

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2024



129

SUMARIO

Javier Turienzo, Jesús F. Lampón y José A. Fraiz-Brea. Multinationales Extranjeras de Origen Español en México y su Relación con los Proveedores Locales

Elena Ruiz-Romero de la Cruz, Elena Cruz-Ruiz y Gorka Zamarreño-Aramendia. La actividad económica de Andalucía a través de los censos (1900-1960): Markets-Shares, participaciones regionales y cocientes de localización

Nuria Sánchez-Gey-Valenzuela, Gloria Jiménez-Marín y Ramón Reig-García. Treinta años de la producción audiovisual en la región andaluza. Un análisis desde la Estructura Política de la Comunicación

María Jesús García García. Del servicio público al mercado regulado: Los servicios de interés económico general (SEIG) como instrumento de transformación

Francisco Antonio García Márquez, María del Carmen Pérez González y Francisco Javier Maza Ávila. Public expenditure and business effort in sports and their relation to the territorial development: The case of spanish autonomous communities

Antonio José Ramírez Melgarejo. Trabajo, economía moral y crisis de reconocimiento en una comarca agroindustrial del sureste

Álvaro-Francisco Morote y Jorge Olcina. Diferentes percepciones del cambio climático en la región mediterránea en el profesorado en formación. Una aproximación desde las Ciencias Sociales

Manuel De Maya Matallana, Prudencio José Riquelme Perea y María López Martínez. Sostenibilidad socioeconómica de las Comunidades Autónomas Españolas mediante indicadores objetivos y subjetivos de calidad de vida

Carlos Gamero Burón, Eileen Alicia Castro Minaya. Estrés laboral y riqueza. Una visión internacional

María Jesús García García. Servicios económicos de interés general y ciudadanía: Garantías de los ciudadanos como usuarios de servicios esenciales

Servicios económicos de interés general y ciudadanía: Garantías de los ciudadanos como usuarios de servicios esenciales*

Economic services of general interest and citizenship: Guarantees of citizens as users of essential services

María Jesús García García**

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valencia

Recibido, Abril de 2022; Versión final aceptada, Junio de 2022

PALABRAS CLAVE: Servicios económicos de interés general, Consumidores y usuarios, Servicio público, Unión Europea, Ciudadanía europea.

KEY WORDS: Economic services of general interest, Consumers , Public service, European Union, European citizenship.

Clasificación JEL: K0

RESUMEN

Bajo el término Servicios Económicos de Interés General se incluyen sectores como las telecomunicaciones, la banca, los servicios postales, los suministros de agua, el gas, la electricidad, el transporte y cualquier otra actividad económica que sea declarada de interés general por los estados. Estas actividades responden a necesidades básicas y esenciales de la colectividad, por lo cual el suministro y el acceso a estos servicios tiene que quedar garantizado a los ciudadanos. En este marco la prestación de servicios funciona siguiendo el criterio de la rentabilidad económica y comercial y pone fin a los monopolios estatales, dando lugar a la figura de los consumidores y usuarios de servicios, dotados de derechos e instrumentos de protección específicos. Con todo, se trata de actividades que continúan siendo de interés general, con lo que su prestación tiene que quedar garantizada a los ciudadanos en términos de calidad, regularidad, universalidad y precio asequible. En este contexto, la Unión Europea ha pretendido compatibilizar la liberalización económica de estas actividades, con el interés público subyacente y

* El presente trabajo se desarrolla en el marco del Módulo Jean Monnet Citizens' integration into EU democracy (101047164- CitEUdem) ha sido financiada por el programa Erasmus + de la Unión Europea en su convocatoria 2021.

** Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de la autora y no representan necesariamente la posición oficial de la Unión Europea.

los intereses y derechos de los usuarios de estos servicios esenciales. A tal efecto, las normas comunitarias han desarrollado unas técnicas e instrumentos dirigidos a cumplir estas exigencias y a garantizar a los ciudadanos el acceso a unas prestaciones básicas y los usuarios la protección de sus derechos e intereses legítimos, cuestiones que son objeto de análisis en el presente artículo.

ABSTRACT

The term Economic Services of General Interest includes sectors such as telecommunications, banking, postal services, water supplies, gas, electricity, transport and any other economic activities that are declared of general interest by the states.

Activities classified as Economic Services of General Interest have a double dimension. On the one hand, they are economic services, that is, they have a monetary component, which is contained in a provision in exchange for a price, or what is the same, the service is provided in exchange for an economic remuneration. This means that they are liberalized activities, that is, that they must be opened to free competition, so that any economic operator can enter the market and make use of his right to the freedom to provide services, without any restrictions or limitations other than those imposed by competition law.

On the other hand, they are of general interest, which means that they satisfy basic and essential needs of the community. They help people to lead a dignified life and ensure that everyone can access essential goods and services. As we will see, they guarantee justice, cohesion and social integration and help to ensure that all citizens of the Union are treated equally. They constitute a key aspect for the promotion of economic, social and territorial cohesion and are determinants for economic growth based on sustainable development. Therefore, European Law establishes a series of guarantees for their provision. In this way, these activities carry a label that makes them special because of their essential and basic character for the community. Therefore, its provision must be ensured, but not only its provision, but its provision according to a series of parameters such as universality, quality, regularity and price, which must be affordable for everyone.

As these activities respond to basic and essential needs of the community, the supply and access to these services must be guaranteed to citizens. According to Spanish Law, access to these benefits was guaranteed through the public service formula, so that the responsibility for their provision was entrusted to the Administration. However, European Union legislation imposes the liberalization of some of these activities, so that they are open to the free market and competition. In this framework, the provision of services operates according to the criterion of economic and commercial profitability and puts an end to state monopolies, giving rise to the figure of consumers and users of services, endowed with specific rights and instruments of protection. However, these are activities that continue to be of general interest, so their provision must be guaranteed to citizens in terms of quality, regularity, universality and affordable price. In this context, the European Union has sought to reconcile the economic liberalization of these activities, with the underlying public

interest and the interests and rights of the users of these essential services. To this end, European Union standards have developed techniques and instruments aimed at meeting these requirements and guaranteeing citizens access to basic services and protection of their rights and legitimate interests, issues that are the subject of analysis in this article.

The link between services of general interest and the need to protect the rights of consumers of these services is highlighted in Article 1 of Protocol No. 26 on services of general interest. When people resort to essential services, they become users of those services. Very often, this entails a contractual relationship that requires the signing of a contract for the provision of services that individualizes the citizen and places them within the scope of application of consumer legislation.

Consumers are at the heart of the single market as key players for economic growth. From this perspective, they are subject to and protected by consumer legislation, which is strongly influenced by European Union regulations. Consumer protection is, since the Treaty of Rome, a main area on which the European Union has an important regulatory *acquis*. However, the defense of consumers and users was not initially articulated as a list of rights, but their protection was articulated through competition law, because, it was understood, the defense of competition is the defense of the consumer. The regulation to deal with market failures and unfair behaviors has the effect of improving real competition and avoiding asymmetries contrary to the interests of the consumer and, therefore, to the efficiency of the markets.

However, for years, the European Union has been promoting consumer rights from a point of view independent of competition law. In this sense, it is worth mentioning the Directive 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of November 27, 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council, as far as it concerns the improvement of the implementation and the modernisation of the Union's consumer protection rules.

All these directives, and some others that regulate consumer rights, aim at the harmonization of consumer rules in order to provide legal certainty to users, as a necessary requirement for the functioning of the internal market, the consolidation of which is certainly subject to the behavior of its consumers.

In regard to the legal protection of consumers, both in national systems and in European Law, it is not enough to recognize rights in favor of consumers, but it is essential to establish appropriate channels so that they can assert the recognized rights in case they are violated.

The qualified character that is recognized to the users of basic services is also appreciated in the articulated system of conflict resolution. As these are essential services, it is necessary that disputes and controversies are resolved with a certain speed, without the need to resort to the slow, expensive and unpredictable judicial route. That is why the rules provide for alternative dispute resolution mechanisms in these areas and the possibility of contacting the Administration to claim those rights that are considered to have been injured by the service provider. As these are basic and essential services that must be provided regularly, the resolution of conflicts must be articulated through quick

and simple procedures, which avoid, as far as possible, the judicialization of disputes. And this is so for several reasons. Firstly, because recourse to the courts of justice would greatly delay the resolution of the dispute and would lead to the saturation of the judicial bodies, and secondly because of the scarce economic entity that in most cases these disputes present, which makes the judicial system inadequate in most cases.

Therefore, consumer protection is always important because of its repercussions on the economic and the single market, but it is especially important in the field of preferred sectors, because they are basic services: transport, electronic communications and energy, where the lack of protection for users can lead to their greatest vulnerability by not being able to minimize the price and maximize utility, with the consequent risk of social exclusion.

ÍNDICE

SERVICIOS ECONOMICOS DE INTERES GENERAL Y CIUDADANÍA: GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS DE SERVICIOS ESENCIALES	5
I. CONCEPTO Y CLASES DE SEIG	5
II. LA RELEVANCIA DE LOS SEIG PARA LA CIUDADANÍA: EL ACCESO A LOS SEIG COMO DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA.	7
III. LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL. SUS GARANTIAS COMO USUARIOS DE SERVICIOS ESENCIALES	8
1. Definición de usuario y consumidor	10
2. El estatuto jurídico de protección de los usuarios de servicios económicos de interés general	11
2.1. Puesta a disposición del consumidor de los servicios o prestaciones básicos en las condiciones de calidad, regularidad y asequibilidad que definen las obligaciones de servicio público	12
2.2. Protección de los consumidores con necesidades especiales	14
2.3. La información	16
2.3.a) La información previa a la contratación	16
2.3.b) El derecho a la información posterior a la contratación	17
3.4. La formalización del contrato y el tracto o iter contractual	18
3. La protección coyuntural de consumidores y usuarios del sector energético de la luz y el gas	19
3.1 Protección de los consumidores de energía eléctrica	20
3.1.a) La excepción ibérica y el mecanismo de ajuste al precio del gas para la producción de energía.	20
3.1.b) El bono social eléctrico.	20
3.1. c) El derecho de información.	21

3.2) Protección de los consumidores de gas: La limitación del precio del gas y el bono social térmico	22
IV. SISTEMAS PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN MATERIA DE SERVICIOS ESENCIALES	22
1. Consideraciones generales sobre los sistemas de resolución de conflictos	22
2. La resolución de conflictos en sectores específicos	26
2.1. El sector eléctrico	26
2.2. Los servicios postales	28
2.3. Las telecomunicaciones	29
2.4. Los transportes	30
CONCLUSIONES	31

1. CONCEPTO Y CLASES DE SEIG

Los servicios económicos de interés general (SEIG) son servicios básicos y esenciales para los ciudadanos. Tienen un papel fundamental para el desarrollo, el reconocimiento y ejercicio de derechos sociales y para la cohesión social y territorial de tal manera que el acceso a los mismos se configura como un derecho de los ciudadanos. Dentro de ellos se integran los llamados sectores regulados, que incluyen todas aquellas actividades económicas que han sido así calificadas por la normativa europea. Quedan englobadas dentro de esta categoría la energía y su suministro; la telefonía y las telecomunicaciones (Muñoz Machado, 2010c); los transportes (Muñoz Machado, 2010e) y los servicios postales, configurando los servicios económicos de interés general sujetos a regulación armonizada¹.

Además de los anteriores, calificados por la normativa europea como servicios económicos de interés general, puede haber más sectores de actividad que se encuadren bajo esta categoría porque así hayan sido declarados por los diferentes estados² (Laguna de Paz, 2009). La Comisión europea controla la procedencia de estas declaraciones estatales, puesto que deben estar basadas y justificadas en el interés general. El motivo de

1 Sobre el concepto de SEIG y su distinción de figuras afines, puede verse la Comunicación de la Comisión al Parlamento al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones "Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa", de 20 de diciembre de 2011 COM (2011) 900 final.

2 Por ejemplo, algunos países han considerado como Servicios Económicos de Interés General las farmacias, o algunos servicios básicos bancarios, o el transporte de ambulancias.

este control es que estas actividades al ser declaradas SEIG escapan a las reglas del libre mercado, cuya aplicación se excepciona, por lo que debe quedar muy justificada su declaración, y debe además estar amparada por el interés general como veremos a continuación.³

En todo caso, las actividades calificadas como Servicios Económicos de Interés General conllevan una doble dimensión. Por un lado, son servicios económicos, es decir, tienen un componente monetario, que se sustancia en una prestación a cambio de un precio, o lo que es lo mismo, el servicio se presta a cambio de una remuneración económica. Eso quiere decir que son actividades liberalizadas, es decir, que deben abrirse a la libre competencia (Rosado Pacheco, 2020), de forma que cualquier operador económico puede entrar en el mercado y hacer uso de su derecho a la libre prestación de servicios, sin más restricciones o limitaciones que las que impone el Derecho de la competencia (Fournier, 2000).

Por otro lado, son de interés general, lo que quiere decir que satisfacen necesidades básicas y esenciales de la colectividad. Ayudan a las personas a llevar una vida digna y garantizan que todos puedan acceder a bienes y servicios esenciales. Como veremos, garantizan la justicia, la cohesión y la integración social y contribuyen a que todos los ciudadanos de la Unión reciban un trato igualitario. 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. Por eso, la normativa europea establece una serie de garantías para su prestación. De esta manera, estas actividades llevan una etiqueta que las hace especiales por su carácter esencial y básico para la comunidad. Por tanto, su prestación debe quedar asegurada, pero no solo su prestación, sino su prestación con arreglo a una serie de parámetros como son la universalidad, la calidad, la regularidad y el precio, que ha de ser asequible para todos.

Vemos por tanto que en estas actividades concurren dos elementos diferenciados que han de hacerse compatibles: por un lado, el interés econó-

3 Los estados tienen así libertad para declarar sus propios SIEGE y apreciar el interés general en su ámbito interno. En España, la declaración formal de la misión, o misiones de interés general corresponde al legislador, que es el competente para declarar que una determinada actividad económica reviste interés general. A la Comisión Europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea le corresponde examinar la compatibilidad de esa declaración con las normas europeas que rigen el mercado interior y la libre competencia a través del criterio del error manifiesto, basado en el principio de proporcionalidad.

mico de las empresas que prestan esos servicios, ya que, al ser actividades liberalizadas, cualquier prestador o empresa puede entrar en el mercado buscando su rentabilidad; y por otro el interés general, que implica que, al ser actividades básicas, su prestación debe de quedar asegurada en condiciones de regularidad, accesibilidad y universalidad a toda la colectividad.

En principio, cabe pensar que en la medida en que a las empresas les resulte rentable ofrecer estas prestaciones, serán ellas mismas las interesadas en proporcionar estos servicios a los ciudadanos. El problema surge en aquellos casos en que proporcionar esas prestaciones a ciertos colectivos, o en ciertos lugares no resulte rentable. El servicio se prestará regularmente cuando al operador le resulte ventajoso desde el punto de vista económico, pero no se puede confiar que el mercado satisfará estas necesidades cuando al operador no le resulte lucrativa la prestación. Sin embargo, estos servicios siguen siendo esenciales, con independencia de quién o cómo se presten, de modo que de alguna manera habrá de garantizarse la puesta a disposición de los mismos a los ciudadanos.

Este problema se resuelve por las normas europeas, que admiten que, en determinadas actividades sujetas a un interés general, como las que hemos citado antes, se puedan excepcionar las reglas del libre mercado, la libre competencia y la libertad de prestación de servicios cuando ello sea necesario para satisfacer el interés general⁴. Así, el artículo 106 del TFUE establece que las actividades económicas de interés general se someterán a las normas del mercado interior, salvo que ello sea incompatible para la satisfacción del interés general que deben satisfacer (Hancher y Sauter, 2014). Esto se hace en garantía de los ciudadanos para asegurar su acceso a los servicios básicos de interés general. La calificación de una actividad como servicio económico de interés general es un título habilitante que permite establecer correcciones a las reglas del mercado interior para conseguir una economía social de mercado, y para hacer efectivo el principio de desarrollo sostenible.

4 En este contexto, cabe hacer referencia a la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de enero de 2023, asunto C292/21, en la que resuelve una cuestión prejudicial, planteada en el marco del recurso planteado por Asociación para la Defensa de los Interes Comunes de las Autoescuelas (AUDICA) en relación con el método de reparto de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos de los permisos de conducir de la Dirección General de Tráfico (DGT). Señala el Tribunal que, pese a que dichos cursos constituyen un servicio de interés económico general, la obligación de otorgar una concesión de servicio público es desproporcionada y no puede justificarse sin poner en entredicho la competencia entre los prestadores de servicios que podrían dedicarse a esa actividad”.

Esto supone implantar una dimensión social del mercado único. La economía social de mercado permite a las economías crecer y al tiempo reducir la pobreza y la desigualdad. Ello se sustancia habilitando mecanismos de corrección a las reglas de mercado interior que cuadren con los valores de una Europa más social a medida que avanza el proceso europeo. La calificación de una actividad como SEIG también permite encuadrarla en el marco del principio de desarrollo sostenible, que busca avanzar en el aspecto social, económico y medio ambiental, lo que se articula a través de la regulación. Los estados regulan las obligaciones de servicio público de los operadores, intervienen el mercado, u otorgan subvenciones y ayudas públicas. Así pues, los SEIG habilitan el establecimiento de correcciones al funcionamiento del mercado interior, para conseguir esa economía social, o para lograr ese desarrollo sostenible que no deje atrás a los ciudadanos.

2. LA RELEVANCIA DE LOS SEIG PARA LA CIUDADANÍA: EL ACCESO A LOS SEIG COMO DERECHO DE LOS CIUDADANOS Y COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL EUROPEA

La importancia de que los servicios esenciales lleguen a todos los ciudadanos, con independencia de su poder adquisitivo, o residencia, y con independencia de criterios de rentabilidad económica de las empresas tiene su razón de ser en la idea de cohesión social y territorial y en la idea de solidaridad. Hasta tal punto esto es así que la Unión Europea ha configurado esos servicios esenciales y la garantía de su prestación como valores fundamentales de la UE y los consagra como derechos de los ciudadanos en el artículo 36 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, donde se reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso general e incondicionado a los beneficios y prestaciones de los SEIG (Zemanek, 2016).

Por eso autoriza la excepción a las reglas del mercado interior y la libre competencia que propugnan la libertad de las empresas para establecerse y prestar servicios sin trabas, imponiéndoles determinadas obligaciones.

Puede decirse que la garantía de acceso a esos SEIG tiene tres implicaciones diferentes:

- Su contribución a la cohesión social y territorial⁵. 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. Por otra parte, el hecho de que se trate de servicios que se prestan en red contribuye a la cohesión territorial, que se potencia a través de la inversión en redes transeuropeas y a través de los fondos de cohesión. Tal y como señala el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo TEN/691 “Transporte, energía y servicios de interés general como motores del crecimiento sostenible en Europa a través de la revolución digital”, las grandes infraestructuras europeas interconectadas de energía, transporte y comunicaciones son los puntos nodales vitales del mercado único.
- La aplicación efectiva del principio de solidaridad, justicia social, e igualdad de trato de los usuarios, prohibiendo cualquier clase de discriminación o exclusión. Su prestación debe por tanto garantizar el acceso universal y un nivel de calidad a precios asequibles.
- La garantía de efectividad de los derechos sociales de los ciudadanos. 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 estados miembros son los responsables de identificar y organizar estos servicios. Esos servicios deben ser universales, es decir, deben ser disponibles para todos. Conforme a dicho principio, *“toda persona tiene derecho a acceder a servicios esenciales de alta calidad, como el agua, el saneamiento, la energía, el transporte, los servicios financieros y las comunicaciones digitales. Debe prestarse a las personas necesitadas apoyo para el acceso a estos servicios”*. Se trata con ello de alcanzar un nivel de protección e inclusión social que está en la base del ejercicio de los derechos que conforman una Europa más social.

5 Son servicio es red, es decir, necesitan de una infraestructura determinada para que se pueda prestar el servicio.

3. LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL. SUS GARANTIAS COMO USUARIOS DE SERVICIOS ESENCIALES

La vinculación entre servicios de interés general y la necesidad de protección de los derechos de los usuarios de estos servicios se pone de manifiesto en el artículo 1 del Protocolo N° 26 sobre servicios de interés general. 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.

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, fuertemente influida por la normativa comunitaria (Gutiérrez Espada, 2015). La protección del consumidor es, desde el Tratado de Roma, un ámbito principal sobre el que la Unión Europea cuenta con un importante acervo normativo. Sin embargo, la defensa de los consumidores y usuarios no se articuló inicialmente como un listado de derechos, sino que su protección se articuló a través del Derecho de la competencia, porque, se entendía, la defensa de la competencia es la defensa del consumidor. La regulación para hacer frente a los fallos del mercado y a las conductas desleales tiene como efecto mejorar la competencia real y evitar asimetrías contrarias a los intereses del consumidor y, por tanto, a la eficiencia de los mercados.

Sin embargo, 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. En este sentido, y sin perjuicio de la normativa sobre resolución alternativa de conflictos que veremos más adelante y la normativa sectorial en materia de servicios esenciales a la que iremos aludiendo, cabe citar con carácter general la Directiva 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de noviembre de 2019 por la que se modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y las Directivas 98/6/CE, 2005/29/CE y 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que atañe a la mejora de la aplicación y la modernización de las normas

de protección de los consumidores de la Unión⁶. Todas estas Directivas, y algunas otras que regulan con carácter general los derechos de los consumidores tiene por objeto la armonización de normas en materia de consumo a efectos de proporcionar seguridad jurídica a los usuarios, como requisito necesario para el funcionamiento del mercado interior, cuya consolidación está ciertamente supeditada al comportamiento de sus consumidores.

Por su parte, Agenda europea del Consumidor, adoptada el 13 de noviembre de 2020 enfatiza que la protección de los derechos de los consumidores incide en el crecimiento de la economía europea. Estimular la demanda significa no solo aumentar el consumo, sino también hacerlo de manera más eficiente, de forma que los consumidores seleccionen mejor sus compras, lo que afecta a la capacidad de creación de riqueza y al propio alcance del mercado único. La falta de información, o hábitos inadecuados de consumo explican la ineficiencia en la toma de decisiones de los consumidores europeos. Ello ha llevado a lanzar campañas dirigidas a mejorar la información a los consumidores y usuarios, sobre los bienes y servicios que adquieren para que conozcan las vías para la defensa de sus derechos, lo cual es especialmente importante en sectores como la energía o las telecomunicaciones, dada la complejidad de sus servicios y de la fijación de intereses y precios (Laguna de Paz 2010).

Por tanto, 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 (Álvarez, Garrido Cuenca 2004) 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.

La mayoría de las normas comunitarias que regulan estos sectores específicos de actividad hacen confluir sus disposiciones con aquellas que se refieren a la protección de los consumidores (García Álvarez, 2012). Así, por ejemplo, resulta en el caso del Reglamento 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de

6 Directiva 2011/83/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores. Modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento 2006/2004, que en sus considerandos señala que “las medidas de la Unión en el ámbito del transporte en autobús y autocar deben perseguir, entre otras cosas, que se garantice un elevado nivel de protección de los viajeros, comparable al de otros modos de transporte, independientemente del lugar al que viajen. Asimismo, deben tenerse plenamente en cuenta las exigencias en materia de protección de los consumidores en general”. Igualmente, el Reglamento 2019/712 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativo a la defensa de la competencia en el transporte aéreo y por el que se deroga el Reglamento (CE) 868/2004 establece que “para determinar el interés de la Unión, se dará prioridad a la necesidad de proteger los intereses de los consumidores y de mantener un alto nivel de conectividad para los viajeros y para la Unión.” Por su parte, la Directiva 2018/1972 del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas remarca igualmente entre sus objetivos la protección de los consumidores. La preocupación por los usuarios de estos servicios en tanto consumidores subyace en todas las normas sustantivas que regulan estos sectores.

Los ejemplos anteriores demuestran la relevancia que las normas comunitarias prestan a la protección de los usuarios de servicios económicos de interés general. La cuestión que se plantea es como avanzar en la defensa de los intereses de los usuarios y si estos 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 (Bartl, 2010). 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 alza⁷.

7 Así lo refleja el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo TEN/691 “Transporte, energía y servicios de interés general como motores del crecimiento sostenible en Europa a través de la revolución digital”

1. Definición de usuario y consumidor

La Directiva 2013/11/UE de 21 de mayo sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo establece en su artículo 4.1 el concepto de consumidor, entendiendo por tal “toda persona que actúe con fines ajenos a sus actividades comerciales o empresariales, a su oficio o a su profesión”⁸. En nuestro derecho interno, la transposición de la citada Directiva ha conllevado la diferenciación entre usuarios y consumidores. En efecto, conforme al 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, es consumidor quien adquiere un bien y usuario quien contrata servicios, con una característica adicional, y es que no debe haber ánimo de lucro en estas actividades. Es decir, los consumidores y usuarios son sujetos que adquieren bienes o contratan servicios con una finalidad distinta a la comercial, empresarial o profesional. La categoría de consumidor y usuario refiere primordialmente a personas físicas que actúan y contratan servicios de ámbito o finalidad doméstica, pero también pueden considerarse consumidores y usuarios aquellas personas jurídicas, o entidades sin personalidad jurídica, como comunidades de propietarios, o asociaciones deportivas cuando actúen sin ánimo de lucro⁹.

Cuando los ciudadanos hacen uso de esos servicios, previa suscripción de un contrato mercantil, se individualizan como usuarios de los servicios esenciales, o si usamos la terminología europea, se singularizan como usuarios de servicios económicos de interés general. Y ello les confiere unos derechos especiales que van dirigidos a proteger sus intereses, pero también, a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.

Esto sitúa a los ciudadanos, usuarios de servicios esenciales, en el ámbito de protección de la legislación europea sobre consumo. Por eso, la Unión Europea también se ha fijado en los ciudadanos en su faceta de usuarios de

8 Igualmente, la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

9 Hay que señalar, no obstante, que en el ámbito de las telecomunicaciones estos requisitos se han excepcionado en lo que se refiere a los procedimientos de resolución de controversias, ya que el artículo 78 de la Ley General de Telecomunicaciones de 28 de junio de 2022, ya que se incluyen en el concepto de usuarios finales a los autónomos, o trabajadores por cuenta propia como a las microempresas.

servicios esenciales, identificándolos como uno de los motores para la consolidación del mercado interior y protegiendo sus derechos para dotarles de una cierta seguridad jurídica en sus transacciones. Nuestro derecho interno es en gran parte deudor de la legislación europea sobre consumo, como veremos.

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. En algunos casos incluso, los derechos de estos usuarios se potencian a través de textos legislativos cuya regulación acomete expresamente el conjunto de derechos que les asisten. Es el caso, por ejemplo, de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, regulada por Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo. En otros casos, la legislación que regula el servicio de interés general contiene una alusión expresa a los derechos de los usuarios en su título. Así, la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

En todo caso, las garantías adicionales para los usuarios de servicios económicos de interés general se articulan en el marco de la relación contractual que se establece entre los prestadores de servicios y los ciudadanos, momento en que estos pasan a tener la consideración de usuarios protegidos por la legislación específica. Y en el ámbito de esa relación jurídica es importante hacer referencia a su *iter* contractual, es decir, a la formación del contrato, la información previa a la contratación, el contenido de los contratos, el incumplimiento de los mismos y su resolución o finalización, así como a los mecanismos a disposición de los usuarios para resolver los conflictos que se puedan plantear.

2. El estatuto jurídico de protección de los usuarios de servicios económicos de interés general

Cuatro son las categorías de derechos que identifican el estatuto jurídico de los usuarios de servicios esenciales:

- 1) El derecho a la puesta a disposición de los servicios o prestaciones básicas conforme a unos criterios o estándares de calidad, accesibilidad, asequibilidad, regularidad.

- 2) El derecho de protección de los consumidores con necesidades especiales.
- 3) Derecho de información
- 4) Derechos relativos a la formalización, duración y resolución de los contratos.

2.1. Puesta a disposición del consumidor de los servicios o prestaciones básicos en las condiciones de calidad, regularidad y asequibilidad que definen las obligaciones de servicio público

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. De esta manera, y por definición, los servicios de interés general conllevan la imposición de obligaciones de servicio público que recaen sobre los prestadores de esos servicios (Laguna de Paz 2016). Entre esas obligaciones está el servicio universal, que obliga a las empresas a garantizar determinadas prestaciones a todos los ciudadanos en condiciones de calidad, regularidad y asequibilidad. Es decir, se trata de servicios a los que todos deben tener acceso, de forma que ha de garantizarse la accesibilidad, independiente de la rentabilidad económica de la prestación, o de la situación económica o geográfica del usuario. Pero además deben prestarse conforme a unos determinados estándares o criterios de calidad (Vera Parisio i Cudolá, Noquera de la Muela, 2016).

Un ejemplo paradigmático que ilustra esta afirmación se da en el sector de las telecomunicaciones (González García, 2015), en donde la legislación obliga a proporcionar a los usuarios una conexión a la red telefónica pública que posibilite el acceso funcional a internet y acceder a la prestación del servicio telefónico con independencia de su localización geográfica, a un precio asequible y con una calidad determinada (Chinchilla y Carlón Ruiz, 2003). Así, Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones en su artículo 37 establece que la velocidad mínima de acceso a internet se fija en 10 Mbit en sentido descendente y que por real decreto podrá subir a 30 Mbits con aspiración de que llegue a 100 Mbits en un año a contar desde la entrada en vigor de la Ley, según establece su Disposición Adicional Trigésima. Todo ello con la finalidad de que la velocidad de conexión permita el acceso a una serie de servicios como la administración electrónica, el correo

electrónico, o plataformas de búsqueda de empleo a fin de garantizar la cohesión social y territorial que está siempre omnipresente en los servicios económicos de interés general.

En el caso de la energía, la Directiva 2012/27/UE establece el derecho de todos los ciudadanos a una conexión a las redes energéticas, así como a elegir cualquier proveedor de electricidad que preste servicios en su zona.

Para los transportes, las obligaciones de servicio público imponen a los concesionarios de servicios de transportes regulares de viajeros por carretera determinados trayectos, que se otorgarán por concesión conforme a un sistema de límites tarifarios que garantice su asequibilidad, conforme a lo previsto en los artículos 71 y siguientes de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres¹⁰.

En el caso de las líneas aéreas, las licitaciones permiten seleccionar la compañía que operará una determinada ruta que por su insularidad o carácter periférico no resulte rentable a las empresas, previa compensación económica. E incluso en el caso de que la licitación quede desierta, la normativa comunitaria permite imponer este servicio a las empresas en forma de obligación de servicio público. Así resulta del artículo 16 del Reglamento 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad. Su artículo 17 regula los procedimientos de licitación para las obligaciones de servicio público.

Pero además de la universalidad, son servicios que han de resultar asequibles para sus destinatarios. En el caso de la energía eléctrica, los precios oficiales del gas y la electricidad operan como criterios en garantía de la asequibilidad¹¹ (Waddams, 2015). La existencia del mercado regulado,

10 "Con objeto de garantizar la cohesión territorial, los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán por la Administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo en los supuestos que reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés general." Así lo establece el artículo 72 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

11 En todo caso, es necesario señalar que el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo TEN/691 "Transporte, energía y servicios de interés general como motores del crecimiento sostenible en Europa a través de la revolución digital" pone de manifiesto que todos los europeos deben tener acceso a una energía segura, sostenible y asequible, siendo este el objetivo principal de la Unión de la Energía. En embargo, en el Dictamen se pone de manifiesto también la decepción por las diferencias en los precios de la energía, en los diferentes estados miembros, lo que pone de manifiesto un fallo en el mercado único de la energía.

con las tarifas TUR (tarifa de último recurso) para el gas, o PVPC (Precio de Venta para el Pequeño Consumidor) en el caso de la electricidad, en las que no se prevé la repercusión de cuotas de gestión van encaminadas a garantizar la asequibilidad de estos servicios esenciales. Adicionalmente, el progresivo incremento de los precios ha llevado al estado a intervenir el mercado estableciendo límites a los precios del gas (Waddams y Deller, 2015). Así se estableció por Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Con arreglo a la citada norma se establece un límite del 15 % en el cálculo trimestral de la tarifa de último recurso del gas (TUR). El Real Decreto Ley 18/2022 de 18 de octubre establece una prórroga de dicha norma y sus limitaciones hasta finales del año 2023.

Por lo que se refiere a la electricidad, hay que referirse al Real Decreto Ley 10/2022, de 13 de mayo por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista, también llamado excepción ibérica (Pérez Hinestrosa, 2022), o tope al precio del gas utilizado para la producción de la energía eléctrica, al que nos referiremos posteriormente¹². El mecanismo de ajuste será de aplicación durante 12 meses, contados a partir de la fecha que se determine en la Orden por la que se publique en el BOE la autorización del mecanismo de ajuste por parte de la Comisión Europea.

En el caso de las telecomunicaciones, no se han fijado unas tarifas mínimas, puesto que el juego de la libre competencia garantiza un amplio abanico de precios que garantizan la asequibilidad de las prestaciones. No obstante, el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones atribuye a la CNMC potestades para supervisar la evolución y el nivel de la tarificación al público de los servicios incluidos en el servicio universal en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y de rentas, y para exigir la modificación o supresión de las opciones o paquetes de tarifas ofrecidos

12 La cuantía unitaria diaria del ajuste resulta de la aplicación de una fórmula donde el precio de referencia de gas natural tomará durante los seis primeros meses el valor de 40 euros/Mwh y con posterioridad se incrementará mensualmente en 5 euros/Mwh. Se aplicará a aquellos contratos firmados a partir del 26 de abril de 2022, así como a las renovaciones, revisiones de precio o prórrogas de aquellos firmados con anterioridad a dicha fecha.

por los operadores a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales.

Para la asequibilidad del transporte, el Real Decreto 949/2018 de 27 de julio, modifica la cuantía de la subvención al transporte regular, aéreo y marítimo, de los residentes en los territorios no peninsulares con el resto del territorio nacional.

Pero además de la universalidad y asequibilidad, también ha de darse una característica en el suministro de los servicios básicos, que es la regularidad. Es decir, al ser servicios esenciales su prestación debe quedar asegurada sin interrupciones. La regularidad se garantiza con la obligación que tienen las empresas de compensar a sus clientes en caso de interrupciones del servicio que excedan los niveles establecidos en la regulación. Es por eso que se prevén indemnizaciones a los usuarios por corte del suministro de electricidad, gas, o de internet. Así, el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica establece las indemnizaciones por corte del suministro eléctrico, con la particularidad de que la obligación de compensar a los consumidores en caso de interrupción del suministro se impone a las distribuidoras. Hay que señalar también que, para garantizar la seguridad del suministro energético, la Administración interviene para que exista una capacidad de generación, transporte y distribución de gas natural mediante la planificación. En el caso de las telecomunicaciones, el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, recoge el derecho a la continuidad del servicio y a ser indemnizado en caso de interrupción de los diferentes servicios.

Por su parte, los Reglamentos 261/2004 y 2027/97 establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso en los vuelos, y sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente.

2.2. Protección de los consumidores con necesidades especiales

Al tratarse de servicios básicos, su prestación tiene que garantizarse a todos los ciudadanos, pero muy especialmente a aquellos que tienen necesidades especiales, o que presentan cierto grado de vulnerabilidad (Longo,

Olivieri, Roversi, Turci, Turillazzi, 2020). A este respecto, el estado regulador, ha previsto una serie de obligaciones que se aplican sobre las empresas y que van dirigidas a asegurar a estas categorías de usuarios el acceso a estos servicios básicos o esenciales. Hay que tener en cuenta el papel que tienen los servicios de interés general en la cohesión social, por eso es especialmente importante que se preste especial atención a estos colectivos. Podemos diferenciar dos categorías de consumidores con necesidades especiales: por razones económicas y por razones de movilidad, o discapacidad.

El bono social es el instrumento con el que se trata de hacer accesible y asequible el suministro de ciertos servicios básicos a personas con dificultades económicas (Bartl, 2010). En este sentido, en el ámbito de la energía eléctrica, se han previsto tres categorías de consumidores con derecho a su obtención. La primera de ellas es la de consumidor vulnerable, que, cumpliendo una serie de requisitos, tiene derecho a una rebaja de la factura eléctrica del 65%. Hay que tener en cuenta que con la crisis del Covid se establecieron nuevas categorías de consumidor vulnerable con derecho a la percepción del bono social, de conformidad con el Real Decreto Ley 8/2021 que incluye a aquellos que se encuentre en situación de desempleo, los afectados por un expediente temporal de regulación de empleo (ERTE) y en caso de ser empresarios, que se haya visto reducido su jornada por motivo de cuidados y otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos (Del Guayo, 2021a). El Real Decreto Ley 18/22 de 18 de octubre¹³ en su artículo 11 ha establecido un incremento de los porcentajes de descuento del bono social eléctrico, que se mantendrán hasta el 31 de diciembre de 2023. El descuento en la factura eléctrica pasa del 60% al 65%. Se prevé también la figura del consumidor vulnerable severo, o en riesgo de exclusión social que por aplicación del RD Ley 18/22 de 18 de octubre pasa de un 70% a un 80% de reducción en la factura eléctrica). Por último, el RD Ley 18/22 de 18 de octubre¹⁴ crea también la categoría de los hogares trabajadores con bajos ingresos particularmente afectados por

13 Por el que se aprueban medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural en aplicación del "Plan +seguridad para tu energía (+SE)", así como medidas en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público y de protección de las personas trabajadoras agrarias eventuales afectadas por la sequía.

14 Podrán acceder a él hogares cuya renta se sitúe entre 1,5 y el 2 veces el IMPREM. Ello incluye hogares de un solo adulto con 16.800 euros al año hasta hogares con cuatro miembros en la unidad familiar y una renta inferior a 27.700 euros al año.

la crisis energética, a los que aludiremos más adelante cuando hablemos de la protección coyuntural de usuarios del sector energético. Según la Disposición Adicional 2ª del RD Ley 18/22 de 18 de octubre, se deberá informar a través de las facturas de esta nueva categoría de consumidor vulnerable a los efectos de la percepción del bono social de electricidad. Igualmente, a los perceptores actuales del bono social se les informará del incremento de los descuentos asociados al mismo, así como del incremento del 15% de los límites de energía anual con derecho al descuento del bono social.

Igualmente, el artículo 12 del citado Real Decreto Ley prevé un incremento de los límites máximos de consumo sujetos al descuento en la factura del bono social eléctrico y que oscilarán entre 1587 Kwh y 4761 Kwh dependiendo de la unidad familiar.

Tras la STS de 31 de enero de 2022, el coste del bono social eléctrico se imputa a todas las empresas que operan en el sector eléctrico (productoras, distribuidoras y comercializadoras), así como a los consumidores¹⁵. El bono social constituye una obligación de servicio público que se imponía a las comercializadoras eléctricas (Caballero Sánchez, 2020), y que el Tribunal de Justicia, en la sentencia antes señalada, declaró nulo por no repercutirse también entre las distribuidoras, productoras y empresas destinadas al transporte de electricidad. La sentencia establece que “al no imponerse la financiación a todas las empresas eléctricas, sino exclusivamente a las empresas comercializadoras sin una justificación objetiva y razonable” la normativa que regula el bono social es contraria a la normativa europea, al no establecer las obligaciones de servicio público de forma objetiva y no discriminatoria. La CNMC tiene la competencia para calcular los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar, información que debe publicar en su página web teniendo en cuenta la facturación de cada una de las actividades dentro de la cadena de suministro. Por lo que se refiere al reparto de actividades a financiar entre las comercializadoras, se realizará de forma proporcional a la cuota de clientes a los que suministren energía. En el caso de los consumidores, su contribución al bono social eléctrico dependerá de su consumo de energía.

15 La citada sentencia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Gas Natural SDG, SA (en la actualidad Naturgy Energy Group, SA) contra el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica.

También se ha establecido un bono térmico para el gas, que estaba regulado en el RD Ley 15/2018, de 5 de octubre, modificada por el RD Ley 18/2022 de 18 de octubre. Según el artículo 3 de esta última norma, la ayuda mínima por beneficiario será de 40 euros y la ayuda para el consumidor vulnerable se calculará conforme a una fórmula que tomará en consideración los ingresos y también la zona climática de residencia. Hay que señalar que estas ayudas quedan supeditadas a la existencia de disponibilidad presupuestaria, de manera que para el ejercicio actual se ha aprobado un suplemento de crédito de 225 millones para sufragar los precios de la energía.

La protección a esos consumidores con necesidades específicas que tienen que ver con problemas de movilidad reducida o alguna discapacidad, se circunscribe sobre todo a los transportes. Así, las personas con algún tipo de discapacidad tienen garantizada la accesibilidad a los medios de transporte, para lo cual las empresas prestadoras del servicio tienen la obligación de proporcionarles atención y ayuda en el viaje. Así lo prevé el Real Decreto 1544/2007 de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad que a su vez trae causa de la normativa europea¹⁶.

2.3. *La información*

El derecho a la información constituye la garantía de protección del consumidor y la defensa de sus legítimos intereses.

2.3.a) La información previa a la contratación

La mayoría de los servicios esenciales se articulan a través de un contrato de naturaleza mercantil de prestación de servicios. De acuerdo con la Ley de Defensa de Consumidores y usuarios previa a la formalización

16 La citada norma trae causa de distintas normas europeas como el Reglamento (CE) N° 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo. O Reglamento 181/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2006/2004.

del contrato, el usuario tiene derecho a que la empresa le proporcione, de manera clara, comprensible y adaptadas a las circunstancias, la información relevante, veraz y suficiente sobre las características esenciales del contrato, y en particular las condiciones jurídicas y económicas y los bienes y servicios objeto del mismo. Así se establece con carácter general en el artículo 59 y 60 de la citada Ley. El consumidor o usuario debe efectuar la contratación en condiciones de competencia, transparencia e información completa para poder minimizar el precio y maximizar la utilidad.

En algunas actividades, dada la complejidad de la materia, diversidad de paquetes y tarifas, así como las políticas agresivas de reclutamiento de clientes, se ha regulado específicamente tal obligación en este ámbito sectorial. Es el caso del artículo 12 de la Carta de Derechos del usuario de los servicios de telecomunicaciones electrónicas, que tras reiterar lo señalado en el artículo 60 de la Ley de Consumidores y Usuarios, especifica los extremos sobre los que se debe informar al usuario antes de contratar.

2.3.b) El derecho a la información posterior a la contratación

La normativa europea ha incidido particularmente en este aspecto, sobre todo en determinados ámbitos sectoriales como es el caso de la electricidad. En este estadio, el derecho de información afecta sobre todo a la facturación. Así resulta, por ejemplo, en el caso del gas. El artículo 53, apartados m) y n) del RD 434/2002 de 27 de diciembre recoge la información que debe contener la factura. Además de esta información, el Real Decreto Ley 18/2022 de 18 de octubre establece que en el caso de los consumidores con derecho de acogerse a la tarifa de último recurso (TUR) se incluirá el consumo medio durante el periodo de facturación de aquellos usuarios que compartan código postal. La factura deberá proporcionar también un enlace y código QR a la página web del comparador de ofertas de energía de la CNMC. También deberá informarse a los consumidores de la reducción del IVA en la factura, que pasa del 21% al 5%. Por otro lado, la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética garantiza a los consumidores un acceso fácil y gratuito a los datos de consumo, mediante sistemas de medición individual a efectos de que puedan gestionar mejor su consumo.

En el caso de la energía eléctrica, además del enlace y código QR en la factura, el Real Decreto Ley 18/2022 de 18 de octubre prevé en su Disposición Adicional 4ª la inclusión de información adicional que tiene que ver

sobre todo con las nuevas medidas adoptadas para reducir la repercusión del precio de gas utilizado para producir electricidad en la factura eléctrica de los consumidores, conocido como excepción ibérica y regulado en el RD Ley 10/2022 de 13 de mayo. Así, se deberá informar sobre la reducción del IVA, que pasa del 21% al 5%, así como de la reducción del impuesto sobre la electricidad, que pasa del 5% al 0,5%; sobre la decisión de las compañías de repercutir en los consumidores el importe de la energía asociada al mecanismo ibérico o excepción ibérica y el importe de la energía asociada a este mecanismo; informar del precio medio del ajuste pagado por la demanda en el último mes natural completo; el efecto reductor del precio mayorista provocado por el mecanismo de ajuste, o excepción ibérica; recomendaciones de ahorro y eficiencia energética, e información sobre consumo medio de los consumidores que compartan el mismo código postal.

3.4. La formalización del contrato y el tracto o iter contractual

Una vez celebrado el contrato es necesario que las empresas proporcionen a sus usuarios copia del mismo en soporte duradero. En el ámbito de los servicios esenciales son muy habituales los contratos a distancia, es decir, aquellos en que la contratación se realiza por teléfono o internet. En este caso, es obligatorio para las empresas proporcionar a sus clientes una copia de la grabación, y en caso de que la compañía alegue problemas o inconvenientes cabe dirigirse a la Agencia de Protección de datos.

Por lo que se refiere a la duración de los contratos, la aplicación de las reglas del libre mercado hace que se potencie la competencia y que los usuarios puedan cambiar de unas compañías a otras sin excesivas trabas. 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. Así se establece en el artículo 62 de la Ley de Protección de los consumidores y usuarios, que establecen que estos contratos deberán contemplar expresamente el procedimiento a través del cual el consumidor y usuario pueda ejercer su derecho de poner fin a la relación jurídica contractual.

En todo caso, la permanencia es legal, pero hay que tener en cuenta que la legislación sectorial debe establecer plazos breves de duración de los contratos. Así, por ejemplo, la reciente modificación de la Ley General

de Telecomunicaciones ha previsto una duración máxima de los contratos de 24 meses, que se podrán resolver por el usuario comunicándolo a la empresa con una antelación de 1 mes.

En el caso del servicio de suministro de gas, el plazo de contratación es de 1 año con prórrogas tacitas sucesivas, pudiendo el consumidor resolver el contrato con un preaviso de 15 días. Si la rescisión del contrato se produce antes de la primera prórroga, se prevé una penalización de 5% respecto al coste estimado del gas pendiente de suministrar, pero si la resolución del contrato se produce tras la primera prórroga no habrá penalización¹⁷.

En el caso de la electricidad, no se contempla permanencia en el mercado regulado, pero sí en el mercado libre, salvo que el usuario quiera cambiar al mercado regulado para solicitar el bono social. En otro caso, puede haber una penalización equivalente al 5% del coste estimado de la energía que falte por suministrar. La duración de los contratos a precio voluntario para el pequeño consumidor será anual y se prorrogará automáticamente por plazos iguales. No obstante, el consumidor tendrá la facultad de resolver el contrato antes de su finalización, o de la finalización de cualquiera de sus prórrogas, sin coste alguno.

El estímulo de la competencia en aras del beneficio del usuario resulta también otro argumento para permitir la libre desvinculación y resolución de los contratos, aunque no se produzca incumplimiento y lo que el consumidor persiga sea contratar con otro prestador en mejores condiciones. La idea general debe ser de facilitar el cambio de tarifas y de operador para favorecer la libre competencia y el derecho de los usuarios de servicios a escoger la compañía u operador que les preste el mejor servicio. Ello implica establecer límites máximos a la duración de los contratos como hemos dicho, pero también establecer procedimientos sencillos y plazos razonables para fomentar la competencia. En el caso de las comunicaciones electrónicas, se establece la posibilidad de extinción del contrato por voluntad del abonado con una antelación mínima de un mes¹⁸. Y en el caso del suministro eléctrico, el consumidor podrá resolver el contrato siempre que lo comunique fehacientemente a la empresa distribuidora con una antelación mínima de

17 Así resulta de los artículos 38 y 40 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, modificado por el Real Decreto Ley 18/2022 de 18 de octubre.

18 Artículo 76.7 de la Ley General de Telecomunicaciones.

5 días hábiles a la fecha en que se desee la baja del suministro, todo ello sin perjuicio de las condiciones económicas que resulten en aplicación de la normativa tarifaria vigente.

La facilidad para la resolución de los contratos está igualmente relacionada con las facilidades que otorga la legislación para cambiar de operador. En este sentido, la Ley General de Telecomunicaciones establece que el plazo para llevar a cabo la portabilidad es de un día hábil, aunque puede alargarse por razones técnicas, o por la necesidad de medios físicos como necesidad de tarjetas, rúters, pero una vez proporcionados, la portabilidad debe realizarse en el plazo indicado¹⁹. Igualmente, por aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones, la baja en la compañía debe surtir efectos en el plazo máximo de dos días desde que se solicita, sin que se pueda facturar ni cobrar cantidad alguna que se haya podido devengar pasado este plazo. En el caso del cambio de suministrador de energía eléctrica, la tramitación del cambio debe efectuarse como máximo en un plazo de tres semanas, siendo además un trámite gratuito.

Es importante igualmente hacer referencia al derecho de desistimiento que procede en el caso de compras o contratación a distancia, que es aquella que tiene lugar fuera del establecimiento comercial, lo que ocurre siempre que la contratación se realiza por internet, o por teléfono. En ese caso, la legislación de consumo, siguiendo las directivas europeas²⁰, reconoce al usuario un derecho de “arrepentimiento”, que se puede ejercitar en el plazo de 14 días desde la contratación del servicio. Esto significa la facultad de resolver el contrato en el citado plazo sin tener que abonar penalización o indemnización alguna a la compañía, salvo que ya se haya ejecutado el contrato, lo ocurre por ejemplo en el caso de las telecomunicaciones, una vez realizada la instalación.

19 Según el artículo 70 de la Ley General de Telecomunicaciones.

20 Directiva 2011/83 del Parlamento europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

4. LA PROTECCIÓN COYUNTURAL DE CONSUMIDORES Y USUARIOS DEL SECTOR ENERGÉTICO DE LA LUZ Y EL GAS

El RD Ley 18/22 de 18 de octubre ha previsto una serie de medidas dirigidas a la protección de los usuarios de estos servicios orientadas a paliar el impacto del incremento de precios en el sector energético (Pye, Dobbins, Baffert, Brajkovic, Deane, 2015). Ello comprende actuaciones como la intervención de los precios del mercado, al establecer limitaciones a los precios del gas, o limitar su repercusión en la factura eléctrica, al tiempo que se incrementan las obligaciones de servicio público impuestas a las empresas para costear el bono social, cuyo ámbito de aplicación se amplía (Dobbins, Nerini y Pye, 2016).

4.1 Protección de los consumidores de energía eléctrica

4.1.a) La excepción ibérica y el mecanismo de ajuste al precio del gas para la producción de energía.

Una de las medidas previstas por el RD Ley 18/22 de 18 de octubre tiene que ver con la utilización del gas para la producción de energía eléctrica, y supone la aplicación de la llamada excepción ibérica, conforme a la cual se establece un tope al precio del gas utilizado para la producción de esta energía que puede repercutirse a los consumidores. Se prevé en el Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo, por el que se establece con carácter temporal un mecanismo de ajuste de los costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista. Dicho mecanismo de ajuste, implica una repercusión diferida del coste del precio del gas que se utiliza en la producción de energía en la factura de los consumidores. Se trata, en definitiva, de una limitación de repercusión de costes, pero a diferencia de lo que ocurre en la limitación en los precios del gas, que corren a cuenta de los presupuestos generales del estado, en el caso de la excepción ibérica, el mecanismo de ajuste no se sufraga con cargo a las cuentas públicas, sino que repercute en los consumidores, que consiguen así un aplazamiento y periodificación del incremento del precio del gas en sus facturas eléctricas. La aplicación del Mecanismo de Ajuste por la excepción ibérica se irá aplicando en las facturas de los consumidores sometidos al mercado regulado (PVPC), y después a los del mercado libre,

según se vayan renovando sus contratos. Es importante señalar que la legislación permite a las compañías eléctricas optar por repercutir el coste del incremento del gas a los consumidores, a través del Mecanismo de Ajuste o, asumirlo ellas en sus costes de producción, si bien todas las empresas han optado por repercutirlo a los consumidores y así deben informarlo las facturas, según veremos a continuación.

4.1.b) El bono social eléctrico.

Además de esta medida, la protección de los consumidores de los servicios de electricidad se ha hecho efectiva también a través del Real Decreto Ley 18/2022, de 18 de octubre, que ha modificado el bono social eléctrico, incrementando sus cuantías y creando una nueva categoría de sujetos que pueden acogerse al mismo. Se trata de los hogares trabajadores con bajos ingresos particularmente afectados por la crisis energética. En este último caso, se trata de una medida de carácter temporal que se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2023 a las personas físicas acogidas al PVPC y que tengan un determinado umbral de renta. La solicitud de las ayudas se canalizará a través de la comercializadora, entidad colaboradora del estado en la tramitación de las ayudas, a la que se remitirá la solicitud y el resto de documentación. Los consumidores que cumplan estas condiciones tendrán derecho a un descuento en su factura del 40% en todos los términos componentes del PVPC.

Por lo demás, se mantienen las otras dos categorías de consumidores amparados por el bono social, de las que ya hemos hablado antes. Así, consumidores vulnerables, que hasta el 31 de diciembre de 2023 tendrán derecho a una bonificación del 65%, (anteriormente del 60%) y consumidores vulnerables severos, con una bonificación del 80% en su factura de la luz, que anteriormente era del 70%.

Por otra parte, se han incrementado los límites máximos de consumo sujetos al descuento en factura del bono social eléctrico, entre 1587 Kw/h y 4761 Kw/h.

4.1. c) El derecho de información.

Como en el caso del gas, también en el caso de la energía eléctrica se ha previsto información adicional a incluir en la factura de la luz, lo que

ha venido de la mano del Real Decreto 18/2022 de 18 de octubre. En este caso, la previsión normativa es que se informe a los consumidores sobre la aplicación de un IVA reducido, que ha pasado del 21% al 5%. Igualmente, y a efectos impositivos, se ha producido una reducción del impuesto de la electricidad, que ha pasado del 5,11% al 0,15%, de lo que debe de informarse también a los consumidores.

La información adicional a proporcionar a los consumidores afecta también al mecanismo de ajuste por el tope al gas a resultas de la llamada excepción ibérica. Las compañías pueden optar por asumir el coste del incremento del gas, o repercutirlo de manera fraccionada y periódica al consumidor. Esta última opción es la que han seguido las comercializadoras. Así, siendo esta la tónica general, las compañías eléctricas, en sus facturas deberán:

- Informar que han optado por repercutir el coste del mecanismo de ajuste a los consumidores y no asumirlo ellas. Según el Decreto, la factura deberá incluir la siguiente información: “Las comercializadoras en mercado libre pueden elegir voluntariamente repercutir el importe de la energía asociada a la compensación del mecanismo ibérico regulado por el Decreto Ley 10/2022 de 13 de mayo dentro de sus costes de aprovisionamiento, o bien trasladarlo de forma diferenciada a sus consumidores. En este caso, su comercializadora ha optado por esta última opción”.
- La cuantía y repercusión del mecanismo de ajuste en cada una de las facturas giradas al consumidor. En concreto, debe de incluirse en la factura bajo el siguiente concepto: “Importe de la energía asociada al mecanismo ibérico regulado por el Decreto Ley 10/2022 de 13 de mayo”
- Informar sobre el precio medio del ajuste pagado por la demanda en el último mes natural completo. Esto es así porque no en todos los consumidores se repercutirá el mecanismo de ajuste de la misma forma y en la misma cuantía. Ello dependerá del consumo y potencia contratada, pero también del momento en que empiecen a aplicar el mecanismo de ajuste. Así, para los consumidores con tarifa PVPC, el mecanismo se ha empezado a aplicar ya, mientras que aquellos consumidores que están en el mercado regulado, el mecanismo de ajuste se aplicará cuando renueven sus contratos, o suscriban un nuevo contrato.

- En todo caso, las comercializadoras informarán en sus facturas del efecto reductor del precio mayorista provocado por el mecanismo de ajuste.

Al margen del mecanismo de ajuste derivado de la excepción ibérica, las empresas energéticas deberán incluir también recomendaciones de ahorro y eficiencia energética. Asimismo, para potencias de más de 15 Kw/h, las comercializadoras deberán incluir también el consumo medio de los consumidores que compartan el mismo código postal.

Por lo que respecta al bono social, las comercializadoras informarán a sus clientes del nuevo mecanismo temporal de protección a los hogares particularmente afectados por la crisis energética. Así, en la siguiente factura, tras la entrada en vigor del Decreto Ley 18/2022, las comercializadoras deberán informar a sus usuarios de la creación de la nueva categoría de consumidor vulnerable, a los efectos de la solicitud y percepción del bono social de electricidad y la protección especial frente a la interrupción del suministro.

Adicionalmente, a los perceptores actuales del bono social, se les informará del incremento de los descuentos asociados al mismo, que pasan del 60% al 65% para los consumidores vulnerables, y del el 70% al 80% para los consumidores vulnerables severos. También se informará del incremento del 15% de los límites de energía anual con derecho al descuento del bono social.

4.2) Protección de los consumidores de gas: La limitación del precio del gas y el bono social térmico

El bono social térmico establece una ayuda mínima por beneficiario y año de 40 euros, supeditado, eso sí a que exista disponibilidad presupuestaria. Esta ayuda será aplicable a todos los consumidores. No obstante, se prevé también la figura del consumidor vulnerable en función de la zona climática. La cuantía de las ayudas al consumidor vulnerable se calcula conforme a una fórmula establecida en el RD Ley 18/22 de 18 de octubre, y podrá alcanzar, en función de una serie de parámetros, hasta los 375 euros, dependiendo de la situación económica y área geográfica de residencia. El coste del bono social térmico se imputa a los presupuestos generales del estado y para ello se ha previsto un suplemento de crédito de 225 millones

destinado a financiar la ampliación de la cobertura necesaria para sufragar el incremento de los precios de la energía. Se trata, por tanto, de un mecanismo de intervención del mercado que implica la limitación de las tarifas que pueden cobrar los suministradores del gas y que se compensará con cargo al erario público.

No obstante, no se trata del único sistema de intervención de precios previsto por el gobierno. Por Decreto Ley 17/21 de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad, ya se establecieron limitaciones al precio de esta materia prima, que ahora se prorrogan a través del RD Ley 18/22 de 18 de octubre. Así se mantiene el límite de un 15% en el incremento máximo del coste del gas en las revisiones trimestrales de la tarifa de último recurso (TUR). Por esta razón, las comercializadoras del gas están urgiendo a sus clientes a pasar al mercado regulador (TUR), donde rigen estas limitaciones del 15%, frente a las tarifas a aplicar en el mercado libre, no sujetas a limitación alguna en el incremento de las tarifas.

Adicionalmente, se crea una tarifa de último recurso de gas natural aplicable a las comunidades de propietarios de hogares.

5. SISTEMAS PARA LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN MATERIA DE SERVICIOS ESENCIALES

1. Consideraciones generales sobre los sistemas de resolución de conflictos

En la protección jurídica del consumidor, tanto en los ordenamientos nacionales como en el derecho comunitario no basta con el reconocimiento de derechos en favor de los consumidores, sino que resulta imprescindible establecer cauces adecuados para que estos puedan hacer valer los derechos reconocidos en caso de que se vean vulnerados (Gill, 2017).

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 (Cartwright, 2016). Es por eso que las normas prevén en estos ámbitos mecanismos alternativos de resolución de conflictos y de la posibilidad de dirigirse a la

Administración para reclamar aquellos derechos que se considere que se han lesionado por el prestador del servicio (Gill, Williams y Brennan, 2016). Al tratarse de servicios básicos y esenciales que deben prestarse con regularidad, la resolución de los conflictos debe articularse a través de procedimientos rápidos y sencillos, que eviten en lo posible la judicialización de las controversias (Cartwright, 2016). Y ello por varias razones. En primer lugar, porque el recurso a los tribunales de justicia demoraría mucho la resolución del litigio y conllevaría la saturación de los órganos jurisdiccionales, y en segundo lugar por la escasa entidad económica que en la mayoría de los casos presentan estas controversias, lo que hace inadecuada la vía judicial en gran parte de las ocasiones.

Así pues, la protección de consumidores requiere de la existencia de un sistema ágil y gratuito de composición de intereses y de satisfacción de los derechos de los usuarios de los servicios (Wagner, 2014). La Recomendación 98/257/CE, la Decisión 20/2004/CE y la Resolución 2000/C 155/01 del Consejo establecen los principios que deben regir la tramitación de estos procedimientos.

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 transnacional²¹. La citada Directiva es de armonización mínima, ya 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. Su finalidad es garantizar a los consumidores residentes en la Unión Europea la posibilidad de resolver sus litigios con empresas radicadas en cualquier estado miembro mediante la intervención de entidades de resolución alternativa de litigios en las que concurren las características de la independencia, imparcialidad, transparencia, eficacia y rapidez. Los usuarios de servicios económicos de interés general son uno de los colectivos que pueden beneficiarse de esta vía alternativa, en tanto titulares de contratos de prestación de servicios de los que se derivan obligaciones contractuales para ambas partes.

En todo caso, es necesario señalar que la legislación española no ha agotado las posibilidades que ofrece la citada Directiva, ya que no ha op-

21 El Reglamento 524/2013 prevé la creación de la plataforma de resolución de litigios en línea.

tado por otorgar carácter vinculante a las decisiones emanadas de estas entidades²², ni tampoco de la posibilidad de establecer la intervención de estas entidades como obligatoria cuando así lo solicite el usuario²³.

En todo caso, con carácter previo a la aplicación y utilización de sistemas de resolución alternativa de conflictos, es necesario dirigirse a la propia empresa para hacer una reclamación, normalmente a través de los servicios de atención al cliente de la misma. Así lo prevé la normativa general de consumo, y concretamente el artículo 21 de la Ley de Defensa de consumidores y usuarios, Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Dicha Ley ha sido modificada por la Ley 7/2017 de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo²⁴. Conforme a la Disposición Final Quinta de dicha Ley los empresarios pondrán a disposición de los consumidores y usuarios información sobre la dirección postal, número de teléfono, fax cuando proceda y dirección de correo electrónico en los que el consumidor y usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus quejas y reclamaciones, o solicitar información sobre los bienes o servicios ofertados o contratados. Las empresas disponen habitualmente de un mes para dar una contestación al usuario.

También las normas sectoriales que regulan cada uno de los servicios básicos han previsto esta acción como requisito necesario para cualquier tipo de reclamación posterior, que no se podrá presentar si no se acredita que se ha intentado la resolución del conflicto con la propia empresa de manera amistosa. En caso de que en esa primera reclamación no se atiende la pretensión del usuario, se ponen en marcha los sistemas de resolución alternativa de conflictos, regulados en la Ley 7/2017 de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Los sistemas de resolución alternativa de conflictos se caracterizan por presentar una agilidad y rapidez para resolver la controversia y evitan tener que judicializar la reclamación.

22 Así lo permite el artículo 2.4 de la Directiva 2013/11.

23 Artículo 1 de la Directiva 2013/11.

24 La citada Ley excluye de su ámbito de aplicación las reclamaciones que se refieren a servicios no económicos de interés general (artículo 3.2 apartado f).

En concreto, el artículo 20 de la Ley 7/2017 establece que la resolución de estos procedimientos alternativos se dará a conocer a las partes en el plazo de 90 días naturales desde la presentación de la reclamación, o desde la fecha en que conste que se ha recibido toda la documentación necesaria para resolver el litigio.

Dentro de estos sistemas de resolución alternativa, cabe aludir en primer lugar a la mediación, que consiste en un sistema extraprocésal en el que un tercero intercede para que las partes alcancen una solución al problema al acercar las posiciones de las partes en conflicto²⁵. Normalmente, la mediación se puede realizar desde las Oficinas Municipales del Consumo, o las Direcciones Generales de Consumo de las Comunidades Autónomas. También puede realizarse dicha mediación a través de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. No obstante, la Ley 7/2017 de 2 de noviembre prevé un sistema de acreditación que permite a determinadas sujetos de derecho público, o privado alcanzar la condición de entidades acreditadas para la resolución de conflictos. La acreditación se otorga por la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)²⁶. En todo caso, hay que mencionar que la mediación es voluntaria²⁷, de forma que, si la entidad no quiere acogerse a este sistema, no podrá obligársele a ello²⁸. Sin embargo, es relevante señalar que de acuerdo con el artículo 2.4 de la Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución alternativa de conflictos, se reconoce competencia a los estados para decidir si las entidades de resolución alternativa de conflictos establecidas en su territorio han de estar facultadas para imponer una solución. Es decir, que queda a disposición de los estados otorgar carácter vinculante al resultado de los procedimientos de resolución de conflictos, opción que el legislador español no ha contemplado, ni en el

25 El Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre desarrolla la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, estableciendo los requisitos que deben reunir los mediadores y el procedimiento para ser reconocidos como tales.

26 Según el artículo 26 de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, bajo ciertas circunstancias, las Comunidades Autónomas podrán designar una autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa establecidas en su ámbito territorial.

27 Hay que tener en cuenta los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley 7/2017 de 2 de noviembre, de resolución alternativa de conflictos, que regula la eficacia de los pactos previos entre consumidor y empresario en lo que se refiere al sistema de resolución alternativa de conflictos

28 En este sentido, cabe hacer referencia a la entidad Confianza Online, que puede realizar esta actividad de mediación en aquellos supuestos de contratación electrónica de bienes o servicios.

caso de la mediación, ni en el caso del arbitraje, a diferencia de países como Italia, o Francia, donde sí se ha hecho uso de esta habilitación.

El otro sistema de resolución alternativa de conflictos es el arbitraje (Escudé, 2012), regulado en el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, modificado por la Disposición Final Sexta de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre sobre resolución alternativa de conflictos. En este sistema, las partes someten el asunto a la decisión de un tercero, en este caso un árbitro, o una junta arbitral de consumo. El arbitraje también es voluntario, como la mediación, pero a diferencia de ésta el laudo arbitral es vinculante para las partes, tiene el carácter de cosa juzgada y fuerza ejecutiva. La Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/2017 ha previsto un plan de ayudas a la gestión de las juntas arbitrales de consumo que permita dotarlas de medios humanos y materiales suficientes para poder dictar el laudo arbitral en el plazo de noventa días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la reclamación. Este plan de ayudas va orientado también a permitir que las juntas arbitrales de consumo puedan acceder a la acreditación europea.

Por último, 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 usuario de un 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, según veremos más adelante. Un mecanismo similar se ha previsto también en el caso de las telecomunicaciones, por imposición de la legislación europea, como veremos. En estos casos, dichas entidades pueden también acreditarse ante la Comisión Europea como entidades de resolución alternativa de litigios, de conformidad con el artículo 20 de la Directiva 2013/11 de 21 de mayo.

En cuanto a la forma de tramitación de estos procedimientos, cabe señalar que la citada Directiva apuesta por la tramitación online de las reclamaciones, además de la forma de reclamación presencial. En este sentido, su artículo 5 exige a los estados que garanticen que las entidades de resolución alternativa tengan un sitio de internet que facilite a las partes un acceso sencillo a la información relativa al procedimiento y que les permita además presentar la reclamación en línea. Así, el Reglamento 524/2013,

de 21 de mayo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo prevé la creación de una plataforma europea de resolución de litigios. El citado Reglamento se aplica a la resolución extrajudicial de litigios relativos a obligaciones contractuales derivadas de contratos de compraventa, o de prestación de servicios cuando dichos contratos se hayan celebrado en línea entre un consumidor residente en la Unión Europea y un comerciante establecido en la Unión. La resolución de conflictos en línea a través de esta plataforma permite a su vez la intervención de una entidad de resolución alternativa de litigios acreditada ante la Comisión Europea²⁹.

Por último, si los mecanismos de resolución alternativa no dan resultado, es posible acudir a la vía judicial. Siempre que la disputa sea inferior a los dos mil euros, cabe la posibilidad de reclamar en vía judicial sin necesidad de comparecer asistido por abogado o procurador. En el caso de litigios transnacionales, la Decisión 2001/470/CE crea la Red Judicial Europea y el Reglamento 2006/2004 prevé medidas para la aplicación de la citada normativa, al establecer una red de autoridades nacionales que se encargarán de la aplicación efectiva de la legislación de la Unión en materia de protección de los consumidores. Por lo que se refiere al marco procedimental, es necesario referirse al Reglamento 2015/2421 del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2015 por el que se modifica el Reglamento 861/2007 por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y el Reglamento 1896/2006 por el que se establece un proceso monitorio europeo, todo ello en el marco de la cooperación civil y mercantil en la Unión Europea.

2. La resolución de conflictos en sectores específicos

El sector eléctrico

En el caso de la electricidad, el artículo 44 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico reconoce a los usuarios el derecho a ddis-

29 El listado de entidades notificadas a la Comisión Europea por autoridades competentes de España puede encontrarse en la página web del Ministerio de Consumo. Llama la atención que la mayoría de estas entidades sean juntas arbitrales de consumo, con algunas excepciones como Confianza Online, o la Asociación para la autorregulación de la comunicación comercial (Autocontrol). En el caso de Cataluña, también han sido acreditadas entidades tales como el Servicio de Mediación de la Agencia Catalana de Consumo, o la Asociación de Mediación "Mediation Quality".

poner de procedimientos para tramitar sus reclamaciones de acuerdo a lo establecido en dicha ley y en el resto de la normativa sobre protección del consumidor que resulte de aplicación. El artículo 46.1.n) de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, obliga a las comercializadoras de electricidad a informar a sus clientes sobre sus derechos respecto de las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de discrepancias con la compañía. Para ello, deberán disponer de un servicio de atención a sus quejas, reclamaciones, solicitudes de información o comunicaciones de cualquier incidencia en relación al servicio contratado u ofertado, poniendo a su disposición una dirección postal, un servicio de atención telefónica y un número de teléfono gratuito, y un número de fax o una dirección de correo electrónico al que los mismos puedan dirigirse directamente. Y en términos similares se pronuncia la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos. Las reclamaciones se pueden presentar tanto a la empresa comercializadora, como a la empresa distribuidora, que es la responsable de la calidad y continuidad del suministro.

Hay que señalar además que el derecho comunitario y por extensión, nuestra legislación interna, obliga a las empresas eléctricas a establecer algún sistema de resolución alternativa de conflictos. Así lo establece la Directiva 2013/11/UE que alude a la obligación de participación de empresas de electricidad en mecanismos de resolución extrajudicial de litigios que cumplan los requisitos de la citada Directiva y lo mismo ocurre con la Directiva 2019/944. Lo cierto es que, aunque el proceso es progresivo, no todas las comercializadoras han cumplido esta obligación, como se deriva del Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre Supervisión del Proceso de Resolución Alternativa de Litigios entre Comercializadores y Consumidores de Energía Eléctrica y Gas Natural, de 18 de noviembre de 2021. Por esta razón, las asociaciones de consumidores han urgido al gobierno a articular un mecanismo de resolución de conflictos para el sector eléctrico.

Con el objetivo de potenciar el uso de estos sistemas alternativos de resolución de conflictos, la normativa europea³⁰ establece también que dentro del contenido de la factura eléctrica se deberá de incluir información sobre los derechos de los clientes finales en lo que respecta a la resolución extrajudicial de litigios, incluyendo los datos de contacto de la entidad

30 Artículo 18 y Anexo I de la citada Directiva, en el apartado 1.2 g).

correspondiente³¹. Además de ello, la Directiva 2019/944 del Parlamento Europea y del Consejo, de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, establece en su artículo 26 que el cliente final ha de tener acceso a sistemas extrajudiciales para la resolución de litigios que atañan a los derechos y obligaciones mediante un mecanismo independiente, a través de un defensor del pueblo para la energía, o un órgano de los consumidores, o una entidad reguladora. Se impone así la existencia de un órgano administrativo para la resolución de litigios. La transposición de la Directiva a nuestro ordenamiento jurídico ha supuesto recurrir con esta finalidad a las Direcciones Generales de Consumo (por ejemplo, si se debate sobre el bono social), o ante las Direcciones Generales de industria, para cuestiones relativas a contratos o facturación relativa a PVPC, o cuestiones relativas a seguridad y calidad del servicio. La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia no resuelve directamente las reclamaciones de los usuarios, aunque lleva a cabo una función indirecta de control al supervisar las tarifas eléctricas y coste de la energía.

De acuerdo con las Directivas anteriores, en algunos países sí se ha recurrido a la autorregulación y se han creado figuras como el defensor del cliente, en la propia compañía, de forma similar a como lo hacen los bancos. Así sucede en países como Bélgica, Alemania, Francia, o Grecia, pero desde luego, no en España.

En el caso del gas, la resolución extrajudicial de los conflictos se articula a través del sistema arbitral de consumo, que puede conocer todos aquellos asuntos que tengan que ver con la facturación y el cobro por parte de la compañía comercializadora. Sin embargo, no suelen ser objeto de reclamación ante el sistema arbitral de consumo los asuntos que tiene que ver con la compañía distribuidora, tales como la lectura de contadores, extensión de la red, concesión de accesos, inspección, calidad y continuidad del servicio. Tampoco cuestiones que incluyan un fraude en la red, o los asuntos relativos a la aplicación de la normativa estatal y autonómica sobre pobreza energética y el bono social, cuestiones que se dirimen ante la Dirección General de Industria, Energía y Minas.

31 Por su parte, la Resolución de 28 de abril de 2021 de la Dirección General de Política Energética y Minas por la que se establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad a utilizar por las comercializadoras de referencia, incluyó esta obligación desde el 1 de junio de 2021.

Los servicios postales

La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, establece en su Título II, la relación de derechos de los usuarios de los servicios postales y entre ellas el derecho de reclamación. En su artículo 10 se detalla el procedimiento de reclamación, señalando que, para la tramitación de las reclamaciones de los usuarios, los operadores postales establecerán procedimientos sencillos, gratuitos y no discriminatorios, basados en los principios de proporcionalidad y celeridad. En todo caso, las reclamaciones deberán ser resueltas conforme a derecho y notificadas a los interesados en el plazo máximo de un mes desde la fecha de su presentación. En todas las oficinas o puntos de atención al usuario de los prestadores de servicios postales serán exhibidas, de forma visible y detallada, las informaciones que permitan conocer los trámites a seguir para ejercer el derecho a reclamar a que se refiere este artículo. La presentación de reclamaciones ha de ser accesible a personas con discapacidad, por lo que se prevé la eliminación de barreras arquitectónicas y de comunicación de las oficinas y la accesibilidad universal de las páginas o sitios de internet.

Aparte de la reclamación a la propia compañía, Correos está sujeto al sistema arbitral de Consumo, según dispone también el artículo 10 de la Ley del servicio postal universal en su apartado tercero.

Por último, existe también la posibilidad de reclamar ante el Ministerio de Fomento, a través de la Subdirección General de Régimen Postal, para quejas y reclamaciones referidas a la prestación del servicio postal universal, siempre que dichas controversias no hayan sido sometidas a las juntas arbitrales de consumo. Inicialmente, el artículo 10 de la Ley del Servicio Postal Universal estableció que la resolución de las reclamaciones correspondiera a la Comisión Nacional del Sector Postal. Sin embargo, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, distribuyó las competencias regulatorias entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio de Fomento, que las ejerce a través de la Subdirección General de Régimen Postal. Entre las competencias de la Subdirección figura la resolución de las controversias, quejas y denuncias de los usuarios en el ámbito del servicio postal universal³²

32 En este sentido puede verse Real Decreto 121/2015, de 27 de febrero, por el que se modifica el

2.3. Las telecomunicaciones

En el caso de las telecomunicaciones, el artículo 65 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones prevé que los operadores deberán disponer de un servicio de atención al cliente, gratuito para los usuarios, a los efectos de facilitarles información y atender y resolver las quejas y reclamaciones de sus clientes. El operador debe aceptar la presentación telefónica de reclamaciones facilitando al reclamante un número de referencia que permita dejar constancia de la misma.

Por su parte, el artículo 76.7 de la citada Ley señala que los operadores de servicios de acceso a internet implantarán procedimientos transparentes, sencillos y eficaces para hacer frente a las reclamaciones de los usuarios finales. Y el artículo 78 reconoce igualmente el derecho de los usuarios finales, sean personas físicas o microempresas, a disponer de un procedimiento extrajudicial, transparente, no discriminatorio, sencillo y gratuito para resolver sus controversias con los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas. En el apartado segundo de este mismo artículo se reconoce el derecho de los usuarios a someter las controversias al conocimiento de las juntas arbitrales de consumo, de forma que el arbitraje viene impuesto por ley a los operadores de telefonía y telecomunicaciones. En este sentido, cabe señalar que, en relación con la resolución extrajudicial de litigios, los Estados miembros deben tener la posibilidad de mantener o introducir normas que vayan más allá de lo establecido por la Directiva 2013/11/UE a fin de velar por un nivel de protección de los consumidores más elevado.

Además, la Directiva 2018/1972 del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas señala que “los Estados miembros deben permitir que las autoridades nacionales de reglamentación o las autoridades competentes responsables de la gestión de los derechos de los usuarios finales, o los organismos independientes con experiencia probada en la materia, actúen como entidades para la resolución de litigios. En lo que

Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

respecta a estas resoluciones de litigios, dichas autoridades no deben estar sujetas a instrucciones de ningún tipo”. Siguiendo las directrices europeas, el artículo 78.1 de la Ley General de Telecomunicaciones señala que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital establecerá un procedimiento de resolución de controversias. Siguiendo este precepto se ha previsto un sistema de resolución de conflictos por parte de la Administración. Se trata de la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, cuyas resoluciones son vinculantes para las compañías, donde pueden dirimirse reclamaciones (siempre que hayan reclamado previamente al operador) sobre disconformidad de la factura recibida, tanto en la cuantía como en los conceptos utilizados; negativa a tramitar la baja en el servicio, contratación no solicitada por el usuario; averías o interrupciones del servicio, incumplimiento de ofertas por el operador, e incumplimiento del derecho de desconexión y falta de comunicación de las modificaciones contractuales. Sin embargo, no se podrán tramitar indemnizaciones por posibles daños o perjuicios causados por la prestación deficiente del servicio, o por su falta de prestación³³. El procedimiento deberá ser transparente, no discriminatorio, sencillo, rápido y gratuito y establecerá el plazo máximo en el que deberá notificarse la resolución expresa. Trascurrido el plazo, la reclamación se entenderá desestimada por silencio administrativo y la resolución podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.4. Los transportes

En el caso del transporte terrestre por carretera, es de aplicación el Reglamento 181/2011 del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar, que modifica el Reglamento 2006/2004.

La primera opción es la reclamación ante la propia compañía. Así resulta del artículo 28.4 del citado Reglamento, que señala que todo Estado miembro podrá decidir que el viajero, como primera medida, presente al transportista una reclamación, en cuyo caso el organismo de aplicación nacional o cualquier otro organismo competente designado por el Estado

33 El RD 899/2009 sobre indemnización por la interrupción temporal del servicio telefónico o del servicio de acceso a internet regula este derecho, pero como señalamos no se puede exigir ante la Oficina.

miembro actuará como organismo de apelación en relación con las reclamaciones no resueltas. La respuesta debe llegar en un mes, aunque también se permite que el plazo se pueda ampliar hasta los 3 meses.

En su apartado primero, el artículo 28 del Reglamento comunitario señala que cada estado miembro deberá designar uno o varios organismos responsables de la aplicación del citado Reglamento que adoptará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la citada norma. Dichos organismos serán independientes de los transportistas, de los operadores turísticos y de los gestores de las terminales en lo relativo a su organización, sus decisiones de financiación, su estructura jurídica y su proceso de toma de decisiones. En España, los organismos de aplicación del Reglamento son el Ministerio de Fomento, los departamentos de transporte de las Comunidades Autónomas, así como la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)³⁴.

Por otra parte, se ha creado un sistema de arbitraje específico, que son las juntas arbitrales de transportes en las Comunidades Autónomas y en las ciudades de Ceuta y Melilla. Su objeto principal es resolver reclamaciones de carácter mercantil relacionadas con el cumplimiento de los contratos e transporte terrestre y de actividades auxiliares y complementarias del transporte. El viajero puede elegir si quiere someterse a la Junta Arbitral de Transporte del lugar de origen, o bien del de destino, salvo que se haya pactado la sumisión a una junta en concreto. Estas juntas conocerán sobre todo cuando se trate de materias de carácter mercantil. Según el Reglamento comunitario, los usuarios podrán presentar su reclamación ante el organismo responsable de la aplicación de la norma, o ante cualquier organismo competente designado por el Estado miembro, esto es ante las Juntas Arbitrales de Transporte.

Un sistema similar de reclamaciones procede en el caso de los usuarios de transporte por ferrocarril, aunque aquí se aplica el Reglamento 1371/2007

34 Los organismos competentes para el conocimiento y la resolución de las quejas en el ámbito del Reglamento (UE) nº 181/2011 son el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y las Consejerías y Departamentos de Transporte de las Comunidades Autónomas. La Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), se encarga de la coordinación de datos y estadísticas con las Comunidades Autónomas (en el procedimiento de tramitación de las quejas, la Agencia citada acusa recibo de la queja recibida y la envía al órgano competente en materia de transporte, sea éste el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o el Departamento autonómico correspondiente.

del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril, que es la norma sustantiva que establece el régimen jurídico de los usuarios.

En el caso del transporte aéreo, es de aplicación el Reglamento 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos. En su artículo 16 el citado Reglamento establece que cada Estado miembro designará un organismo responsable del cumplimiento del presente Reglamento al que el usuario podrá reclamar en caso de que vea vulnerados sus derechos. La Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2017 de 2 de noviembre señala que para la resolución de litigios de consumo sobre la aplicación de los Reglamentos de la Unión Europea en materia de protección de los usuarios de transporte aéreo será acreditada y notificada a la Comisión una única entidad. En el caso de España, la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de los Reglamentos indicados es la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), aunque hay que decir que sus resoluciones no son vinculantes para la compañía aérea. No obstante, esta misma Disposición Adicional señala que también será posible acudir a otras entidades de resolución alternativa de conflictos con resultado vinculante para el consumidor, siempre que ambas partes se hayan sometido voluntariamente a tales procedimientos.

6. CONCLUSIONES

- 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.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, L. I., GARRIDO CUENCA, N. (2004). Artículo 38. Derechos de los consumidores y los usuarios finales. En García de Enterría, Eduardo, *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones: Ley 32/2003, de 3 de noviembre*, (627- 670). Thomson-Civitas.
- BARTL, M. (2010): The Affordability of Energy: How Much Protection for the Vulnerable Consumers?, *Journal of consumer policy*, 2010, 33, 3, 225-245.
- BUENDÍA SIERRA, J. L.; Rodríguez Miguez, J. A. (2009): "Ayudas de estado y servicios de interés económico general: ¿BUPA versus ALTMARK?", *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 9. 49-60.
- CABALLERO SANCHEZ, R. (2020). ¿Quién tiene que costear las obligaciones de servicio público en los sectores regulados?. En DARNACULLETA I GARDELLA, M., ESTEVE PARDO, J., *Nuevos retos del Estado garante en el sector energético*, Marcial Pons, 149-190.
- CARLÓN RUIZ, M. (2012): Novedades en la financiación de los servicios de interés económico general desde la perspectiva del control europeo de las ayudas del estado, *Actas del VII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, págs. 285-296.
- CARTWRIGHT, P. (2016). Redress compliance and choice: enhanced consumer measures and the retreat from punishment in the consumer rights Act 2015. *The Cambridge Law Journal*, 75(2), 271-300.
- CHINCHILLA MARÍN, C., CARLÓN RUIZ, M. (2003). Del servicio público al servicio universal: el caso de las telecomunicaciones. En De la Quadra Salcedo, T., Fernández del Castillo, T. (dir.), *Aspectos jurídicos de las telecomunicaciones*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I. (2021a). Redes e infraestructuras energéticas. Régimen jurídico y retribución de redes de electricidad y gas. En *Derecho de la energía y el "Clean energy package"*. I Congreso AEDEN (Asociación Española de Derecho de la Energía), Thomson Reuters.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I. (2021b) El Covid-19 y los consumidores vulnerables: reflexiones a propósito del Real Decreto-ley núm. 37/2020, de 22 de diciembre de 2020, *Cuadernos de Energía*, 73-79.
- DE LA HIGUERA-MOLINA, E. J., ZAFRA GÓMEZ, J. L. (2018): Ciclos políticos y factores explicativos de la externalización de servicios públicos en los gobiernos locales, *Revista de estudios regionales*, 112, 105-123.
- DOBBINS, A.; NERINI, F.; PYE, S. (2016). Measures to protect vulnerable consumers in the energy sector: an assessment of disconnection safeguards, social tariffs and financial transfers. https://www.researchgate.net/publication/312948642_Measures_to_protect_vulnerable_consumers_in_the_energy_sector_an_assessment_of_disconnection_safeguards_social_tariffs_and_financial_transfers
- ESCODÉ, V. M. (2012). El arbitraje y otros medios alternativos de resolución de conflictos en el Derecho administrativo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39, 101-164.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. (2009): *Tratado de Lisboa: Análisis y perspectivas*, Dykinson.
- FOURNIER, E. G. (2000). "Essential facilities" y aplicación del artículo 82 CE a la negativa unilateral a contratar: Algunas consideraciones tras la sentencia Bronner. *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 205, 77-95.
- GARCIA GARCIA, M.J. (2024). Los servicios de interés económico general (SIEGE) como instrumento de transformación. *Revista de Estudios Regionales*, 129.

- GARCÍA ÁLVAREZ, B. (2012). Los derechos de los viajeros en la Unión Europea: a propósito de la comunicación de la comisión al parlamento europeo y al consejo de 19 de diciembre de 2011. *Cuadernos de derecho transnacional*, 4(2), 283-299.
- GILL, C., WILLIAMS, J., BRENNAN, C., & HIRST, C. (2016). Designing consumer redress: A dispute system design (DSD) model for consumer-to-business disputes. *Legal Studies*, 36(3), 438-463.
- GILL, C., CREUTZFELDT, N., WILLIAMS, J., O'NEILL, S. & VIVIAN, N. (2017) Confusion, gaps, and overlaps: A consumer perspective on the UK's alternative dispute resolutions (ADR) landscape. <https://eresearch.qmu.ac.uk/handle/20.500.12289/4942>
- GONZÁLEZ GARCÍA, J. (2015). Protección de los usuarios de las comunicaciones electrónicas. En De la Quadra Salcedo y Fernández del Castillo (dir.), *Derecho de las telecomunicaciones: adaptado a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*, (697-735). Thomson Reuters-Civitas.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2019): *La Unión Europea y su derecho*, Trotta, Madrid.
- HANCHER, L., SAUTER, W. (2014). Public services and EU Law. *European Union Law*, 539-566.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (2009): *Servicios de interés económico general*, Thomson- Civitas.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (2016): *Los servicios de interés general en la Unión Europea*, Revista de la Facultad de Derecho, nº 76, págs. 19-50.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (2010): *Telecomunicaciones: regulación y mercado*, Aranzadi-Thomson Reuters.
- LINDE PANIAGUA, E. (2017): *Principios del Derecho de la Unión Europea*, 6ª, Madrid. Colex.
- LONGO, D.; OLIVIERI, G.; ROVERSI, R.; TURCI, G. and TURILLAZZI, B. (2020). Energy Poverty and Protection of Vulnerable Consumers. Overview of the EU Funding Programs FP7 and H2020 and Future Trends in Horizon Europe. *Energies* 13, 5: 1030.
- MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. (2016): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- MONTERO PASCUAL, J. J. (2014): *La actividad administrativa de regulación: definición y régimen jurídico*, Revista Digital de Derecho Administrativo, nº. 12, págs. 23-44.
- MONTERO PASCUAL, J. J. (2020), *Regulación económica: la actividad administrativa de regulación de los mercados*. Tirant lo Blanch.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2015): *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, vols. II y III. BOE-Ministerio de la Presidencia.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2010a): *Derecho de la regulación económica, Fundamentos e instituciones de la regulación*, (vol. I). Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2010b): *Derecho de la regulación económica, Sector energético*, (vol. III), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2010c) *Derecho de la regulación económica, Telecomunicaciones*, (vol. IV), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2010d): *Derecho de la regulación económica, Audiovisual*, (vol. V), Iustel.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2010e): *Derecho de la regulación económica, Transportes*, (volumen VI), Iustel.
- PAREJO ALFONSO, L.; DE LA QUADRA-SALCEDO, T.; MORENO MOLINA, Á. M.; ESTELLA DE NORIEGA, A. (2000): *Manual de Derecho administrativo comunitario*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- PÉREZ, A. E. (2010). El acceso a las redes de transporte y distribución. En Muñoz Machado, Santiago (dir.), *Derecho de la regulación económica*, vol. 3 Tomo I (631-678). Iustel.

- PÉREZ HINESTROSA, A. (2022). La “excepción ibérica”: energía y colectivos vulnerables. Una exégesis del Real Decreto-ley 10/2022. En MARTÍN OSTOS, J., MARTÍN RÍOS, B., *Derecho y colectivos vulnerables*, Astigui.
- PYE, S.; DOBBINS, A.; BAFFERT, C.; BRAJKOVI, J.; DEANE, P. & DE MIGLIO, R. (2015). Addressing Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector Across the EU. *L'Europe en Formation*, 378, 64-89.
- RODRÍGUEZ CURIEL, J. (2001): Inexistencia de ayuda de Estado en la mera compensación por obligaciones de servicio público, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 26, 90-94.
- ROSADO PACHECO, S. (2020): “La libre competencia, los servicios de interés general y el servicio público” en *Los nuevos desafíos del derecho público económico: homenaje al profesor José Manuel Sala Arquer*, (1317-1352). Congreso de los Diputados,
- RUIZ OJEDA, A.; ZAMORA ROSELLÓ, M. R. (2017): *Regulación y competencia en servicios de interés general (SIEG): análisis sectoriales y comparativos*, Universidad de Málaga/Debates.
- TORNOS MAS, J. (2016): *El concepto de servicio público a la luz del Derecho comunitario*, *Revista de Administración Pública*, 200, 193-211.
- VERA PARISIO I CUDOLÁ, V.; NOGUERA DE LA MUELA, B. (2016): *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos*, Tirant lo Blanch.
- WADDAMS, C., & DELLER, D. (2015). *Affordability of Utilities' Services: Extent, Practice, Policy*. Centre on Regulation in Europe.
- WAGNER, G. (2014). Private law enforcement through ADR: Wonder drug or snake oil? *Common Market Law Review*, Issue 1, 165-194. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.1/COLA2014006>
- ZEMANEK, J. (2016). Access to Services of General Economic Interest Under Article 36 of the Charter of Fundamental Rights EU and the National Law. En *The Convergence of the Fundamental Rights Protection in Europe*, Springer.

