



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Documento de sesión

A7-0163/2014

10.3.2014

INFORME

sobre la protección del consumidor en los servicios de utilidad pública
(2013/2153(INI))

Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

Ponente: Josef Weidenholzer

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9
RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN	11

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la protección del consumidor en los servicios de utilidad pública (2013/2153(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista su Resolución, de 22 de mayo de 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables¹,
- Vista su Resolución, de 25 de octubre de 2011, sobre la movilidad y la inclusión de las personas con discapacidad y la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020²,
- Vista su Resolución, de 11 de junio de 2013, sobre una nueva agenda de política de los consumidores europeos³,
- Vista su Resolución, de 15 de noviembre de 2011, sobre la reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general⁴,
- Vista la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»),
- Vista 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,
- Vista la Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro⁵,
- Vista la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2013, por el que se establecen medidas en relación con el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado, y se modifican las Directivas 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE y los Reglamentos (CE) nº 1211/2009 y (UE) nº 531/2012 (COM(2013)0627),
- Vista la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones, de 15 de noviembre de 2012, titulada

¹ DO C 264 E de 13.10.2013, p. 11.

² DO C 131 de 8.5.2013, p. 9.

³ Textos Aprobados, P7_TA(2013)0239.

⁴ DO C 153 E de 13.5.2013, p. 51.

⁵ DO L 373 de 21.12.2004, p. 37.

«Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía» (COM(2012)0663),

- Vista la Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios,
 - Vista la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico),
 - Vista la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE,
 - Vista la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía» (COM(2007)0386),
 - Vista la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones titulada «Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía» (COM(2012)0663),
 - Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal como ha sido incorporada a los Tratados mediante el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 8 (protección de datos personales), su artículo 11 (libertad de expresión y de información), su artículo 21 (no discriminación), su artículo 23 (igualdad entre hombres y mujeres), su artículo 25 (derechos de las personas mayores), su artículo 26 (integración de las personas discapacitadas), su artículo 34 (seguridad social y ayuda social), su artículo 36 (acceso a los servicios de interés económico general), su artículo 37 (protección del medio ambiente), y su artículo 38 (protección de los consumidores),
 - Visto el artículo 12 del TUE,
 - Visto el artículo 14 del TUE así como su Protocolo nº 26,
 - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (A7-0163/2014),
- A. Considerando la importancia que reviste informar lo mejor posible al consumidor sobre los servicios de utilidad pública y la necesidad de garantizar que los consumidores tengan acceso a tales servicios y que los Estados miembros tengan la suficiente flexibilidad para poder tener en cuenta a los consumidores vulnerables;
- B. Considerando que existe una legislación sectorial que otorga ya una mayor protección al consumidor, pero que es necesario recordar a los Estados miembros que, para que la protección sea efectiva, han de velar por su correcta aplicación y observancia;
- C. Considerando que, en los servicios de utilidad pública, deben respetarse las competencias

nacionales y la autonomía en la gestión municipal, y considerando que la normativa sectorial específica constituye un marco legal satisfactorio para los servicios de utilidad pública;

Consideraciones generales

1. Toma nota de que algunos aspectos de los derechos básicos de los consumidores se recogen en la Directiva 2011/83/UE, y las características comunes de los servicios de utilidad pública se esbozan en la legislación sectorial correspondiente;
2. Recuerda a los Estados miembros que la Directiva sobre los derechos del consumidor tenía que haberse incorporado a la legislación nacional a más tardar en diciembre de 2013, y que será aplicable a todos los contratos que se celebren a partir del 13 de junio de 2014;
3. Observa que la protección de los consumidores solo tiene sentido si los derechos pueden ejercerse efectivamente; por consiguiente, pide a los Estados miembros que apliquen plenamente las disposiciones de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales (2005/29/CE), la Directiva sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa (2006/114/CE) y la Directiva sobre los derechos de los consumidores (2011/83/UE); en este contexto, hace hincapié en la importancia de los sistemas alternativos de resolución de litigios, en tanto que mecanismos eficientes que permiten ahorrar costes y aspiran a solucionar conflictos entre consumidores y proveedores de servicios de utilidad pública; pide, por tanto, a los Estados miembros que apliquen la Directiva recientemente aprobada sobre sistemas alternativos de resolución de litigios (2013/11/UE) y el Reglamento sobre resolución de litigios en línea (524/2013/UE);
4. Hace hincapié en la importancia de concienciar a los consumidores sobre sus derechos para garantizarles un elevado nivel de protección, aunque destaca también el papel fundamental que desempeña el servicio al cliente de los proveedores de servicios de utilidad pública; subraya que las personas responsables del contacto con los clientes deben recibir una formación específica y conocer los derechos de los consumidores; por consiguiente, anima a los proveedores de servicios de utilidad pública a formar a sus empleados con este fin y a garantizar que todos sus clientes puedan acceder con facilidad a una asistencia personalizada en todo momento;
5. Subraya la necesidad de que los consumidores tengan acceso a unos servicios de utilidad pública asequibles y de calidad en todo el territorio de la Unión Europea, habida cuenta del importante papel de estos servicios en la consecución de la cohesión social y territorial y para la competitividad de la economía europea;
6. Apoya la existencia de organizaciones de consumidores fuertes e independientes que proporcionan protección general al consumidor, pero subraya la importancia de alcanzar un adecuado equilibrio entre las necesidades de los consumidores y las de los proveedores;
7. Subraya que debe posibilitarse a todos los consumidores, con independencia de su situación económica, el acceso a los servicios de utilidad pública; propone que, en ciertas circunstancias, los Estados miembros puedan establecer disposiciones especiales destinadas a los «consumidores vulnerables»;

8. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que otorguen mayor atención y recursos a la información a los consumidores y a campañas educativas, en relación con los servicios de utilidad pública, que dirijan los mensajes adecuados al segmento de consumidores apropiado;

Energía

9. Considera necesario que exista un mercado interior de la energía abierto, transparente e integrado para ayudar a conseguir unos precios competitivos, seguridad en el suministro, sostenibilidad y una implantación eficiente a gran escala de las energías renovables, y pide a los Estados miembros que incorporen correctamente a sus legislaciones, apliquen y hagan un mejor seguimiento del tercer paquete relativo al mercado interior de la energía; subraya la necesidad de informar bien al consumidor, en particular para mejorar los servicios ofrecidos y permitir la comparabilidad y transparencia de las tarifas, con vistas a conseguir una política de precios no discriminatoria;
10. Destaca la importancia crucial de una aplicación pronta, correcta y completa de la legislación vigente, incluido el trabajo de regulación exigido por el tercer paquete relativo al mercado interior de la energía, a fin de lograr un mercado interior de la energía europeo integrado y competitivo para 2014;
11. Acoge con satisfacción la labor del Grupo de trabajo sobre consumidores vulnerables realizada en el marco del Foro de los Ciudadanos y la Energía, así como la Comunicación de la Comisión de 22 de enero de 2014 sobre los precios y costes de la energía en Europa (COM/2014/0021) y el informe anexo, en el que se analiza el impacto y la relación entre los precios y los costes de la energía en los Estados miembros; recuerda que corresponde también a los Estados miembros abordar los distintos factores y situaciones en relación con la energía y los consumidores vulnerables;
12. Observa que, con frecuencia, la rescisión del contrato con una compañía energética conlleva condiciones restrictivas y procedimientos complejos que dificultan el cambio de proveedor; pide que se agilicen y simplifiquen los procedimientos para cambiar de proveedor; señala que los actuales criterios de evaluación del paquete de medidas relativas al mercado interior de la energía se completan en las correspondientes Directivas de gas y electricidad del tercer paquete de medidas relativas al mercado interior de la energía; subraya la importancia de los informes regulares de la Comisión sobre la realización del mercado interior de la energía;
13. Insiste en la necesidad de que la Comisión presente sus conclusiones sobre la facturación electrónica, que forma parte de la gestión en línea de la cuenta energética por los consumidores;
14. Lamenta que los precios actuales de la energía no reflejen necesariamente los costes externos, especialmente los daños medioambientales asociados a una fuente de energía o a un método de producción específicos, que sin embargo pueden gravar a toda la sociedad a largo plazo; en este contexto, pide que se adopten medidas para fomentar una mayor transparencia de precios para los consumidores;
15. Considera que las empresas deberían publicar información sobre los precios y los cambios

en los precios y en los contratos que sea fácilmente comprensible; recuerda a los Estados miembros que ya están obligados a ello por el tercer paquete de medidas relativas al mercado interior de la energía; pide a los Estados miembros y a las empresas pertinentes que tomen las medidas adecuadas para que los consumidores puedan disponer de una información clara, comprensible y comparable sobre tarifas, condiciones y vías de recurso;

16. Señala que en el tercer paquete energético se sugiere a los Estados miembros que realicen análisis de coste-beneficio antes de poner en marcha los contadores inteligentes; hace hincapié en que las redes inteligentes permiten a los consumidores observar y adaptar su consumo de energía, pero subraya que algunos de los análisis de coste-beneficio realizados por los Estados miembros no revelan un ahorro importante para los consumidores; subraya que es necesario respetar tanto las disposiciones relativas a los consumidores como a la protección de datos, y que el recurso a los contadores inteligentes debe seguir quedando a discreción del consumidor;

Telecomunicaciones

17. Insiste en la importancia fundamental del consumidor en el mercado único digital y en el sector de las comunicaciones electrónicas, y toma nota de las mejoras significativas que se han introducido en la protección del consumidor tras la aplicación del paquete de telecomunicaciones 2009 (Directivas 2009/136/CE y 2009/140/CE); hace hincapié en las importantes actualizaciones y mejoras en la protección y empoderamiento del consumidor que están siendo propuestas por el Parlamento; subraya que es importante que todos los consumidores puedan acceder a servicios de comunicaciones electrónicas de calidad, y que se implanten nuevas infraestructuras que permitan superar la brecha digital;
18. Reitera su propuesta de que se facilite a los consumidores el cambio de proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas, sin más tasas que el coste del cambio propiamente dicho, sin que se pierdan datos y con un mínimo de formalidades, y que se les anime a hacerlo; apoya asimismo propuestas para promover una información independiente sobre la tarificación, la facturación y la calidad del servicio, incluyendo la velocidad de transmisión de datos;

Servicios postales

19. Observa que en el sector postal los consumidores se benefician de un servicio más orientado a la calidad y que las reducciones de costes se traducen en precios más bajos; subraya que la existencia de más posibilidades de entrega y una mayor transparencia, mejor información y mejores precios son requisitos previos para desarrollar la confianza de los consumidores en el mercado de la paquetería; observa que la Directiva 97/67/CE, modificada por las Directivas 2002/39/CE y 2008/6/CE, garantiza la universalidad de los servicios postales; recuerda a la Comisión que examine, en su informe de aplicación, si los Estados miembros están cumpliendo con esta obligación; pide a la Comisión que inste a los operadores de servicios postales a mejorar la interoperabilidad y acelerar la puesta en marcha de procesos optimizados para reducir costes, aumentando la disponibilidad y la calidad de los servicios de paquetería;
20. Recalca la importancia de que exista un servicio de paquetería activo en el conjunto de la

Unión; subraya que es de vital importancia que los servicios de paquetería facilitados por servicios postales y operadores privados sean rápidos y fiables, y no olviden las necesidades de los usuarios a través de internet; reitera las propuestas formuladas en su reciente informe sobre los servicios de entrega¹ en cuanto a la necesidad de apoyar mejoras en el servicio y reducciones de costes;

21. Acoge con satisfacción todos los esfuerzos que han realizado ya los operadores del mercado de la paquetería para dar mejor respuesta a las necesidades de los consumidores y los minoristas en línea, como la introducción de posibilidades de reparto y devolución flexibles; subraya, al mismo tiempo, la oportunidad de otros incentivos destinados a mejorar la interoperabilidad y la calidad de los servicios;

Transporte público

22. Reconoce que los derechos de los consumidores en materia de transporte se han reforzado en los últimos años con las medidas sectoriales específicas;
23. Insiste en que es necesario que los consumidores cuenten con un transporte público eficaz, independientemente de que residan en zonas donde este servicio sería menos rentable; reconoce la responsabilidad de los Estados miembros a este respecto, y les insta a adoptar las medidas adecuadas;
24. Recuerda que el envejecimiento de la población hará que cobren mayor relevancia unos servicios de transporte público eficaces, que son también imprescindibles para la consecución de los objetivos climáticos en el marco de la Estrategia Europa 2020; pide que se desarrollen herramientas comunes que garanticen una multimodalidad optimizada y unos servicios de transporte público eficientes y de calidad que garanticen tanto la libre circulación de las personas como la competitividad de dichos servicios;
25. Pide un enfoque integral para las personas de edad avanzada y las personas con movilidad reducida; opina que debe tomarse en consideración toda la cadena de transporte público, incluido el acceso a los nodos de transporte público; desea insistir en la necesidad de un sistema coherente de puntos focales para ayudar a las personas con movilidad reducida;
26. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

¹ Textos Aprobados, P7_TA(2014)0067.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El término «proveedor de servicios de utilidad pública» no está definido a nivel comunitario y es utilizado de maneras diferentes incluso por la Comisión Europea. Los proveedores de servicios de utilidad pública prestan tanto servicios universales como públicos, si bien la Comisión define estos términos de diversas formas. Cada Estado miembro interpreta asimismo de manera diferente qué servicios deben facilitarse a través de proveedores de servicios de utilidad pública. Todo ello ha conducido a una verdadera confusión terminológica.

Al mismo tiempo, todos o, al menos, la mayoría de los servicios de utilidad pública presentan elementos comunes. Ante todo se trata de servicios fundamentales para la vida y la participación social y cultural de las personas en la sociedad europea. Por tanto, los consumidores y las consumidoras carecen de la posibilidad de decidir si utilizan el servicio, y simplemente pueden elegir el proveedor que se lo presta. De este modo se establece a menudo una relación de subordinación entre el proveedor por un lado, y el consumidor por el otro.

Además muchos de estos sectores se han liberalizado en los quince últimos años mediante la adopción de legislación a nivel comunitario. Cada iniciativa legislativa se debatió en su momento de manera profusa y controvertida, y muchos actores se opusieron claramente a las medidas de liberalización. En muchos Estados miembros, las consecuencias deseadas de la liberalización —precios más bajos, unas posibilidades de elección más amplias, nuevos puestos de trabajo— no se han alcanzado. Más aún, el cambio de legislación ha conllevado en muchos lugares la eliminación de las estructuras existentes en perjuicio del consumidor, la elevación de los precios, una mayor complicación de las condiciones contractuales y la pérdida de puestos de trabajo.

Para delimitar el ámbito del informe, el ponente se ha limitado, en primer lugar, a desarrollar algunos elementos comunes de los servicios de utilidad pública, contemplar estos servicios desde el punto de vista del consumidor y formular recomendaciones en este marco para mejorar los derechos de los consumidores actualmente en vigor. En segundo lugar, el ponente se centró en cuatro grandes sectores que se liberalizaron e integraron en el mercado interior casi por completo en los últimos años: energía, telecomunicaciones, transporte y servicios postales.

El interés del ponente es presentar las medidas necesarias para asegurar la accesibilidad y la calidad de los servicios prestados por empresas de servicios públicos. Recuerda, al mismo tiempo, que el Tratado de Lisboa prevé en su artículo 14 que se establezcan los principios y las condiciones de funcionamiento de los servicios de interés económico general con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. En este contexto, conviene destacar especialmente el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales. En el Protocolo nº 26 se indican los valores y los principios:

- prestar y organizar los servicios de la manera más cercana posible a las necesidades de los usuarios,

- tener en consideración la diversidad de las necesidades sociales, culturales y geográficas,
- garantizar un alto nivel de calidad y seguridad,
- considerar la accesibilidad económica y la igualdad de trato, y
- proporcionar un acceso universal prestando atención a los derechos de los usuarios.

La necesidad de regulación y optimización ha aumentado, en especial, a la vista de la crisis. Los servicios generales sufren una notable presión financiera y corren el peligro de no poder cumplir ya más su función de servicio universal para los grupos de personas necesitadas o de hacerlo con restricciones. Al mismo tiempo, se pone en riesgo su labor de estabilización social y se reduce de este modo el nivel de inclusión social.

El informe debe contribuir, habida cuenta de esos desafíos, a describir los factores que restringen el acceso universal, y examinar cómo puede conseguirse una atención adecuada a las necesidades de las consumidoras y los consumidores.

Junto a los principios de disponibilidad, accesibilidad y continuidad, también es preciso estimular la elaboración de planes de acción sectoriales específicos y, además, aportar ideas sobre cómo puede definirse un acceso universal conforme a los derechos fundamentales.

RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN

Fecha de aprobación	3.3.2014
Resultado de la votación final	+: 27 -: 1 0: 2
Miembros presentes en la votación final	Claudette Abela Baldacchino, Sergio Gaetano Cofferati, Birgit Collin-Langen, António Fernando Correia de Campos, Vicente Miguel Garcés Ramón, Evelyne Gebhardt, Malcolm Harbour, Sandra Kalniete, Hans-Peter Mayer, Franz Obermayr, Mitro Repo, Heide Rühle, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Catherine Stihler, Bernadette Vergnaud
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Ildikó Gáll-Pelcz, María Irigoyen Pérez, Constance Le Grip, Emma McClarkin, Roberta Metsola, Tadeusz Ross, Wim van de Camp, Patricia van der Kammen, Josef Weidenholzer
Suplente(s) (art. 187, apdo. 2) presente(s) en la votación final	Peter Jahr, Godeljeve Quisthoudt-Rowohl, György Schöpflin, Vladimir Urutchev, Csaba Óry