



CÀTEDRA JEAN MONNET “SERVEIS ECONÒMICS D'INTERÉS GENERAL EN EL MARC DE LA COHESIÓ SOCIAL I TERRITORIAL” (101047166 - SGEI-EU)

Directora de la Càtedra María Jesús García García.

Profesora Derecho Administrativo. Universidad de Valencia.

CONCLUSIONES SEMINARIOS INTERNACIONALES SOBRE CIUDADANÍA Y SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL EN EL MARCO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

- Los servicios económicos de interés general incluidos en la categoría de sectores regulados constituyen un aspecto clave para el fomento de la cohesión económica, social y territorial y son determinantes para un crecimiento económico basado en el desarrollo sostenible. El artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea configura el acceso de los ciudadanos a los servicios económicos de interés general como un derecho de los ciudadanos.
- Desde el punto de vista de la dimensión social del mercado único estos sectores regulados constituyen servicios básicos y se consideran instrumentos para reducir la pobreza y la desigualdad. El vigésimo y último principio del Pilar Europeo de los derechos sociales trata sobre el acceso a los servicios esenciales y establece el derecho a servicios esenciales de buena calidad dando una lista de aquellos servicios más importantes para la vida de las personas.
- Los poderes públicos deben garantizar el acceso de los ciudadanos a estos servicios. Al reconocer un acceso universal a los servicios esenciales se trata de lograr un nivel de convergencia y homogeneidad social que aproxime y garantice unas mínimas condiciones de vida entre los ciudadanos. Su prestación debe por tanto garantizar el acceso universal y un nivel de calidad a precios asequibles como garantía de aplicación efectiva de los principios de solidaridad, justicia social e igualdad de trato de los usuarios.
- Cuando los ciudadanos hacen uso de los servicios esenciales se transforman en usuarios de esos servicios. Muy frecuentemente, esto conlleva una relación contractual que requiere de la firma de un contrato de prestación de servicios que individualiza al ciudadano y lo sitúa en el ámbito de aplicación de la legislación de consumo. La función de los poderes públicos no es solo garantizar el acceso a la prestación de estos servicios, sino también la defensa de los intereses de los usuarios de estos servicios, aspecto que

ha sido tradicionalmente preterido en el tratamiento doctrinal de los servicios económicos de interés general.

- Los consumidores están en el corazón del mercado único en su calidad de actores clave para el crecimiento económico. Desde esta perspectiva, quedan sometidos y amparados por la legislación de consumo de ámbito comunitario. Desde hace años, la Unión Europea viene también promoviendo los derechos de los consumidores desde un punto de vista independiente del Derecho de la competencia.

- La protección de los consumidores es siempre importante por sus repercusiones en la económica y el mercado único, pero es especialmente importante en el ámbito de los sectores preferentes, por tratarse de servicios de primera necesidad: transporte, comunicaciones electrónicas y energía, donde la falta de protección a los usuarios puede conllevar su mayor vulnerabilidad al no poder minimizar el precio y maximizar la utilidad, con el consiguiente riesgo de exclusión social.

- En tanto que usuarios de servicios esenciales, o de interés general estamos hablando de consumidores cualificados que tienen un plus de protección que resulta de la aplicación

no solo de la legislación general en materia de consumo, sino también de la propia legislación específica o sectorial que regula cada uno de estos ámbitos.

- Si comparamos la regulación comunitaria en materia de protección de los consumidores con la que regula el Derecho de la competencia, observamos su desigual tratamiento. En el primer caso, se trata de una materia compartida, mientras que el Derecho de la competencia pertenece al ámbito de las competencias exclusivas de la Unión Europea. Sin embargo, se trata de las dos caras de una misma moneda al servicio de uno de los objetivos claves comunitarios: la consolidación de un mercado único. La diferencia no es baladí, puesto la protección de los consumidores queda referida fundamentalmente al empleo de directivas que han de ser desarrolladas por los estados, y que en muchos casos son de armonización mínima, de lo que resulta en ocasiones una regulación insuficiente, como es el caso de España, especialmente cuando hablamos de la implantación de mecanismos de resolución de conflictos.

- La legislación europea de protección de los consumidores ha tratado de abordar las necesidades específicas de los usuarios de servicios esenciales que, en determinadas situaciones, pueden requerir salvaguardias adicionales. La vulnerabilidad puede deberse a circunstancias sociales o a características particulares de consumidores individuales o grupos de consumidores. Sin embargo, en algunos sectores como los suministros, las directivas comunitarias son demasiado abiertas e inespecíficas, dejando un amplio margen de actuación a los estados, de forma que algunos de ellos, como España solo han abordado a fondo esta cuestión en el contexto de una crisis general que ha afectado a todos los usuarios. El bono social eléctrico y el bono término son buenos ejemplos de ellos, así como la necesidad de solicitar la excepción ibérica y el mecanismo de ajuste del precio de gas. Por su parte, las tarifas de último recurso en el caso del gas, y el precio de venta al pequeño consumidor contribuyen a la asequibilidad de los suministros, pero no van dirigidos específicamente al consumidor vulnerable.

- Al tratarse de contratos de prestación de servicio o suministro de tracto sucesivo o continuado se prohíben las cláusulas que establezcan plazos de duración excesiva, o limitaciones que excluyan y obstaculicen el derecho del consumidor y usuario a poner fin al contrato por aplicación de las reglas del libre mercado que potencian la competencia. Con todo, las trabas para el cambio de unas compañías a otras siguen siendo excesivas, sin que existan mecanismos garantistas de que la posible reclamación del usuario vaya a prosperar.

- El carácter cualificado que se reconoce a los usuarios de servicios básicos se aprecia también en el sistema articulado de reclamaciones y de resolución de conflictos. Al tratarse de servicios esenciales, es necesario que los litigios y las controversias se resuelvan con cierta celeridad, sin necesidad de acudir a la vía judicial, lenta, costosa e imprevisible. Es por eso que las normas europeas prevén en estos ámbitos mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la posibilidad de dirigirse a la Administración para reclamar aquellos derechos que se considere que se han lesionado por el prestador del servicio.

- La Directiva 2013/11/UE relativa a la resolución alternativa de litigios permite a los consumidores recurrir a este sistema tanto en relación a transacciones realizadas en línea, como de manera presencial, y tanto en el ámbito nacional como en el

transnacional. La Directiva aboga por la transformación digital potenciando las reclamaciones online y articulando la plataforma para la Resolución de litigios en línea.

- Con todo, la legislación española no ha agotado las posibilidades que ofrece la citada Directiva, ya que no ha optado por otorgar carácter vinculante a las decisiones emanadas de estas entidades, ni tampoco ha hecho uso de la posibilidad de establecer la intervención de estas entidades como obligatoria cuando así lo solicite el usuario. La propia Directiva pudiera haber optado por imponer a los estados estas soluciones, pero en su lugar ha optado por un nivel de armonización mínima que permite a los estados asegurar un mayor nivel de protección a los consumidores, introduciendo normas que vayan más allá de lo dispuesto en la misma, pero que también permite a los estados ceñirse a estas exigencias mínimas de protección, en mi opinión insuficientes dada la importancia de la materia por su conexión con la consecución de un mercado único.

- El hecho de que el estado y los poderes públicos sean garantes de la prestación de los servicios esenciales, hace que también quepa acudir a ellos cuando el afectado estime que se han visto vulnerados sus derechos como usuarios de servicios básicos y esenciales. En estos casos, la reclamación se sustancia ante un órgano administrativo y constituye la regla general en el caso de sectores en los que la legislación europea ha previsto la creación de autoridades nacionales de control, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los transportes, o las telecomunicaciones.

- No obstante, la normativa comunitaria no siempre atribuye carácter vinculante a las decisiones articuladas por los organismos de control a los que se les atribuye también la función de intervención en la resolución de controversias en materia de consumo. Así ocurre por ejemplo en el caso de la autoridad aérea AESA, lo que pone de manifiesto también la insuficiencia de los sistemas comunitarios de resolución de conflictos en materia de consumo.

- Por último, la legislación europea no garantiza la protección de los consumidores en el contexto mundial. La normativa europea no garantiza la seguridad de las importaciones ni la protección de los consumidores de la Unión contra las prácticas utilizadas por empresas establecidas fuera de la Unión Europea. Se echan en falta mecanismos de supervisión del mercado y una cooperación más estrecha con las autoridades pertinentes de los países socios de la Unión.

- A la vista de todas estas afirmaciones se evidencia la insuficiencia de las normas comunitarias y de las internas que las desarrollan y también la necesidad de avanzar en la defensa de los intereses de los usuarios y consumidores. Estos factores ponen en duda, cuando menos, si los ciudadanos se están beneficiando del proceso de liberalización. Un gran número de ciudadanos en la UE encuentra graves dificultades económicas para acceder a servicios esenciales, en particular, en los ámbitos de la vivienda, la energía, comunicaciones electrónicas, transporte, agua, atención sanitaria y servicios sociales. En el contexto de crisis, los usuarios, al verse empobrecidos, se ven obligados a tomar sus decisiones de compra o contratación de servicios en atención únicamente al precio, sin valorar otros criterios, y esta es una tendencia que se consolida al alza.