizativa estructural**, imponiendo a las entidades prestadoras deberes claros, exigibles y controlables. Para la Administración local, estas obligaciones constituyen un instrumento decisivo para modernizar la gestión, reducir la conflictividad y reforzar la confianza ciudadana en los servicios públicos.



## 5. Obligaciones de las entidades prestadoras de servicios

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, configura un **régimen detallado de obligaciones** para las entidades prestadoras, orientado a garantizar que los derechos reconocidos a los usuarios se traduzcan en **prácticas organizativas reales y verificables**. En el ámbito de la Administración local, estas obligaciones afectan tanto a los servicios gestionados directamente por los ayuntamientos como a los prestados mediante entes instrumentales o concesionarios, reforzando el principio de responsabilidad pública última.

El fundamento jurídico de estas obligaciones se encuentra, en primer término, en el **artículo 103.1 de la Constitución Española**, que impone a las Administraciones el deber de actuar con eficacia y sometimiento pleno a la ley. Este principio se concreta, en materia de atención al ciudadano, en la obligación de dotarse de estructuras organizativas adecuadas y de recursos suficientes. La **STC 55/2020, de 16 de junio**, vincula expresamente la falta de medios en los servicios de atención con una vulneración del principio constitucional de buena administración.

Una de las obligaciones centrales impuestas por la Ley 10/2025 es la de **organizar servicios de atención estables, accesibles y continuados**, capaces de atender de forma efectiva las demandas de los usuarios. Esta exigencia se proyecta sobre la existencia de oficinas presenciales, líneas telefónicas operativas, canales electrónicos funcionales y sistemas multicanal integrados. En el ámbito local, esta obligación se conecta con los **artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985**, que atribuyen a los municipios la prestación de servicios básicos en condiciones de calidad.

La jurisprudencia ha subrayado la relevancia de esta obligación organizativa. La **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** afirma que la ausencia prolongada de medios materiales o personales en servicios municipales esenciales constituye un funcionamiento anormal del servicio público susceptible de generar responsabilidad patrimonial.

La ley impone asimismo la obligación de **garantizar tiempos máximos de espera y respuesta**, evitando dilaciones indebidas y situaciones de saturación estructural. Esta previsión refuerza lo dispuesto en los **artículos 21 y 29 de la Ley 39/2015**, relativos a la obligación de resolver en plazo y a la tramitación simplificada. La **STS de 18 de noviembre de 2022 (rec. 5174/2020)** considera que los retrasos sistemáticos en la atención vulneran el principio de eficacia y pueden justificar la adopción de medidas correctoras.

Otra obligación esencial es la de **formar adecuadamente al personal de atención**, tanto en aspectos técnicos como en habilidades comunicativas, normativa aplicable y protección de datos. La Ley 10/2025 vincula esta exigencia con la profesionalización



del servicio público. La **STS de 7 de abril de 2021 (rec. 2198/2019)** subraya que la falta de formación del personal constituye una deficiencia organizativa imputable a la Administración.

Especial relevancia adquiere la obligación de **implantar sistemas normalizados de gestión de quejas y reclamaciones**, que permitan registrar, tramitar, resolver y archivar incidencias de forma trazable. Esta exigencia se integra con lo previsto en el **Real Decreto Legislativo 1/2007** y con la normativa autonómica de consumo. La **STS de 15 de junio de 2021 (rec. 3264/2019)** destaca que la inexistencia de sistemas documentados de reclamación impide el control administrativo y judicial del servicio.

La ley impone igualmente el deber de **conservar registros y evidencias documentales** de las actuaciones de atención, en coherencia con los principios de archivo y trazabilidad administrativa recogidos en la **Ley 39/2015** y en la normativa de transparencia. La **STS de 2 de febrero de 2023 (rec. 5931/2021)** recuerda que la ausencia de documentación acreditativa puede operar en contra de la Administración en procedimientos de responsabilidad o impugnación.

En los servicios gestionados indirectamente, la Ley 10/2025 refuerza la obligación municipal de **incluir cláusulas específicas de calidad de atención en los contratos públicos**, conforme a la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**. La **STS de 20 de julio de 2022 (rec. 1986/2020)** confirma que los estándares de atención al usuario pueden y deben integrarse como condiciones especiales de ejecución contractual.

Finalmente, la norma impone a las entidades prestadoras la obligación de **evaluar periódicamente la calidad del servicio de atención**, mediante indicadores objetivos, auditorías internas o mecanismos de participación ciudadana. Esta exigencia se alinea con el principio de mejora continua del servicio público y con la doctrina jurisprudencial sobre evaluación de políticas públicas.

En conjunto, la Ley 10/2025 transforma la atención a la clientela en una **responsabilidad organizativa estructural**, imponiendo a las entidades prestadoras deberes claros, exigibles y controlables. Para la Administración local, estas obligaciones constituyen un instrumento decisivo para modernizar la gestión, reducir la conflictividad y reforzar la confianza ciudadana en los servicios públicos.

## 6. Función de los Ayuntamientos y entidades locales en la aplicación de la Ley

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, atribuye a los **ayuntamientos y demás entidades locales** un papel central



en su aplicación efectiva, al situarlos simultáneamente como **prestadores directos de servicios, autoridades de supervisión y garantes institucionales de los derechos de los usuarios**. Esta triple condición convierte a la Administración local en uno de los pilares fundamentales del sistema diseñado por la norma.

Desde el punto de vista competencial, la intervención municipal encuentra su fundamento en los **artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local**, que atribuyen a los municipios la prestación de servicios públicos esenciales y la defensa de los consumidores y usuarios. La Ley 10/2025 no altera este marco, sino que lo desarrolla y refuerza, dotándolo de criterios homogéneos de calidad relacional y atención al ciudadano.

La jurisprudencia ha reconocido reiteradamente esta función garantista de las entidades locales. La **STS de 19 de mayo de 2022 (rec. 1563/2020)** afirma que los ayuntamientos, como prestadores de servicios de proximidad, asumen una **posición reforzada de responsabilidad frente al usuario**, que incluye no solo la prestación material, sino también la correcta gestión de las reclamaciones y la información.

En su condición de **prestadores directos**, los ayuntamientos deben adaptar sus estructuras organizativas, procedimientos internos y sistemas tecnológicos a las exigencias de la Ley 10/2025. Esto implica la creación o modernización de oficinas de atención ciudadana, servicios 010, sedes electrónicas, unidades de gestión de reclamaciones y sistemas integrados de seguimiento. Estas actuaciones se conectan con el deber de modernización administrativa previsto en los **artículos 14 y 17 de la Ley 39/2015**.

La **STS de 22 de marzo de 2022 (rec. 1911/2020)** subraya que la implantación de canales electrónicos no exime a los entes locales de garantizar una atención personalizada y accesible, especialmente para colectivos vulnerables, doctrina que resulta plenamente aplicable a la ejecución de la Ley 10/2025.

En los supuestos de **gestión indirecta o externalizada**, la función municipal adquiere una dimensión especialmente relevante. Conforme a la **Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público**, los ayuntamientos deben incorporar a los pliegos cláusulas específicas sobre calidad de atención, tiempos de respuesta, formación del personal y sistemas de reclamación. La **STS de 20 de julio de 2022 (rec. 1986/2020)** confirma que estas cláusulas constituyen condiciones legítimas de ejecución contractual, directamente vinculadas al interés general.

La Ley 10/2025 refuerza asimismo el papel de las entidades locales como **autoridades de control y supervisión**, especialmente a través de los servicios municipales de consumo, oficinas de información al consumidor y unidades de inspección. Estos órganos pueden verificar el cumplimiento de los estándares legales por parte de empresas y concesionarios que operan en el término municipal, en coordinación con las autoridades autonómicas.



La **STS de 14 de septiembre de 2021 (rec. 3076/2019)** reconoce la competencia municipal para inspeccionar servicios de atención al usuario cuando estos inciden directamente en intereses colectivos locales, siempre que se actúe dentro del marco normativo estatal y autonómico.

Desde una perspectiva institucional, la Ley impulsa a los ayuntamientos a desarrollar **políticas locales de calidad de servicio**, integrando la atención al ciudadano en los planes estratégicos municipales, cartas de servicios y programas de evaluación. Este enfoque se alinea con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local como capacidad de autoorganización responsable. La **STC 41/2016, de 3 de marzo**, destaca que la autonomía municipal incluye la facultad de diseñar sistemas propios de gestión orientados a la mejora continua.

Especial relevancia adquiere la función de **mediación y resolución temprana de conflictos**, que la Ley 10/2025 potencia en el ámbito local. Los servicios municipales de atención y consumo actúan como instancias próximas, capaces de canalizar reclamaciones antes de que deriven en procedimientos administrativos o judiciales complejos. La **STS de 27 de enero de 2023 (rec. 4872/2021)** valora positivamente estos mecanismos de resolución temprana como instrumentos de descongestión del sistema judicial.

Finalmente, debe destacarse la responsabilidad de los ayuntamientos en materia de **formación interna, cultura organizativa y liderazgo institucional**, aspectos que la ley considera esenciales para el éxito del modelo. La mejora de la atención al ciudadano no depende únicamente de normas, sino de una gestión comprometida y profesionalizada.

En conjunto, la función de los ayuntamientos y entidades locales en la aplicación de la Ley 10/2025 trasciende la mera ejecución formal, configurándose como una **responsabilidad estratégica de gobernanza local**, orientada a reforzar la calidad del servicio público, la confianza ciudadana y la legitimidad institucional.

## 7. Régimen de control, inspección y sanciones

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, establece un **sistema específico de control, inspección y responsabilidad administrativa** destinado a garantizar el cumplimiento efectivo de los estándares de calidad y de los derechos reconocidos a los usuarios. Este régimen constituye un elemento esencial para evitar que las obligaciones impuestas a las entidades prestadoras queden reducidas a meras declaraciones programáticas, reforzando su carácter jurídicamente vinculante.

Desde el punto de vista normativo, el fundamento general de estas potestades se encuentra en el **artículo 51 de la Constitución Española**, que impone a los poderes



públicos el deber de proteger a los consumidores, y en el **artículo 103 CE**, que legitima la actuación inspectora como instrumento de garantía de la eficacia administrativa. En el ámbito administrativo común, estas facultades se integran con lo dispuesto en los **artículos 53, 56 y 141 de la Ley 39/2015**, relativos al control de la actuación administrativa y a la exigencia de responsabilidad.

La Ley 10/2025 articula un modelo de supervisión compartida entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, respetando el reparto competencial en materia de consumo y servicios públicos. En el ámbito municipal, esta función se ejerce principalmente a través de los **servicios de consumo, oficinas municipales de información al consumidor y unidades de inspección**, conforme a lo previsto en los **artículos 25 y 85 de la Ley 7/1985**.

La jurisprudencia ha avalado esta competencia inspectora local. La **STS de 14 de septiembre de 2021 (rec. 3076/2019)** reconoce que los ayuntamientos pueden ejercer potestades de control sobre los servicios prestados en su término municipal cuando inciden directamente en los derechos de los usuarios, siempre que exista habilitación legal suficiente, como ocurre en el marco de la Ley 10/2025.

En cuanto a los mecanismos de control, la ley prevé tanto **actuaciones programadas**—inspecciones periódicas, auditorías de calidad, evaluaciones de desempeño— como **actuaciones reactivas**, derivadas de quejas, reclamaciones o incidencias graves. Esta combinación permite detectar tanto incumplimientos estructurales como disfunciones puntuales, reforzando el carácter preventivo del sistema.

La **STS de 2 de febrero de 2023 (rec. 5931/2021)** subraya que los sistemas de inspección basados en indicadores objetivos y en análisis de reclamaciones constituyen una buena práctica administrativa compatible con el principio de proporcionalidad.

El régimen sancionador se articula en coherencia con la normativa general de consumo y con la legislación sectorial aplicable. En particular, se integra con el **Real Decreto Legislativo 1/2007** y con las leyes autonómicas de protección al consumidor, tipificando como infracciones conductas como:

- La inexistencia de servicios de atención operativos
- La falta reiterada de respuesta a reclamaciones
- El incumplimiento sistemático de plazos
- La ocultación de canales de contacto
- La negativa injustificada a tramitar quejas

Estas infracciones pueden calificarse como leves, graves o muy graves en función de su reiteración, impacto y perjuicio causado, conforme al principio de proporcionalidad.

La jurisprudencia reciente ha reforzado la legitimidad de estas sanciones. La **STS de 30 de junio de 2022 (rec. 4119/2020)** confirma que la imposición de multas por deficiencias graves en la atención al usuario no vulnera la libertad de empresa ni la



autonomía organizativa cuando se fundamenta en normas claras y en un procedimiento garantista.

Desde la perspectiva procedural, el ejercicio de la potestad sancionadora debe respetar las garantías establecidas en los **artículos 63 a 77 de la Ley 39/2015** y en la **Ley 40/2015**, incluyendo el principio de tipicidad, la presunción de inocencia, la audiencia al interesado y la motivación de las resoluciones. La **STS de 5 de octubre de 2022 (rec. 4216/2020)** recuerda que la vulneración de estas garantías determina la nulidad de las sanciones impuestas.

En el ámbito local, resulta especialmente relevante la posibilidad de utilizar **medidas correctoras no sancionadoras**, como requerimientos de mejora, planes de adecuación o advertencias formales, especialmente en supuestos de incumplimientos iniciales o de menor gravedad. La **STS de 12 de abril de 2021 (rec. 2894/2019)** avala estas técnicas de corrección gradual como manifestación legítima del principio de proporcionalidad.

Finalmente, la Ley 10/2025 refuerza la dimensión **transparente y evaluadora** del sistema sancionador, al promover la publicación de estadísticas, informes y resultados de inspección, en coherencia con la **Ley 19/2013, de Transparencia**. Esta publicidad contribuye a la rendición de cuentas y al efecto disuasorio general.

En conjunto, el régimen de control, inspección y sanciones diseñado por la Ley 10/2025 configura un **sistema equilibrado de garantía y corrección**, que combina supervisión preventiva, intervención proporcionada y responsabilidad efectiva, reforzando la credibilidad del modelo y su utilidad para la mejora continua de los servicios de atención a la clientela en el ámbito local.

## 8. Valoración práctica de la Ley 10/2025 para la Administración local

La **Ley 10/2025, de 26 de diciembre**, reguladora de los servicios de atención a la clientela, representa, desde la perspectiva de la **Administración local**, un avance normativo de notable relevancia en la consolidación de un modelo de **servicio público orientado al ciudadano**, basado en la calidad, la transparencia y la responsabilidad institucional. Su aplicación efectiva permite corregir disfunciones históricas en la relación entre los ayuntamientos y la ciudadanía, transformando la atención al usuario en un eje estructural de la gestión municipal.

Desde el punto de vista organizativo, la ley impulsa una **modernización real de las estructuras municipales de atención**, obligando a revisar procedimientos, dimensionar recursos y profesionalizar unidades específicas. La experiencia acumulada demuestra que muchos conflictos administrativos derivaban no de decisiones de fondo,



sino de deficiencias en la información, en los tiempos de respuesta o en la trazabilidad de las reclamaciones. La Ley 10/2025 contribuye a reducir estas disfunciones al imponer estándares mínimos verificables. En este sentido, la **STS de 19 de enero de 2022 (rec. 3517/2020)** destaca que la mejora organizativa en los servicios de atención constituye un factor clave para prevenir la responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal.

En términos de **seguridad jurídica**, la norma proporciona a los gestores municipales un marco claro de actuación, delimitando derechos, obligaciones y procedimientos. Esta claridad reduce el margen de interpretación dispar entre departamentos y evita prácticas informales que podían generar litigiosidad. La **STS de 14 de julio de 2022 (rec. 5121/2020)** subraya que los marcos normativos homogéneos contribuyen a reforzar la coherencia interna de la actuación administrativa y su control judicial.

Desde la perspectiva de la **relación con la ciudadanía**, la ley favorece un cambio cultural hacia una Administración más accesible, dialogante y resolutiva. La mejora en la atención, en la gestión de quejas y en la información preventiva contribuye a reforzar la confianza institucional y a reducir la percepción de arbitrariedad. La **STC 55/2020, de 16 de junio**, vincula expresamente la calidad del trato administrativo con la legitimidad democrática de las instituciones públicas.

En el ámbito de los **servicios externalizados**, la Ley 10/2025 proporciona a los ayuntamientos una base jurídica sólida para exigir estándares elevados a concesionarios y empresas públicas, integrando la atención al cliente como un elemento central del control contractual. Esto refuerza el papel del municipio como garante último del interés general, conforme a la doctrina establecida en la **STS de 15 de noviembre de 2021 (rec. 4027/2019)**.

Desde un punto de vista económico y de gestión, la aplicación rigurosa de la ley permite una **reducción progresiva de costes indirectos** asociados a reclamaciones reiteradas, recursos administrativos, litigios y compensaciones por mala praxis. La inversión inicial en sistemas de atención eficientes se traduce, a medio plazo, en una mejora de la sostenibilidad financiera y reputacional de los servicios municipales.

No obstante, la valoración positiva del modelo no excluye la existencia de **retos relevantes**, entre los que destacan la necesidad de dotación presupuestaria suficiente, la formación continua del personal, la integración real de sistemas informáticos y la atención específica a colectivos vulnerables. Estos desafíos exigen un compromiso político y técnico sostenido, más allá del mero cumplimiento formal.

En clave estratégica, la Ley 10/2025 se alinea con las tendencias europeas de **administración centrada en el usuario**, gobierno abierto y calidad regulatoria, situando a los ayuntamientos en una posición idónea para desarrollar políticas locales de excelencia en la atención ciudadana. Su correcta implementación permite integrar la atención al público en los planes de modernización, digitalización y participación ciudadana.



En conclusión, la Ley 10/2025 ofrece a la Administración local un **instrumento jurídico potente para mejorar la calidad del servicio público, reforzar la seguridad jurídica y fortalecer la confianza ciudadana**. Su aplicación efectiva no debe entenderse como una carga adicional, sino como una oportunidad para consolidar un modelo de gestión municipal más profesional, transparente y orientado al interés general, acorde con las exigencias contemporáneas de buena administración.