

"GIZA  
ESKUBIDEEI  
BURUZKO  
JARDUNALDIAK"  
BILDUMA

16

COLECCIÓN  
"JORNADAS  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS"

KONTSUMITZAILEEN ETA ERABILTZAILEEN ESKUBIDEAK  
ETA ENPRESA PRIBATUEK INTERES OROKORREKO ZERBITZUAK EGITEA

LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS  
Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL POR EMPRESAS PRIVADAS



ararteko

Herriaren Defendatzailea  
Defensoría del Pueblo

[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)



**"GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK" BILDUMA  
COLECCIÓN "JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS"**

16





**KONTSUMITZAILEEN ETA ERABILTZAILEEN  
ESKUBIDEAK ETA ENPRESA PRIBATUEK  
INTERES OROKORREKO ZERBITZUAK EGITEA**

**LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS  
CONSUMIDORAS Y USUARIAS Y LA  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTERÉS  
GENERAL POR EMPRESAS PRIVADAS**

**XXXI. Uda Ikastaroak Donostian /  
XXXI Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián**

**XXIV. Europar Ikastaroak - UPV/EHU 2012 /  
XXIV Cursos Europeos - UPV/EHU 2012**



**VITORIA-GASTEIZ  
2012**



Lizentziaren kopia bat ikusteko,

- sartu hemen: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- edo gutun bat bidali helbide honetara: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

#### Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:

- [web gunean](#)
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- [aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz](#) (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo [telefonoz](#) (945 13 51 18)

KONTSUMITZAILEEN eta erabiltzaileen eskubideak eta enpresa pribatuek interes orokorreko zerbitzuak egitea [Baliabide elektronikoa] / XXXI. Uda Ikastaroak Donostia, XXIV. Europar Ikastaroak, UPV-EHU 2012 = Los derechos de las personas consumidoras y usuarias y la prestación de servicios de interés general por empresas privadas / XXXI Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián, XXIV Cursos Europeos, UPV-EHU 2012. – Vitoria-Gasteiz : Ararteko, 2012

165 or. – (“Giza eskubideei buruzko jardunaldiak” bilduma = Colección “Jornadas sobre Derechos humanos” ; 16)

Sistemaren eskakizunak: Adobe Acrobat Reader

Sartzeko modua: [World Wide Web](#)

[RTF](#), [HTML](#) eta [XML](#) formatuetan ere erabilgarri dago

1. Kontsumitzaileen babesa

346.548(460.15)

Esta obra está bajo una licencia Attribution 3.0 Unported de Creative Commons



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

#### Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante [solicitud por correo electrónico](#)
- [presencialmente en cualquiera de las tres oficinas](#), por [escrito](#) (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por [teléfono](#) (945 13 51 18)

KONTSUMITZAILEEN eta erabiltzaileen eskubideak eta enpresa pribatuek interes orokorreko zerbitzuak egitea [Recurso electrónico] / XXXI. Uda Ikastaroak Donostia, XXIV. Europar Ikastaroak, UPV-EHU 2012 = Los derechos de las personas consumidoras y usuarias y la prestación de servicios de interés general por empresas privadas / XXXI Cursos de Verano de Donostia-San Sebastián, XXIV Cursos Europeos, UPV-EHU 2012. – Vitoria-Gasteiz : Ararteko, 2012

165 p. – (“Giza eskubideei buruzko jardunaldiak” bilduma = Colección “Jornadas sobre Derechos humanos” ; 16)

Requisitos del sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acceso: [World Wide Web](#)

Disponible también en formato [RTF](#), [HTML](#) y [XML](#)

1. Protección del consumidor

346.548(460.15)

ARARTEKO

Multimedia: UTE MANIPULADOS - EPS

Azaleko irudia / Ilustración de cubierta: EPS comunicación • [www.eps-grupo.com](http://www.eps-grupo.com)

ararteko

## AURKIBIDEA / ÍNDICE







AURKEZPENA / PRESENTACIÓN .....	11
(Iñigo Lamarca Iturbe – <i>Ararteko</i> )	
SERVICIOS (ECONÓMICOS) DE INTERÉS GENERAL Y MECANISMOS EN LA TUTELA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR .....	29
(Clara Asúa Gonzalez – <i>Catedrática de Derecho Civil de la Universidad del País Vasco</i> )	
PERSPECTIVA ECONÓMICA Y DE EMPRESA: INTERÉS GENERAL EN MERCADOS ABIERTOS A LA COMPETENCIA. EL CASO DEL SECTOR ENERGÉTICO .....	51
(María Teresa Costa Campí – <i>Catedrática de Economía de la Universidad de Barcelona. Expresidenta de la Comisión Nacional de la Energía</i> )	
CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONSUMO .....	91
(Ana Collía Posada – <i>Directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo</i> )	
CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONSUMO .....	101
(Nerea Herrán Muruaga – <i>Responsable de la Oficina Municipal de Atención al Consumidor de Barakaldo</i> )	
CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONSUMO .....	119
(Aurelio Campo Iglesias – <i>Director de la Asesoría Jurídica y Gabinete Técnico de Euskaltel</i> )	
ITINERARIOS DE LA RECLAMACIÓN: CAMINANDO HACIA UN CONSUMO CONCIENCIADO.....	135
(Ana Rodríguez Ruano – <i>Integrante de Farapi e investigadora de la beca del año 2011 del Ararteko sobre 'Aplicación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco'</i> )	



ararteko

## AURKEZPENA / PRESENTACIÓN





Guztiok dakizuen bezala, Arartekoaren eginkizuna da euskal administrazioen (Eusko Jaurlaritza, aldundiak, udalak eta abar) organoen jarduera kontrolatzea, herritarren eskubideak zaintze aldera; izan ere, administrazioen irregularitasunak edo administrazioaren funtzionamendu okerrak herritarrak kaltetu ditzakete.

Kontsumoaren arloan, sortu ohi diren arazoak enpresa pribatuen jarduerari buruzkoak direnez, Arartekoak esku hartzeko bere esparrua mugaturik izaten du, partikularren arteko gatazkak izaten direlako, eta ezin du zuzenean esku hartu herritarrek aurkezten dizkiguten kexa gehienetan; halere, nire sarrerako hitzaldian ikusiko dugun bezala, jarduteko eta eragiteko hainbat esparru badauzkagu, betiere pertsona kontsumitzaile eta erabiltzaileen eskubideak babeste aldera. Hartara, honakoak nabarmen ditzakegu:

- Aurkezten dizkiguten kexen bitartez euskal administrazioa kontrolatzen dugu; hain zuzen ere, zerbitzu ematen dizkieten enpresak kontrolatzeko eskumen-betebeharra duen administrazio hori. Eskumen-betebehar horietako bat da hornidurak kontrolatzearena, arlo horretako eskumenak autonomia erkidegoenak baitira.
- Eskumenik ez daukagun kasuetan, aholkua emateko lan bat egiten dugu

Como todos ustedes saben, la función del Ararteko consiste en el control de la actuación de los órganos de las diferentes administraciones vascas (Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos, etc.) para velar por los derechos de la ciudadanía que pueda verse afectada por irregularidades administrativas o mal funcionamiento de la administración.

En el ámbito de consumo, en tanto que los problemas que se suscitan versan sobre actuaciones de empresas privadas, el Ararteko ve limitado su ámbito de intervención por tratarse de conflictos entre particulares, no pudiendo intervenir directamente en la mayoría de las quejas que se nos presentan por la ciudadanía, si bien, como veremos a lo largo de mi intervención introductoria, disponemos de varios ámbitos de actuación e influencia, todas ellas encaminadas a la defensa de los derechos de las personas consumidoras y usuarias. Así, podemos destacar:

- A través de las quejas que se nos presentan realizamos el control de la administración vasca que viene obligada competencialmente a controlar a los prestadores de servicios, como sucede, entre otros supuestos, con el control de los suministros, cuya competencia tienen atribuidas las comunidades autónomas.
- En aquellos casos en los que carecemos de competencia, realizamos

gure bulegoetara jotzen duten pertsonekin, eta egin behar dituzten urratsei buruzko informazioa ematen diegu beren erreklamazioa iritsi dadin bera ebazti behar duten instantzia eskudinetara.

- Halaber, Arartekoak beste tresna batzuk ere badauzka politika publikoak ebaluatzeko; esate baterako, gomen-dio orokorrak egitea, eskubideen arloko ikerketa sustatzea ikerketabeken deialdiaren bitartez, administrazioen praktika egokiak sustatzea edo jardunaldiak egitea (esate baterako, gaur, udako ikastaro hauen barrenean egiten ari garena).

una tarea de asesoramiento a quienes acuden a nuestras oficinas informándoles sobre los pasos que deben seguir para que su reclamación llegue ante las instancias competentes para resolverla.

- Igualmente, el Ararteko dispone de otras herramientas para evaluar las políticas públicas, como son la emisión de recomendaciones generales, el fomento de la investigación en materia de derechos mediante la convocatoria de becas de investigación, la promoción de buenas prácticas por las administraciones, o la celebración de Jornadas (como la que hoy celebramos dentro de estos cursos de verano).

## A. Gure ikuspegia

Herriaren defendatzaile edo ararteko batzuek ulertzen dugu, Síndic de Greugesek hasitako bideari jarraituz –haren Kontsumo zuzendaria gure artean dago gaur, hain zuzen ere– arartekoon eskumen-esparrua zabaldu beharra dagoela, kontsumitzaileen eskubideak babeste aldera interes orokorreko zerbitzuak –ura, argindarra, telefonia, gasa, interneta edo finantza zerbitzuak– ematen dituzten enpresen aurrean. Arrazoiak ageri-agerikoa da: konstituzio-eskubideez ari gara, eta haiek babestu beharrekoak dira, haiek kalte ditzaketen balizko jardueren aurrean. Errealitateak egunero erakusten digu kontsumitzaileok desberdintasun-egoera argian gaudela kontratuaren beste aldearekin konparatuta, hain zuzen ere horrelako zerbitzuak ematen dituzten enprekin konparatuta.

## A. Nuestra visión

Algunas defensorías entendemos, siguiendo la estela iniciada por el Síndic de Greuges, cuyo director de Consumo se encuentra hoy con nosotros, que debe ampliarse el ámbito competencial de las defensorías del pueblo en la defensa de los derechos de los consumidores frente a las empresas prestadoras de los servicios de interés general, como el agua, la electricidad, la telefonía, el gas, el internet, o los servicios financieros. La razón es evidente: estamos hablando de derechos constitucionales que requieren de una protección frente a las posibles actuaciones que puedan lesionarla. La realidad nos constata todos los días que los consumidores están en clara situación de desigualdad frente a la otra parte contratual en este tipo de servicios.

Horri dagokionez, ezin dugu ahaztu Konstituzioaren 51. artikulua zenbait eskubide jasotzen dituela gai horri buruz, eta eskubide horiek beraiekin ekar lezaketela prozedura eraginkor batzuk eduki behar izatea hain zuzen ere eskubide horiek babesteko, administrazio on bat izateko eskubidea eta berdintasunerako eskubidea, bai eta pertsona erabiltzailearen estatutuarekin lotutako beste eskubide batzuk ere: zerbitzuak berdintasun baldintzetan eskuratzeko eskubidea, zerbitzu batez kalitate estandar batzuen arabera baliatzeko eskubidea, parte hartzeko eskubidea, operatzaileari eta entitate erregulatzaileari erreklamatzeko eta erantzukizuna exijitzeko eskubidea eta gatazkak ebazteko aukerako tresnetara jo ahal izateko eskubidea. Eskubide bat dagoen tokian, hartaz baliatzeko moduaren gaineko kontrol bat egon beharra dago, bai eta haren defentsa bat ere.

Jardunaldien edukia zentratze aldera, egin beharreko lehenengo gogoetak exijitzen du zerbitzu publikoen kontzeptutik interes orokorreko zerbitzuetarako urratsa egitea. Izan ere, ulertuko dugu interes orokorreko zerbitzuak halako zerbitzu batzuk direla, non ukitutako pertsonak babes eta zuzenketa publikoak erabili ditzaketen.

Ez dago interes orokorreko zerbitzu gisa uler daitekeenari buruzko kontsentsuzko definiziorik. Aditu batzuen arabera, honakoa da eman daitekeen definizioaren erreferentzia: herritarren osotasunean eragina duten zerbitzuak, banakako pertsona gisa eta kolektibo gisa garatzen laguntzen digutenak eta oinarritzko eskubideetan eragina dutenak.

Nolanahi ere, gaur egun, administrazioaren arloan eta gizartearen onartu ohi den jokabide

En este sentido, no podemos olvidar que el artículo 51 de la Constitución contempla diversos derechos relacionados con esta temática, que se podrían traducir en la necesidad de disponer de procedimientos eficaces en la defensa de derechos, el derecho a una buena administración y el derecho a la igualdad, así como otros ligados al estatuto de la persona usuaria: el acceso en condiciones de igualdad, el derecho a disfrutar de un servicio conforme a estándares de calidad, derecho a la participación, a poder reclamar y a exigir responsabilidad tanto al operador como a la entidad reguladora, y a poder acceder a mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Donde hay un derecho, debe existir un control de su ejercicio y una defensa del mismo.

Con el fin de centrar el contenido de las Jornadas la primera reflexión que debemos hacer exige avanzar desde el concepto de servicios públicos a los servicios de interés general; entendiendo por estos últimos aquellos en los que las personas afectadas puedan utilizar amparo y correcciones públicas.

No hay una definición consensuada de lo que puede entenderse como servicio de interés general. Una de las posibles, acuñada por algunos expertos, la referencia como aquellos servicios que afectan al conjunto de la ciudadanía, que nos ayudan a desarrollarnos como personas individuales y en colectividad, y que afectan a derechos fundamentales.

En todo caso, en la actualidad constituye una práctica administrativa y socialmente

bat da pertsonen eguneroko bizitzarako garrantzi handiena duten zerbitzu orokor eta publiko horiek –ura, elektrizitatea, telefonía, gasa, interneta, finantza zerbitzuak, etab.– enpresa pribatuek ematea.

Hala eta guztiz ere, interes orokorreko zerbitzu horiek pribatizatzeak ezin du eskubideen inongo galerarik ekarri, zeren eta ezin baitugu ahaztu oinarritzko eta funtsezko eskubide batzuei buruz ari garela, eta eskubide horien urraketak herritarren bizikaltatean eragina duela eta, horrenbestez, herritarren eskubideak kaltetzen dituztela.

Arestian adierazi dudán bezala, egiaztatuta dago zerbitzu horiek ematerakoan enpresa pribatuaren eta herritarren arteko desoreka-egoera argia gertatzen dela. Argiro desorekatuta dauden aldeen arteko kontratu baten aurrean gaude izan ere, eta desoreka horrek kaltea dakarkio herritarri. Administrazio on baterako eskubidea administrazioaren kontrol-jardueran jarraitu beharreko paradigma da, zeinak proportzionaltasuna –ez arbitrariotasuna– eta aldeen arteko berdintasuna exijitzen baitu.

Asimetria hori heldu da, funtsean, informazioz ez edukitzeagatik. Datu adierazgarri gisa, aipa dezakegu Europako Arartekoak jasotzen dituen kexen %35ek zerikusia duela gardentasun ezarekin eta zerbitzu bat kontratatzen duten pertsona erabiltzaileei informazioz ez ematearekin. Gauza bera aipa genezake Arartekoaren bulegoan jasotzen ditugun kexei buruz.

admitida que, a través de diferentes sistemas de gestión, estos servicios generales y públicos de la mayor importancia para la vida cotidiana de las personas como el agua, la electricidad, la telefonía, el gas, el internet, los servicios financieros etc. sean prestados por empresas privadas.

No obstante, el que estos servicios de interés general sean privatizados no puede provocar ninguna pérdida de derechos, ya que no podemos olvidar que estamos frente a derechos básicos y esenciales que si se vulneran se afecta a la calidad de vida de la ciudadanía, y, en consecuencia, se lesionan sus derechos.

Como apuntaba anteriormente, está comprobado que en la prestación de estos servicios se produce una clara situación de desequilibrio entre la empresa privada y la ciudadanía. Estamos ante un tipo de contrato entre partes claramente desequilibradas, desequilibrio que se produce en perjuicio del ciudadano. El derecho a una buena administración que constituye el paradigma a seguir en la actividad de control de la administración, exige proporcionalidad, no arbitrariedad e igualdad entre las partes.

Esta asimetría viene dada, fundamentalmente, por la falta de información. Como dato ilustrativo podemos indicar que el 35% de las quejas que recibe el Defensor Europeo tiene que ver con la falta de transparencia y con no facilitar información a las personas usuarias contratantes de un servicio). Lo mismo podríamos señalar respecto a las quejas que recibimos en la oficina del Ararteko.



Nire helburua ez da zerbitzu horien eta babesaren xede diren eskubideen legezko araupetzeari buruz aritzea, zeren eta hurrengo hizlariak hitz egingo baitute horri buruz, baina bai azpimarratu nahi dut, daukan garrantziarengatik, Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2011ko urriaren 25eko [2011/83/UE Zuzentaraua](#), kontsumitzaileen eskubideei buruzkoa. Izan ere, zuzentarau horrek alderdi garrantzitsuak araupetzen ditu –kontratuen informazio-baldintzak eta atzera egiteko eskubidea–, zeinak, eskubideen defen-datzaile garen aldetik, oinarrizko gaiak iruditzen baitzaizkigu, zalantzarik gabe jardunaldian zehar behin eta berriz aipatuko diren gaiak hain zuzen.

Komunikazio elektronikoaren berriazko esparruan, komunikazio elektronikoaren zerbitzuetako erabiltzailearen eskubideen gutuna onartzen duen [maiatzaren 22ko 899/2009 Errege Dekretua](#) aipatu behar dugu.

Desiratzekoa denaren antitesi moduan, tamalgarriztat jotzen dugu ahulduta gelditu izana **Bezeroen Arretarako Zerbitzuei buruzko Legearen** proiektua, joan den urteko azaroan Gorte Nagusietako legegintzaldia amaitzearen ondorioz. Lege proiektu hori, izan ere, aurreko exekutiboaren ekimen bat izan zen, enpresa batzuen gehiegikerien ondorioz epaitegietan etengabe gertatzen diren arazo, erreklamazio eta auziei konponbide bat ematen laguntzeko xedea zuena. Lege proiektu horrek Espainia, halako zerbitzuen aurrean, abangoardian jarri nahi zuen bermeetan eta bezeroarentzako erantzunetan. Kongresuko batzordean lege proposamena eztabaidatzerakoan testu oso aurreratua egin zen. Espero

No pretendo hacer una incursión en la regulación legal de estos servicios y los derechos que son objeto de protección, porque es algo en lo que incidirán seguidamente los ponentes, únicamente quiero destacar por su importancia la reciente [Directiva 2011/83/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores que regula aspectos tan importantes como los requisitos de información de los contratos y el derecho de desistimiento, cuestiones básicas desde nuestra perspectiva como defensoría de derechos y que, sin duda, irán saliendo reiteradamente a lo largo de la Jornada.

En el ámbito específico de las comunicaciones electrónicas, debemos señalar 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.

En la antítesis de lo deseable, hemos de lamentar el decaimiento, por haber finalizado la legislatura de las Cortes Generales en el mes de noviembre del pasado año, del proyecto de **Ley de Servicios de Atención al Cliente (SAC)**, iniciativa adoptada por el anterior Ejecutivo en respuesta a la demanda de soluciones frente a las constantes deficiencias, reclamaciones y juicios ante los Tribunales de consumo por los abusos por parte de algunas empresas. El proyecto de ley perseguía situar a España a la vanguardia en garantías y respuestas al cliente frente a este tipo de servicios. Se había elaborado un texto muy avanzado durante el debate del proyecto de ley en la Comisión del Congreso. Esperemos que

dezagun ekimen hori berreskuratzea, in-  
dar handiagoz, ahal bezain laster, eta aldi  
berean, aukera horretaz baliatzea haren  
estalduraren esparruan sartzeko finantza-  
eta aseguru-entitateek ematen dituz-  
ten zerbitzuak (izan ere, lege proiektua  
izapidetzen hasi eta berehala, proiektua  
sustatu zuen Gobernuak berariaz kanpo  
utzi zituen arlo horiek). Bistakoak dira eta  
egiaztatu daitezke finantza sistemako  
erakunde askok egindako gehiegikeriak  
eta horrek salbuesten gaitu finantza zer-  
bitzuak etorkizuneko legearen erregu-  
lazioan sartzeko premia justifikatzen.  
Gehiago zehaztearren, finantza erakunde  
horiek sortu dituzten arrisku oso handiko  
jarduera eta produktu batzuen neurritz  
kanpoko izaera engainagarria (azken hori  
ez beti) azpimarratu behar dugu; adibidez,  
lehenetasunezko partaidetzak izenekoak,  
informaziorik ezak eta neurritz kanpoko  
klausulek eta ulertezinek kutsatutako fi-  
nantza produktuak.

Salatutako gehiegikeria-egoeren kontrapun-  
tu gisa, eta legeak ezartzen duenaren osa-  
garri, ematen duten **zerbitzuarekin kon-  
promisoa hartutako enpresa batzuk  
gauzatzen ari diren jarduera ugari ba-  
daude**, balioan jarri nahi ditugunak:

- Autoerregulazioa eta autokontrola eran-  
tzukizun eta gardentasun ariketa gisa.
- Arbitraje-sistemei atxikitzea.
- Konpainiak bere webgunean, toki na-  
gusi eta ikusgarri batean, informazioa  
ematea erreklamatzeko moduari buruz.
- Erantzukizun sozial korporatiboaren  
esparruko ekimen batzuk, konpainiako  
bezeroekiko nahiz profesionaliekiko

esta iniciativa retorne con más fuerza lo  
antes posible y, al tiempo, se aproveche  
para volver a incluir en su ámbito de co-  
bertura los servicios prestados por las  
entidades financieras y de seguros (que  
al poco del inicio de su tramitación se  
excluyó expresamente por parte del Go-  
bierno). Son evidentes y constatables los  
desmanes cometidos por muchas enti-  
dades del sistema financiero, lo cual nos  
eximen de justificar la necesidad de que  
los servicios financieros estén incluidos  
en la regulación de la futura ley. A mayor  
abundamiento, debemos subrayar el ca-  
rácter abusivo cuando no engañoso de  
algunas actuaciones y productos de últi-  
mo riesgo que han generado las citadas  
entidades financieras; por ejemplo, las  
denominadas participaciones preferen-  
tes, productos financieros que estaban  
contaminados por una información insu-  
ficiente y por cláusulas abusivas e inin-  
teligibles.

Como contrapunto a las situaciones de-  
nunciadas de abuso, y de forma comple-  
mentaria a lo que la Ley establece, hay  
**muchas actuaciones que se están lle-  
vado a la práctica por empresas com-  
prometidas con el servicio** que prestan  
y que queremos poner en valor:

- La autorregulación y el autocontrol  
como ejercicio de responsabilidad y  
transparencia.
- La adhesión a los sistemas de arbitraje.
- Facilitar por parte de la compañía la in-  
formación sobre la forma de reclamar  
en su web en un sitio central y visible.
- Algunas iniciativas dentro del ejerci-  
cio de la responsabilidad social corpo-  
rativa, mediante el trabajo cooperati-

lan kooperatiboaren bitartez, baterako jarduketa publiko/privatuetarako aliantza estrategikoak sustatuz.

- Bezeroen asebetetzeari buruzko neurketa. Inkestak kalitatea ebaluatzeko zeharkako bide bat dira. Gainera, garrantzitsua da jakitea erabiltzaile neutralek zer pentsatzen duten (hain zuzen ere zerbitzua ez ongi, ez gaizki dagoela uste dutenen iritzia), zeren eta normalean erabiltzaileen gehiengoak izaten baitira.
- Interes orokorreko zerbitzuek bete beharreko kalitate estandarrik finkatzeari dagokionez, enpresa batzuetan bezeroak dira estandar horiek ezartzen dituztenak.
- Enpresa baten barrenean zerbitzuaren berme-unitate bat sortzea (produktuetan izan daitezkeen akatsak direla-eta bezeroarentzako arreta-bulego bat sortzeaz bestelakoa da hori), barne produktuak berraztertuko dituen segurtatze aldera kontsumitzaileen eskubideak zaintzen direla, erreklamazioei erantzungo diena eta kontsumitzaileen elkarteekin hartu-emanak izango dituenak.
- Enpresa batzuek bezeroaren arartekoa sortu dute enpresaren barruan. Ararteko horrek gomendio batzuk ematen ditu, eta gomendio horiek jendaurrean jartzen dira. Gomendio horien artean egoten dira konpainiak erreklamazioei buruz emandako erantzunak.
- Zerbitzuak ematen dituzten enpresa batzuek jokabideen edo jardunbide zuzenen kodeak ezartzea (enpresa batzuek jotzen dute ekimen hori errentagarria dela, zeren eta herritarrek zerbitzuetan duten konfiantza areagotzen baitu).
- Zerbitzu gutunak onestea.
- vo con los clientes de la compañía o los profesionales propiciando alianzas estratégicas para actividades conjuntas público/privadas.
- La medición de la satisfacción de los clientes. Las encuestas son una forma indirecta de evaluar la calidad. Además, es importante saber qué piensan los usuarios neutrales (los que opinan que el servicio ni está bien ni está mal), porque normalmente aglutinan a la mayoría de los usuarios.
- A la hora de fijar los estándares de calidad que deben cumplir los servicios de interés general, en algunas empresas esos estándares los fijan los clientes.
- La creación dentro de la empresa de una unidad de garantía del servicio (lo cual es diferente de una oficina de atención al cliente por defectos en los productos) que revise los procesos internos para asegurar que se tutelan los derechos de los consumidores, atienda las reclamaciones y se relacione con las asociaciones de consumidores.
- Algunas empresas han creado dentro de la empresa la defensoría del cliente, que dicta recomendaciones que se hacen públicas y en las que incluyen las respuestas que la compañía ha dado sobre las reclamaciones formuladas.
- Establecimiento de códigos de conducta o buenas prácticas por parte de las empresas prestadoras (esta iniciativa se considera rentable por algunas empresas porque favorece la confianza de los ciudadanos en sus servicios).
- La aprobación de cartas de servicios.

- Gardentasuna sustatu eta enpresaren beraren kontrola errazten duen jarduera oro, enpresak nola funtzionatzen duen ezagutzeko tresna gisa. Izan ere, hori zuzenean lagungarri gertatzen da herritarrek beren eskubideen jabe egin daitezzen.
- Cualquier actuación que favorezca la transparencia como instrumento para conocer cómo funciona una empresa y facilite su control, lo que contribuye, de forma directa, al empoderamiento de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

Aukera horiek guztiak bidezkoak dira hemen eta orain, baina **epe ertain eta luzean beste batzuk ere bidezkoak** dira, eta haiek ere mahai gainean jarri nahi ditugu; hori guztia zerbitzu publikoen “koprodukzioa” gero eta maizago gertatzearen esparruan kokatuko litzateke.

Edozelan ere, esan behar da, aurrerapen batzuk jazo badira ere eta enpresa batzuek adierazi ditugunak bezalako hainbat neurri eta ekimen gauzatu badituzte ere, egiazta daitekeela erabiltzaileen eskubideen baliatzea asko ahuldu eta zailduko duten izaera larriko gabezia eta defizit oso zabalduak daudela. Aipatu erabiltzaileak, egoera horren ondorioz, babesik gabeko egoeran daude, beren eskubideak ez daude behar adina babestuta eta interes orokorreko zerbitzuak ematen dituzten konpainia eta enpresen gehiegikeriak erraz paira ditzakete.

Nolanahi ere, eredu-aldaketa baten aurrean gaude: hasierako eredu erregulatzailetik zerbitzu publikoen proiektuei buruzko eztabaidan herritarrek parte hartzeko eredurako urratsa egin da.

Gaur egun jada batzuetan parte hartzen dugu prozesuan, zerbitzuaren prestazioan: esate baterako, banku-entitateen autozerbitzu-ereduan; sorkuntza teknolo-

Todas estas son opciones posibles aquí y ahora, aunque existen otras muchas **posibles a medio y largo plazo** que también queremos poner sobre la mesa, todo lo cual se enmarcaría en la cada vez mayor proliferación de la “coproducción” de los servicios públicos.

Cabe constatar, de todos modos, que aun cuando se han producido algunos avances y se han adoptado medidas e iniciativas como las que hemos señalado por parte de algunas empresas, es constatable que existen carencias y déficits muy extendidos y de carácter grave que debilitan y dificultan sobremanera el ejercicio de los derechos de las personas usuarias, que se hallan en consecuencia en una situación de indefensión, de insuficiente protección de sus derechos y de ser fácilmente víctimas potenciales de los abusos de las compañías y empresas que prestan servicios de interés general.

En todo caso, estamos asistiendo a un cambio de modelo; desde el modelo regulatorio de partida al de la participación ciudadana en la deliberación de los proyectos de servicios públicos.

Ya en la actualidad participamos en ocasiones en el proceso relativo a la prestación del servicio. Por ejemplo, en el modelo de auto-servicio de las entidades bancarias; o en la

gikoan, zeren eta hobekuntza-prozesuen partaideak baikara, batez ere aplikazio irekietan; edo hotel, bidaia, aseguru eta abarren zerbitzuei buruzko interneteko tresnen bitartezko ebaluazioan.

Zerbitzua emateko sistema horietan sakontzeak aldean berdintasun handiagoko eszenatoki bat marrazten du eta, aldi berean, kasu askotan, zerbitzuak merkeago eskaintzea dakar, haien hartzaileak produktzio-prozesuen zati bat osatzen duen neurrian.

### **B. Esparru horretan 2011n zehar egin dugun lana**

2011. urtean ez dira kexa-espedita asko izapidetu, Arartekoaren jarduteko tresna hori legeak mugatzen baitu herritarren eta herri-administrazioen arteko harremanetarako esparrura eta, ondorioz, espedita ireki dugu herritarren erreklamazioak Kontsumobideko edo kontsumitzaileen informazioarako udal bulegoetako (KIUB) jarduera hizpide zuenean. Hala ere, herritarrei arreta emateko ditugun hiru bulegoetan edo internet edo posta arruntaren bitartez herritarren demanda eta erreklamazio asko jaso ditugu eta horietan interes orokorreko zerbitzuren bat ematen duen konpainia edo enpresaren baten ustezko neurritz kanpoko jokabide irregularra salatzen zen. Kasu horietan guztietan, gugana jo duen pertsonari informazioa eta aholkularitza eman diogu eta demanda bideratzen ahalegindu gara. Edozelan ere, herritarren eskaera horiek guztiek aukera eman digute ikastaro honetan aztertzen ari garen eremuan gertatzen ari denari buruzko informazio oso baliotsua edukitzeko.

creación tecnológica ya que somos parte de los procesos de mejora, sobre todo en aplicaciones abiertas; o en la evaluación ciudadana a través de las herramientas de internet en los servicios de hoteles, viajes, seguros, etc.

La profundización en estos sistemas de prestación de servicio dibuja un escenario de mayor igualdad de las partes y, al tiempo, en muchos casos de abaratamiento de los servicios, en la medida en que el destinatario de los mismos integra parte de sus procesos productivos.

### **B. Nuestro trabajo en este ámbito durante el año 2011**

En el año 2011 no se han tramitado muchos expedientes de queja puesto que esta herramienta de actuación del Ararteko está limitada por ley al ámbito de las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas y en consecuencia hemos abierto expediente cuando la reclamación ciudadana se refería a la actuación de Kontsumobide o de las oficinas municipales de información al consumidor (OMIC). Ahora bien, hemos recibido numerosísimas demandas y reclamaciones ciudadanas, en número creciente, en nuestras tres oficinas de atención ciudadana o a través de internet o de correo postal, en las que se denunciaba el comportamiento abusivo o supuestamente irregular de alguna compañía o empresa prestadora de algún servicio de interés general. En todos estos casos, hemos dado información y asesoramiento a la persona que ha acudido donde nosotros y hemos procurado canalizar su demanda. Todas estas solicitudes ciudadanas nos han proporcionado, en cualquier caso, información muy valiosa sobre lo que está pasando en el campo objeto de análisis de este curso.

Jasotako salaketen kasuistika askotarikoa da, nahiz eta kasu gehienetan zerbitzuetako erabiltzaileek planteatzen dituzten arazoei erantzuten dieten –oinarrizkotzat eta funtsezkotzat jo daitezken arazoei hain zuzen–; esate baterako, finantza eta garraio (batez ere, airekoa) zerbitzuak, elektrizitate- eta gas-hornikuntza eta telefonia zerbitzuak (batez ere telefonia mugikorra). Zerbitzu horiek enpresa pribatuek ematen badituzte ere, administrazio publikoek interes orokorreko zerbitzuen prestazioaren gaineko aginduzko kontrolanak egin behar izaten dituzte, lehen ere aipatu dugun bezala.

Espedienteen bitartez egiazki izapidetutako kexei dagokienez, aipatu behar dugu honakoa izan dela haien xedea, funtsean: batetik, udal bulegoek erreklamazioak izapidetzeko jarraitu duten prozedura dela-eta interesdunek erakutsitako desadostasuna; eta, bestetik, kontsumoaren arloa dela-eta Eusko Jaurlaritzari aurkeztzen zaizkion erreklamazioak artxibatzearekin erakutsitako desadostasuna (hain zuzen ere, azken kasu horietan, erakundeak ez du egiaztatu arau-hauste administratiboa gertatu izana).

Administrazio arau-hausteei dagokienez, esan behar dugu erakunde honek behin eta berriz nabarmendu duela ahalegin handiagoa egin beharra dagola hartutako erabakia ulergarriago egiteko, hartara herritarrei azaldu ahal izateko zein arrazoiengatik jotzen den ezin dela aurrera egin kontsumitzaile eta erabiltzaileek planteatutako erreklamazioetan. Administrazio-egoitzetan jasotzen diren erreklamazioen kopurua handia izateak ez du eragozpena izan behar erreklamazioak artxibatzeko arrazoiak egoki zehazteko.

La casuística de las denuncias recibidas es variada, aunque la mayoría de los casos responden a los problemas que plantean los usuarios de servicios que podrían considerarse como básicos y esenciales, como resultan ser los servicios financieros, de transporte (sobre todo aéreo) o de suministro de electricidad, de gas y los servicios de telefonía (especialmente de la telefonía móvil). Si bien estos servicios los prestan las empresas privadas, las administraciones públicas están obligadas a realizar las preceptivas labores de control sobre la prestación de los servicios de interés general, como venimos señalando.

Por lo que respecta a las quejas efectivamente tramitadas mediante expedientes, debemos decir que estas han tenido por objeto, fundamentalmente, la disconformidad de las personas interesadas con el procedimiento seguido por las oficinas municipales para tramitar las reclamaciones y el archivo de las que, en materia de consumo, se promueven ante el Gobierno Vasco, al no constatarse por parte de este órgano la existencia de una infracción administrativa.

Atañente a las infracciones administrativas, debemos señalar que esta institución ha insistido en varias ocasiones en la necesidad de que se realice un mayor esfuerzo para hacer más comprensible la decisión y así poder explicar a los ciudadanos y ciudadanas los motivos por los que se considera que no es posible avanzar en las reclamaciones que plantean las personas consumidoras y usuarias. El hecho de que el número de reclamaciones que se reciben en las dependencias administrativas sea muy elevado, no debe impedir la concreción de las razones por las cuales se procede al archivo de la reclamación.

Halaber, maiz gertatzen da autonomia erkidegoko herritarrek guri iritzia eskatzea ekonomia- eta finantza-entitateekiko harremanetan sortzen zaizkien arazoei buruz.

Zehazki, hori ez da Arartekoaren esku-hartzearen barruko esparru bat; izan ere, finantza- eta kreditu-erakundeen jardunaren kontrola ez dago [otsailaren 27ko 3/1985 Legeak](#) –Ararteko erakundea sortu eta arautzekoak– erakundeari ematen dizkion eskumenen barruan: hala eta guztiz ere, pertsona horiek orientatzen saiatzen gara, hau da, haien erreklamazioak eta kexak organo eskudunei aurkezteko informazioa ematen diegu.

Ekitaldi honetan zehar, gero eta gehiago izan dira erakunde honetara jo duten pertsonak, ongi larrituta daudenak beren etxebizitza galdu ondoren ere finantza-entitateari ezin ordaindu diezazkioketen diru-kopuru handiak zor izateagatik.

Arartekoaren bulegoa ezin zen arazo izugarri latz horretaz alde batera gelditu, eta proposatu du finantza-entitateen eta ukitutako pertsonen arteko bitartekaritza-tresnak eta bideak sor daitezela, hain zuzen ere haien bitartez ordaintzeko dagoen zorra birfinantzatzeko aukerak errazteko edo etxebizitzaren enkantea saihesteko beste neurri batzuk ezartzeko.

Arartekoaren ustez, azkenik, [legedi hipotekarioa](#) eta [Prozedura Zibileko Legea](#) aldatu behar dira, “ordainean ematea” deitutakoa ezartzeko; horren bidez, izan ere, ohiko etxebizitza ematearekin hartutako zor hipotekarioa kitatuko litzateke.

También, es frecuente que las y los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma sometan a nuestra consideración los problemas que les surgen en sus relaciones con las entidades económicas y financieras.

Propiamente, esta no es un área de intervención de la institución del Ararteko, ya que el control de la actuación de las entidades financieras y de crédito escapa al ámbito competencial atribuido a esta institución por la [Ley 3/1985, de 27 de febrero](#), por la que se crea y regula la institución del Ararteko; a pesar de ello, tratamos de orientar a estas personas y encaminarlas, para que puedan plantear ante los órganos competentes sus reclamaciones y quejas.

Durante este ejercicio ha sido creciente el número de personas, que han acudido a la institución, angustiadas por el hecho de haber perdido su vivienda y de seguir adeudando a la entidad financiera sumas importantes de dinero que no pueden pagar.

La oficina del Ararteko no podía permanecer al margen de este gravísimo problema y ha propuesto que se creen mecanismos y vías de mediación entre las entidades financieras y las personas afectadas, que favorezcan las opciones de refinanciación de la deuda pendiente o que se implanten otras medidas que tiendan a evitar la subasta de la vivienda.

El Ararteko cree, por último, que es necesario modificar la [legislación hipotecaria](#) y de la [Ley de Enjuiciamiento Civil](#), con el fin de que se implante la llamada “dación en pago” y por tanto que con la entrega de la vivienda habitual se liquide la deuda hipotecaria asumida.

### C. Udako ikastaroaren helburua

Arartekoak, zerbitzuak ematen dituzten enpresak ikuskatzeko betebeharra duten administrazio publikoak kontrolatzeko organoa den aldetik, beharrezkotzat jotzen du eztabaida publikoa sustatzea, administrazio publikoek kontrol eraginkor eta erreala egitera zuzendu beharreko betebeharren norainokoa sakontzeko, hartara bermatze aldera oinarritzotzat eta funtsezkotzat jotzen diren interes orokorreko zerbitzuetarako sarbidea unibertzala eta kalitatezkoa izango dela herritar guztientzat.

Horretarako, hizlari-multzo garrantzitsua daukagu. Hasteko, interes orokorreko zerbitzuen kontzeptua eta haren araupeztzea landuko ditugu, Clara Asúa doktoreak esparru juridikoari buruz egingo duen aurkezpenaren bitartez. Izan ere, pertsona kontsumitzaileen eskubideen zaintza-tresnei buruzko hurbilpen bat egingo digu, hiru lurralde-esparruri dago-kienez: Europa, Espainia eta Euskadi.

Ondoren, Teresa Costa doktoarearen hizaldia izango dugu. Izan ere, kontzeptu-esparru hori ikuspegi ekonomikotik eta enpresaren ikuspegitik osatuko du, eta Energiaren Batzorde Nazionalako lehen-dakari gisa izan zuen eskarmentuari buruz ere hitz egingo digu.

Amaitzeko, mahai-inguruak hainbat ikuspegi osagarri emango dizkigu:

- Horrelako zerbitzuak ematen dituzten entitateak kontrolatzeko eskumena duen administrazioarena, Kontsumobide-Kontsumoko Euskal Institutuaren zuzendari Ana Collía andrearen parte-

### C. Objetivo del curso de verano

El Ararteko, como órgano de control de las administraciones públicas obligadas a la supervisión de las empresas prestadores de los servicios, considera necesario suscitar un debate público con el objeto de profundizar sobre el alcance de las obligaciones que deben ir dirigidas a ejercer un control efectivo y real por parte de las administraciones públicas para garantizar que el acceso a los servicios de interés general, considerados básicos y esenciales, sea universal y de calidad para toda la ciudadanía.

Para ello, contamos con un importante plantel de ponentes. Para empezar partiremos de la concepción de los servicios de interés general y su regulación, mediante la presentación del marco jurídico por la doctora Clara Asúa, que nos acercará a los mecanismos de tutela de los derechos de las personas consumidoras en los tres planos territoriales: Europa, España y Euskadi.

Seguidamente, contaremos con la intervención de la doctora Teresa Costa que completará ese marco conceptual con la perspectiva económica y de empresa, aportándonos también su experiencia como presidenta que fue de la Comisión Nacional de la Energía.

Para finalizar, la mesa redonda nos proporcionará diferentes perspectivas complementarias:

- La de la administración que tiene la competencia de control de las entidades que prestan estos servicios, con la participación de la directora de Kontsumobide-Instituto Vasco de



hartzarekin (Kontsumobide institutua, izan ere, 2011ko irailaren 1ean hasi zen lanean). Ana Collía andreak aukera emango digu aztertzeo titular direneko zerbitzuen prestazioaren gaineko kontrol eraginkor eta errealari buruz ukitutako administrazioek dauzkaten betebeharrak.

- Kontsumitzaileen arretarako bulegoek herritarrei aholkua emateko eginkizunak. Horretarako, Barakaldoko bulegoko arduradun Nerea Herrán andreak eskarmentuaz baliatuko gara; izan ere, argitasun batzuk emango dizkigu zerbitzuen erabiltzaile diren pertsonen salaketei buruz eta haien eskubideei buruz.
- Halaber, telekomunikazioen esparruan erreferentea den euskal enpresa baten, Euskaltelen, ikuspegia edukia ahalko dugu, haren Aholkularitza Juridikoko zuzendari Aurelio Campo jaunak parte hartuko baitu. Bere enpresan, zerbitzuen erabiltzaileen eskubideak bermatzeko jarraitzen diren barne-prozedurak azalduko dizkigu.
- Amaitzeko, erakunde honek 2011n deitutako ikerketa-bekarekin Farapiko ikertzaile nagusi izan den Ana Rodríguez andreak ere parte hartuko du. Sakontasunez aztertuko ditu telekomunikazioetan, teknologian eta gisa guztietako garraioetan eragiten duten zerbitzuekin lotutako eskubideen defentsa eta exigentzia. Ikerketako emaitzen aurkezpenean ikusiko dugun bezala, joera nagusia izaten da kaltetuta sentitzen direnek erreklamazioak abandonatzea.

Consumo D.<sup>a</sup> Ana Collía; órgano que ha iniciado sus actividades el día 1 de septiembre de 2011 y que nos permitirá analizar las obligaciones de las administraciones concernidas sobre el control efectivo y real de la prestación de los servicios de los que son titulares.

- Las funciones de asesoramiento a la ciudadanía que realizan las Oficinas de Atención al consumidor, para lo que contaremos con la experiencia de la responsable de la Oficina de Barakaldo D.<sup>a</sup> Nerea Herrán, que nos ilustrará sobre las denuncias que realizan las personas usuarias de los servicios y los derechos que les asisten.
- Asimismo, podremos contar con la visión de una empresa vasca referente en el ámbito de las telecomunicaciones como Euskaltel, mediante la intervención del director de su Asesoría Jurídica D. Aurelio Campo quien nos explicará los procesos internos que siguen en su empresa para garantizar los derechos de los usuarios de sus servicios.
- Para finalizar intervendrá D.<sup>a</sup> Ana Rodríguez, investigadora principal de Farapi en la beca de investigación convocada por esa institución en 2011 con el objeto de analizar a fondo la defensa y exigencia de los derechos especialmente relacionados con los servicios que afectan a telecomunicaciones, tecnología y transportes de todo tipo. Como veremos en la presentación de los resultados de la investigación, la tónica general es el abandono de las reclamaciones por parte de quienes se sienten perjudicados.

Horixe (erreklamazio-prozesuko abandonua) Europa osoan gertatzen den errealitate bat da. 2011ko azaroan Europako Kontsumorako komisarioak emandako datuen arabera, Europako kontsumitzaileen %20k enpresekin gatazkak dauzkan arren, erreklamazio-egileen %45ek erreklamazioa abandonatzen du lehenengo zailtasunarekin topo egiten duenean. Aurrago ikusiko dugu zergatik.

Horiei guztiei, eskerrik asko Arartekoarekin izandako lankidetzarengatik.

#### D. Azken gogoeta

Modu prebentibo eta proaktiboan, *think tank* gisa, jarduteko aukagun gaitasunaz baliatu nahi dugu, hain zuzen ere honakoak batera biltzen baititugu: 1) Koordinazioko konponbideak; 2) Ukitutako enpresekin eta ente publikoekin jardunbide onak trukatzeko gunea; 3) Azterketarako eta arreta publikorako lehenetsuneko esparruen definizioa.

Horretarako, EHU ikastaro hau antolatu dugu, eta, aurrerantzean bide horretatik joatea gustatuko litzaiguke. Eztabaidarako ekarpen gisa, eta aprobetxatuz, gainera, Kontsumobideko zuzendaria gurekin aukagula, ekarpen batzuk jarri nahi ditugu mahai gainean, pertsonen eskubideak babesteko Eusko Legebiltzarraren goi-ordetzari garen aldetik:

- Proposamen bat euskal administrazioak erabiltzaileen eskubideen gutun bat egin dezan, batetik, Kontsumitzaile eta Erabiltzaileen Estatutuari buruzko abenduaren 22ko 6/2003 Legean aurreikusitakoa sakonduz eta

Es esta (el abandono del proceso de reclamación) una realidad que se produce en toda Europa. Según datos facilitados en noviembre de 2011 por el Comisario europeo para el consumo aunque el 20% de los consumidores europeos tienen conflictos con las empresas, el 45% de los reclamantes abandonan la reclamación a la primera dificultad. Después veremos por qué.

A todos ellos y ellas, muchas gracias por su colaboración con el Ararteko.

#### D. Reflexión final

Queremos aprovechar nuestra capacidad de actuar de forma preventiva y proactiva, como un think tank, integrador de: 1) Soluciones de coordinación; 2) Nodo de intercambio de buenas prácticas con las empresas y entes públicos implicados; 3) Definición de ámbitos prioritarios de estudio y atención pública.

Para esto hemos organizado con la EHU-UPV este curso, y por ese camino nos gustaría transitar en lo sucesivo. Como aportación al debate, aprovechando, además que está presente la directora de Kontsumobide, queremos poner sobre la mesa algunas aportaciones en calidad, según nuestra naturaleza, de alto comisionado del Parlamento Vasco para la protección de los derechos de las personas:

- La propuesta de que la administración vasca elabore la carta de derechos de las personas usuarias, profundizando y simplificando lo previsto en la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consu-

sinplifikatuz, eta, bestetik, argibideen argitalpen monografikoetan eta esku-liburuetan dagoen katalogoa osatuz.

- Sektore bakoitzak zerbitzuak emateari buruzko kode etiko bat egitea, enpresa bakoitzak egina eta agintari administratiboak edo agentzia independente bateko “baliozkotu beharrekoa”. Halako kalitate ziurtagiri bat izango litzateke (sailen batek, Turismokoak kasu, egin duenaren antzera).

Ez dut aurkezpen hau amaitu nahi ikastaroan esku hartuko duten pertsona guztxi –direla hizlarietara, direla parte-hartzaileetara– eskerrak eman gabe, eman diguten laguntza paregabearengatik. Halaber, eskerrak eman nahi dizkiet Arartekoaren eta UPV/EHUren izenean orain hastekoa dugun ikastaroa antolatu, kudeatu eta bururaino eramateaz arduratu diren pertsonetara.

Eskerrik asko.

Vitoria-Gasteiz,  
2012ko uztaila

midoras y Usuarios, y completando el importante catálogo de publicaciones monográficas y folletos informativos.

- La elaboración de un código ético en relación con la prestación de servicios de cada sector, elaborado por cada empresa y “validable” por la autoridad administrativa o agencia independiente, lo que vendría a ser una especie de certificación de calidad (como ya ha realizado algún departamento como el de Turismo).

No quiero finalizar esta presentación sin reiterar mi agradecimiento a todas las personas que van a participar en el curso, bien en calidad de ponentes o de participantes, por su inestimable colaboración. Asimismo, quiero agradecer el trabajo realizado por las personas del Ararteko y de la UPV/EHU que se han responsabilizado de organizar, gestionar y llevar a buen puerto el curso que ahora iniciamos.

Muchas gracias.

Vitoria-Gasteiz,  
julio de 2012

**Iñigo Lamarca Iturbe**

*Arartekoa*



## SERVICIOS (ECONÓMICOS) DE INTERÉS GENERAL Y MECANISMOS EN LA TUTELA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR<sup>1</sup>

**CLARA ASÚA GONZALEZ**

*Catedrática de Derecho Civil de la  
Universidad del País Vasco*

---

<sup>1</sup> El presente texto se corresponde con el contenido de mi intervención oral. A ello se debe, tanto el tono descriptivo y un tanto sucinto que se adopta, como lo limitado del aparato crítico. Ciertamente se incluyen algunas referencias bibliográficas, pero ello se ha hecho para reflejar aquellas a las que mi intervención resultó especialmente tributaria y pueden constituir una orientación para la ampliación de ideas o líneas de reflexión que en el texto únicamente se apuntan o esbozan.



## 1.- LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL<sup>2</sup>

I.- La expresión *servicios de interés general* (SIG) remite de un modo intuitivo al ámbito de prestaciones básicas y esenciales para la ciudadanía. Aunque posiblemente se lograría un amplio consenso en la enumeración de muchas de esas actividades y prestaciones, resultaría francamente comprometida la realización de una lista cerrada. En realidad, muchas necesidades consideradas básicas en nuestra sociedad (lo que supone situarse históricamente en un determinado contexto económico y social) se satisfacen en un mercado privado naturalmente abierto a la competencia. En otros casos, sin embargo, el papel de lo público como proveedor o al menos titular de un servicio ha estado más presente. En determinados supuestos esa presencia continúa; en otros se ha producido una privatización, entendiéndose por tal la desaparición de la titularidad pública.

Lo anterior no constituye sino un apunte telegráfico para introducir varias ideas que, en el tema que nos ocupa, conviene no perder de vista:

1. Más allá de lo que los términos evoquen, los servicios de interés general no son (no tienen porqué ser, pues pueden serlo o no) servicios públicos en un sentido subjetivo (aquellos de los que es titular una Administración Pública).
2. El origen de la expresión se ubica en el Derecho originario europeo (el Derecho de los Tratados) de cara a posibilitar la eventual modulación o excepción de las normas sobre competencia.

En realidad, la primera vez que se habla de *servicios de interés general* la referencia se realiza a servicios *económicos* de interés general (SEIG). Así ocurrió en el art. 90.2 del Tratado Fundacional de la CEU (cuyo tenor fue después el del art. 86.2 del Tratado Constitutivo de la CE y en la actualidad el del art. 106.2 del Tratado Fundacional UE, en el que la alusión a la *Comunidad* se

---

<sup>2</sup> Sobre los extremos a los que se alude en este epígrafe es de gran utilidad la consulta de la Guía elaborada por la Comisión Europea relativa a la aplicación de los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior (2010), [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_es.pdf).

sustituye por la Unión): “Las empresas encargadas de la gestión de **servicios de interés económico general** o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, **en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada**. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.”

Las normas sobre competencia protegen la rivalidad en el mercado y por tanto tienden a la restricción de prácticas concertadas, de abuso de posición dominante y de ayudas públicas. A esas normas quedan sujetas también las empresas que gestionen servicios de interés económico general a no ser que esa sujeción impida el cumplimiento del objetivo, finalidad o misión de relevancia general. Es por eso por lo que, en relación con los SEIG, se habla de misión de servicio público. Y, no existiendo definición legal de los mismos, se entiende por tales servicios **las actividades que se realizan en el mercado y que llevan aparejadas obligaciones específicas de servicio público** (obligaciones impuestas por los poderes públicos –modo de prestar el servicio, ámbito territorial, tarifas, etc.– al proveedor del servicio con el fin de garantizar la consecución de ciertos objetivos de interés general)<sup>3</sup>. Es claro que lo que subyace en la idea de *obligaciones de servicio público* es que se trata de proporcionar prestaciones esenciales que deben estar al alcance (objetiva y económicamente) de los ciudadanos con unos determinados niveles de calidad.

Es a los Estados a quienes corresponde la determinación de qué servicios son de interés (económico) general –aunque no es necesario que los denominen

---

<sup>3</sup> Véase, como ejemplo, lo que se establece en el art. 20 de la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación del Transporte Terrestre: *1. La Administración, cuando existan motivos sociales que lo justifiquen, podrá imponer a las empresas titulares de servicios regulares de viajeros obligaciones de servicio público, entendiéndose por tales, aquéllas que la empresa no asumiría, o no lo haría en la misma medida y condiciones, si considerase exclusivamente su propio interés comercial. 2. Cuando se realice la imposición de obligaciones de servicio público, ya consistan las mismas en reducciones o bonificaciones tarifarias, o en la prestación de servicios o realización de actividades económicamente no justificados, la Administración vendrá obligada a compensar a las empresas del coste de la obligación, a no ser que la misma venga impuesta expresamente en el título habilitante con el carácter de no indemnizable con cargo a aportaciones económicas distintas de las tarifarias.*



así— y a las instituciones comunitarias les compete decidir sobre la justificación de la restricciones de la competencia (sobre si la *misión* lo justifica). La trascendencia, por tanto y como ya se ha dicho, de calificar una actividad como servicio económico de interés general tiene que ver con la aplicación de las limitaciones derivadas del Derecho de la competencia. De hecho, hay una prolífica jurisprudencia del Tribunal Europeo dirimiendo conflictos relacionados básicamente con la legitimidad de ayudas y *facilidades* públicas a servicios considerados por los Estados como de interés general<sup>4</sup>. Por otra parte, se han ido señalando límites económicos debajo de los cuales no se aplicarían los controles.

La que analizamos es, por tanto, una fórmula de compromiso que no prejuzga ni la titularidad del servicio ni, y ya se ha señalado, su posible relación con el servicio público en sentido subjetivo. Como luego veremos, en diversas leyes españolas se habla de servicios de interés general, pero a ello no se vincula *necesariamente* una configuración sobre la titularidad (pública o no) del servicio.

II.- Aunque esta ponencia se sitúa en el marco de servicios económicos de interés general, y específicamente de los que se prestan en red, no estará de más en estas líneas introductorias incidir en que en la categoría *servicios de interés general* también se incluyen los denominados servicios *sociales* de interés general. A los mismos también les corresponde el rasgo de sumisión a obligaciones de servicio público, pero no resultarían afectados por las normas sobre competencia pues la aplicación de las mismas no procedería *por principio*<sup>5</sup>. De ahí la relevancia de la distinción entre un servicio de interés económico general y uno de interés social general, y la preocupación desde los Estados por que muchos servicios sean calificados como tal. Entre los

---

<sup>4</sup> Una idea general puede obtenerse en LAGUNA DE PAZ, J.C. *Servicios de interés económico general*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, pp. 227 y ss. y 492 y ss.; y AAVV. *Financiación de las obligaciones de servicio público*, Tirant lo Blanc, Valencia 2009.

<sup>5</sup> Luego se volverá a incidir en ello, pero el art. 2 del Protocolo nº 26, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge esta idea cuando señala que las *disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico*.

criterios de distinción que suelen aportarse destacan el de cohesión social y solidaridad versus eficiencia económica (*modalizado* por la misión de servicio público) y el de financiación por presupuestos públicos *versus* pago por los usuarios. Pero se trata de una distinción *lábil* y *fluida*, y una misma actividad puede, dependiendo de su configuración, tener como prevalente un perfil u otro<sup>6</sup>.

Aunque la consideración como servicio social de interés general tampoco prejuzga la titularidad del servicio ni su relación con el servicio público en sentido subjetivo, suele tratarse de actividades que, de ordinario, son de titularidad pública, independientemente de que se presten o no directamente por la Administración.

## **2.- LOS SERVICIOS ECONÓMICOS DE INTERÉS GENERAL PRESTADOS EN RED EN UN CONTEXTO LIBERALIZADOR. EL PAPEL DE LAS DEFENSORÍAS DE LA CIUDADANÍA**

I.- Una mirada hacia atrás revela que, hace unas décadas, los SEIG prestados en red (transporte de personas, energía, telefonía, servicios postales) lo eran fundamentalmente como servicio público en sentido subjetivo en régimen de monopolio. Se trataba de actividades vinculadas a grandes redes de infraestructura, contribuyendo a su configuración como servicio público motivos económicos, estratégicos, económicos e ideológicos; circunstancias que también incidieron en la concreta fórmula de prestación: directamente, a través de personificaciones de Derecho Público o Privado, o mediante concesión.

La titularidad pública como tal no era incompatible con la construcción europea, pues en ese ámbito se mantiene un principio de neutralidad sobre la titularidad de los medios: no se *prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros* (actual art. 345 TFUE –antiguo art. 295 TCE–). Por otra parte, la *permitida* titularidad pública no impedía (ni impide) la aplicación de las normas sobre competencia, debiendo calibrarse, como

---

<sup>6</sup> Sobre el tema LAGUNA DE PAZ, J.C. ob. cit., pp. 39 y ss. y SENDÍN GARCÍA, M.A. *Hacia un servicio público europeo. El nuevo Derecho de los servicios públicos*, Comares, Granada, 2003, pp. 286 y ss.

hemos visto, la procedencia de tal aplicación y la intensidad de la misma a la vista de la concreta misión de orden público o interés general.

Sin embargo, se impuso la consideración de que, en general, las obligaciones de servicio público de los aludidos sectores en red no justificaban el monopolio y de que, por tanto, era necesario abrirse a la competencia (de que no se trataba de un monopolio *natural*). Y, una vez que se acepta lo anterior, resultaba claro que decaía la justificación de la actuación del sector público como titular de un servicio (no correspondía al sector público ser *un competidor más* en el mercado de los servicios).

Consecuencia de lo anterior es todo el *proceso liberalizador* que durante los años ochenta y noventa del pasado siglo se produjo por efecto de la normativa comunitaria *derivada* (reglamentos y directivas) en los sectores en red<sup>7</sup>; proceso de liberalización que consistió en una privatización de servicios que se venían prestando, a través de diversas fórmulas, como servicio público en sentido subjetivo. Es ya habitual incidir en que tal privatización se enmarcaba ideológicamente en un contexto de desprestigio de lo público, venía impulsada por grandes transformaciones técnicas, especialmente en el ámbito de las telecomunicaciones, y se correspondía económicamente con un gran impulso globalizador. Su justificación se encontraba, se decía, en una mejor asignación de recursos por parte del mercado, en una mayor innovación y en un incremento del nivel de protección de los consumidores.

Se ha discutido sobre la motivación ideológica del proceso de liberalización y ha existido un cierto empeño en negarla, como si fuera exclusivamente el resultado de la *naturaleza de las cosas*. El asunto, sin embargo, afecta al papel del Estado (aquí se usa la palabra como sinónimo de poderes públicos) y del mercado, y esa es una cuestión eminentemente ideológica<sup>8</sup>. Cosa distinta es que también en un contexto liberalizador puedan seguir manteniéndose objetivos de *servicio público*. Esos objetivos (su existencia, tipo e intensidad) tienen mucho, o todo, de ideológico; como por supuesto también lo tiene el

---

<sup>7</sup> Véase al respecto, LAGUNA DE PAZ, J. C. ob. cit. pp. 109 y ss.

<sup>8</sup> Sobre el debate y posiciones al respecto puede consultarse, SENDÍN GARCÍA, M.A. *Hacia un servicio público europeo*, ob. cit., y BEL I QUERALT, G. *Privatización, desregulación y ¿competencia?*, Civitas, Madrid, 1996.

mayor o menor empeño público en su logro y el tipo de intervención y control que se establezca para ello.

II.- El proceso liberalizador se ilustra y concreta en el caso español con una cronología que resulta ilustrativa: Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres; Ley 54/1997, del Sector Eléctrico; Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (derogada por la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones); Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos; Ley 24/1998, de Regulación del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (derogada por la Ley 43/2010, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal). A lo que se ha de añadir la directa liberalización del sector aéreo en 1992 por efecto de diversos Reglamentos comunitarios.

La Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres mantiene como servicio público en sentido subjetivo (de titularidad de la Administración) los transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general y el transporte por ferrocarril (arts. 69 y 150). La Ley 43/2010, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (art. 2), obvia la referencia al servicio público incidiendo en la existencia de obligaciones de servicio público respecto de los servicios incluidos en el servicio postal universal, pero encomienda el mismo por 15 años a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (disposición adicional primera). Y la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (arts. 2 y 4) reserva al Estado los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil. Pero, al margen de lo anterior, **en los arriba mencionados servicios en red, el servicio público ha pasado a ser**, como gráficamente se ha dicho, **una técnica crepuscular**<sup>9</sup>. Se incide ahora en la caracterización de servicios de interés general o de interés económico general y en la existencia de obligaciones de servicio público, pero la titularidad es privada y el que se trate de sectores intensamente regulados no modifica ese extremo, como veremos muy relevante, de cara de determinar las posibilidades de actuación de las defensorías de la ciudadanía.

---

<sup>9</sup> El abandono del servicio público se sienta expresamente en las Exposición de Motivos de las Leyes 54/1997, del Sector Eléctrico (*"Sin embargo, a diferencia de regulaciones anteriores, la*

III.- La liberalización ha supuesto privatización y apertura a la competencia, pero no desregulación, porque se trata de **sectores intensamente regulados**. Regulación que puede afectar a diferentes ámbitos (la definición de lo que en ese ámbito se considera servicio universal<sup>10</sup>, decisiones sobre el número de actores en el mercado, segmentación de actividades –un ejemplo de ello es el sector eléctrico–, reconocimiento o no de situaciones de monopolio –derechos en exclusiva como ocurre con el transporte y distribución de la energía eléctrica–, procedencia o no de autorizaciones para desarrollar la actividad, precios, etc.), y que diseña un panorama *de control* en el que juegan un papel

---

*presente Ley se asienta en el convencimiento de que garantizar el suministro eléctrico, su calidad y su coste no requiere de más intervención estatal que la que la propia regulación específica supone. No se considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento...”) y 34/1998, del Sector de Hidrocarburos: Se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público. Se estima que el conjunto de las actividades reguladas en esta Ley no requieren de la presencia y responsabilidad del Estado para su desarrollo.*

- <sup>10</sup> Véase, como ejemplo, el art. 22 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones: 1. *Se entiende por servicio universal el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Bajo el mencionado concepto de servicio universal se deberá garantizar, en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen por el Gobierno, que: a. Todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija siempre que sus solicitudes se considere razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe permitir realizar comunicaciones de voz, fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. La conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a Internet deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1Mbit por segundo. El Gobierno podrá actualizar esta velocidad de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios. b. Se satisfagan todas las solicitudes razonables de prestación de un servicio telefónico disponible al público a través de la conexión a que se refiere el párrafo anterior, que permitan efectuar y recibir llamadas nacionales e internacionales. c. Se ponga a disposición de los abonados al servicio telefónico disponible al público una guía general de números de abonados, ya sea impresa o electrónica, o ambas, que se actualice, como mínimo, una vez al año. Asimismo, que se ponga a disposición de todos los usuarios finales de dicho servicio, incluidos los usuarios de teléfonos públicos de pago, al menos un servicio de información general sobre números de abonados. Todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en la mencionada guía general, sin perjuicio, en todo caso, del respeto a las normas que regulen la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad. d. Exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago*

relevante las denominadas autoridades reguladoras<sup>11</sup>: significadamente, y en el ámbito al que nos venimos refiriendo, la Comisión Nacional de Energía<sup>12</sup> y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones<sup>13</sup>.

Desde un punto de vista del mercado y de protección de los consumidores, el **control administrativo de los operadores privados** que actúan en sectores económicos de infraestructura de red parte de que se trata de servicios que se han de prestar con continuidad, regularidad, universalidad, respetando la igualdad de acceso y adecuándose al progreso técnico; y de que la competencia no diseña por sí misma el panorama deseable en ámbitos esenciales en los que existe peligro de acuerdos anticompetenciales y es un riesgo real el abuso de la *asimetría* de información existente entre los prestadores y los usuarios. Sin olvidar que puede estar en juego la seguridad y que en ocasiones el papel público será precisamente el de fomentar la competencia promoviendo la participación en la prestación del servicio, pues

---

*u otros puntos de acceso público a la telefonía vocal en todo el territorio nacional, que satisfaga razonablemente las necesidades de los usuarios finales, en cobertura geográfica, en número de aparatos u otros puntos de acceso, accesibilidad de estos teléfonos por los usuarios con discapacidades y calidad de los servicios y, que sea posible efectuar gratuitamente llamadas de emergencia desde los teléfonos públicos de pago sin tener que utilizar ninguna forma de pago, utilizando el número único de llamadas de emergencia 112 y otros números de emergencia españoles. e. Los usuarios finales con discapacidad tengan acceso a los servicios incluidos en los párrafos b), c) y d) de este apartado, a un nivel equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales. f. Se ofrezcan a los consumidores que sean personas físicas, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias, opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial con objeto de garantizar, en particular, que las personas con necesidades sociales especiales puedan tener acceso a la red y a los servicios que componen el concepto de servicio universal. Con el mismo objeto podrán aplicarse, cuando proceda, limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares a las prestaciones incluidas en este artículo. Véase el desarrollo reglamentario en los arts. 27 y ss. Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios al respecto; también, art. 4 del 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.*

11 Vid. VÍRGALA FORURIA, E.: “Constitución española, servicios de interés general y comisiones reguladoras”, en *Estudios sobre la Constitución española (Homenaje al profesor Jordi Solé Tura)*, II, Cortes Generales, Madrid, 2008, pp. 1.485 y ss.

12 <http://www.cne.es/cne/Home>.

13 <http://www.cmt.es/>.

se trata de actividades selectivas que requieren considerable infraestructura y entrañan gran complejidad técnica y organizativa.

IV.- El casi total alejamiento de los SEIG del servicio público en sentido subjetivo, ha limitado de modo drástico las posibilidades de incidencia de las defensorías de la ciudadanía. Y es que la vinculación *conceptual* entre defensorías y actuaciones u omisiones de las Administraciones Públicas y, todo lo más, de quienes gestionen servicios públicos en sentido subjetivo, es un obstáculo de primer orden. Por supuesto que, siempre que se trate de su ámbito territorial de competencia, se podría incidir sobre autoridades públicas (y no solo sobre las propiamente reguladoras), pero no sobre los titulares/prestadores del servicio. Estos son *particulares* que gestionan un servicio de titularidad privada.

Examinemos para ilustrar lo dicho dos leyes, la primera la Ley del Parlamento Vasco 3/1985 por la que se crea y regula la institución del Ararteko, y la segunda, la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2009 del Síndic de Greuges. Son, además, dos cuerpos legales muy distanciados en el tiempo. En el caso vasco todavía no se había producido el proceso de privatización, pero en el catalán semejante proceso había culminado.

En el art. 9.1 Ley vasca 3/1985, cuando se delimita el ámbito de actuación de la institución del Ararteko, se señala que sus poderes de investigación se extenderán, además de a la totalidad de la Administración autonómica, de los Territorios Históricos y Local a los *servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o privada, que actúe un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que el Estatuto de Autonomía otorga competencias a la Comunidad Autónoma.*

Como se ve, la competencia del Ararteko se extiende también respecto de servicios gestionados por particulares pero siempre que actúen servicios públicos. Es cierto que la opinión que aquí se mantiene pasa por entender que los servicios públicos a los que se alude en el precepto lo son en sentido subjetivo (titularidad pública) y que podría defenderse otro parecer invocando una concepción de servicio público en sentido objetivo o funcional en consonancia con la idea de que se trata de prestaciones básicas y esenciales que deben garantizarse en determinadas condiciones (generalidad, regularidad,

continuidad, igualdad y nivel de calidad y seguridad) a la ciudadanía. Ello entronca con un histórico debate sobre la noción de servicio público<sup>14</sup> (y la eventual trascendencia de las posibles concepciones), pero estimo que resulta claro que en el contexto de la ley (y de la figura de la defensoría) la interpretación que procede es la de que se trata de servicios de titularidad pública; es, por otra parte, y como veremos después, la única concepción que permite una delimitación del ámbito de actuación de la institución.

En el art. 26 de la Ley catalana 24/2009 se somete a la supervisión del Síndic de Greuges la actividad de las *empresas privadas que gestionen servicios públicos o lleven a cabo, mediante concierto o concesión, actividades de interés general o universal o actividades equivalentes*. La redacción del precepto podría, en una primera lectura, hacer pensar que *se abre la mano* en el ámbito de actuación del Síndic y que ello incide en el tema que nos ocupa. Pero como veremos a continuación, creo que, aunque parecen haberse realizado esfuerzos en tal sentido, finalmente no es así.

En el inciso *empresas privadas que gestionen servicios públicos* cabe la gestión de servicios públicos a través de personificaciones de Derecho Privado, pero ciertamente la expresión también permite abarcar a los concesionarios y determinados sujetos concertados (se trata de servicios públicos en sentido subjetivo –no es necesario su invocación para entenderlo así, pero el art. 4 c también parece venir a partir de semejante consideración–, luego los sujetos concertados habrían de serlo en el tipo de concierto en el que la titularidad del servicio es pública –que es lo que ocurre en la sanidad–). Es verdad que los concesionarios y sujetos concertados se mencionan a continuación conectados no a los servicios públicos sino a *actividades de interés general o universal o actividades equivalentes*. Pero la concesión requiere que se trate de un servicio de titularidad pública, de manera que poco añade la vinculación a las mencionadas

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. “Del servicio público a la liberalización, desde 1950 hasta hoy”, Revista de Administración Pública, 150, 1999, pp. 57 y ss.; PAREJO ALFONSO, L. “Servicios públicos y servicios de interés general: la renovada utilidad de los primeros”, Revista de Derecho de la Unión Europea, 7, 2004, pp. 51 y ss. (disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2544/20.pdf>); FERNÁNDEZ FARRERES, G. “El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía”, Justicia Administrativa, 18, 2003, pp. 7 y ss. (disponible en [http://www.lexnova.es/Pub\\_In/indices\\_In/rja\\_articulo\\_doctrinal.pdf](http://www.lexnova.es/Pub_In/indices_In/rja_articulo_doctrinal.pdf)); MALARET I GARCÍA, E. “Servicios públicos, funciones públicas, garantías de los derechos de los ciudadanos: perennidad de las necesidades, transformación del contexto”, RAP, 145, 1998, pp.49 y ss.



actividades. En realidad, la fórmula solo tiene sentido para los conciertos respecto de servicios que no son de titularidad pública, que es lo que ocurre con los conciertos educativos; de manera que realmente la *ampliación* solo se produciría en este ámbito: el tenor de la norma ampararía que el Síndic de Greuges pueda supervisar las actividades de los centros educativos privados concertados.

Es cierto que la referencia a *actividades de interés general o universal o actividades equivalentes*, en las que sin duda cabrían los SIEG, puede hacer pensar en una ampliación del ámbito de actuación de la defensoría en tal ámbito. Pero en la norma la competencia se establece respecto de concesionarios y sujetos concertados (y ya hemos dicho que la mención es inútil tanto respecto de los concesionarios como de los sujetos concertados en el concierto sanitario), no respecto de cualquier sujeto que preste un SIEG. No parece, por otra parte, que se trate de un desliz técnico y que se haya restringido involuntariamente un ámbito *querido*; seguramente se han tenido muy en cuenta las limitaciones institucionales de la propia figura de la defensoría. Es verdad, en fin, que en el ya aludido art. 4 c) se señala entre las competencias del Síndic la de velar porque las administraciones garanticen el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general, pero se trata de incidir sobre las Administraciones (y, entre ellas, en las Administraciones reguladoras).

El proceso de privatización, por tanto, ha limitado drásticamente las posibilidades de incidencia de las defensorías de la ciudadanía en los prestadores de servicios que son de interés económico general pero que han dejado de ser de titularidad pública. Como ya se ha dicho, tales posibilidades de incidencia se limitan a las autoridades públicas (a las reguladoras, pero no solo a las mismas, como se refleja en el varias veces mencionado art. 4 c de la Ley catalana 24/2009). Semejante resultado puede, y además justificadamente, producir insatisfacción e impotencia tanto a las defensorías como a la propia ciudadanía, pero no resulta fácil esbozar un criterio que permita ir más allá en la intervención, y el caso catalán constituye un buen ejemplo de ello. Para hacerlo habría que trascender la actual concepción de la institución y diseñar otra cuyos perfiles, como se razona a continuación, no resultarían fáciles de definir.

Es cierto que la actuación de las defensorías no se limita a las Administraciones públicas ni a las personificaciones de Derecho Privado o Público a que la tales Administraciones recurren. Los concesionarios de servicios públicos, o los que bajo la fórmula de concierto prestan servicios de titularidad pública, son

sujetos particulares ajenos a la Administración, y, sin embargo, respecto de ellos se extiende la actuación de las defensorías (no hace falta que así se diga expresamente pues ello se deriva de un tenor como el del art. 9.1 Ley vasca 3/1985: **cualquier organismo o entidad, persona jurídica o privada, que actúe un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa**). Y, como hemos señalado, en el caso catalán la actuación del Síndic podría extenderse a un sujeto particular, el prestador concertado de enseñanza, que presta un servicio que no es de titularidad pública. De modo que ambos casos podrían presentarse como ejemplo de que, en la propia concepción de la figura de la defensoría, se trasciende a la Administración. Pero, aceptando que ello sea así, ¿cuál sería el criterio de delimitación?

Tradicionalmente el criterio para definir y delimitar el ámbito de actuación de las defensorías ha sido la titularidad pública del servicio (el concesionario o el prestador concertado de sanidad lo son respecto de un servicio público en sentido subjetivo). La legislación catalana permite incluir el concierto educativo, pero se trata de un sector especial, el de la enseñanza, en el que una parte importante del servicio se presta desde la titularidad pública. No se pretende con lo dicho minimizar la trascendencia conceptual de la brecha abierta en Cataluña (que ya hemos dicho no afecta a los SIEG), sino *circunscribir la excepción* y apuntar las dificultades de delimitación si se avanzara en esa línea de desvinculación del servicio público en sentido subjetivo. Fórmulas como *actividades de interés general o universal o actividades equivalentes* no lo logran. Y no se piense que la fórmula mágica sería el uso de la expresión *servicios de interés general* incluso vinculándola a una declaración de tal carácter por parte de los poderes públicos. Semejante declaración a menudo se realiza a nivel normativo respecto de los servicios en red a los que nos venimos refiriendo, pero realmente no es imprescindible para que, llegado el caso en que tal circunstancia fuera relevante –recuérdense las normas sobre competencia–, un servicio pudiera ser considerado como tal. Por otra parte, es claro que la configuración pretérita (titularidad pública en el pasado), y una suerte de reproche a la privatización, no puede erigirse en criterio delimitador.

### 3.- ¿HACIA UNA NUEVA VISIÓN EUROPEA DE LOS SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL?

Hasta el momento, en esta ponencia se ha incidido, de un lado, en la relevancia de la caracterización de un servicio de interés económico general a efectos de

la normativa sobre competencia, y, de otro, en la privatización y alguna de sus consecuencias. A día de hoy, sin embargo, incluso un esbozo tan resumido como el que aquí se realiza, quedaría francamente incompleto si no se diera noticia de permanentes esfuerzos para reforzar en el ámbito europeo el papel de los SIG en general. Tales esfuerzos, que realmente comenzaron al mismo tiempo que el proceso de liberalización, han venido impulsados por países con fuerte tradición de servicio público (de los que Francia es un claro exponente) y persiguen tanto **configurar los servicios de interés general como un eje de la política social europea**, como salvaguardar el papel de los Estados.

En la tarea ha sido muy activa la Comisión Europea, que la impulsado una intensa labor al respecto<sup>15</sup>. Los esfuerzos también han ido proyectándose, de un modo programático, en el Derecho originario europeo, especialmente respecto de los SIEG:

- En 1997, y en virtud del Tratado de Ámsterdam, en art. 16 del Tratado CEE se pretende resaltar la importancia de de los SIEG y el compromiso europeo y estatal en su salvaguarda y promoción: *Sin perjuicio de los artículos 73, 86 y 87, y a la vista del **lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial**, la Comunidad y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación del presente Tratado, **velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido.***

---

<sup>15</sup> Entre los más recientes: Libro verde sobre los Servicios de interés general (2003), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003\\_0270es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0270es01.pdf); Libro blanco sobre los servicios de interés general (2004), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0374:FIN:ES:PDE>; Comunicación de la Comisión: Aplicación del Programa Comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea (2006), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:ES:PDE>; Comunicación de la Comisión Servicios de interés general: Un nuevo compromiso europeo (2007), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:ES:PDF>; y la ya mencionada Guía relativa a la aplicación de los servicios de interés económico general y, en particular, a los servicios sociales de interés general, de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales, de contratos públicos y de Mercado Interior (2010), [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/guide\\_eu\\_rules\\_procurement\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/guide_eu_rules_procurement_es.pdf).

- El tenor se reitera en el precepto que le sustituye<sup>16</sup>, el art. 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), apuntalándose la referencia a principios y condiciones con la especificación de que tales condiciones son en particular económicas y financieras, y anunciándose normativa derivada (Reglamentos) de cara al establecimiento de tales principios y condiciones<sup>17</sup>: *Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, **en particular económicas y financieras**, que les permitan cumplir su cometido. **El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos**, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios.*

En los anteriores preceptos se alude al *lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión*, y una suerte de especificación del núcleo de tales valores se plasma en el art. 1 del Protocolo nº 26, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En los mismos se recogen no solo el amplio margen de maniobra de las autoridades de los Estados (en la organización y definición de los mismos) sino lo que se han consolidado como sus principios rectores:

*Los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea incluyen en particular:*

---

<sup>16</sup> En la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), el art. 36 rezaba: *La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.*

<sup>17</sup> Vid. SEGURA SERRANO, A. "Los servicios de 'interés económico general' tras el Tratado de Lisboa: de la excepción a la regulación positiva," *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 38, 2011, pp. 59 y ss.

- *el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;*
- *la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;*
- *un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.*

Por otra parte, en el art. 2 del mismo Protocolo se plasma la ya aludida salvaguarda de los servicios sociales de interés general respecto de las normas sobre competencia: *Las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico.*

#### **4.- ALGUNOS APUNTES SOBRE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN**

Un enunciado como el de *mecanismos* de protección, permite abordar un abanico de cuestiones muy diversas entre sí: el asesoramiento organizado por las Administraciones públicas, servicios de atención al cliente, la regulación de las relaciones entre el prestador y el usuario, la resolución de conflictos, los mecanismos sancionatorios, etc. Sin embargo, aquí únicamente se aludirá a algunos extremos relativos a la relación contractual entre los prestadores del servicio y los usuarios.

Ciertamente, el carácter tuitivo tanto de la normativa que regula el ámbito del consumo en general como de la que específicamente se refiere a los usuarios de los servicios generales prestados en red, determina que muchas actuaciones de los prestadores de los servicios que suponen contravención de normas reguladoras de las relaciones entre particulares, puedan configurar comportamientos tipificados a efectos sancionatorios (fundamentalmente en el plano administrativo); pero aquí examinaremos la cuestión desde el punto de vista de la *satisfacción* del interés del usuario del servicio y los mecanismos a su disposición. Ello puede abarcar todo el *iter* contractual y, por tanto, un

amplio espectro del Derecho de Obligaciones: la formación del contrato y en especial lo relativo a la información previa a la contratación, el contenido de los contratos, el incumplimiento de los mismos y la resolución o finalización.

La información previa a la contratación ha sido uno de los *caballos de batalla* en el entramado jurídico de la protección de consumidores y usuarios. En el caso español<sup>18</sup>, y en un plano general, la primera referencia, y más general, ha de ser el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLGDCU)<sup>19</sup>. Su contenido constituye un mínimo que toda regulación sectorial debe respetar (art. 59.2.II TRLGDCU) y sus especificaciones parten de que *antes de contratar, el empresario deberá poner a disposición del consumidor y usuario de forma clara, comprensible y adaptada a las circunstancias la información relevante, veraz y suficiente sobre las características esenciales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas, y de los bienes o servicios objeto del mismo* (art. 60.1 TRLGDCU)<sup>20</sup>.

La complejidad de los servicios, las posibles variables de los mismos (diversidad de *paquetes*, tarifas, etc.), la previsible opacidad y políticas agresivas de *reclutamiento* de clientes ha determinado que sectorialmente

---

<sup>18</sup> Existe legislación autonómica sobre protección de los consumidores en los que se establecen normas relativas a la información. Así ocurre en nuestro caso en los arts. 14 y ss. de Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias. Pero la competencia para regular las relaciones obligatorias entre particulares y establecer las normas que puedan generar pretensiones (derechos) y obligaciones entre ellos le corresponde al Estado (art. 149.1.8ª CE; no entraremos ahora a analizar cuánto de esa conclusión se debe a la reserva estatal de las *bases de las obligaciones contractuales* y cuánto a que la falta de ejercicio de la competencia en tema civil no ha permitido ampliar el ámbito material de la competencia del País Vasco en la materia). De modo que la normativa autonómica tendrá fundamentalmente relevancia a efectos sancionatorios: desde luego que esa normativa contribuirá a *conformar la realidad* en cuanto a que impulsará que los profesionales adapten su comportamientos a la normas, pero el incumplimiento de las mismas no generaría una pretensión para el usuario, sino que podría dar lugar a una sanción. Otro tanto podría decirse de otros aspectos que afectan también a las relaciones entre particulares como es el de la indemnización de los daños (cfr. art. 10 de la mencionada Ley del Parlamento Vasco 6/2003): el fundamento para exigir una indemnización frente a un profesional sería la normativa estatal correspondiente, pero no la autonómica.

<sup>19</sup> Recuérdese que consumidores y usuarios a efectos de la esta Ley son personas físicas o jurídicas que actúan en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional (art. 3).

<sup>20</sup> Si se trata de contratación a distancia, vid. arts. 97 y 98 TRLGDCU.

se incida en la información que debe proporcionar el prestador al tiempo de celebrar el contrato. Un ejemplo de regulación sectorial lo encontramos en un ámbito en el que se producen frecuentes reclamaciones, como es el de las comunicaciones electrónicas<sup>21</sup>. Así en el art. 12 del 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, tras reiterarse lo señalado en el art. 60.1 TRLGDCU, se especifican los extremos sobre los que se debe informar; aunque en realidad semejante especificación debe ser completada con lo establecido en el art. 8 del mismo cuerpo legal dado que en tal precepto, bajo el epígrafe de *contenido de los contratos*, se recogen los aspectos que como mínimo deberán constar en los contratos de los operadores con los usuarios finales. Tales contratos deben ser aprobados por la Administración según lo establecido en el art. 11 (RD 899/2009).

No debe olvidarse, por otra parte, que conste o no en el contrato, cuando se trate de consumidores y usuarios en el sentido del TRLGDCU, el *contenido de la oferta, promoción o publicidad, las prestaciones propias de cada bien o servicio, las condiciones jurídicas o económicas y garantías ofrecidas serán exigibles por los consumidores y usuarios, aún cuando no figuren expresamente en el contrato celebrado o en el documento o comprobante recibido* (art. 61.2 TRLGDCU).

Lo que puede ocurrir es que **haya problemas para acreditar y probar el contenido de la oferta, o que tal contenido difiera del tenor de las condiciones del contrato al que el usuario termina dando su consentimiento sin ser consciente de la diferencia**. En el segundo caso, y de poder probarse tales extremos, en un plano teórico general podría examinarse el asunto en términos de validez o no de su consentimiento; pero lo cierto es que, ante semejante situación, lo razonable sería recurrir a la resolución del contrato. Cierto es que pueden existir daños que se pretendan ver indemnizados, pero, en general, la entidad de los mismos no aconsejará de ordinario un procedimiento judicial.

Efectivamente, **la posibilidad de libre desvinculación del contrato (lo que se ordinario se traduce en el cambio de prestador del servicio) y un**

---

<sup>21</sup> En el caso del sector eléctrico, vid. arts. 80.2, 81.6, 110 bis, 110 ter del 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).

**procedimiento ágil y no gravoso de resolución de conflictos son claves para proteger los intereses de los usuarios y estimular la *corrección* en el comportamiento empresarial.** En ello se incidía al hilo de comportamientos y prácticas en la formación del contrato, pero resulta igualmente relevante si el conflicto se refiere al incumplimiento de lo efectivamente pactado y debido por parte del prestador del servicio. La interrupción del servicio o la mala calidad del mismo, pueden determinar que el usuario decida sin más el cambio de prestador, pero puede requerir que se dirima una reclamación (de indemnización de daños o perjuicios, de restitución de cantidades indebidamente cobradas o de declaración que no se deben cantidades exigidas...). El estímulo de la competencia en aras del beneficio del usuario resulta, en fin, también otro argumento para permitir la libre desvinculación aunque no se produzca un incumplimiento y lo que el consumidor persiga sea contratar con otro prestador en mejores condiciones.

En el plano general del consumo, *en los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de tracto sucesivo o continuado se prohíben las cláusulas<sup>22</sup> que establezcan plazos de duración excesiva o limitaciones que excluyan u obstaculicen el derecho del consumidor y usuario a poner fin al contrato... Los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de tracto sucesivo o continuado deberán contemplar expresamente el procedimiento a través del cual el consumidor y usuario puede ejercer su derecho a poner fin al contrato* (art. 62.3 y 4 TRLGDCU). En el caso de las comunicaciones electrónicas se establece la posibilidad de extinción del contrato por voluntad del abonado con una antelación mínima de dos días hábiles al momento en que haya de surtir efectos (art. 7 RD 899/2009). Y, tratándose del suministro eléctrico, el consumidor podrá resolver el contrato siempre que lo comunique fehacientemente a la empresa distribuidora con una anticipación mínima de cinco días hábiles a la fecha en que desee la baja del suministro *todo ello sin perjuicio de las condiciones económicas que resulten en aplicación de la normativa tarifaria vigente* (art. 79.4 RD 1955/2000)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Cláusulas que serían abusivas y, por tanto, nulas (arts. 87.6 y 83.1 TRLGDCU).

<sup>23</sup> 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.



Sin embargo, el aspecto más problemático sin duda es la de la resolución de otro tipo de conflictos. Ciertamente pueden plantearse problemas en relación con la resolución del contrato (implique o no cambio de suministrador), pero, si ello ha dado lugar a perjuicios al acreedor o se le ha cobrado indebidamente, estaremos ya en el aludido plano.

La clave radica en un sistema ágil y gratuito de composición de intereses y de satisfacción del derecho del usuario *lesionado* en su derecho. Tales requisitos los cumple el sistema arbitral de consumo regulado en el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, aunque la efectividad del mismo depende de que el prestador esté adherido al sistema o *suscriba* el convenio arbitral. Por otra parte, es claro que, para que el incumplimiento no le *salga gratis* al prestador del servicio, deberían indemnizarse los daños efectivamente causados (y probados) al usuario. Esa posibilidad, sin embargo, no existe cuando el prestador (así lo hace algún prestador de servicios de telefonía) excluye esa posibilidad en su sumisión al arbitraje, y se limita cuando desde la *administración* del propio arbitraje se opera con cautela al respecto para que los prestadores del servicios no huyan del sistema.

El *aislamiento* de la indemnización se detecta claramente en *el procedimiento de resolución de conflictos de las reclamaciones de controversias entre usuarios finales y operadores de servicios de comunicaciones electrónicas y la atención al cliente por los operadores*, regulado por la orden ITC/1030/2007, de 12 de abril<sup>24</sup>. En semejante procedimiento ante la Secretaría de Estado de

---

<sup>24</sup> Art. 38. 1 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones: *Los operadores que exploten redes o que presten servicios de comunicaciones electrónicas y los consumidores que sean personas físicas y usuarios finales podrán someter las controversias que les enfrenten al conocimiento de las juntas arbitrales de consumo, de acuerdo con la legislación vigente sobre defensa de los consumidores y usuarios. Para el supuesto de que no se sometan a las juntas arbitrales de consumo o que estas no resulten competentes para la resolución del conflicto, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo establecerá reglamentariamente un procedimiento conforme al cual, los usuarios finales que sean personas físicas podrán someterle dichas controversias, cuando tales controversias se refieran a sus derechos específicos como usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas. En cualquier caso, el procedimiento que se adopte deberá ser transparente, no discriminatorio, sencillo, rápido y gratuito y establecerá el plazo máximo en el que deberá notificarse la resolución expresa, transcurrido el cual se podrá entender desestimada la reclamación por silencio administrativo. La resolución que se dicte podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.*

Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información<sup>25</sup>, poco conocido y por ello cabe pensar que escasamente utilizado, pueden dirimirse reclamaciones de personas físicas (siempre que se haya reclamado previamente al operador) sobre: disconformidad con la factura recibida, tanto en la cuantía como en los conceptos incluidos; negativa o demora en la instalación de línea telefónica fija; negativa o demora en tramitar la baja en el servicio por el operador; negativa o demora en la portabilidad de número o en la selección de operador; contratación no solicitada por el usuario; averías e interrupciones del servicio; incumplimiento de ofertas por el operador; incumplimiento del derecho de desconexión; depósitos de garantía del servicio telefónico fijo; falta de comunicación de las modificaciones contractuales (art. 3.1). Pero so podrán ser objeto del procedimiento controversias como la procedencia de indemnización por posibles daños y perjuicios causados por la prestación deficiente del servicio o por su falta de prestación (art. 3.2). Ciertamente, a la vista de lo establecido en los arts. 15 y 16. del RD 899/2009 sobre indemnización por la interrupción temporal del servicio telefónico o del servicio de acceso a Internet, habría de entenderse que, en buena lógica, la reclamación ante la Secretaría de Estado habría de poder comprender también este extremo. No las reclamaciones que pretendieran la indemnización de daños que excedieran los parámetros regulados en el RD 899/2009 (a esos daños se refieren los arts. 15.3 y 16.4 de ese cuerpo legal); parámetros que constituyen lo que se llama un liquidación abstracta de daños.

---

<sup>25</sup> <http://www.usuarioteleco.es/comoreclamar/paginas/index.aspx>.

**PERSPECTIVA ECONÓMICA Y DE EMPRESA:  
INTERÉS GENERAL EN MERCADOS ABIERTOS A LA  
COMPETENCIA. EL CASO DEL SECTOR ENERGÉTICO**

**MARÍA TERESA COSTA CAMPÍ**

*Catedrática de Economía de la  
Universidad de Barcelona.*

*Expresidenta de la  
Comisión Nacional de la Energía*



## 1- Competencia y soberanía del consumidor en la regulación energética

Desde el inicio del proceso de liberalización, en la década de los noventa, el objetivo de la Unión Europea es alcanzar un mercado único de la energía. Su logro exige, por un lado, la construcción de un marco regulatorio robusto y enfocado al mercado, esto es, asegurar el suministro a todos los consumidores en condiciones de calidad y eficiencia de costes en un entorno de competencia, y, por otro, armonizar las diferentes regulaciones de los Estados miembros, a fin de igualar las condiciones de mercado, integrar los mercados regionales, ampliar la competencia y asegurar a todos los consumidores las mejores y más similares condiciones.

La Agenda Europea del Consumidor ha incorporado al consumidor energético con especial singularidad, atendiendo a las particularidades del sector y a su condición de prestador de servicios esenciales. Los pasos más recientes de las decisiones de la Comisión Europea refuerzan la protección de los derechos del consumidor de servicios energéticos, enfoque que va más allá del de la soberanía del consumidor que le concede la teoría económica de la competencia. Y en el mismo sentido trabajan los Organismos Reguladores y de forma muy especial, por la fuerza del impacto general de sus actuaciones, el **Council of European Energy Regulators (CEER)**, a través de su grupo de trabajo, a fin de situar la visión del consumidor y de la competencia en los mercados minoristas como la primera y más importante tarea, y a través del Foro de Londres y del programa Citizens' Energy, que se lleva a cabo en colaboración con la Comisión Europea.

La protección del consumidor es desde el Tratado de Roma un ámbito principal sobre el que la Unión Europea cuenta con un relevante acervo normativo y un notable despliegue de acciones, si bien dicha protección originariamente no se articuló sobre un listado derecho del que el consumidor fuera titular sino como un operador económico o usuario de los servicios. No se ha contemplado el caso específico del consumidor de servicios energéticos fuera del análisis de la competencia, que siempre ha vertebrado todos los trabajos realizados, programas y desarrollos normativos.

Cabe explicar esta incorporación rezagada por el joven proceso de liberalización del sector energético, que comienza su andadura casi cuarenta años después del Tratado de Roma, por el difícil encaje de la energía en la política comunitaria –hasta el Tratado de Lisboa no se reconoce su importancia, por primera vez se dedica un capítulo específico en los tratados constitutivos de la Unión Europea estableciéndose competencias claramente definidas que responden a los objetivos comunes de los Estados miembros en materia de energía–, y, también de forma muy significativa, por los propios fundamentos que explican el funcionamiento del mercado, ámbito este último que ha centrado los esfuerzos regulatorios.

El proceso de liberalización supone un cambio radical en el diseño institucional de la actividad energética. Se incorpora el concepto de servicio de interés general suministrado por empresas privadas rivales sometidas, por consiguiente, a los criterios de competencia. El paso de una actividad realizada por empresas de propiedad pública, no en todos pero si en un gran parte de los países europeos, y retribuidas con procedimientos tarifarios que cubrían todos los costes, con independencia de su eficiencia, a un mercado en competencia entre empresas privadas, ha exigido una regulación especialmente atenta a la consolidación de un modelo de mercado competitivo. La regulación *market oriented* supuso un nuevo diseño del sector, de tal modo que su funcionamiento no fuera distinto de otros mercados de bienes y servicios en aquellos segmentos del proceso en los que no se dan condiciones para monopolios naturales, como son el transporte y la distribución. Para ello se desarrolla una amplia regulación que, entre otros muchos aspectos, facilita, o ha de facilitar, el funcionamiento de los mercados mayorista y minorista, cuya evolución no se ha producido de manera similar. El mercado mayorista ha alcanzado unos niveles relevantes de competencia mientras el mercado minorista está todavía en camino de llegar a ese objetivo<sup>26</sup>.

Formalmente, un modelo de mercado abierto a la competencia fija las condiciones óptimas de las transacciones para todos los agentes, empresas y consumidores. La incorporación de principios competitivos y de la asignación de precios y cantidades por el mercado constituye el mejor mecanismo para

---

<sup>26</sup> Sobre el proceso de liberalización del sector energético véase la excelente obra de José Luis García Delgado y Juan Carlos Jiménez (Editores) (2006). **Energía: del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva.** CNE. Thomson Civitas. Madrid.

la defensa de los intereses de los consumidores y significó, sin duda alguna, un avance muy importante respecto a la anterior situación. Las empresas trabajan con eficiencia de costes y los precios responden a las necesidades del mercado. Es decir, el camino trazado por la política energética europea, y por tanto para los consumidores, se orienta por la lógica de la eficiencia asignativa del mercado; el consumidor fija su precio de acuerdo con sus preferencias.

El funcionamiento de la libre competencia y de la función asignativa del mercado en los mercados mayoristas nacionales es en general correcto – están sometidos a la supervisión de los organismos reguladores del sector y a las comisiones de competencia– y su estructura revela una tendencia decreciente del índice de concentración, hoy en valores bajos en España, lo que muestra que operan muchos agentes y que no hay barreras de entrada – sí las puede haber por tecnologías, pero no para entrar en el mercado–. Frente a esta situación que refleja la consolidación de un mercado en competencia, el mercado minorista, como se verá más adelante, tiene que afrontar todavía mejoras y cambios profundos que requieren una revisión de la regulación.

Las claras ventajas que aportan los mercados a los consumidores frente a los modelos monopólicos, ventajas evidentes en el sector energético cuando menos en el *pool*<sup>27</sup>, no elimina la existencia de fallos de mercado, mayores en este sector, ni impide conductas anticompetitivas que perjudican al consumidor. La regulación tiene un papel clave para diseñar las medidas correctas que impidan perjuicios a los consumidores.

Los esfuerzos de la Unión Europea en materia energética se han centrado principalmente en dar un marco jurídico confiable al proceso de liberalización y al esquema de mercado referido, atendiendo principalmente a las conductas restrictivas de la competencia y con menos énfasis hasta fechas muy recientes a la solución de los fallos de mercado y a los cambios efectivos en la comercialización, aspectos estos que son los que afectan más directamente a los consumidores. Esto es, se contempla al consumidor como un agente comprador de bienes y servicios que maximiza su utilidad en condiciones de mercado abierto a la competencia, por lo que la regulación ha contemplado

---

<sup>27</sup> Mercado mayorista.

y contempla la necesidad de asegurar un diseño de mercado que permita al consumidor ejercer sus preferencias y su soberanía. Desde esta perspectiva, la defensa de la competencia es la defensa del consumidor. La regulación para hacer frente a los fallos de mercados y a conductas desleales y depredatorias tiene como misión mejorar la competencia real y evitar asimetrías contrarias a los intereses del consumidor y, por tanto, a la eficiencia de los mercados.

## **2- Marco general: la política europea de protección de los derechos del consumidor, con especial atención al consumidor de energía**

La clave de bóveda de la nueva regulación es articular el modelo competencia y establecer un código obligatorio de protección y defensa de los derechos de los consumidores de energía<sup>28</sup>. Ello abre nuevos enfoques analíticos y actuaciones. El enfoque institucionalista trata de incorporar al análisis económico conceptos que provienen de mundos tradicionalmente externos a la economía.

Las decisiones tomadas por la Unión Europea en materia de protección de los derechos de los consumidores y la evidencia de que los efectos de la crisis económica acentúan los fallos de mercado han abierto un nuevo ámbito de estudio y de propuestas. La política energética no es ajena, ni podría serlo, a la decidida apuesta de la Unión Europea a favor de la defensa de los derechos del consumidor.

La Unión Europea ha aprobado una extensa legislación, fruto de cincuenta años de políticas enfocadas a dar un elevado nivel de protección a los consumidores europeos. El conjunto de normas aprobadas constituyen una robusta regulación contra las prácticas comerciales desleales, las cláusulas contractuales abusivas y la publicidad engañosa.

No obstante, si bien Europa ha trabajado desde su constitución en el campo de la protección de los consumidores cabe situar el año 2006 como el momento

---

<sup>28</sup> Véase Durban, Rafael (2011) **La liberalización del suministro de energía y su compatibilidad con un esquema de protección del consumidor. Diez consideraciones para el caso español**, en ARIAE (2011), Electricidad e Hidrocarburos en Iberomérica. Aspectos regulatorios y medioambientales. Ed. Civitas-Thomson Reuters.



en el que se da un paso decisivo para extender sus actuaciones a sectores abiertos a la competencia y que pueden ocasionar situaciones con riesgo de exclusión del consumidor. Con la Decisión de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo y del Consejo entró en vigor el programa estratégico de acción comunitaria (Consumer Policy Strategy) para el periodo 2007-2013<sup>29</sup>, hoy remplazado por la Agenda Europea del Consumidor que profundiza en los aspectos abiertos por el citado programa y aborda de forma destacada los problemas del consumidor de energía<sup>30</sup>.

Los grandes objetivos que se fijan en la Agenda, con horizonte 2020, son reforzar las medidas de seguridad, mejorar la información y el conocimiento de los consumidores, intensificar la vigilancia y el acceso a la seguridad y armonizar tanto los derechos de los consumidores como a su vez las políticas para afrontar los cambios sociales y económicos, aspecto que se refiere fundamentalmente a la vulnerabilidad de los consumidores en Internet y en mercados de bienes esenciales y básicos.

La estrategia que persigue la Comisión Europea es alcanzar una mayor participación de los consumidores, conseguir que adopten en sus decisiones de compra criterios de elección más acordes con sus intereses y reforzar la confianza en los mercados, cuestión esta última que lleva, a su vez, a la Comisión imponer criterios de supervisión y de transparencia más contundentes, tal es el caso del Reglamento sobre integridad y transparencia del mercado mayorista de energía (REMIT)<sup>31</sup>. El programa de trabajo de la Comisión Europea es un proceso abierto como se pone de manifiesto con la continuada incorporación de nuevas reglamentaciones en numerosos

---

<sup>29</sup> Decisión núm. 1926/2006/ CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006. Entrada en vigor del 31.12.2006 hasta el 31.12.2013. Diario Oficial 404 de 30.12.2006.

<sup>30</sup> CE (2012). **Un agenda du consommateur européen - favoriser la confiance et la croissance.** Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions. Bruxelles, le 22.5.2012 com (2012).

<sup>31</sup> Reglamento (UE) n° 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y transparencia del mercado mayorista de la energía (publicado en DOUE el 8 diciembre 2011).

sectores<sup>32</sup>. En un lugar principal cabe se sitúa la Directiva sobre los derechos de los consumidores que ha supuesto un avance<sup>33</sup> en la línea de la estrategia fijada por el programa de acción comunitaria en la convergencia de derechos a escala europea, en la protección de los consumidores frente a los cambios de los mercados y frente a la complejidad de nuevas tecnologías, de determinadas operaciones financieras y de Internet, así como en la lucha contra las barreras a la información<sup>34</sup>.

La Agenda Europea del Consumidor enfatiza que la protección de los derechos de los consumidores incide en el crecimiento de la economía europea. El consumo de los ciudadanos europeos representa el 56% del PIB de la UE. Estimular la demanda significa no solo aumentar el consumo sino también hacerlo más eficiente. La Unión Europea quiere abordar desde el rigor científico las causas que explican las decisiones que toman los consumidores en contra de sus propios intereses. La mayoría de los consumidores no seleccionan correctamente sus compras lo que afecta a la capacidad de creación de riqueza y al propio alcance del mercado único. La falta de información, de conocimiento de la práctica para realizar compras por Internet, hábitos inadecuados de consumo y publicidad engañosa son, entre otras, variables que explican la ineficiencia en la toma de los consumidores europeos. El desarrollo del comercio electrónico es una ventajosa herramienta que permitiría beneficios a los consumidores del orden del 1,7% del PIB europeo, de ahí que la Comisión Europea conceda a este mercado la máxima

---

<sup>32</sup> Véase la nueva revisión en julio de 2010 de la Directiva para la garantía de los depósitos bancarios, la propuesta de reglamento sobre la itinerancia para las comunicaciones por medio de teléfonos móviles en el interior de la UE, la propuesta de reglamento relativo a un derecho común de la venta, o la revisión en 2011 de la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros de cara a asegurar una protección a los inversores-consumidores imponiendo un mayor nivel de exigencia a las instituciones financieras y reforzando las reglas de conducta de las empresas.

<sup>33</sup> A algunas organizaciones de consumidores y juristas no les complace por ser de armonización máxima.

<sup>34</sup> 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.

relevancia<sup>35</sup>. La Agenda Europea del Consumidor persigue desarrollar el comercio electrónico y a la vez proteger al consumidor de los riesgos de este mercado a fin de alcanzar una economía inteligente, capaz de impulsar nuevas vías de crecimiento económico, integradora y sostenible.

A pesar del despliegue de normas y del esfuerzo comunitario en materia de protección de los derechos del consumidor, los resultados no son satisfactorios. La encuesta realizada por el Eurobarómetro pone de manifiesto que uno de cada cuatro consumidores europeos desconfía de la oferta disponible en el mercado, uno de cada tres afirma no estar bien informado y uno de cada cinco ha tenido problemas con los productos adquiridos, cuyos perjuicios se calculan en el 0,4% cien del PIB europeo. Solo el 2% de los consumidores encuestados conoce sus derechos y los procedimientos para defenderlos y únicamente el 16% ha recurrido a las organizaciones de consumidores o a las agencias públicas para la defensa de los derechos de los consumidores<sup>36</sup>.

En una situación como la actual de profunda crisis económica, de persistente perfil recesivo, con aumentos sin precedentes de desempleo, de destrucción de tejido productivo, caída de rentas y de riqueza patrimonial, situación sin precedentes desde la firma de los primeros acuerdos y creación de las primeras instituciones europeas, la Comisión Europea alerta del riesgo para los consumidores de su mayor vulnerabilidad; al verse obligados, por su empobrecimiento, a tomar sus decisiones de compra en función del precio exclusivamente sin poder tener en consideración criterios de seguridad. Este problema que recoge la Agenda Europea del Consumidor se puede acentuar si las severas políticas de ajuste fiscal que sufre Europa, y en concreto los países de menor renta y desarrollo institucional como Grecia, Portugal, Irlanda, Italia y España, debilitan la vigilancia y supervisión de los mercados, acentuando el riesgo de que se reduzca el nivel de control sobre los productos que la normativa establece, situación que perjudica al colectivo de consumidores más vulnerable y en riesgo de exclusión. En estos últimos años han apare-

---

<sup>35</sup> CE (2012). **Bringing e-commerce benefits to consumers**. Commission staff working document *accompanying the document* communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a coherent framework to boost confidence in the digital single market of e-commerce and other online services. Brussels, 11.1.2012.

<sup>36</sup> Consumer Empowerment Survey, Eurbarómetro núm. 342. 2010.

cidos nuevos “mercados” y comercios con productos alimenticios con fecha límite de caducidad –alimentos *low cost*–, especialmente en el Reino Unido, a los que acuden la población en situación de pobreza –pensionistas, parados y jóvenes sin empleo–. A su vez, en algunos Estados miembros –España, Holanda– se está proponiendo la eliminación de instituciones, en concreto en materia de competencia y supervisión sectorial y su sustitución por entes vaciados de competencias, que abren grandes interrogantes acerca del desarrollo futuro de estas funciones.

La crisis económica puede tener graves consecuencias sobre la protección de los consumidores; es, por ello, fundamental centrar las acciones de vigilancia sobre los bienes básicos y de primera necesidad. Con este objetivo la Agenda Europea del Consumidor señala como ámbitos sectoriales preferentes: alimentación, transportes, comunicaciones electrónicas (telefonía e Internet), servicios financieros y energía, sector este último que pasa a ocupar un lugar esencial en la política europea, en general, y, en concreto, en la defensa de los derechos del consumidor. Con ello el consumidor energético no es solo el demandante de un bien-servicio que debe ejercer su compra en condiciones de competencia, transparencia e información completa para minimizar el precio y maximizar la utilidad, es decir, como una variable más del modelo de eficiencia asignativa, sino, también, como consumidor vulnerable que exige una atención específica.

En los sectores seleccionados, y muy especialmente en el sector energético, el dinámico proceso de liberalización del mercado mayorista no ha ido acompañado de mejoras sustanciales para los consumidores, más allá de ciertos pasos en la elegibilidad y no en todos los países. Como ya se ha apuntado las dificultades se explican por el reducido periodo de tiempo que lleva en marcha el proceso de liberalización que, además, se ha ralentizado de manera preocupante en el mercado minorista. Concurren también factores de gran complejidad técnica que no se han sabido, o querido, explicar de forma simplificada y sencilla, de tal modo que el consumidor de energía –eléctrica o gasista– dispone hoy de una débil información y escaso conocimiento sobre las diferentes formas que el mercado minorista le ofrece para optimizar su consumo. No obstante, hay que recordar que en la oferta minorista no hay todavía una rivalidad robusta entre los operadores y que el consumidor que busca alternativas obtiene escasos ahorros.

La Agenda Europea del Consumidor trabaja para evitar el efecto de la vulnerabilidad en los ámbitos preferentes, ya señalados, de la seguridad, la mejora de la infor-

mación que recibe el consumidor, la garantía y simplicidad legal para poder realizar reclamaciones y la armonización de la normativa sobre el derecho de los consumidores con los cambios políticos y sociales y las políticas económicas.

Su respuesta a las consecuencias que en materia de seguridad provoca la vulnerabilidad de los consumidores y el riesgo de exclusión es la exigencia, de una lado, de una mejora en la reglamentación sobre seguridad y una mayor supervisión de los mercados, lo que exige la creación de instituciones específicas con competencias plenas o dotar a los órganos supervisores sectoriales de nuevas competencias en materia de consumidores y, por otro, reforzar la seguridad y la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

La Comisión Europea se compromete a poner en marcha antes de 2014 un paquete específico de medidas para alcanzar estos objetivos. Estas acciones deben ir precedidas de una revisión del marco legislativo que armonice y garantice *“reglas modernas y unificadas en materia de supervisión de los mercados”*<sup>37</sup>. Respecto a la mejora de la información, la Comisión Europea prevé organizar en el año 2013 –Año Europeo de los Ciudadanos– una campaña europea de información de los derechos e intereses de los consumidores en colaboración con todas las instituciones públicas y privadas concernidas a fin de que los consumidores adquieran los conocimientos e información pertinentes para eliminar las barreras de entrada a la información sobre los bienes y servicios que adquieren y conozcan las vías para la defensa de sus derechos; los sectores financieros y la energía son dos de los ámbitos más afectados por esta actuación dada la complejidad de sus servicios y de la fijación de intereses y precios.

Directamente relacionado con la materialización de dicho objetivo, la Comisión Europea refuerza la importancia de la seguridad jurídica de los consumidores y la confianza de estos en el Mercado Único, lo que exige actuar de forma conjunta y armonizada en toda la Unión Europea en la persecución y sanción de las conductas desleales, la cooperación en materia de protección de los consumidores y en un mejor uso de la red judicial europea, recurriendo a los procedimientos de infracción previstos en caso de una aplicación incorrecta de la legislación europea.

---

<sup>37</sup> CE (2012). **Un agenda du consommateur européen - favoriser la confiance et la croissance**. Op. cit. pág. 9.

En el caso de la energía se hace especial referencia a los posibles atrasos en la transposición del llamado tercer Paquete y a la necesidad de potenciar el Fórum de Ciudadanos de la Energía, al que nos referiremos más adelante. Por último, la Comisión Europea lanza una línea de acciones para que la legislación se adapte y responda con la debida eficacia a los cambios tecnológicos e institucionales de los mercados que comportan, necesariamente, nuevas estrategias competitivas de los operadores y nuevas conductas de compra de los consumidores.

Dicha adaptación del marco legal a los nuevos vectores del mercado se enfoca de forma específica a sectores escogidos por ser productores de bienes básicos y a la sostenibilidad. Como se ha enunciado en anteriores párrafos la Comisión Europea presta una especial atención al entorno de Internet desde la protección de los menores, los derechos de autor, el comercio electrónico hasta los juegos de azar. Los servicios financieros, cuya operativa y vinculación con las factores desencadenantes de la crisis económica ha provocado no solo una profunda crítica y recelo entre los ciudadanos-consumidores sino un fundamentado temor en las autoridades regulatorias por el riesgo sistémico que pueden causar y la consiguiente pérdida de inversiones y depósitos, es objeto de reforzada atención en la Agenda del Consumidor Europeo, que se centra en la defensa de la información para los pequeños ahorradores y las familias y en la competencia entre instituciones financieras.

Sin embargo, los grandes y graves problemas como la opacidad de los activos financieros y de las cláusulas contractuales, la complejidad de los créditos suscritos y el desconocimiento de la responsabilidad que asume el prestatario, el sobreendeudamiento de las economías domésticas y empresas, la imposibilidad de atender al servicio de la deuda y al retorno del principal con la consiguiente pérdida patrimonial, requieren de desarrollos específicos sectoriales sobre los que no entra la Agenda del Consumidor Europeo. Sus consideraciones son una advertencia y hace recaer sobre la propia Comisión Europea la responsabilidad de una nueva regulación y de un nuevo diseño institucional de los mercados financieros europeos.

El sector energético, junto con los servicios financieros, presenta mayor dificultad de comprensión para el consumidor y a la vez constituye un bien-servicio habitual por lo que la vulnerabilidad es un factor permanente entre un amplio colectivo de consumidores. Del documento de la Agenda del Consumidor Europeo se infiere que la Comisión Europea es simplemente “conocedora” de los problemas del consumidor energético. Enuncia los problemas de transparencia de los precios

que paga el consumidor, de su selección adversa por desinformación o dificultad de aprehensión, de la importancia de las nuevas tecnologías como los contadores inteligentes, las *smart grids*, el etiquetaje energético y la eficiencia energética pero se remite a la normativa sectorial ya aprobada –y no puesta en marcha– en bastantes Estados miembros bien porque no se ha procedido a su trasposición, es el caso del Tercer Paquete, o porque la normativa nacional no es operativa). En cualquier caso no entra en el problema esencial que es el análisis de la inexistencia de competencia real en el mercado minorista frente a su consolidación en el mercado mayorista<sup>38</sup>. Debe, no obstante, anotarse en el haber de la Comisión Europea y de CEER (Council of European Energy Regulators) el cambio de ruta que desde 2008 se tiene respecto al consumidor energético, que ha pasado a estar en la agenda de trabajo.

En suma, la Agenda del Consumidor Europeo sitúa al consumidor en el “*corazón del mercado único en su calidad de actor clave del crecimiento*”, utilizando sus propias palabras<sup>39</sup>. Los objetivos fijados para 2020 atienden a la necesidad de que los consumidores puedan beneficiarse en las mejores condiciones de precio, calidad y confianza del progreso técnico, de la ampliación de los mercados y de la competencia, en un marco de crecimiento y sostenibilidad.

### **3- El consumidor de energía y el proceso de liberalización del mercado minorista**

Como se ha destacado en párrafos anteriores el proceso de liberalización del sector energético se inicia en el mercado mayorista lográndose una estructura de mercado relativamente poco concentrada en la mayor parte de los países de la Unión Europea. El caso español es un buen ejemplo del alcance del

---

<sup>38</sup> En España desde algunas posiciones se defiende que no hay competencia real en el mercado mayorista por el peso de los contratos bilaterales, el recurso por parte de los operadores de condiciones complejas para evitar la casación a bajo precio, las casaciones en restricciones técnicas que realiza el Operador del Sistema y la estrategia que subyace al deshacer posiciones en el mercado intradiario. La evidencia de conductas restrictivas de la competencia y de regulación imperfecta exige mayor supervisión y reformas regulatorias pero no cuestiona el papel del mercado y la reducción evidente que se registra en de los índices de concentración.

<sup>39</sup> **Un agenda du consommateur européen - favoriser la confiance et la croissance.** Op. cit. Conclusiones.

objetivo que vertebra el nuevo modelo energético basado en una regulación *market oriented*. El índice de concentración HHI en el mercado mayorista de electricidad, se situaba en 2007 en 1.811 puntos y en 2010 fue de 1.200, lo que muestra no solo que está por debajo de los umbrales que sitúa la Comisión Europea como frontera entre mercado con y sin condiciones de competencia sino también una significativa pendiente negativa de la curva de puntos HHI anuales que nos informa de una rápida desconcentración<sup>40</sup>.

En el mercado minorista, en cambio, los avances son mucho menores en todos los países europeos. Incluso cabría considerar cierto retroceso si se realiza un análisis temporal comparado con otros sectores, en parte porque la regulación se ocupó, como no podía ser de otra manera, en un primer momento –1997– de anclar el proceso de liberalización en el mercado mayorista. Por el contrario, la regulación en materia de competencia y supervisión en el mercado minorista comienza en años recientes y los pasos dados no han conducido en modo alguno a los objetivos esperados<sup>41</sup>. Algunos países presentan mejores ratios de elegibilidad y satisfacción del consumidor, resultados acordes con mayor competencia en los mercados minoristas, pero en cualquier caso por debajo siempre de los resultados obtenidos en otros sectores<sup>42</sup>.

España es uno de los Estados miembros que más tarde realizó la trasposición de las Directivas de 2003 y el correspondiente desarrollo normativo para

---

<sup>40</sup> Definición HHI (índice de Hirsman-Herfindhal) =  $\sum (\text{cuota mercado})^2$  (valores entre 0 y 10.000). El índice es la suma de las «cuotas de mercado» al cuadrado de las n empresas que lo componen:

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

Los datos proceden de: **CNE (2011). Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Periodo 2007-2009**. La CE considera que un HHI por encima de 2.000 indica una estructura de mercado concentrada. Para la Federal Trade Commission Protecting America's Consumers de Estados Unidos el límite es 1.500.

<sup>41</sup> Los resultados del estudio de la CE **Cuadro de indicadores de consumo** (6ª edición, octubre 2011) muestran que los mercados de la electricidad y el gas han sufrido un notable deterioro entre 2010 y 2011 desde el punto de vista de los consumidores en relación con otros mercados/sectores.

<sup>42</sup> CE (2011). **Cuadro de indicadores de consumo**. 6ª edición. Octubre 2011.



avanzar en la competencia en el mercado minorista<sup>43</sup>. Esto explica que el HHI del mercado minorista de electricidad presente cambios poco relevantes; en el año 2007 alcanzaba el valor de 3.116 y en 2009 fue de 2.622. En el mercado minorista de gas los valores eran en 2007 de 2.986 y en 2009 de 2.126<sup>44</sup>. En el caso español los índices de concentración son más elevados que en otros países europeos<sup>45</sup>. El Reino Unido, Dinamarca, Países Bajos, Austria, Finlandia y Alemania tienen mercados minoristas algo más abiertos a la competencia<sup>46</sup>. Sus niveles de concentración son inferiores a los umbrales que fija la Comisión Europea, especialmente en los casos de Reino Unido, Finlandia, Austria y Alemania. El resto de Estados miembros tiene, todavía, una estructura de mercado minorista muy concentrada. Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Portugal, entre otros, tienen índices de concentración mayores que los que registra el mercado minorista español. No obstante, como se verá en este apartado los índices de concentración –o de mayor competencia– no están claramente correlacionados con los ratios de *switching*<sup>47</sup>, cuando el proceso de liberalización debiera tener un impacto directo en la eliminación de las barreras de entrada y en el número de suministradores, de modo que de esta ampliación de la oferta debiera esperarse una operativa ágil y frecuente de cambio de suministrador por parte del consumidor. La fidelización, satisfacción del cliente con su empresa habitual, la homogeneidad del producto y la propia dificultad de aprehensión del consumidor para tomar decisiones alteran la

---

<sup>43</sup> Todavía no se ha procedido a la trasposición del llamado tercer paquete de Directivas sobre Energía aprobadas por el Parlamento Europeo y el Consejo en el año 2009.

<sup>44</sup> Datos provenientes de CNE(2011). **Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Periodo 2007-2009.** Op. cit.

<sup>45</sup> Hay que señalar, no obstante, que el nuevo marco de competencia en el mercado minorista en España, con la obligatoriedad de que el suministro al consumidor lo hagan exclusivamente empresas comercializadoras y la desaparición de la tarifa integral, arranca en el sector del gas en el año 2008 y en el sector eléctrico en el año 2009, habiendo ya comenzado con anterioridad en otros países europeos.

<sup>46</sup> Para el caso inglés véase Giulietti, Monica & Waterson, Michael & Wildenbeest, Matthijs R. (2010). **Estimation of Search Frictions in the British Electricity Market.** *The Warwick Economics Research Paper Series (TWERPS) 940.* University of Warwick, Department of Economics.

<sup>47</sup> Ratio de cambios de suministrador.

correlación esperada<sup>48</sup>. Esta evidencia contrasta con los resultados obtenidos de las respuestas de los consumidores respecto a las variables que explican su grado de satisfacción.

La cuestión que se plantea es como avanzar en la defensa de los intereses del consumidor y si estos se están beneficiando del proceso de liberalización. La pregunta que cabe hacerse es si el buen funcionamiento del mercado mayorista eléctrico –y gasista– y los recientes avances en el minorista están beneficiando a los consumidores y, a su vez, si estos son capaces de tomar decisiones racionales –en el sentido del *homo economicus*–, con un criterio bien informado y ser conscientes de su capacidad para reclamar su empoderamiento<sup>49</sup>.

Una estructura menos concentrada, con capacidad de innovación debiera ofrecer a los consumidores total elegibilidad, precios de competencia, asequibilidad, transparencia en la facturación y en las formas de pago y calidad del servicio; esto es, precios razonables, calidad e información completa. La investigación realizada por la UE en cada uno de sus Estados miembros pone de manifiesto que el proceso de competencia y el ejercicio de soberanía del consumidor no están resueltos<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> El ratio de switching expresa los cambios de suministrador de realizan los consumidores. En ausencia de competencia no hay posibilidad de hacer switching. Sin embargo, las investigaciones llevadas a cabo muestran que en mercados en competencia el ratio de switching puede ser bajo por que actúan otras variables explicativas de la conducta del consumidor.

<sup>49</sup> La investigación realizada por **ECME Consortium (2009), The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. Directorate - General for Health&Consumers. CE. EAHC/FWC/2009 86 01**, aborda el estado de la competencia en el mercado minorista y fija como objetivo del estudio conocer el avance del proceso de liberalización, el beneficio obtenido por los consumidores y la capacidad de estos para tomar decisiones acordes con sus intereses. La obra, muy exhaustiva y completa es un análisis comparado para todos los países de la Unión Europea y estudia, a través de sencillas herramientas estadísticas y econométricas, la estructura del mercado, las variables explicativas de la satisfacción del consumidor, la comprensión del procedimiento de facturación, la selección de precios –tarifas– el ratio de switching, los determinantes de los precios y el peso del gasto eléctrico en los ingresos. El estudio ha recabado la opinión de consumidores, ombudsmen, órganos de supervisión y reguladores, agencias de defensa de los consumidores y asociaciones y ERGEG, entre otros *stakeholders* y expertos de reconocido prestigio.

<sup>50</sup> **ECME Consortium (2009). The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. Directorate - General for Health & Consumers.** Op. cit.

El grado de elegibilidad del consumidor es el indicador más consistente para evaluar como la competencia del mercado se refleja en cambios en la toma de decisiones y beneficios para el consumidor. Los datos disponibles ponen de manifiesto que las decisiones del consumidor respecto al *switching* están no solo limitadas por el grado de competencia y amplitud de la oferta en el mercado minorista sino por variables de conducta. La falta de información y los reducidos ahorros que advierten los consumidores que el cambio de suministrador les ofrece inciden en su pasividad para proceder a la búsqueda de una mejor oferta, aun cuando el *switching* sea relativamente sencillo en el país.

De ello se infieren dos cuestiones. En primer lugar, el mercado minorista está todavía en proceso de redefinición de su oferta. Las estrategias comerciales seguidas por las empresas<sup>51</sup> se comienzan a centrar en ofertas de servicios complementarios y en ofertas conjuntas de gas y electricidad. Los datos muestran escasas diferencias en los precios debido, en parte, a la todavía limitada competencia y a márgenes reducidos por la falta de innovación de sus ofertas. El elevado potencial de ahorro que tiene la elegibilidad exige un redimensionamiento de la oferta y una redefinición del producto, esto es crear unas nuevas condiciones de competencia y un nuevo mercado donde el suministro de solo energía ceda el paso a un producto complejo formado por la energía y servicios complementarios tangibles e intangibles –asistencia técnica, asesoramiento, entre otros– y una extensión de las condiciones de mercado a mayor número de clientes.

El ratio de *switching* es sensible a las ofertas en competencia. La agresividad comercial genera fuertes efectos referenciales y extiende en el entorno una nueva estrategia empresarial que profundiza en la oferta de nuevos productos y servicios y da madurez al mercado. Este proceso amplía la elegibilidad y habitúa al consumidor a tomar decisiones eficientes, que se reflejan, en general, en un mayor ratio de *switching*.

---

<sup>51</sup> Comparador CNE <http://www.comparador.cne.es/comparador/index.cfm?js=1&e=N>.

**Cuadro 1. Indicadores de switching**

	Porcentaje que ha intentado cambiar de proveedor en los últimos 2 años	Facilidad de cambio de proveedor	Porcentaje que ha intentado un cambio de tarifa con el actual proveedor en los últimos 2 años	Facilidad de cambio de tarifa con el proveedor actual	Magnitud del ahorro conseguido con el cambio de tarifa	Proveedores que no previenen a sus clientes del cambio
Austria	0,11	0,83	0,08	0,86	0,62	1,00
Bélgica	0,09	0,74	0,12	0,93	0,58	0,99
Bulgaria	--	--	0,03	0,70	0,53	0,99
Chipre	--	--	0,03	0,84	0,58	0,99
República Checa	0,08	0,80	0,08	0,90	0,69	1,00
Dinamarca	0,07	0,95	0,07	0,94	0,57	1,00
Estonia	0,01	0,60	0,07	0,91	0,51	0,99
Alemania	0,16	0,87	0,23	0,94	0,57	0,99
Grecia	--	--	0,03	0,64	0,60	1,00
Finlandia	0,18	0,92	0,10	0,89	0,64	0,99
Francia	0,04	0,71	0,09	0,91	0,57	0,99
Hungría	0,01	0,56	0,01	0,87	0,63	1,00
Irlanda	0,28	0,98	0,03	0,94	0,64	1,00
Italia	0,08	0,77	0,13	0,83	0,42	0,99
Letonia	--	--	0,02	0,80	0,21	1,00
Lituania	--	--	0,07	0,77	0,58	0,99
Luxemburgo	0,00	1,00	0,08	0,90	0,66	1,00

	Porcentaje que ha intentado cambiar de proveedor en los últimos 2 años	Facilidad de cambio de proveedor	Porcentaje que ha intentado un cambio de tarifa con el actual proveedor en los últimos 2 años	Facilidad de cambio de tarifa con el proveedor actual	Magnitud del ahorro conseguido con el cambio de tarifa	Proveedores que no previenen a sus clientes del cambio
Malta	--	--	0,02	0,63	0,73	0,97
Países Bajos	0,15	0,82	0,13	0,94	0,62	0,99
Polonia	0,01	0,33	0,05	0,89	0,60	1,00
Portugal	0,02	0,50	0,13	0,85	0,58	0,99
Rumania	0,01	0,33	0,11	0,84	0,49	1,00
Eslovaquia	0,02	0,70	0,07	0,91	0,61	1,00
Eslovenia	0,04	0,67	0,06	0,83	0,57	0,99
España	0,05	0,49	0,08	0,76	0,48	0,99
Suecia	0,18	0,90	0,19	0,93	0,59	1,00
Reino Unido	0,22	0,88	0,13	0,92	0,61	0,98

Fuente: ECME Consortium (2009).

Los datos disponibles para los Estados miembros de la UE reflejan un amplio y diferente panorama regulatorio y de comportamiento de los consumidores (véase cuadro 1). Irlanda, Reino Unido, Suecia y Finlandia son los países con un mayor porcentaje de *switching*, todos ellos, a excepción de Irlanda, fueron pioneros en el proceso de liberalización del mercado minorista<sup>52</sup>. La consolidación del mercado en todos sus extremos –oferta amplia, transparencia, información completa–, el avance en la formación del consumidor y el marco regulatorio e institucional son elementos claves en la dimensión de la elegibilidad<sup>53</sup>.

En otros casos se puede cambiar fácilmente de suministrador pero los clientes no usan esta elegibilidad –Austria, Alemania, Francia– y optan por renegociar su tarifa con su suministrador habitual. Esta relación comercial se explica por la satisfacción de los clientes con su suministrador habitual – aunque es una variable estadísticamente no significativa<sup>54</sup>– y por la conducta de los consumidores poco habituados a buscar las mejores ofertas. Vemos también una larga relación de países que tienen un bajo ratio de *switching* por las dificultades para ejercer la elegibilidad y que deben afrontar los cambios procedimentales necesarios para resolver esa limitación que afecta a los derechos del consumidor. Los datos del informe encargado por la CE ponen en muy mala posición a España, dado que hasta 2009 no arranca el proceso de liberalización del mercado eléctrico minorista<sup>55</sup>. Un reciente informe de la CNE ofrece datos actualizados, a fecha de 2011, con mejores resultados.

En el Informe de la CNE sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad para el periodo 2007-2009, el ratio de *switching* en el mercado gasista se situó en 5,61%, estando el 53% de los consumidores en el mercado libre, lo que supuso un incremento del 88% desde 2007. En el sector eléctrico

---

<sup>52</sup> Finlandia en 1997, Reino Unido en 1999, Suecia en 1999 e Irlanda en 2005.

<sup>53</sup> Véase Defeuilley, Christophe (2008). **Retail competition in electricity markets**. *Energy Policy*, 37, 377-386.

<sup>54</sup> ECME Consortium (2009). **The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. Directorate - General for Health&Consumers**. Op. cit. págs. 402, 472 y siguientes.

<sup>55</sup> ECME Consortium (2009). **The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. Directorate - General for Health&Consumers**. Op. cit. págs. 472 y ss.

para ese mismo año el ratio de *switching* fue de 5,3%<sup>56</sup>. Y en el último informe de supervisión del mercado minorista del sector eléctrico realizado por la CNE, el ratio de *switching* representó el 8,5% en el primer semestre de 2011, lo que indica un avance muy importante en un corto periodo de tiempo<sup>57</sup>. En el año 2009 en la UE era inferior fijándose en 6,2%, aunque en Irlanda era del 28%, en el Reino Unido de 22% y en Finlandia y Suecia del 18%<sup>58</sup>. No obstante, los beneficios para el consumidor del proceso de liberalización no son todavía lo relevantes que se esperaba por las razones ya expuestas.

El ejercicio de elegibilidad expresa no solo el grado de competencia del mercado minorista y de la conducta seguida por las empresas comercializadoras sino también del acceso y comprensión de la información y del grado de satisfacción que este tiene del servicio recibido. La satisfacción del consumidor de energía depende de la calidad y seguridad del suministro, de la transparencia en el recibo, del trato correcto y riguroso que recibe por parte del suministrador y del precio que paga.

La valoración de la satisfacción y la decisión del consumidor para mantener su comercializador habitual presentan ciertas limitaciones. Un mal servicio e incluso la percepción de insatisfacción no llevan a un cambio de comercializador como cabría esperar. Una gran mayoría de consumidores mantienen su relación contractual con su comercializador habitual aunque haya ofertas competidoras y sea sencillo cambiar, ahora bien esta fidelización no siempre refleja la recepción de un servicio correcto, con frecuencia oculta una incapacidad del consumidor –por falta de información o de formación– para resolver de forma eficiente sus posibles problemas. El hecho de que los consumidores europeos que han cambiado de suministrador en los dos últimos años tengan un grado menor de fidelidad que el resto de consumidores indica que el *switching* está asociado a una experiencia y dominio del contenido y del cambio de contrato.

Por último, debe señalarse que la incorporación de innovaciones tecnológicas mejorará la capacidad de decisión de los consumidores. La elegibilidad debe

---

<sup>56</sup> CNE (2011). **Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Periodo 2007-2009.**

<sup>57</sup> CNE (2012). **Informe de supervisión del mercado eléctrico minorista.**

<sup>58</sup> En el sector de seguros de coches el ratio medio en la UE de cambio de asegurador es el 25%.

asociarse no solo a las variables descritas sino también al origen de la energía. La energía verde es una innovación que ayuda al desarrollo económico sostenible y es una opción preferida –aunque suponga mayor coste– por una parte de los consumidores. Dicha información abre el campo de elección del consumidor y fomenta la competencia entre los operadores. Los pagos, la asistencia informativa, el *switching* y las reclamaciones por vía electrónica agilizan el procedimiento y facilitan al consumidor la gestión de sus intereses. La información comparada de las ofertas por Internet y la posibilidad de que desde la autoridad reguladora se de una respuesta personalizada a cada consumidor constituye un paso importante<sup>59</sup>. Y por descontado es decisiva la implantación de la medición electrónica desde el punto de consumo –*smart metering*– y el control de la carga en la red a través de sistemas inteligentes –*smart grids*–. La telegestión de los contadores y de la red constituye una nueva arquitectura telemática al servicio del sector energético en beneficio de los consumidores. Un sistema de contadores y de redes inteligente permite trabajar en tiempo real, realizar el consumo en horas valle –precios bajos– y mejorar la eficiencia de la generación, distribución y comercialización lo que permite reducir el precio del suministro.

La CE ha recomendado que se aceleren los planes de instalación de redes y contadores inteligentes para cumplir con el mandato de reducción del consumo de energía el 20% el año 2020 respecto al año 2007.

Este objetivo y el propio proceso de liberalización dependen de los desarrollos regulatorios y de su ejecución en los distintos Estados miembros de la UE. De ahí que el diseño del modelo y la amplitud de las competencias de las autoridades regulatorias y de supervisión sean la clave de bóveda en la protección y defensa de los derechos del consumidor.

#### 4- ¿Regulación *versus* autorregulación?

Se observan grandes diferencias en cada país en el desarrollo regulatorio, en el mix tecnológico, en la vía para impulsar un modelo energético sostenible y en la tipología contractual que dificultan el alcance de un mercado único de la energía para los consumidores europeos.

---

<sup>59</sup> Comparador CNE <http://www.comparador.cne.es/comparador/index.cfm?js=1&e=N>.



Cada Estado miembro ha abordado de forma distinta las competencias de defensa del consumidor de energía. Al no existir, hasta 2009, forma imperativa alguna que exija un mismo marco institucional, y menos un marco institucional común, se ha configurado un mosaico de soluciones que ha llevado a la desigualdad de los ciudadanos europeos frente a la protección de sus derechos como consumidores de energía. En el campo de la protección de los consumidores de energía la Comisión Europea fue inicialmente menos precisa en cuanto a la fórmula institucional de supervisión y defensa de sus derechos en comparación con la normativa europea en materia de órganos reguladores. El diseño de los órganos reguladores quedó claramente definido con las Directivas de 2003 y de forma aún más rotunda con las de 2009. Y no es hasta este Tercer Paquete de Directivas de 2009 que se aborda el diseño institucional y establecimiento de competencias en materia de consumidores de energía al integrarlos en el ámbito de los órganos reguladores de la energía de los Estados miembros. Este mandato de las Directivas ha incidido también en la mayor atención que CEER presta al mercado minorista y a los consumidores de energía<sup>60</sup>. No obstante, en algunos países el desarrollo ya consolidado de sólidas instituciones de defensa de los consumidores, y en concreto de los consumidores energéticos, aconsejan que se mantengan ya que son una referencia, especialmente como apoyo a los consumidores más vulnerables y en la fase de reclamaciones.

A nivel europeo se observan varias vías institucionales. Como puede verse en el Cuadro 2, si bien todos los países tienen una Autoridad de defensa de los derechos del consumidor –con competencias distintas entre ellas– existen, paralelamente, soluciones diferentes; desde autoridades con competencias específicas en el campo de la energía, a autoridades regionales y a Ombudsman del consumidor o del consumidor de energía. Algunas empresas eléctricas, como se explica más adelante en este apartado, han creado un defensor del cliente. No existe, hasta el momento, un criterio único en el modelo institucional que debe asumir la defensa del consumidor, o del consumidor energético. Esta diversidad de modelos responde en gran medida a la existencia de diferentes aproximaciones analíticas y a una cierta confusión respecto al tratamiento que se ha venido dando, hasta fechas recientes, al consumidor de energía y también a la posible presión sobre los gobiernos y sobre la propia CE en contra de una reglamentación que obligue a tener un organismo específico para abordar la defensa de los intereses de los consumidores de energía.

---

<sup>60</sup> Directiva 2009/72/EC y Directiva 2009/28/CE.

**Cuadro 2. ¿Qué organismos tienen responsabilidades en el área de protección de los consumidores del mercado minorista de electricidad? ¿Son sus competencias generales o específicas al sector minorista de la electricidad?**

<b>País</b>	<b>Autoridad de protección a los consumidores</b>	<b>Servicios independientes del defensor del pueblo (no suministrados por el organismo regulador o por la agencia de protección al consumidor)</b>	<b>Defensor del pueblo específico de la empresa (no organismos públicos) 2009/2012</b>	<b>Otros organismos con competencias en relación con el sector minorista de la electricidad</b>
Austria	General	No	Sí	--
Bélgica	General	Específico a la energía	No	--
Bulgaria	General	No	No	--
Chipre	General	No	No	--
República Checa	General	No	Sí	--
Dinamarca	General	No	Sí	--
Estonia	General	No	No	--
Finlandia	Tiene competencias específicas en el mercado minorista de electricidad	No	No	--
Francia	General	Específico a la energía	Sí	Energía-Info
Alemania	General	No	No	--
Grecia	General	General	No	--
Hungría	Tiene competencias específicas en el mercado minorista de electricidad	Regional	No	--

<b>País</b>	<b>Autoridad de protección a los consumidores</b>	<b>Servicios independientes del defensor del pueblo (no suministrados por el organismo regulador o por la agencia de protección al consumidor)</b>	<b>Defensor del pueblo específico de la empresa (no organismos públicos) 2009/2012</b>	<b>Otros organismos con competencias específicas en relación con el sector minorista de la electricidad</b>
Irlanda	General	No	No	--
Italia	General	Regional	No	--
Letonia	General	No	No	--
Lituania	General	No	No	Inspectores del sector energético
Luxemburgo	General	No	No	--
Malta	General	No	No	--
Países Bajos	General	General	No	--
Polonia	General	No	Sí	--
Portugal	General	No	No	--
Rumania	Igual que el organismo regulador	No	No	--
Eslovaquia	General	No	No	Inspectores del sector energético
Eslovenia	General	No	No	--
España	General	Regional	Sí	--
Suecia	General	General	Sí	Oficina de atención al consumidor de electricidad
Reino Unido	General	Específico a la energía	No <i>in company</i>	--

Fuentes: ECME Consortium (2009, p. 440), elaboración propia a partir de la información de *European Energy Ombudsman Group -2012 (EEOG)*.

La fórmula más extendida en Europa ha sido tratar al consumidor energético como cualquier otro consumidor, solución que desde el estudio específico de cada experiencia no presenta resultados satisfactorios. Las características que concurren en la energía, tanto desde su consideración de bien esencial, de interés económico general –electricidad y gas– como por su especial complejidad técnica, que es una barrera de entrada para la correcta toma de decisiones del consumidor y también del órgano de defensa del consumidor de perfil generalista, justifican la creación de instituciones especializadas en energía. Difícilmente –los estudios realizados así lo demuestran– desde los órganos generalistas se está en condiciones de resolver los diferentes aspectos que pueden vulnerar los derechos del consumidor energético. Los países con mayor impulso en el proceso de liberalización como el Reino Unido, Suecia, Finlandia, incluso Francia y Bélgica, más rezagados en el fomento de la competencia, tienen una fórmula específica para la protección del consumidor energético, aunque sea con instituciones muy distintas.

El diseño de una agencia, organismo público, o cualquiera que sea su fórmula, específico para el consumidor energético permite una mayor atención, un esfuerzo reforzado hacia la protección del consumidor. El mejor ejemplo es el Ombudsman de energía del Reino Unido y es la vía que contempla la Comisión Europea y defiende el Foro de Londres<sup>61</sup>. A pesar del acierto del modelo con unas sólidas bases de independencia del sector, del Gobierno, del regulador (OFGEM) y de las organizaciones de consumidores, esta alternativa puede presentar dos limitaciones en un entorno de crisis. En primer lugar, su réplica es costosa en términos presupuestarios –públicos o privados–. Y, en segundo lugar, un nuevo organismo en un sector altamente especializado con una oferta estrecha y costosa de expertos puede adolecer del conocimiento y de la experiencia regulatoria precisa. El conocimiento de la regulación es imprescindible para la llevanza de los problemas que afectan a los consumidores. De ahí que el camino más sencillo sea crear un ámbito propio para la defensa de los consumidores energéticos dentro del marco de los órganos reguladores de la energía, como establecen las Directivas de 2009. El acervo cognoscitivo de estas instituciones en materia regulatoria es el mejor activo para el ejercicio de responsabilidades en el área de mercado minorista y consumidores. El trabajo que inició ERGEG y que desarrolla

---

<sup>61</sup> <http://www.energyombudsmen.com/uk.html>.

CEER y el Consejo de Reguladores en su trabajo interno y en el Foro de Londres apunta en esta dirección como establecen las últimas Directivas en materia de Energía. La resolución de las reclamaciones de los clientes, que no han sido solucionadas en la mediación con las empresas, puede llevarse a cabo a través de una colaboración reglada, que operaría como un mecanismo independiente, en el sentido que da la Comisión Europea, entre los organismos reguladores y las instituciones de defensa del consumidor.

De forma paralela, y complementaria, algunas empresas han optado por incorporar la figura del defensor del cliente. La autorregulación en materia de consumidores es defendida ampliamente desde la doctrina regulatoria energética, al igual que en el sector financiero. Los dos ejes son la ADR (Alternative Dispute Resolution) y la mediación interna de la empresa con el cliente a través de un órgano formalmente independiente. La ADR supone abordar la solución de un conflicto mediante instrumentos externos a las partes implicadas. La figura más identificativa de esta vía de solución es el Ombudsman, que puede ser una figura pública o privada. Tanto los organismos públicos que buscan soluciones de intermediación como la autorregulación privada recurren, en algunos países a este mecanismo institucional para defender a los consumidores.

El Ombudsman privado solo resuelve los conflictos entre los clientes y la empresa. Su tarea es de mediación entre ambas partes y se ocupa de aquellos casos que no tienen la suficiente envergadura como para ir por la vía judicial. La European Energy Ombudsman Group (EEOG)<sup>62</sup> integra los defensores del cliente de las empresas que cuentan con esta figura más el Ombudsman del Reino Unido, cuyo perfil institucional es muy distinto al ser una alianza pública-privada donde participan gran número de empresas<sup>63</sup>. Las empresas con Ombudsman constituyen una plataforma para la defensa de la autorregulación en los diferentes ámbitos de decisión europeos. Hasta el momento muy pocas empresas han creado esta figura. En España solo Endesa tiene Defensor del Cliente (ver mapa).

---

<sup>62</sup> <http://www.energyombudsmen.com>.

<sup>63</sup> La Comisión Europea define las alianzas público-privadas como un contrato entre una empresa, o varias empresas, y un gobierno para proveer un servicio. Véase Comisión Europea (2004). **Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions**. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/ppp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm).

### Países con empresas energéticas que tienen Ombudsman



<b>País</b>	<b>Empresa</b>
República Checa	E.ON Ceská Republika S.R.O.
Dinamarca	DONG Energy
Francia	GDF SUEZ
Francia	EDF
Noruega	NorgesEnergi AS
Noruega	BKK
España	ENDESA
Suecia	Vattenfall AB Norden
Suecia	E.ON Sverige AB
Reino Unido	TOLS Energy Ombudsman

Fuente: European Energy Ombudsman Group (EEOG).

La autorregulación constituye un importante instrumento para mejorar el comportamiento ético de las empresas, la apuesta por la sostenibilidad, el buen gobierno y el respeto al consumidor. La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) incorpora en la empresa nuevos objetivos más allá de la maximización de los beneficios. Supone un compromiso voluntario con los *stakeholders* en un sentido muy amplio –conjunto de la sociedad– y un cambio en la imagen corporativa de la empresa. El consumidor es el primer grupo de interés para la empresa. Cubrir las expectativas de los clientes y atender sus reclamaciones a través de un sistema formalmente independiente es una vía de protección de los derechos del consumidor.

La autorregulación es una solución voluntaria, es una opción ajena a la rentabilidad a corto plazo pero que su correcta gestión incide en la competitividad de la empresa. La literatura académica demuestra que la RSC refuerza la ventaja competitiva<sup>64</sup>. La cuestión que se plantea es si la autorregulación es suficiente y cómo articular regulación y autorregulación. Tampoco existe un criterio ampliamente aceptado respecto al diseño institucional privado más eficaz para que las empresas resuelvan sus conflictos con los clientes. La figura del defensor del cliente es una solución sencilla para el consumidor pero también no siempre las empresas con Ombudsman tienen menos litigios que otras compañías que carecen de ese canal. En cualquier caso, si el modelo es transparente y totalmente independiente, debiera ayudar al consumidor poder acudir al defensor del cliente de su comercializador.

Desde un enfoque estrictamente analítico plantear regulación y autorregulación como una alternativa no es una aproximación correcta. No hay un *trade off* entre ambos principios y actuaciones. Se trata de un trabajo complementario. Es necesaria la colaboración de las empresas para alcanzar objetivos de interés colectivo, no siendo posible arbitrar una tortuosa arquitectura regulatoria en ámbitos extensos y con problemáticas muy dispares. En el caso de la energía, la autorregulación, sometida a los principios de la RSC, debería constituir una herramienta esencial y complementaria a la regulación en la defensa y protección de los derechos de los consumidores. Aunque, ello no excluye la aparición de conflicto de intereses y falta de independencia del defensor

---

<sup>64</sup> Porter, M. y Kramer, M. (2006). “**Strategy and Society: The link between competitive advantage and Corporate Social Responsibility**”, *Harvard Business Review*, December.

del cliente. Las recientes experiencias en el sector financiero y la escasa visibilidad en el sector energético abren grandes interrogantes.

Una correcta autorregulación requiere, además, de un mercado en competencia y de consumidores que penalicen su incumplimiento<sup>65</sup>. La elegibilidad es esencial como factor de presión para reforzar la atención del consumidor como estrategia competitiva.

La autorregulación defiende ser una solución más rápida, eficiente, directa y con mayor información acerca del conflicto, situación que no se puede alcanzar con ningún otro organismo externo. Las empresas con Ombudsman sostienen que sean los canales de defensa del cliente los que, en primera instancia, medien en la solución del conflicto y solo en caso de no alcanzar una solución satisfactoria se abra un procedimiento público de reclamación. Sin embargo, el reducido número de empresas energéticas que tienen Ombudsman no permite valorar con rigor la mejora para los consumidores. Y los datos agregados a nivel europeo sobre la evolución de los derechos de los consumidores de energía son ampliamente desfavorables. De ello no puede inferirse que el defensor del cliente no ejerza un papel deseable. Al contrario, su figura se debe potenciar y adaptar a los criterios regulatorios que sobre la materia se aprueben para ofrecer los mismos canales de solución a todos los consumidores y agilizar los procesos de acuerdo.

En suma, la solución, como señalan la CE y el CEER (Council European Energy Regulators), es establecer, ante todo y en primer lugar, una regulación eficaz y correctamente supervisada. Una regulación que ofrezca seguridad al consumidor y que incentive y supervise la autorregulación de modo que los conflictos puedan resolverse de entrada entre las partes y agotado ese proceso se pueda recurrir a una intermediación externa independiente y, por último, fracasado esto también, el consumidor debe poder ejercer sus derechos por la vías administrativas y judiciales previstas de manera sencilla y rápida, amparado por instituciones de acompañamiento o apoyo. La CE y los reguladores europeos defienden firmemente reforzar una legislación

---

<sup>65</sup> Price Waterhouse Coopers ( 2005). **La actitud del consumidor hacia la Responsabilidad Social Corporativa**. Este estudio señala que el 74% de los encuestados afirma estar dispuesto a castigar los comportamientos no responsables de la empresa.



protectora de los derechos de los consumidores que ayude a ejercer los derechos de reclamación<sup>66</sup>.

## 5- Escenario de futuro para los consumidores europeos de energía

De acuerdo con los criterios fijados por Europa en materia de defensa del consumidor de energía, desde 2008 la Comisión Europea junto con CEER, las autoridades reguladoras nacionales, gobiernos, asociaciones de consumidores y *stakeholders* europeos inician en el Foro de Londres (Citizens' Energy Forum) un proceso de debate permanente para avanzar en la liberalización del mercado minorista y en la defensa del consumidor de energía. El Foro de Londres es el marco en el que anualmente se analizan los estudios realizados a lo largo del año por sus participantes y se realizan nuevas propuestas para proteger al consumidor de energía. Los trabajos realizados en los cuatro foros parten del análisis de los problemas específicos y avanzan hacia un nuevo planteamiento, a debatir en el próximo Foro en Octubre de 2012, del modelo de mercado minorista.

La evidencia del mal funcionamiento del mercado minorista llevó al Foro de Londres a trabajar en la mejora de la transparencia, de la información correcta y completa del consumo y de las ofertas de la competencia, de la eliminación de barreras para nuevos entrantes, de la facilidad en el *switching*, de la incorporación de innovaciones tecnológicas a favor del poder decisión del consumidor, del conocimiento formativo del consumidor respecto a las características técnicas de la electricidad y del gas y de sus decisiones de consumo, del consumidor vulnerable y de las obligación de los órganos reguladores de velar por los intereses de los consumidores. Se plantea, por tanto, la necesidad de revisar todas y cada una de las variables que actúan en el mercado minorista a fin de que el consumidor pueda ejercer su poder de decisión de forma completa<sup>67</sup>. El estudio realizado sobre esta cuestión puso de manifiesto con total rotundidad que no se habían alcanzado eficiencias de

---

<sup>66</sup> CEER (2012). **Position Paper on the Commission proposal for a Directive on Consumer ADR**. Marzo, 2012.

<sup>67</sup> Los documentos de agenda, presentaciones y conclusiones de cada Foro de Londres pueden verse en [http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/forum\\_citizen\\_energy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm).

costes, mejoras en los precios, mayor transparencia e información a favor del consumidor y que el grado de satisfacción del consumidor europeo de energía era muy reducido<sup>68</sup>. Estos resultados revelaron la necesidad de hacer nuevas propuestas legislativas para resolver los problemas que impedían el funcionamiento del mercado minorista y de presionar a los Gobiernos para que procedieran a la trasposición de las Directivas del Tercer Paquete.

Las aportaciones del Foro de Londres –Citizens’ Energy Forum– constituyen un paso muy importante en el discurso sobre la liberalización del sector energético y del modelo de mercado.

El propio desarrollo del mercado, los cambios tecnológicos y el mercado único de la energía llevan a una mayor complejidad de los procesos de suministro y de demanda. Es necesaria una revisión de los mecanismos de funcionamiento y del diseño regulatorio. El cumplimiento de las condiciones de competencia en el mercado minorista se revela a través del ejercicio de la soberanía del consumidor de energía, que como se ha puesto de manifiesto no se ha logrado. Los análisis realizados plantean un modelo *demand oriented* o *pull*, basado en una regulación que descansa en la defensa de los intereses del consumidor final. Conseguido el objetivo de la seguridad de suministro el reto es crear los mecanismos para que la demanda se configure en el mercado en condiciones de eficiencia. Es decir, con todos aquellos atributos que permiten al consumidor establecer precios y cantidades del producto que adquiere. Se trata de hacer del consumidor un agente activo que interactúe con el sistema.

La regulación que ha impulsado el proceso de liberalización tiene un enfoque de oferta acorde con los criterios de competencia, competitividad y seguridad de suministro, que en buena medida se han materializado aunque sigan habiendo temas pendientes y diferencias entre los distintos Estados miembros que deben resolverse para alcanzar el mercado único de la energía. El nuevo diseño regulatorio sigue el esquema de enfoque de oferta versus enfoque de demanda.

---

<sup>68</sup> ECME Consortium (2009). **The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union. Directorate - General for Health & Consumers.** Op. cit.

Para lograr los correspondientes avances es necesario<sup>69</sup>:

- 1) Trasposición urgente de la Directivas de 2009.
- 2) Crear un entorno de mayor competencia y eliminación de las barreras de entrada.
- 3) Agilización y generalización del mecanismo de *switching*.
- 4) Alcanzar un mercado transparente y con información completa. Esto supone que todos los comercializadores deben tener acceso a las ofertas de la competencia, los consumidores disponen de información, aprehensión de los términos de las ofertas y poder de decisión.
- 5) Dar al comercializador un papel central como punto de información del consumidor. La conexión del consumidor con el sistema debe ser a través del comercializador.
- 6) Exigir al distribuidor y operador del sistema de distribución (DSO) que ejerza su función de forma neutral entre los comercializadores, facilitar el *switching* de acuerdo con la solicitud del consumidor e impedir cambios no solicitados y dar toda la información relativa al acceso, conexión y medidas del cliente a los comercializadores.
- 7) Impulsar y exigir a los distribuidores y comercializadores que incorporen en el sistema las innovaciones tecnológicas pendientes, como las *smart grids* –redes inteligentes– y *smart metering* –contadores inteligentes–. Dichos cambios son decisivos para que el consumidor pueda tomar sus decisiones con información completa y en el tiempo adecuado. También supone una mayor eficiencia para distribuidores y comercializadores y para todo el sistema. En suma, permite reducir costes en beneficio del consumidor.
- 8) Impulsar los cambios regulatorios para el desarrollo de la microgeneración. El consumidor final puede ser demandante y generador de energía para su propio consumo. El pequeño generador y consumidor de energía se define como consumidor minorista.
- 9) Nueva legislación en materia de defensa del consumidor energético,

---

<sup>69</sup> CEER, junto con la CE, ha impulsado de forma muy activa debates y consultas públicas y elaborado documentos para buscar soluciones que mejoren la competencia en el mercado minorista y la defensa del consumidor. En uno de los últimos documentos –CEER (2012). **Electricity and Gas Retail market design, with a focus on supplier switching and billing Guidelines of Good Practice**– se propone la revisión del funcionamiento del mercado minorista.

especialmente en el ámbito de la supervisión de los agentes y de las resoluciones de las reclamaciones y en concreto de la ADR (Alternative Dispute Resolution).

- 10) Impulsar por ley la existencia y funcionamiento de los órganos de defensa del cliente en las empresas. Dichos órganos deben ser totalmente independientes de la empresa, más allá de una simple autonomía.
- 11) Definición y delimitación de los consumidores vulnerables.
- 12) Todo ello exige reforzar las competencias de los Organismos Reguladores Sectoriales Nacionales en materia de protección del consumidor e impulsar organismos especializados para su defensa. La colaboración entre ambos ámbitos institucionales pudiera dar salida, dentro del actual marco normativo europeo, al modelo competencial español.
- 13) Definir una nueva composición de la oferta dirigida al consumidor. La competencia en el mercado conduce a una estrategia de diferenciación de producto por medio de los servicios complementarios, eliminación de costes para el consumidor en el cambio de contadores, elección del origen de la energía y de precio, calidad y servicio de asistencia y atención al cliente.
- 14) En suma, revisar el diseño del mercado minorista. El consumidor pasa a ser un agente demandante y activo, el comercializador es además de oferente de un bien-servicio un punto de información y de solución de la problemática del consumidor y el distribuidor refuerza su papel de operador del sistema de distribución zonal.

#### Cuadro 4. Recomendaciones de CEER

Referencia	Número	Recomendación
Diseño del mercado minorista	1	Como principio general, el proveedor debería ser el principal punto de contacto para el cliente.
	2	El proveedor debería ser siempre el primer punto de contacto para cuestiones relativas al <i>switching</i> , a la facturación y a la portabilidad.
	3	Debería haber un marco regulado para los contadores inteligentes ( <i>meter value</i> ), lo que significa un formato de datos estándar, horarios para la programación, el intercambio de datos y un mínimo establecido de información.

Referencia	Número	Recomendación
Información	4	El proveedor debería dar información completa sobre las ofertas de una manera clara y concisa. La comparabilidad debería estar garantizada mediante la presentación de todos los costes como un precio unitario ( <i>projected unit price</i> ).
	5	El cliente debería recibir siempre un contrato en un soporte duradero.
	6	El cliente debería estar claramente informado, tanto en la oferta como en el contrato y en la factura, sobre la metodología utilizada para calcular los costes de consumo de energía.
Switching	7	Un cambio debería ser ejecutado lo más rápidamente posible. Podría ser tan rápido como en un plazo de 24 horas o, en cualquier caso, en un máximo de tres semanas.
	8	Un cambio de proveedor debería ser posible cualquier día de la semana.
	9	Ningún actor del mercado debería poder detener un cambio excepto en casos limitados previstos por el marco regulador.
Facturación	10	La facturación combinada, que será entregada por el proveedor, debería ser obligatoria.
	11	El cliente debería recibir la factura final tan pronto como fuera posible. Podría ser tan rápido como en un plazo de dos semanas o, en cualquier caso, en un plazo máximo de seis semanas.
	12	Al cliente se le deberían presentar por lo menos dos métodos de pago diferentes, que fueran de fácil acceso y, al menos uno de ellos, de manera gratuita.
	13	El cliente debería poder escoger entre un mínimo establecido de posibles frecuencias de pagos y facturaciones, incluyendo la posibilidad de una frecuencia mensual.

Fuente: Traducción de CEER, *Electricity and Gas Retail market design, with a focus on supplier switching and billing. Guidelines of Good Practice*. 24 de enero de 2012.

Por último, en la reciente cumbre del consumidor europeo, celebrada el pasado 21 de junio, CEER presentó el documento *Visión de 2020 para los consumidores de energía europeos*<sup>70</sup> como propuesta previa a la que se debatirá en el próximo Foro de Londres de noviembre de 2012. El año 2020 es una referencia estratégica en los mercados energéticos y en la política energética comunitaria. Junto con la consecución de los objetivos medioambientales de la UE los reguladores europeos a través del CEER apuestan por conseguir la *“implementación parcial o completa de sistemas de medición inteligentes,”* objetivo *“estrechamente relacionado con el desarrollo de redes inteligentes con importantes necesidades de inversión y con las innovaciones en tecnologías de la información”*<sup>71</sup>, por la ejecución de las cuantiosas inversiones pendientes en infraestructuras y por la mejora del funcionamiento del mercado minorista tanto por nuevas acciones específicas y reformas regulatorias como por los efectos que sobre este mercado deberá tener el logro del mercado único de la energía en el año 2014. Durante este período se pretende poner en marcha un Plan de Acción en defensa del consumidor de energía que permita conocer sus necesidades, conducta y segmentación e implementar las reformas necesarias en el horizonte de 2020.

**En conclusión, es preciso afrontar cambios de calado en los mercados energéticos. Los estudios realizados revelan grandes disfuncionalidades en el mercado minorista, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Igualmente, no se ha abordado correctamente en todos los Estados miembros, como exige el Derecho Comunitario, la ampliación de competencias y recursos materiales en los órganos reguladores a fin de ejercer plenamente sus nuevas funciones en materia de defensa y protección de los consumidores. La resolución de las reclamaciones tiene un marco institucional desdibujado y diverso, no acorde con lo que plantea la normativa europea y los documentos de trabajo del CEER y del Foro de Londres. La autorregulación debe seguir unas pautas marcadas por la legislación y debe ser supervisada por los órganos reguladores de la energía. Es preciso, por tanto, una reformulación de los mercados minoristas dentro del proceso de armonización regulatoria que exige la puesta en funcionamiento del mercado único de la energía.**

---

<sup>70</sup> CEER (2012). **Visión de 2020 para los consumidores de energía europeos**. Documento de Trabajo, 24 de abril de 2012. Ref.: C12-SC-02-04.

<sup>71</sup> CEER (2012). **Visión de 2020 para los consumidores de energía europeos**. Op. cit. pág. 8.

## Anexos

**Anexo cuadro 1. Razones para intentar cambiar de proveedor (porcentaje de personas consultadas que intentaron cambiar de proveedor)**

<b>País</b>	<b>Mejor acuerdo</b>	<b>Traslado de domicilio</b>	<b>Proveedor ecológico</b>	<b>Servicio al cliente deficiente</b>	<b>Problemas de facturación</b>	<b>Interrupciones de suministro</b>	<b>Aconsejados a cambiar</b>	<b>Otros</b>
Austria	55%	5%	10%	0%	2%	0%	15%	13%
Bélgica	52%	2%	14%	5%	7%	0%	5%	16%
República Checa	61%	2%	0%	10%	0%	0%	17%	10%
Dinamarca	32%	11%	16%	0%	0%	0%	26%	16%
Estonia	0%	0%	50%	17%	0%	17%	17%	0%
Alemania	59%	5%	9%	2%	1%	0%	5%	19%
Finlandia	59%	9%	4%	0%	3%	1%	6%	18%
Francia	50%	5%	10%	5%	0%	0%	20%	10%
Hungría	80%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	20%
Irlanda	80%	1%	4%	0%	1%	0%	7%	6%
Italia	71%	0%	5%	5%	5%	0%	5%	8%
Luxemburgo	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	50%
Países Bajos	47%	4%	5%	5%	4%	1%	14%	18%
Polonia	25%	25%	0%	25%	0%	0%	25%	0%
Portugal	55%	0%	0%	0%	9%	9%	9%	18%
Rumania	0%	0%	0%	60%	0%	20%	0%	20%

Pais	Mejor acuerdo	Traslado de domicilio	Proveedor ecológico	Servicio al cliente deficiente	Problemas de facturación	Interrupciones de suministro	Aconsejados a cambiar	Otros
Eslovaquia	50%	0%	0%	0%	17%	0%	25%	8%
Eslovenia	61%	0%	0%	0%	6%	0%	0%	33%
España	42%	0%	4%	4%	19%	4%	4%	23%
Suecia	69%	9%	4%	1%	2%	0%	3%	11%
Reino Unido	61%	8%	1%	3%	5%	0%	9%	12%
EU-27	52%	5%	5%	8%	4%	2%	10%	14%

Fuente: ECME Consortium (2009).



## Anexo cuadro 2. Aspectos reguladores de la medición inteligente de electricidad y gas. Febrero de 2011

ELECTRICIDAD Y GAS	
<b>Seguridad e integridad de datos</b>	E/G. Control del cliente de los datos de medición.
ELECTRICIDAD	
<b>Servicio al cliente</b>	<p>E2. Información sobre el consumo real y el coste, sobre una base mensual, de forma gratuita.</p> <p>E3. Acceso a la información sobre los datos de consumo y coste a petición del cliente.</p> <p>E4. Facilidad de cambio de proveedor, portabilidad o cambio de contrato.</p> <p>E5. Facturas basadas en consumo real.</p> <p>E6. Ofertas que reflejan los patrones reales de consumo.</p> <p>E7. Reducción-Aumento de la capacidad de alimentación remota (<i>remote power capacity</i>).</p> <p>E8. Activación y desactivación remota del suministro.</p> <p>E9. Todos los clientes deberían estar equipados con un dispositivo de medición capaz de medir el consumo y la inyección.</p> <p>E10. Alerta en el caso de una interrupción no notificada.</p> <p>E11. Alerta en el caso de un consumo excepcional de energía.</p> <p>E12. Interfaz con el hogar (<i>Interface with the home</i>).</p> <p>E13. <i>Software</i> que puede ser actualizado remotamente.</p>
<b>Costes y beneficios</b>	E14. Al hacer un análisis de coste-beneficio, debería utilizarse una extensa cadena de valor.
<b>Puesta en marcha</b>	<p>E15. Todos los clientes deberían beneficiarse de la medición inteligente.</p> <p>E16. No discriminación en el despliegue de medidores inteligentes.</p>

**ELECTRICIDAD Y GAS**

**Seguridad e integridad de datos**

E/G. Control del cliente de los datos de medición.

**GAS**

**Servicio al cliente**

G2. Información sobre el consumo real y el coste, sobre una base mensual, de forma gratuita.

G3. Acceso a la información sobre los datos de consumo y coste a petición del cliente.

G4. Facilidad de cambio de proveedor, portabilidad o cambio de contrato.

G5. Facturas basadas en consumo real.

G6. Ofertas que reflejan los patrones reales de consumo.

G8. Posible activación y desactivación remota del suministro.

G11. Alerta en el caso de un consumo excepcional de energía.

G12. Interfaz con el hogar

G13. *Software* que puede ser actualizado remotamente.

**Costos y beneficios**

G14. Al hacer un análisis de coste-beneficio, debería utilizarse una extensa cadena de valor.

**Puesta en marcha**

E15. Todos los clientes deberían beneficiarse de la medición inteligente.

E16. No discriminación en el despliegue de medidores inteligentes.

Fuente: traducción de CEER, *Electricity and Gas Retail market design, with a focus on supplier switching and billing. Guidelines of Good Practice*. 24 de enero de 2012.

## CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONSUMO

**ANA COLLÍA POSADA**  
*Directora de Kontsumobide-  
Instituto Vasco de Consumo*





## 1. INTRODUCCIÓN

El 1 de septiembre de 2011, en cumplimiento de la LEY 9/2007, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo, entra en funcionamiento Kontsumobide como organismo autónomo, adscrito al Departamento de Sanidad y Consumo.

Su Misión es proteger a las personas consumidoras y usuarias, contribuir a mejorar el equilibrio, la transparencia y la armonía en las relaciones entre estas y los mercados, fomentar la responsabilidad de todos los agentes implicados y resolver los posibles conflictos que puedan generarse.

Con este propósito KONTSUMOBIDE centra su actividad en INFORMAR, FORMAR, VELAR POR LA SEGURIDAD y DEFENDER LOS DERECHOS de las personas consumidoras y usuarias.

Es objeto de esta ponencia este último punto, en lo que respecta a los Servicios de Interés General. No hay que obviar que además son esenciales para las personas consumidoras, por razones bien diversas pero todas ellas de gran importancia:

Las personas consumidoras gastan una gran parte de sus ingresos en dichos servicios, puesto que los consideran claves para su economía y participación social.

Los consideran esenciales para su salud y bienestar. En nuestra sociedad, la imposibilidad de acceder a suministros de agua, gas o electricidad no solo puede resultar un inconveniente sino que, en ocasiones, puede llegar a poner en peligro nuestra propia salud. Se trata de suministros que cubren las necesidades básicas y acostumbran a resultar imprescindibles en nuestro modelo de vida.

Por otro lado, resultan esenciales para la participación y la inclusión social ejemplo claro sería un servicio de telecomunicaciones como la telefonía;

constituye una vía rápida de comunicación entre sujetos y facilita el control de personas en situaciones especialmente vulnerables. También el transporte, impidiendo el aislamiento de personas que habitan en poblaciones apartadas, facilitando así la movilidad geográfica y permitiendo que dichos individuos se integren en las comunidades de poblaciones cercanas.

En este contexto, es necesario tener en cuenta que la prestación de estos servicios considerados de interés económico general, implica una especial protección a la persona consumidora, puesto que los servicios de interés general son prestados con la función principal de mantener la calidad de vida de los ciudadanos, así como para fomentar la cohesión social y territorial; por tanto, es importante que las entidades que prestan estos servicios se atengan a dichas obligaciones de servicio público.

Con la liberalización de los servicios de interés general ha cambiado drásticamente la situación del mercado, especialmente en lo que se refiere a los consumidores; en algunos sectores los cambios han tenido mayores o más directas consecuencias para estos, sobre todo en cuanto a precios, disponibilidad, calidad, cantidad, información y acceso.

## **2. KONTSUMOBIDE EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS DE LOS SERVICIOS DE INTERES GENERAL**

Durante el año 2011 Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo recogió a través de sus oficinas 9.870 reclamaciones de las cuales 1.029 son referidas a los servicios de abastecimiento que incluye al sector Eléctrico, sector del Gas y 3.546 del sector de la Telefonía en general, ya que es difícil sustraer específicamente los tres sectores: Telefonía Fija, Telefonía Móvil e Internet. Tampoco se puede sustraer información sobre reclamaciones específicas del sector Aviación por aglutinar todas las reclamaciones en el sector Transportes en el cual se reflejan 775 en total.

Cabe destacar que con respecto al ejercicio anterior que los servicios de abastecimiento han experimentado un incremento del 77,57% y los de telecomunicaciones un 29,96%, sin embargo han descendido las reclamaciones en el sector transporte en un 21,93%.

La insatisfacción de las personas consumidoras por estos servicios se viene produciendo por diversas causas, si bien, haremos especial mención a algunas de ellas como la contratación de servicios sin consentimiento previo; facturaciones indebidas; los cortes de llamada o suministro sin motivo aparente; la falta de lenguaje claro y conciso de los agentes o técnicos que prestan el servicio; un personal poco cualificado e involucrado en el asunto planteado por el cliente (persona consumidora); la carencia de una actitud proactiva respecto al cliente; la falta de coordinación entre departamentos para resolver un problema; el desconocimiento del tiempo de respuesta ante una consulta o reclamación, o incluso, del tiempo de resolución previsto para una reclamación; la no identificación de los agentes; la falta del número identificativo para realizar el seguimiento de las consultas o reclamaciones presentadas; el uso de estos servicios para fines comerciales; etc.

Kontsumobide como organismo encargado de velar por el cumplimiento de la normativa y con la obligación de controlar de una forma efectiva, realizó el pasado año 175 expedientes sancionadores que supusieron un total de 283.761 euros, con un media de 1.621 euros por expediente.

La mayoría de los expedientes se registraron en el campo de los servicios de suministros (energía, agua y otros), seguidos de telecomunicaciones-servicios de telefonía.

El tipo de infracción más común fue la deficiencia en la prestación del servicio, seguida de la negativa a facilitar datos a la inspección y es que en el 2011 se realizaron un total de 6.353 actuaciones inspectoras de las cuales 2.192 correspondieron a telefonía y comunicación (este gran número guarda relación con la importante labor de mediación que realizan fruto de los convenios de colaboración que se detallan más adelante), en los servicios energéticos se realizaron 68 actuaciones y en transportes 29.

No podemos dejar de mencionar el Sistema Arbitral de Consumo, en 2011 fueron 14.693 las empresas adheridas al sistema de arbitraje, 641 más que el año anterior. Hay que destacar que se encuentran adheridas la mayor parte de las empresas de telefonía.

En el polo opuesto están las empresas de suministros energéticos, transportes, las de publicidad, las compañías de seguros y las de actividades recreativas, todas ellas por debajo del 2% de adhesión.

Durante el año se cursaron 1.185 solicitudes de arbitraje, en 422 casos se logró un acuerdo previo con las empresas. De las 1.121 tramitadas por la Junta Arbitral en 699 casos se propone la adhesión al sistema y se acepta en el 75% de los casos.

El número total de laudos fue de 535, misma cifra que en 2010, de los que el 73,26% fueron estimados y el 26,74% desestimados. La mayor parte de los laudos se dictaron en el sector de la telefonía, pero destacan también los 18 del sector de la energía (en 2010 no hubo ninguno). La cuantía media de los laudos fue de casi 410 Euros.

### **3. KONTSUMOBIDE EN EL FOMENTO DE LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LOS SERVICIOS DE INTERES GENERAL**

A pesar del incremento que sufren año tras año las reclamaciones en relación a la prestación de servicios de interés general, hay que destacar las medidas de mejora que estamos desarrollando desde Kontsumobide con el objetivo de minimizar el impacto.

Como es el caso de los convenios de colaboración que ha suscrito Kontsumobide con las principales operadoras telefónicas de Euskadi y que tienen por objeto regular la comunicación a mantener, por vía fundamentalmente telemática a través de buzones habilitados al respecto, entre Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo y las operadoras telefónicas en el tratamiento de las reclamaciones de consumo formuladas contra dichas empresas. Las reclamaciones se remitirán por correo electrónico, junto a copia escaneada de la reclamación presentada por la persona consumidora y junto con la documentación adjunta relevante para el tratamiento de dicha reclamación. Las empresas se comprometen a dar respuesta concreta a las alegaciones del reclamante en un plazo medio de quince días naturales desde la recepción de la reclamación. Con estos convenios se han agilizado los trámites de reclamación en este ámbito a través de esta gestión telemática con el resultado de que el crecimiento exponencial respecto a otros ejercicios se ha reducido.

Además, a partir del trabajo que hemos realizando sobre los servicios de suministro se pretende dar forma a un Código de Buenas Prácticas en el sector energético cuya pretensión es que se convierta en un instrumento que facilite las relaciones entre comercializadores y distribuidores de energía, de un lado;



personas consumidoras y usuarias de otro; y las distintas administraciones públicas de Euskadi en el ámbito de sus respectivas competencias a fin de poder consensuar con las empresas ámbitos de mejora con el fin de ofrecer un mejor servicio a la persona consumidora. Este código va más allá de lo establecido por Ley, y habrá de establecer una serie de mejoras respecto a los derechos reconocidos a las personas consumidoras y usuarias.

#### **4. REAL DECRETO-LEY 13/2012: ASPECTOS MÁS DESTACADOS**

Antes de concluir comentaré muy por encima algunos de los aspectos más destacados del Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por la que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

##### ***Nuevos derechos para los consumidores de energía eléctrica:***

Se imponen a los comercializadores nuevos deberes en relación a la conservación de datos, información que han de facilitar y servicios de atención al cliente. Por reglamento se definirán las condiciones que deben incluirse en los contratos con consumidores, entre ellas, las condiciones de facturación, los mecanismos de contratación, de cambio de suministrador y de resolución de conflictos. Los cambios de suministrador se realizarán en un período máximo de tres semanas y se articula un mecanismo de traspaso obligatorio de consumidores a un comercializador de último recurso como “sanción” al comercializador que incurra en incumplimiento de sus obligaciones y en particular, en impago de las liquidaciones con el sistema eléctrico.

El Real Decreto-ley13/2012 introduce una importante novedad respecto a la atención al cliente, ya que además de obligar a disponer de los tres medios de comunicación previstos en el artículo 21 del Texto Refundido de la Ley General de Defensa de Consumidores y Usuarios (dirección postal, número telefónico y número de fax o dirección de correo electrónico), se exige expresamente que el número de atención telefónica –y no solo el servicio de atención– sea gratuito para los consumidores finales. Los comercializadores deberán ofrecer este servicio en el plazo de **tres meses**. (Entró en vigor el pasado 1 de julio)

Se tipifica como **infracción grave** el incumplimiento por parte de las empresas comercializadoras de las obligaciones de mantenimiento y correcto funcionamiento de un servicio de atención a los consumidores, así como de las medidas de protección al consumidor. Queda remitida a un reglamento la definición del concepto de “consumidores vulnerables” (en todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual), así como de las medidas a adoptar para garantizar su protección, aunque, transitoriamente, se consideran consumidores vulnerables los beneficiarios del bono social en los términos del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social (BOE núm. 111, 7-5-2009). Se amplían las funciones de la CNE, imponiéndole la tarea de “informar, atender y tramitar, en coordinación con las Administraciones competentes, las reclamaciones planteadas por los consumidores de energía eléctrica y del sector de hidrocarburos”. Además, se considerará el establecimiento, por parte de las Administraciones competentes, de puntos de contacto únicos para ofrecer a los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a los procedimientos de solución de conflictos de que disponen.

### ***Nuevos derechos para los consumidores de gas natural:***

Como en el caso del suministro de energía eléctrica, el RD-ley 13/2012 impone a los comercializadores deberes de información y de atención al cliente mediante un número telefónico gratuito, además de otras vías de comunicación (dirección postal, fax y correo electrónico); atribuye funciones informativas a la Comisión Nacional de la Energía, en coordinación con las demás Administraciones competentes, sobre los derechos que asisten a los usuarios, la legislación en vigor y los procedimientos de resolución de conflictos; remite al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la decisión de establecer condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de “clientes vulnerables” y tipifica expresamente como infracciones de la Ley de Hidrocarburos los incumplimientos de las obligaciones relativas a la protección de los consumidores.

Pero, además, el Real Decreto-ley 13/2012 añade un nuevo artículo 57 bis a la Ley 34/1998, de Hidrocarburos destinado a regular los derechos de los consumidores de gas natural. Entre ellos, el derecho a elegir y a cambiar de suministrador sin costes; el de solicitar la verificación del buen funcionamiento de los equipos de

medida; el de disponer de un servicio de asistencia telefónica facilitado por el distribuidor al que estén conectados sus instalaciones, en funcionamiento las veinticuatro horas del día, al que puedan dirigirse ante posibles incidencias de seguridad en sus instalaciones; el derecho de recibir información previa a la celebración del contrato o durante la vigencia del mismo (ej. sobre modificaciones de tarifas) y el derecho a “tener un contrato con el comercializador” con el contenido regulado por la norma (ej. niveles de calidad contratados y mecanismos de reembolso si no se cumplen, incluida la facturación incorrecta y retrasada; plazo para la conexión inicial; tipo de servicio de mantenimiento; forma de obtener información actualizada sobre todas las tarifas aplicables y los gastos de mantenimiento; duración del contrato y condiciones para la renovación y rescisión; procedimientos de resolución de conflictos y presentación de reclamaciones).

### ***Nuevos Derechos para los usuarios de servicios de comunicaciones:***

Se pretende elevar el nivel de protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones electrónicas. Se regula, entre otros, su derecho al cambio de operador con conservación del número en el plazo de un día laborable; se imponen a los operadores nuevos deberes de información (veraz, eficaz, suficiente, transparente, comparable y actualizada) y se eleva el rango normativo respecto a las exigencias del contenido contractual y los deberes de información, añadiendo nuevos artículos 38 bis y 38 ter a la LGTel. A diferencia de lo previsto para el sector eléctrico, no contempla el Real Decreto-ley especiales exigencias para los servicios de atención al cliente de los operadores de telecomunicaciones y en particular, nada dispone respecto a la obligación de facilitar gratuitamente un servicio de asistencia telefónica y un número de teléfono igualmente gratuito.

## **5. CONCLUSIONES**

Kontsumobide quiere ser percibido como un recurso útil y necesario para prevenir, evitar, reducir y solucionar conflictos dentro de este ámbito de los Servicios de Interés General, máxime cuando incluyen la mayoría de los sectores más reclamados y además quiere ser reconocido por su capacidad de generar confianza en las personas consumidoras y usuarias, así como en las empresas del sector en base a su accesibilidad, capacidad de interlocución y predisposición al diálogo y la mediación, la agilidad y eficacia en sus actuaciones, la calidad de la información que transmite y su proactividad.

Nos hemos marcado como uno de nuestros objetivos el fomentar la responsabilidad de las empresas ya que contribuye a mejorar el equilibrio, la transparencia y la armonía en las relaciones entre estas y las personas consumidoras y usuarias.

Se trata de fomentar actitudes, comportamientos y mecanismos voluntarios entre las empresas de respeto a los derechos de las personas consumidoras y usuarias e influir en las decisiones de las empresas que afecten a los derechos de las personas consumidoras.

Trabajar en este Objetivo nos va a permitir avanzar en la Visión y conseguir mayores niveles de confianza y en definitiva un mejor funcionamiento, transparencia y seguridad en los actos de consumo, percibiéndose Kontsumobide como un actor importante para la armonización de las relaciones entre empresas y personas consumidoras y usuarias, la prevención y reducción de conflictos de consumo.

ararteko

## CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONSUMO

**NEREA HERRÁN MURUAGA**

*Responsable de la Oficina Municipal de  
Atención al Consumidor de Barakaldo*



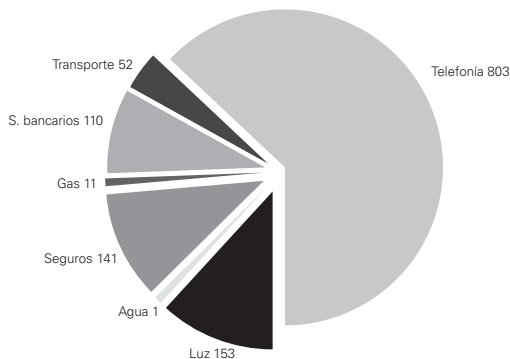


## Consultas sobre servicios de interés general

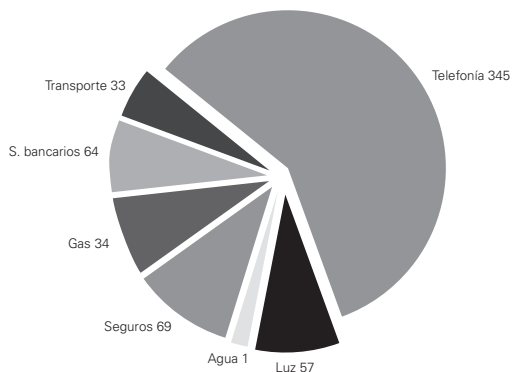
En el año **2011** en la OMIC de Barakaldo se recibieron **1.913 consultas** y hasta el **24 de mayo de 2012** se han recibido **945 consultas**. En **2011**, **1.271** consultas lo fueron sobre servicios de **interés general** y en **2012** lo han sido **604**. De **2.858 consultas** de todo el periodo **1.875** lo son de servicios de **interés general**, un **66%**.

A la hora de realizar el cálculo se consideran de **interés general** los siguientes servicios: **telefonía**, incluyendo TICs, ya que la telefonía actualmente está directamente relacionada con **Internet**, compra de terminales, etc.; la **energía eléctrica**, no diferenciando entre suministro y comercialización; el suministro del agua; el **transporte aéreo y transporte terrestre** (autobús, tren y metro); la comercialización, el suministro y las revisiones de gas natural, gas butano y gas propano; los **servicios bancarios**, se incluyen problemas con las comisiones, productos bancarios vendidos sin información suficiente, acciones preferentes, etc.; **seguros** obligatorios de vehículo, seguros de vivienda, decesos, enfermedad, etc.

### CONSULTAS 2011



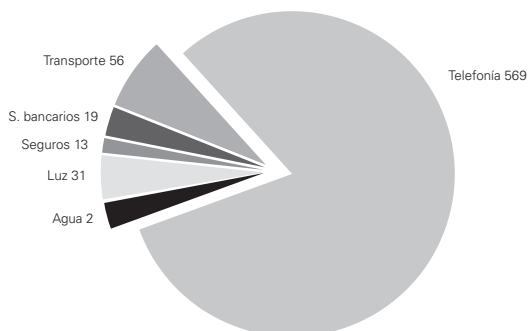
## CONSULTAS 2012



## Reclamaciones sobre servicios de interés general

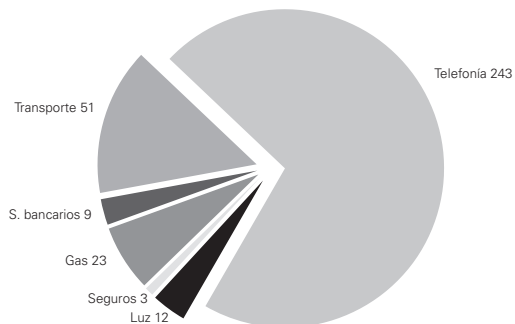
En el periodo se han tramitado **1.570 expedientes de reclamación, 1.111 en 2011 y 459 en 2012**. Sobre **servicios de interés general** se han tramitado en **2011, 690 expedientes y 341 en 2012**. Un total de **1.031** reclamaciones sobre servicios de interés general, el **66%**.

## RECLAMACIONES 2011





## RECLAMACIONES 2012



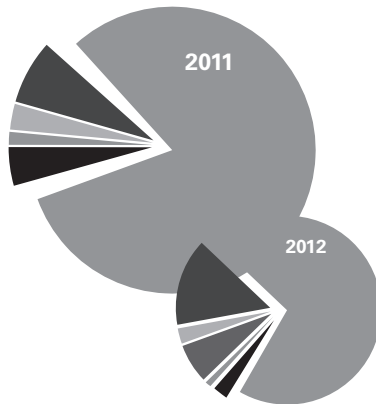
### Resultado de las reclamaciones

El porcentaje de resolución de las reclamaciones de Servicios de Interés General es del 90%, exceptuando transporte aéreo que es del 65%. Esta es la comparativa de gráficas de consultas y reclamaciones en el periodo.

### CONSULTAS



### RECLAMACIONES



● Telefonía ● Luz ● Seguros ● Gas ● S. bancarios ● Transporte

El análisis que se ofrece en esta ponencia se basa en la experiencia en el tratamiento de las consultas y reclamaciones que se reciben en la Oficina de Información a la persona consumidora de Barakaldo. Casi **3.000 consultas** y más de **1.500 reclamaciones** es un número suficiente para tener valor estadístico por sí mismo. Es muy probable que las estadísticas que se manejan en esta exposición se puedan extrapolar a la CAE e incluso al Estado.

## Instrumentos de prevención de conflictos de consumo

La persona consumidora tiene el derecho a estar debidamente informada en el ejercicio de la compra de bienes y la contratación de servicios y precisamente la vulneración de este derecho es la razón fundamental de la mayoría de los conflictos. Este derecho está recogido en el artículo 51 de la Constitución, el Real Decreto Ley 1/2007 y en la Ley 6/2003 del Estatuto de las personas consumidoras de Euskadi.

### CAPÍTULO III

#### DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

**Artículo 51.** *Los poderes públicos promoverán la **información** y la educación de las personas consumidoras y usuarias, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.*

**La Constitución de 1978**

### CAPÍTULO II

#### DONDE SE REGULAN LOS DERECHOS BÁSICOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

**Artículo 8.** *Son derechos básicos de los consumidores y usuarios: La **información** correcta sobre los diferentes bienes o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.*

**Real Decreto Legislativo 1/2007**

### CAPÍTULO IV

#### DERECHO A LA INFORMACIÓN

**Artículo 21.** *Las oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias podrán asumir las siguientes funciones: **Informar**, ayudar y orientar a las personas consumidoras y usuarias para el adecuado ejercicio de sus derechos, así como mediar en las reclamaciones de consumo dentro de su ámbito territorial de actuación.*

*Realizar campañas informativas tendentes a conseguir un mejor conocimiento por parte de las personas consumidoras y usuarias en relación con sus derechos y obligaciones, así como desarrollar programas dirigidos a mejorar el nivel de educación específica y formación de las mismas.*

**Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias**

Para que el ejercicio del derecho a la información sea efectivo las empresas, comercios y prestadores/as de servicios tienen la obligación de ofrecer una información clara y veraz a las personas consumidoras y los poderes públicos tienen la obligación de poner los medios suficientes para que se pueda ejercitar el mencionado derecho.

En nuestro territorio entendemos como poderes públicos obligados a proteger el ejercicio de este derecho a Kontsumobide, el Instituto Vasco de Consumo, con sus tres delegaciones territoriales, y a las Oficinas Municipales de Información a la Persona Consumidora.

Entre oficinas municipales y mancomunadas en la Comunidad Autónoma de Euskadi existen 39 OMICs repartidas por los tres territorios. La obligación de las OMICs de mantener a las personas consumidoras del municipio informadas está específicamente regulada en el Estatuto de las Personas Consumidoras y usuarias de Euskadi.

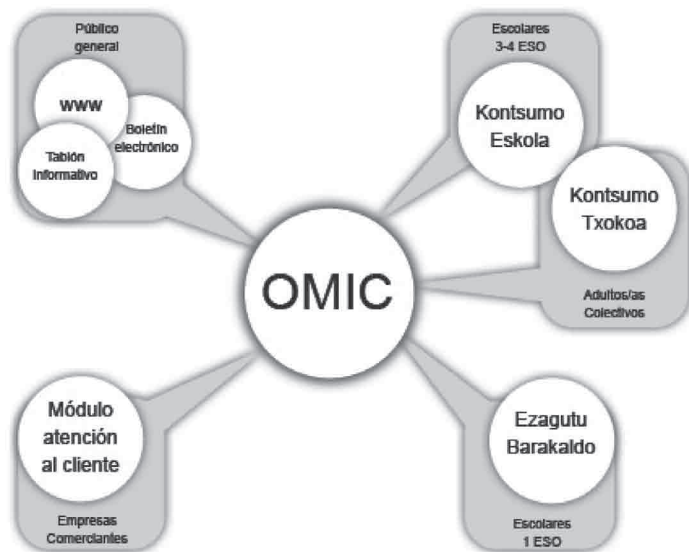
En el cumplimiento de este mandato la OMIC de Barakaldo se basa en tres pilares: la información, la formación y el asesoramiento.

<p>CAPÍTULO IV DERECHO A LA INFORMACIÓN</p> <p><b>Artículo 21.</b> Las oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias podrán asumir las siguientes funciones:</p>	
<p><b>Informar, ayudar y orientar</b> a las personas consumidoras y usuarias para el adecuado ejercicio de sus derechos,</p>	<p><b>INFORMAR</b></p>
<p>así como <b>mediar en las reclamaciones</b> de consumo dentro de su ámbito territorial de actuación.</p>	<p><b>ASESORAR</b></p>
<p>Realizar campañas informativas tendentes a conseguir un mejor conocimiento por parte de las personas consumidoras y usuarias en relación con sus derechos y obligaciones, así como desarrollar programas dirigidos a mejorar el nivel de educación específica y formación de las mismas.</p>	<p><b>FORMAR</b></p>
<p><b>Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias</b></p>	

## La persona consumidora bien informada es una persona consumidora preparada

La vulneración del derecho a la información es la mayor fuente de conflictos por lo que la prevención se convierte en uno de las principales herramientas para proteger los derechos de la persona consumidora.

Esta prevención se basa en que la ciudadanía tenga acceso a la información necesaria para ejercer el acto de consumo con libertad, con pleno conocimiento, y con capacidad para exigir la información que necesita. El objetivo es conseguir que haya menos reclamaciones y más consultas, más información, menos conflicto, en definitiva mas consumo responsable.



## Información al público

Para atender a la necesidad de hacer llegar las noticias sobre consumo, alertas de productos, novedades legislativas, sentencias y la agenda de formación de la OMIC al público en general, comenzamos editando el boletín trimestral Kontsumobidean, que se enviaba a domicilio por suscripción, hoy se ha convertido

en un **boletín electrónico**. Esta newsletter, también trimestral, llega a 400 personas con entre 2 y 3 informaciones seleccionadas.

Mantenemos nuestro **espacio web** actualizado mensualmente y utilizamos un espacio del escaparate de la oficina para exponer **carteles informativos**, que se renueva también mensualmente.

## Atención al cliente

La OMIC participa en la formación a empresas de nueva creación impartiendo un módulo específico de atención al cliente, hojas de reclamaciones y derechos de la persona consumidora. Entre comercios, autónomos/as y empresas cerca de 60 personas al año reciben esta formación.

## Formación para todas y todos

Kontsumobide, el Instituto Vasco de Consumo, ofrece actividades formativas para escolares de infantil y primaria y, desde las Kontsumo Gelak de cada una de las capitales, ofrece talleres a escolares de secundaria y bachillerato, adultos y asociaciones.

Para informar y formar a los y las adolescentes de Barakaldo **Kontsumo Eskola** comenzó en el año 2003 como proyecto piloto y en el año 2011 llegó hasta 310 escolares, 18 aulas de 3º y 4º de ESO en 5 centros educativos.

La OMIC ofrece un calendario a la carta a los centros y los talleres que se proponen pueden variar teniendo en cuenta que se trata de adolescentes de 14 a 16 años ante sus primeros actos de consumo importantes.

Siempre se ofrecen talleres sobre: derechos y deberes de la persona consumidora; telefonía e internet; seguridad de productos como tatuajes, cosméticos o piercings; análisis sobre publicidad; economía doméstica, donde se analizan todos los gastos de una familia, hipoteca, luz, agua, gas, comida, transporte; y una visita a la Kontsumo Gela de Bilbao con taller a elegir.

Los centros interesados pueden elegir cualquiera de las propuestas o adaptarlas a sus necesidades.

Los talleres se imparten en horario lectivo, con la colaboración del profesorado en grupos de 8 a 10 personas en dos sesiones de hora y media como mínimo. La colaboración del profesorado es muy interesante porque permite trabajar con el alumnado materiales relacionados con el taller antes y después de las sesiones.

**Kontsumo txokoa** está dirigido a las personas consumidoras adultas de Barakaldo y colabora con los grupos sociales del municipio.

Cada año participan cerca de 360 personas a lo largo de 22 tertulias celebradas en los Centros Regionales, Casas de Cultura, centros de promoción de la mujer, la asociación de mayores Bizitza Lasaia, en la E.P.A. y en los apartamentos tutelados El Carmen.

Esta colaboración con organizaciones culturales y sociales que participan activamente en la dinamización del municipio convierte a las personas participantes en las tertulias en agentes multiplicadores para difundir el conocimiento en temas como: la resolución de conflictos de consumo; peligros de la automedicación y los productos "milagro"; la influencia de la publicidad en los hábitos de consumo; etiquetado de productos; servicios de telefonía; comunidades de vecinos; contratación y facturas de agua, electricidad y gas; análisis de las pólizas de seguros: en especial las del hogar, viajes combinados; la reclamación de fraudes y resolución de conflictos; problemas del sobreendeudamiento: hipotecas y créditos; reformas y mantenimiento del hogar.

El ayuntamiento de Barakaldo ha puesto en marcha el proyecto **Ezagutu Barakaldo** con el objetivo de dar a conocer el municipio a alumnos y alumnas de 1º de ESO. La OMIC colabora en el proyecto acogiendo visitas semanales a grupos de 30 estudiantes. En una hora de visita estas niñas y niños de 12 años tienen la posibilidad de conocer el servicio de consumo y saben que pueden acudir a la oficina en busca de asesoramiento.

En el marco del proyecto europeo **Agenda local 21** enfocado en la sostenibilidad el objetivo del año 2012 se ha centrado en el consumo responsable. En Barakaldo, el Ayuntamiento y los centros escolares se han coordinado para realizar talleres prácticos sobre consumo en los centros con escolares de 3º y 4º de ESO con la colaboración de la OMIC.

## Resolución de conflictos

Para hacer efectiva la protección de los derechos de la persona consumidora la OMIC ofrece servicios de asesoramiento, tramitación y traslado de quejas, mediación y arbitraje.

### CAPÍTULO III

#### DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA

**Artículo 51.** *Los poderes públicos garantizarán la **defensa** de las personas consumidoras y usuarias, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de las mismas.*

**La Constitución de 1978**

### CAPÍTULO II

#### DONDE SE REGULAN LOS DERECHOS BÁSICOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS

**Artículo 8.** *Son derechos básicos de las personas consumidoras y usuarias:*

- La **protección** de sus legítimos intereses económicos y sociales; en particular frente a las prácticas comerciales desleales y la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos.
- La **indemnización** de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos.
- La protección de sus derechos mediante **procedimientos eficaces**, en especial ante situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión.

**Real Decreto Legislativo 1/2007**

### CAPÍTULO IV

#### DERECHO A LA INFORMACIÓN

**Artículo 21.** *Las oficinas de información a las personas consumidoras y usuarias podrán asumir las siguientes funciones:*

- Recibir, registrar y acusar recibo de las **denuncias** de las personas consumidoras y usuarias, remitirlas a las entidades u órganos correspondientes y hacer un seguimiento de las mismas para informar debidamente a las personas interesadas.
- Elevar, a instancia de las partes interesadas, solicitud de dictamen al órgano correspondiente, acompañando a la citada solicitud información completa y detallada de la cuestión.
- Facilitar a las personas consumidoras y usuarias los datos referentes al registro y autorización de los productos o servicios puestos a su disposición en el mercado y los de aquellos que se encuentren suspendidos, retirados o prohibidos por su peligrosidad, así como informar sobre la regulación de los precios y condiciones de los productos o servicios de uso o de consumo común, ordinario y generalizado.

**Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias**



### CAPÍTULO III

#### DERECHO A LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y A LA REPARACIÓN DE DAÑOS

##### **Artículo 10. Reparación de daños**

Las personas consumidoras y usuarias tienen derecho a una eficaz protección jurídica encaminada a la reparación e indemnización por los daños y perjuicios que puedan sufrir como consecuencia de la adquisición, uso o disfrute de los bienes y servicios que se pongan a su disposición en el mercado.

##### **Artículo 11. Hoja de reclamaciones**

1. Con objeto de facilitar las reclamaciones a las personas consumidoras y usuarias, todos los comercios, servicios y actividades profesionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi deberán tener hojas de reclamaciones a su disposición.
2. La utilización de las hojas reclamaciones es compatible con la formulación de reclamaciones por cualquier otro medio admitido en derecho, incluidos los medios telemáticos.
3. Reglamentariamente se establecerán las características del modelo de hoja de reclamaciones, la forma en que se deberá informar de su existencia y el procedimiento de tramitación de dichas reclamaciones.
4. Todas las reclamaciones que se presenten por escrito deberán ser contestadas por la Administración competente mediante escrito razonado a los interesados.

**Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias**



## Mediación

La Union Europea trata de impulsar desde hace años la búsqueda de métodos alternativos a la vía judicial para la resolución de conflictos de diversa índole, mediaciones familiares, mediación en comunidades de vecinos y mediación de consumo.

### *CAPÍTULO III*

#### *DERECHO A LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y A LA REPARACIÓN DE DAÑOS*

##### **Artículo 12. Mediación**

*1. Las Administraciones públicas de Euskadi propiciarán, en colaboración con las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, la disponibilidad para las personas consumidoras y usuarias, así como para los profesionales y empresarios o empresarias, de sistemas operativos de resolución voluntaria de conflictos y reclamaciones en materia de consumo.*

*2. Reglamentariamente se regulará el procedimiento administrativo de tramitación de las denuncias y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias presentadas ante las Administraciones públicas con competencias en materia de consumo contra empresas y profesionales, sin perjuicio de las actuaciones de inspección y sanción que correspondan. El procedimiento será voluntario para las partes, y se garantizará la atención de todas aquellas reclamaciones recibidas en cualquier soporte duradero que permita la identificación de la persona o personas reclamantes.*

**Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias**

El objetivo es crear mecanismos para que la vía judicial sea el último recurso puesto que es caro y lento. En este contexto el objetivo del trabajo de mediación de la OMIC es buscar una solución satisfactoria para las dos partes. En el Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de Euskadi se contempla la mediación pero el método de resolución no está regulado y eso permite a las técnicas y técnicos de consumo utilizar todos los medios a su alcance para buscar la mejor solución para las partes enfrentadas. Reuniones con cada parte o con las dos partes, fax, correo electrónico, cartas, conversaciones telefónicas y todo lo que sirva para encontrar una solución.

El éxito de estos trámites dependen en una gran parte de la formación de los técnicos y técnicas y sobre todo tener una buena red de que permita una interlocución de calidad con la parte empresarial, con los responsables del departamento de reclamaciones.

## Asesoramiento para todos y todas

La parte empresarial es parte del conflicto y también debe ser parte de la solución. Fruto de esta reflexión la OMIC organizó unas jornadas con empresas y comercios

y desde entonces ofrece asesoramiento a las empresas y comercios en materia de atención al cliente, reclamaciones, servicio posventa, garantías, etc. De este modo además de ayudar a las empresas a la hora de encontrar soluciones a los conflictos se hace un importante trabajo de prevención y se establecen canales de comunicación de calidad entre la OMIC y las empresas para acciones futuras.

## Traslados y quejas

Cuando los conflictos de consumo que llegan a la OMIC por sus características no necesitan de mediación: quejas por trato, establecimientos de otra comunidad autónoma, derecho de admisión, competencia de otra administración o departamento del gobierno, la OMIC da de alta la queja en la base de datos de consumo del Gobierno Vasco y, en algunos casos, se tramita para que quede constancia y en otros caso la traslada al organismo competente.

## El arbitraje de consumo

El Sistema Arbitral de Consumo es un sistema de resolución de los conflictos extrajudicial, rápido, voluntario, sencillo, imparcial, gratuito, eficaz, vinculante y ejecutivo.

### CAPÍTULO III

#### DERECHO A LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y A LA REPARACIÓN DE DAÑOS

##### **Artículo 13. Arbitraje**

- 1. Las Administraciones públicas de Euskadi fomentarán, en el ámbito de sus competencias, el desarrollo del **sistema arbitral de consumo**.*
- 2. Las Administraciones públicas de Euskadi promoverán la **adhesión** al sistema arbitral de consumo de las asociaciones de personas consumidoras y usuarias de las empresarias y empresarios y profesionales y sus respectivas organizaciones, pudiendo suscribirse **convenios de colaboración** para el fomento del sistema. Igualmente se promoverá la adhesión de las empresas públicas.*
- 3. El Gobierno Vasco impulsará la firma de convenios para el establecimiento de colegios arbitrales, dependientes de la **Junta Arbitral de Consumo de Euskadi**, en aquellos municipios o mancomunidades que, debido a su población o número de solicitudes de arbitraje, así lo soliciten.*

**Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias**

**Extrajudicial:** Se trata de una vía alternativa de resolución de conflictos, que se resuelven mediante una decisión arbitral (laudo), sin necesidad de acudir a la vía judicial.

**Sencillo:** El procedimiento arbitral no tiene trámites complejos.

**Rápido:** Una vez formalizado el convenio arbitral, se debe dictar el correspondiente laudo en un plazo máximo de 6 meses.

**Voluntario:** Las partes en conflicto (persona consumidora y empresa) son libres de someterse o no al sistema arbitral. El arbitraje solo tendrá lugar cuando ambas partes expresen su voluntad en ese sentido, formalizando el correspondiente convenio arbitral.

**Gratuito:** Ni la persona consumidora ni la empresa tienen que pagar nada por el servicio de arbitraje. Igualmente, las empresas tampoco tienen que pagar una cuota por estar adheridas al Sistema Arbitral de Consumo. Solo cuando la persona consumidora o la empresa soliciten la práctica de un peritaje deberá pagarse su coste por quien lo pida, si así lo estima el Colegio Arbitral correspondiente.

**Vinculante y ejecutivo:** Formalizado el convenio arbitral, las partes están obligadas a cumplir el laudo que se dicte. En este sentido, la decisión arbitral produce los mismos efectos de 'cosa juzgada' que una sentencia judicial. Una vez que la reclamación ha sido admitida por la Junta Arbitral de Consumo, y aceptada expresamente por la parte reclamada, si no está adherida al sistema, o asumida, si está adherida al sistema, se dará audiencia a las partes ante el Colegio Arbitral.

**Imparcial:** Porque cada Colegio Arbitral está formado por tres personas: dos árbitros/as que representan a las personas consumidoras y al sector empresarial, y un/a presidente/a, nombrado/a por la Administración Pública de la que dependa la Junta Arbitral.

**Eficaz:** Porque tras un proceso sencillo se resuelven los conflictos entre las partes mediante un laudo o resolución sin necesidad de tener que recurrir a la vía judicial ordinaria.

Acudir al Arbitraje de Consumo para las **personas consumidoras** implica elegir un sistema fácil para resolver sus conflictos. Saber que sus intereses estarán

defendidos y que su caso será juzgado en equidad o en derecho, si así lo estiman ambas partes.

El sistema de arbitraje también es positivo para las **empresas adheridas** puesto que ofrecen un plus de garantía en sus productos y servicios, refuerzan la confianza y ganan prestigio además de evitarse pleitos largos y costosos.

## **El arbitraje de transporte**

Los conflictos de consumo relacionados con el transporte terrestre tienen su propio sistema de arbitraje dependiente del Ministerio de Fomento. Transportes por carretera, ferrocarril y cable; urbanos, autobús, taxi, tranvía, funicular, etc.; interurbanos, autocar, taxi, ferrocarril, etc.; mercancías; viajeros, regular, discrecional, turístico, alquiler de vehículos, etc.

En estos casos la OMIC prepara la solicitud de arbitraje y la envía al ministerio.

## **Casos prácticos**

### **Falta de información en la contratación de servicios telefónicos**

Tanto en la contratación telefónica como en la contratación que transcurre en tiendas de telefonía, algunas empresas informan sobre sus tarifas de manera deficiente y poco clara. Esta deficiencia se cubre con la información publicada en sus páginas Web.

### **Desprotección ante la venta telefónica y a domicilio**

Los contratos telefónicos, en el caso de los servicios de telefonía e Internet, y los contratos celebrados fuera de establecimiento comercial, en los casos de contratos de suministro de energía (electricidad y gas), generan multitud de reclamaciones y la razón de la mayoría de ellas es la contratación no deseada.

### **Venta agresiva puerta a puerta**

La liberalización del sector de la energía ha supuesto la entrada de empresas comercializadoras en el mercado del gas y la electricidad. La captación de clientela, en algunos casos, se está realizando de una manera poco ortodoxa.

### **Formalización del contrato telefónico**

La empresa únicamente graba parte de la conversación, la parte "estrictamente"

contractual, y toda la conversación anterior y posterior no se graba y no forma parte del contrato.

### **Los contratos de permanencia en el sector de la telefonía**

Al principio la información no fue clara y las personas usuarias pensaban que la permanencia estaba únicamente relacionada con el terminal, así, cuando el terminal fallaba o desaparecía (por ejemplo: robo), se creían libres de la relación contractual y cambiaban de compañía de telefonía.

### **Los nuevos servicios de tarificación adicional en el sector de la telefonía**

Servicios de mensajes SMS de pago y tarifas de tráfico de datos en teléfonos inteligentes.

### **Servicios de atención telefónica**

Numerosas y largas esperas al teléfono para consultas y reclamaciones, poca capacidad de decisión de las personas que atienden las llamadas.

### **Consecuencias de la liberalización de la energía**

Mucho tiempo sin lectura de contadores de gas y electricidad.

### **Transporte**

Grandes retrasos, cancelaciones, equipaje, overbooking, etc.



# CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE CONSUMO

**AURELIO CAMPO IGLESIAS**  
*Director de la Asesoría Jurídica y  
Gabinete Técnico de Euskaltel*





## **1. La visión de la empresa como complementaria de la ofrecida por las administraciones y organizaciones encargadas de la defensa de los derechos de consumidores y usuarios**

La participación de Euskaltel en esta mesa redonda pretende dar una visión complementaria a la dada por las Administraciones y Organizaciones encargadas de la defensa de los consumidores y usuarios.

Resulta claro que las empresas no somos ONGs, ni fundaciones sin ánimo de lucro, nuestra actividad está dirigida a obtener una rentabilidad económica sin la cual ninguna empresa es capaz de perdurar en el tiempo.

No obstante, si una empresa se mueve por criterios económicos cortoplacistas, resulta claro que tampoco durará demasiado en el mercado. Las empresas debemos aportar valor a la sociedad con nuestros productos, prestar servicios que respondan a las necesidades de nuestros clientes y orientar nuestra actividad a la satisfacción del cliente, como base de nuestro negocio.

Estas declaraciones las realizo en nombre de Euskaltel, pero me atrevo a hacerlas extensivas al 90% de las empresas que operan en el mercado.

En el caso de una empresa como Euskaltel, cuya actividad principal se centra en Euskadi, y la proximidad con el cliente es uno de los objetivos principales, las buenas prácticas en materia de consumo deben inspirar claramente en toda nuestra actividad ya que nos acercan al cliente.

Estas buenas prácticas en materia de consumo deben inspirar todo el proceso que se sigue desde que se diseña un producto hasta que se comercializa. Un producto bien definido y diseñado, acompañado de un contrato que además de respetar la legalidad sea fácilmente comprensible, seguido de una publicidad clara y veraz, sin duda van a influir en el número de reclamaciones que a posteriori van a generar dichos productos.

En cualquier caso, las reclamaciones son también una nueva oportunidad para revisar si todo el proceso ha sido correcto y de, en su caso, reorientarlo respetando siempre la normativa en materia de consumo.

En definitiva, antes de ser necesaria la intervención de las administraciones competentes en materia de consumo para controlar la actividad de las empresas,

las empresas debemos someternos a nuestro propio autocontrol que revise toda nuestra actividad desde la perspectiva de los derechos del usuario del servicio. Dicho autocontrol es, sin duda, la mejor práctica en materia de consumo podemos llevar a cabo las empresas, y nos va a servir para orientar nuestra actividad al cliente, que es de quien vivimos las empresas. Una empresa que no se oriente al cliente podrá tener un éxito económico fugaz pero no perdurará en el mercado.

Adicionalmente resulta claro y lógico que toda empresa tiene entre sus prioridades cumplir con la legalidad, y que no hacerlo no es una opción teniendo en cuenta los mecanismos de control y sanción existentes.

En cualquier caso, debemos significar que la legislación de consumo no es la única que resulta de aplicación a los operadores de telecomunicaciones. Los operadores estamos sometidos al control del propio mercado en el que actuamos. El funcionamiento del mercado de las telecomunicaciones en el Estado está sujeto a una normativa que trata de asegurar la prestación de los servicios en régimen de competencia. Una intervención del operador que en aras de la defensa de sus clientes en ningún caso permite restringir la interoperabilidad e interconexión de las redes ya que afecta a la competencia.

Es necesario resaltar que las telecomunicaciones es un mercado con una competencia feroz entre los operadores. En los mercados muy competitivos normalmente el cliente siempre sale beneficiado ya que puede elegir entre múltiples ofertas la que más se ajuste a sus necesidades. En ese entorno competitivo, con muchas ofertas atractivas, si un operador “engaña” a sus clientes tiene muy pocas posibilidades de mantenerse en el mercado.

Los datos de portabilidad en telefonía móvil nos dan una fotografía clara de lo competitivo de este mercado y de lo complicado que resulta mantener los clientes:

## PERDIDOS

	Movistar	Vodafone	Orange	Yoigo	OMV	Total Año	Líneas totales Móvil	% Portadas
2007	1.435.808	1.198.421	1.334.269	15.548	29.780	4.013.826	48.422.470	8,29%
2008	1.424.091	1.247.800	1.061.965	80.646	90.278	3.904.780	49.623.339	7,87%
2009	1.667.507	1.476.277	1.069.306	130.046	159.507	4.502.643	51.083.880	8,81%

	Movistar	Vodafone	Orange	Yoigo	OMV	Total Año	Líneas totales Móvil	% Portadas
2010	1.747.340	1.633.184	1.002.006	212.175	233.014	4.827.719	51.601.028	9,36%
2011	2.152.921	1.678.436	1.101.097	366.274	287.779	5.586.507	53.066.828	10,53%

## GANADOS

	Movistar	Vodafone	Orange	Yoigo	OMV	Total Año
2007	1.397.078	1.255.883	993.519	134.233	233.113	4.013.826
2008	1.361.092	1.226.279	974.578	190.577	152.254	3.904.780
2009	1.513.311	1.171.162	1.104.024	438.397	275.749	4.502.643
2010	1.526.428	1.059.795	1.240.654	684.758	316.084	4.827.719
2011	1.426.220	1.516.096	1.431.846	762.150	450.195	5.586.507

## NETOS

	Movistar	Vodafone	Orange	Yoigo	OMV	Total Año
2007	-38.730	57.462	-340.750	118.685	201.470	0
2008	-62.999	-21.521	-87.387	109.931	61.976	0
2009	-154.196	-305.115	34.718	308.351	116.242	0
2010	-220.912	-573.389	238.648	472.583	83.070	0
2011	-726.701	-162.340	330.749	395.876	162.416	0

## 2. Las telecomunicaciones como servicio de interés general

Los servicios de telecomunicaciones prestados por Euskaltel pertenecen a la categoría de servicios de interés general. Esta categoría supone una distinción importante respecto a otros servicios, e implica derechos y obligaciones para el prestador de servicios de telecomunicaciones.

En este sentido el artículo 2 de la Ley General de Telecomunicaciones establece:

**“Artículo 2.** Las telecomunicaciones como servicios de interés general.

1. Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia.”

Inicialmente, antes de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, los servicios de telecomunicaciones tenían la consideración de servicios públicos. De dicha calificación se derivan distintas consecuencias jurídicas entre las que se encuentra la de permitir una eventual exclusión de la participación de los sujetos privados. Es decir la calificación de servicio público permite la prestación en régimen de monopolio, como fue el caso de Telefónica antes de la liberalización de las telecomunicaciones.

En aquellos casos en los que la prestación del servicio público no se ha determinado el régimen de monopolio, lo habitual ha sido dar entrada a la iniciativa privada mediante el empleo de modos de gestión indirecta como la concesión de servicio público. Tradicionalmente la forma concesional ha sido la habitual en los casos en que la falta de liquidez del Estado impedía la realización de la obra pública siendo necesaria la entrada del capital privado. De esta forma, mediante autorizaciones específicas, se permite a la empresa privada explotar durante algún tiempo de forma que pueda amortizar su inversión y obtener un beneficio industrial. Una vez finalizada la concesión la obra revierte al Estado. Este sería el supuesto típico de las autopistas de peaje gestionadas por empresas concesionarias.

En el derecho español, las telecomunicaciones tradicionalmente han tenido la consideración de servicio público. No obstante la entrada de España en la Comunidad Económica Europea obligó la readaptación de algunas de las características vinculadas al servicio público para adecuarlas a un entorno competitivo.

Como consecuencia de dichas adaptaciones la consideración jurídica de las telecomunicaciones evoluciona, pasando de servicios públicos a servicios de interés general.

La nueva categoría de servicios de interés general permite su prestación régimen de libre competencia, aunque supeditado a la obtención de autorizaciones administrativas. En este sentido la Ley 11/1998 General de telecomunicaciones regula la obtención de dichas autorizaciones mediante la creación de títulos habilitantes para la prestación de los distintos servicios de telecomunicaciones.

En dichas autorizaciones administrativas, los operadores además de acreditar su capacidad tienen que asumir las cargas que resultan inherentes al servicio

público, como la portabilidad, las llamadas gratuitas a números de emergencia, la intervención de las llamadas por las autoridades judiciales, el coste del servicio universal, etc. En general todas aquellas mediante las cuales se evita que una gestión privada del servicio implique la discriminación de distintos ciudadanos que con criterios puramente económicos no resulten rentables a un operador privado.

En definitiva se pretende que la liberalización de las telecomunicaciones no implique una sociedad a dos velocidades que separe a los ciudadanos entre los que tienen el máximo acceso a los medios de comunicación frente a quienes no pueden beneficiarse de ellos.

Tras la aprobación de la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones, inspirado por el principio de intervención mínima, se pasa del régimen de autorizaciones administrativas a un régimen en el que la simple solicitud e inscripción en el registro de operadores de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ya permite la prestación de los servicios, asumiendo los operadores en todo caso las obligaciones de servicio público que resultan inherentes al mismo.

En conclusión, la consideración de las telecomunicaciones como servicio de interés general supone en la práctica pocas ventajas (la ocupación del dominio público y poco más) y conlleva asumir múltiples obligaciones; como el pago del Servicio Universal, asegurar la interoperabilidad, portabilidad, el acceso gratuito a servicios de emergencia, la interceptación de llamadas, así como múltiples obligaciones especiales de desglose en factura.

### **3. El sector de las telecomunicaciones es uno de los que generan mayor número de reclamaciones de consumo**

No cabe duda que el sector de las telecomunicaciones es uno de los sectores de actividad económica que genera un mayor número de reclamaciones por parte de los consumidores. Los datos así lo demuestran, ocupamos el primer lugar desde hace algunos años, sin embargo es preciso poner en relación dicho dato con el número de clientes con que contamos los operadores.

De acuerdo con los últimos datos oficiales facilitados por la Comisión del mercado de las Telecomunicaciones, en el último trimestre de 2011 había en

el Estado 19.667.283 líneas de telefonía fija, 53.066.828 líneas de telefonía móvil, 10.456.761 accesos de Banda Ancha de Internet y 4.296.434 abonados de Televisión de Pago.

Dichos números superan con creces incluso los de otros servicios de uso masivo como el eléctrico, el gas y el suministro de agua. En estos sectores lo común es que cada hogar cuente con un solo contrato de suministro, sin embargo en el ámbito de las telecomunicaciones lo habitual es que se tenga un contrato por hogar para cada acceso mediante tecnología fija y después cada habitante del domicilio cuenta al menos con una línea de telefonía móvil, sea de contrato o prepago.

De esta forma las posibilidades de tener que reclamar por alguna cuestión derivada del servicio de telecomunicaciones se multiplican de forma notable.

#### **4. Complejidad de los servicios de telecomunicaciones**

Los servicios de telecomunicaciones tienen una importante complejidad que se ve afectada por los siguientes factores:

- A. Componente tecnológico. La evolución de la tecnología de las telecomunicaciones es notablemente más rápida que los conocimientos del usuario medio. Los servicios permiten nuevos usos con los que en ocasiones no se está familiarizado e incluso cuando se explican de forma clara y detallada generan problemas a la hora de configurarse y usarse.
- B. Servicios complejos. Multitud de tarifas, bonos, descuentos etc.: Lo reconocemos las tarifas en telecomunicaciones son complicadas. Derivado de la necesidad de diferenciarse de la competencia los productos tratan de llenar las nuevas necesidades de los clientes. De esta forma el catálogo de productos crece y se complica generando tarifas complicadas. Al final todo acaba en una factura en que en ocasiones el cliente no entiende, y por ese motivo reclama. En la mayoría de las ocasiones la factura es correcta sin embargo la percepción del cliente es diferente y por eso reclama.
- C. El servicio, en ocasiones, lleva asociado el uso de un aparato electrónico. Además de prestar servicios los operadores facilitamos aparatos electrónicos que se asocian al servicio. En ocasiones la reclamación

no versa estrictamente sobre el servicio sino sobre los terminales, módems, decodificadores etc., de esta forma las posibilidades de tener una reclamación también se multiplican.

- D. Implicación de diversos operadores en un mismo servicio. En el caso de los servicios de tarificación adicional, en cumplimiento de la legislación vigente, el operador de acceso factura por servicios que son prestados por otro operador, el operador prestador de servicios de tarificación adicional. El coste de estos servicios unido a la deficiente información con que frecuentemente se publicitan generan múltiples reclamaciones que recaen sobre el operador de acceso a pesar de no ser responsable del servicio de tarificación adicional.

## **5. Legislación especialmente garantista para los derechos del usuario. Normativa más relevante**

Como consecuencia de la “conflictividad” del sector el legislador se ha preocupado especialmente de garantizar los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

De esta forma, el legislador se ha preocupado por desarrollar una legislación sectorial especialmente garantista para los derechos del usuario. Es este sentido la normativa más relevante es:

- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Modificada recientemente por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.
- Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. Llamado coloquialmente “Reglamento del servicio universal”. Modificado por el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo (BOE 24-05-2011) por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.
- 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.

Deroga el título VI del Reglamento del Servicio Universal y que queda sustituido por la Carta, asimismo sustituye otras normas, generando un auténtico compendio de derechos del usuario de los servicios de telecomunicaciones. Se trataría de la norma de referencia.

- Esta normativa se ve complementada por numerosas Órdenes Ministeriales y Resoluciones de la Comisión del Mercado de las comunicaciones que detallan la aplicación de distintos aspectos normativos.

Adicionalmente, a las empresas de telecomunicaciones les resulta de aplicación toda la normativa general aplicable a cualquier empresa, en especial:

1. El texto refundido de la ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias.
2. Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
3. Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

## **6. Peculiaridades del sector de telecomunicaciones en materia de consumo**

Fruto de una legislación específica que reconoce un gran número de derechos a los usuarios del servicio, el sector de las telecomunicaciones tiene una serie de peculiaridades en materia de consumo:

### A. Contenido mínimo de los contratos regulado

Como mínimo los contratos tienen que incluir los siguientes aspectos:

- a) El nombre o razón social del operador y el domicilio de su sede o establecimiento principal.
- b) El teléfono de atención al cliente y, en su caso, otras vías de acceso a dicho servicio.
- c) Las características del servicio de comunicaciones electrónicas ofrecido, la descripción de cada una de las prestaciones incluidas en el contrato, con la indicación de qué conceptos se incluyen respectivamente en la cuota de abono y, en su caso, en otras cuotas.
- d) Los niveles individuales de calidad de servicio establecidos, así como las indemnizaciones asociadas al incumplimiento de los compromisos



de calidad y si estas se ofrecen de forma automática por el operador o previa petición del usuario final. Entre dichos parámetros figurará el relativo al tiempo de suministro de la conexión inicial.

- e) Precios y otras condiciones económicas de los servicios. Se incluirán en el contrato los precios generales relativos al uso del servicio, desglosando, en su caso, los distintos conceptos que los integren y los servicios incluidos en los mismos. Asimismo, se especificarán las modalidades de obtención de información actualizada sobre todas las tarifas aplicables y las cuotas de mantenimiento.
- f) Período contractual, indicando, en su caso, la existencia de plazos mínimos de contratación y de renovación, así como, en su caso, las consecuencias de su posible incumplimiento.
- g) El detalle, en su caso, de los vínculos existentes entre el contrato de servicio de comunicaciones electrónicas y otros contratos, como los relativos a la adquisición de aparatos terminales.
- h) Política de compensaciones y reembolsos, con indicación de los mecanismos de indemnización o reembolso ofrecidos, así como el método de determinación de su importe.
- i) Características del servicio de mantenimiento incluido y otras opciones.
- j) Procedimientos de resolución de litigios.
- k) Causas y formas de extinción y renovación del contrato de abono, entre las que deberá figurar expresamente, además de las causas generales de extinción de los contratos, la de la voluntad unilateral del abonado, comunicada al operador con una antelación mínima de dos días al que ha de surtir efectos, así como el procedimiento para ejercitar este derecho.
- l) Dirección postal y de correo electrónico del departamento o servicio especializado de atención al cliente, teléfonos propios del operador y, en su caso, página web, o cualquier otro medio adicional habilitado por el operador, a efectos de la presentación de quejas, reclamaciones, gestiones con incidencia contractual y peticiones por parte del abonado, especificando un procedimiento sencillo, gratuito y sin cargos adicionales, que permita la presentación de las mismas y su acreditación.
- m) Página de Internet en que figura la información que el operador debe publicar.

- n) Reconocimiento del derecho a la elección del medio de pago, de entre los comúnmente utilizados en el tráfico comercial.
- o) Información referida al tratamiento de los datos de carácter personal del cliente, en los términos exigidos por la legislación vigente en esta materia.
- p) Información al cliente en materia de protección de los datos personales.
- q) Información sobre si se facilita o no el acceso a los servicios de emergencia si permite la localización del usuario.

B. Obligaciones en materia de calidad, controles de velocidad, sistemas de facturación. Compensación al cliente en caso de incumplimiento de las obligaciones de calidad

Existe normativa específica para telecomunicaciones en materia de calidad del servicio y los sistemas de facturación. El cumplimiento de esta normativa es verificado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Asimismo resulta obligatorio establecer la indemnización que corresponde en caso de incumplimiento de los tiempos comprometidos para la restitución del servicio en caso de avería.

C. Mecanismos de compensación mínima al cliente en caso de interrupción del servicio

A diferencia de otros servicios y suministros la normativa establece mecanismos de compensación mínima para el supuesto de interrupción del servicio por avería. Esta indemnización además de ser compatible con la indemnización de calidad del punto anterior, no excluye la petición de otra indemnización por daños y perjuicios en la jurisdicción civil.

D. Obligaciones de información exhaustiva en la página web (condiciones generales, histórico de tarifas, facturación del cliente)

Los operadores de telecomunicaciones estamos obligados a mantener una página web corporativa con información muy exhaustiva. De esta forma en la página web debe constar:

- a) Condiciones generales aplicables a todos los servicios que se presten.
- b) Histórico de tarifas.

- c) Consulta de sus datos de cliente, que incluirán información sobre su historial de facturación de, al menos, los últimos tres años.
- d) Información de seguridad en el uso de Internet.

E. Contenido de la factura regulado, con derecho tanto a recibirla totalmente desglosada como a no recibirla desglosada. Información de derechos incluida en la factura de manera periódica

En relación a la factura las previsiones legales son múltiples y especialmente complejas, e implican costosos desarrollos de los sistemas de facturación de los operadores.

El cliente tiene derecho tanto a recibir facturas desglosadas como no desglosadas.

El desglose de las facturas llega a un nivel de detalle importante implicando la separación por tipo de servicio, el detalle de la parte que corresponde a comunicaciones electrónicas y la que no, apartados dedicados a los servicios de tarificación adicional con desglose de los distintos tramos de los que constan este tipo de servicios.

Adicionalmente, cada 6 meses es obligatorio incluir información en la factura sobre los derechos de los usuarios, información que, por otra parte, ya consta tanto en el contrato como en la página web.

En definitiva, para cumplir con la legalidad, la factura de los operadores de telecomunicaciones tiene que tener un volumen de información importante, que es muy superior a la de otros servicios y suministros equivalentes, y que puede llegar a complicar su comprensión.

F. Precios máximos del roaming regulados

Mediante la promulgación de sucesivos Reglamentos la Unión Europea ha regulado los precios máximos que pueden alcanzar las llamadas, sms y conexiones de datos realizados por móviles en roaming dentro del espacio económico europeo.

G. Mecanismos de resolución de conflictos específicos (SETSI)

Los usuarios de servicios de telecomunicaciones cuentan con un mecanismo específico para la resolución de los conflictos con los operadores de telecomunicaciones. Dicho procedimiento se sustancia por escrito, siendo posible la tramitación telemática de las reclamaciones y permite reclamar tanto a particulares como a empresas.

## **7. Y aun así parece que los consumidores no están adecuadamente protegidos**

A pesar de todos los esfuerzos señalados anteriormente para garantizar un ámbito de protección elevado para los usuarios de servicios de telecomunicaciones, sigue existiendo una percepción de que los usuarios de dichos servicios no se encuentran adecuadamente protegidos.

Ni la legislación específica ni, las medidas de control de las administraciones competentes han tenido el efecto de hacer disminuir de manera significativa la conflictividad del sector de las telecomunicaciones.

## **8. Necesidad de una normativa realista, eficaz y eficiente**

Desde nuestro punto de vista es necesario que la normativa tenga un desarrollo más pegado a la realidad. Normalmente la normativa se desarrolla una vez los problemas concretos han llegado a su máxima incidencia y ya hay demasiados perjudicados.

Lo más conveniente sería legislar de forma más contemporánea con los problemas o incluso realizar un mayor esfuerzo por anticiparse a los problemas. Para esta tarea consideramos sería importante otorgar una mayor participación en el desarrollo de la normativa a los distintos agentes del mercado; como las administraciones encargadas de los derechos de consumidores y usuarios y los operadores de telecomunicaciones.

## **9. Propuestas**

- A. Dar al contrato su importancia real, no solo una enumeración declarativa de derechos (inmanejable, poco útil).

En el marco actual, los contratos de servicios de telecomunicaciones se han convertido en documentos inmanejables para personas no expertas en la materia.

A la lógica extensión en la descripción de cada servicio que se presta se añade una larga enumeración de derechos del cliente. Los derechos del cliente no nacen de su inclusión en el contrato, sino de la ley sustantiva que los crea, con lo que su inclusión en el contrato no aporta

nada adicional. Cada cambio legislativo que se realiza normalmente suele implicar una nueva ampliación de la enumeración contenida en el contrato que lo convierte en algo cada vez más complejo e ilegible. Entendemos que los avances deberían venir de un mayor seguimiento y control del cumplimiento de los derechos del usuario y no de meras cuestiones formales poco efectivas.

B. El legislador debería tener una capacidad de reacción más inmediata ante los problemas.

C. Mejor coordinación entre las administraciones.

Especialmente respecto a casuísticas concretas de reclamaciones cuya resolución inmediata puede implicar a distintas administraciones (Ministerio de Industria Energía y Turismo, Comisión del Mercado de la Telecomunicaciones, Administraciones competentes en materia de consumo) sería necesaria una comunicación y coordinación para la solución de los problemas.

En muchas ocasiones los operadores vemos los problemas pero no podemos actuar de otro modo dado que estamos atados por la normativa que establece múltiples obligaciones.

D. Control de la publicidad.

Probablemente el control de la publicidad sea uno de los mecanismos más eficaces para proteger a los usuarios. La Administración debe velar por una publicidad veraz y leal con el consumidor.

Dentro de las limitaciones que plantea cada formato publicitario, consideramos que la publicidad debe informar de las ofertas del modo más completo posible y ser en todo caso leal con el cliente.

El control de la publicidad no solo beneficia a los consumidores, también es positivo para las empresas que operan en el mercado. Los actos de publicidad engañosa son también actos de competencia desleal que perjudican a la competencia. Por lo tanto las empresas también estamos interesados en su control.

E. Prácticas comerciales agresivas.

De la misma forma, resultan desleales con el mercado las campañas comerciales agresivas, como por ejemplo las de telemarketing masivo

en las que se asalta constantemente al cliente, normalmente en horas intempestivas, y sin tener en cuenta la voluntad del cliente de no recibir ese tipo de acoso. Entendemos que es preciso un mayor control por parte de la Administración de este tipo de prácticas.

- F. Mecanismos de respuesta ágil ante problemas concretos: circulares, webs de referencia.

## ITINERARIOS DE LA RECLAMACIÓN: CAMINANDO HACIA UN CONSUMO CONCIENCIADO

**ANA RODRÍGUEZ RUANO**

*Integrante de Farapi e investigadora  
de la beca del año 2011 del Ararteko  
sobre 'Aplicación de los derechos de las  
personas usuarias y consumidoras en la  
Comunidad Autónoma del País Vasco'*







El objetivo de este trabajo es contar la experiencia y principales resultados del proyecto de investigación “Aplicación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco-CAPV”; estudio impulsado por Ararteko-Defensoría del Pueblo Vasco, que se desarrolló entre mayo de 2011 y mayo de 2012.

Como hacía constar la convocatoria, la beca auspiciada por Ararteko tenía como objetivo impulsar el análisis de una determinada problemática en el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma Vasca, “dirigido a analizar a fondo la aplicación de algunos derechos de las personas usuarias y consumidoras, entendiendo que se trata de problemas que afectan a la mayor parte de la población, y que la vulneración de esos derechos incide de forma más intensa en determinados colectivos más desprotegidos”<sup>72</sup>.

Por ello, se ha realizado un trabajo analítico, con orientación divulgativa y de sensibilización, sobre la situación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en los sectores de tecnología, telecomunicaciones y transporte aéreo en la CAPV. Resultado de esa necesidad de atender más detenida y profundamente la problemática abordada, la metodología empleada ha sido la etnográfica. Esta metodología, propia de la antropología social, se centra en desgranar los discursos y prácticas sociales. Es esencialmente cualitativa y requiere que el equipo investigador establezca relaciones directas y cercanas con el grupo estudiado, mediante entrevistas que permitan una total libertad de expresión de las personas entrevistadas y la observación directa de los contextos a estudiar.

El objetivo principal del estudio ha sido analizar las formas y procedimientos de reclamación y defensa de las personas usuarias en esos tres sectores, y el papel que los diferentes agentes implicados desempeñan en el proceso de reclamación.

## 1. ¿QUÉ NOS MUEVE A CONSUMIR?

Una de las principales aportaciones de la Antropología del consumo es señalar que la “sociedad de consumo” influye y a veces delimita nuestro comportamiento,

---

<sup>72</sup> BOPV núm. 228, de 26 de noviembre.

pero que también nosotros y nosotras, como personas que consumimos dentro de ese espectro que se nos ofrece, tenemos capacidad de elegir un producto o servicio, y esa elección dependerá de factores como nuestros ingresos, el punto de provisión que nos resulte más conveniente, la información que tengamos sobre las opciones de adquisición, nuestro posicionamiento ideológico incluso, pero asimismo entran en juego elementos menos evidentes y nombrados (Narotzky, 2007). Y además de eso, esas decisiones tomadas como individuales, afectan a la estructura de este sistema socioeconómico, provoca cambios en él, y en ocasiones obliga a las empresas a realizar cambios en sus formas de actuar, y a los poderes públicos a poner énfasis en determinados aspectos que los protejan. La decisión en la práctica de decantarse por un producto o servicio, o de continuar siendo cliente de una empresa, está influenciada por factores que muchas veces son ignorados, como por ejemplo, los sentimientos que genera enfrentarse a un proceso de reclamación. Por tanto, las vías de comunicación establecidas por las empresas para comunicarse con los clientes, y la forma de solucionar problemas, serán factores que influyan en la decisión.

A partir de 2007 hasta la actualidad tenemos que hablar de un cierto cambio de tendencia. La recesión unida a la posterior coyuntura ya no solo de crisis, sino de desmantelamiento de servicios y garantías que se tenían por seguras, ha hecho que los valores se modifiquen, se formulen desde otras variables, en las que ese hiperconsumismo imperante ha tenido que vérselas con la disminución de oferta y de posibilidades de adquisición de bienes por parte del colectivo de consumidores. Situación que ha encontrado a la población desprevenida, con pocas herramientas para afrontar ese cambio, ya que esa retracción de las empresas ha supuesto en parte una pérdida de calidad en la oferta, entendida esta desde el propio producto o servicio, hasta todo lo relacionado a la atención al cliente postventa, como por ejemplo, las vías de ejercicio de derechos. Y esta situación no ha afectado solo al sector privado, sino también al público, puesto que los recortes de gasto público de los últimos años también han llegado a los departamentos de consumo de los diferentes niveles administrativos, y a las entidades privadas, cuya principal vía de financiación viene desde el sector público.

## **2. CONTEXTUALIZANDO**

Partiendo de esta base, nuestro punto de partida para plantearnos preguntas se situó en el hecho de que hay una preeminencia importante de consultas

sobre reclamaciones. En el global, se contabiliza un porcentaje de consultas del 81,18%, frente a un 18,82% de reclamaciones<sup>73</sup>. Para entender mejor este fenómeno, habría que afinar en la diferenciación entre realizar una reclamación por un producto defectuoso que por un servicio deficitario, siendo en el segundo caso bastante más complejo demostrar incumplimiento de acuerdos comerciales. Desde nuestro planteamiento, era importante atender a estas diferenciaciones, y a los diversos matices que implican en la posible tramitación de una reclamación.

Sin embargo, solo con estas explicaciones no justificaríamos ese abrupto descenso desde el primer paso de realizar una consulta, al segundo de presentar reclamación. Ahondar en los condicionantes para que ello se dé, se nos antojaba relevante para comprender el grado de asimilación de los derechos de los-as consumidores y consumidoras, así como para desvelar las formas que desde los diferentes agentes implicados se gestionan y tramitan estas consultas.

Este dato nos ofrecía una primera impresión de cómo se encuentra la satisfacción de las personas consumidoras, pareciendo que en principio se ve con lejanía la posibilidad de reclamar, o bien que ese alto nivel de consultas evita posteriores problemas que puedan traducirse en reclamaciones. En este punto planteamos nuestras primeras hipótesis.

## 2.1. Sector de transportes

Según Kontsumobide, si nos centramos en las reclamaciones de transportes en Euskadi, el número de consultas en este sector era de 7,7% para 2010. De ese porcentaje, más de la mitad de estas reclamaciones (un 53%) se refieren al transporte aéreo.

El nivel de satisfacción según el tipo de transporte es muy variable. Respecto a los servicios y problemas sufridos, el transporte aéreo ha venido ocupando un puesto destacado, ya que, si nos centramos en algunos datos de 2006 para

---

<sup>73</sup> Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito estatal: año 2009.

Euskadi, el 6,3% de las personas consumidoras entrevistadas habían tenido algún problema en el transporte aéreo durante el año anterior a la realización de la encuesta (INE, 2006). A nivel estatal, a la hora de tomar medidas para solucionar el problema, los datos indicaban que el 57,6% decía haber dado algún paso para solucionar el problema que ha tenido con el transporte aéreo, utilizando principalmente los servicios de atención al cliente para ello (93,2%), frente a la opción por acudir a otros recursos, que era mínima (solo el 4,6% había recurrido a OMICS, asociaciones de consumidores u organismos autonómicos de consumo).

## **2.2. Sector de tecnologías**

Este sector y el de telecomunicaciones están muy ligados, encontrándonos en muchos casos que los datos, los datos e informaciones tienen componentes de uno y otro ámbito. Volviendo a datos de 2009 (INC), el porcentaje de consultas y reclamaciones en Informática y reparaciones supuso un 1,16% (16.053 en números absolutos). Se trata de un número no muy elevado pero que, sin embargo, se ha visto multiplicado por 7,47 durante el lustro 2004-2009, periodo en que empieza a registrarse de modo diferenciado. Además, se debe tener en cuenta que en muchas ocasiones las consultas relativas a este sector se realizan directamente en las tiendas donde se adquirieron los productos, y que muchas veces son sustituidos o reparados directamente allí. Finalmente, el periodo de 2 años de garantía juega en favor de que merme el número de reclamaciones.

En 2006 los servicios SAT aparecían en el ranking de problemas sobre el que la gente suele tomar alguna clase de medidas (un 72,4% a nivel estatal) y donde el nivel de satisfacción e insatisfacción después de la resolución de la queja o reclamación, suele estar repartido por igual: un 41,6% dicen estar satisfechas, un 38,4% insatisfechas, y un 12,3% seguía en el trámite de reclamación en el momento de la encuesta.

## **2.3. Sector de telecomunicaciones**

Integrando este sector servicios como la telefonía móvil y el acceso a Internet, encontramos que es el ámbito con diferencia objeto de más quejas e insatisfacciones, habiéndose multiplicado por ocho las consultas y reclamaciones

desde el año 1995. El aumento de consultas y reclamaciones en el sector de la telefonía ha sido particularmente significativo desde el año 2004, y en 2009 se señalaba que “las perspectivas futuras indican que estas seguirán creciendo y, de forma más notoria, por lo que se refiere al ámbito del acceso a Internet” (INC). Para consultas y reclamaciones en telefonía, según el mismo informe, se atendieron a un total de 207.942 personas en el año 2009, suponiendo el 15,03% del total de consultas y reclamaciones atendidas por las asociaciones. Es el sector que más quejas contabiliza.

Tanto en el sector de la telefonía móvil y fija, como en los servicios de Internet, el grado de insatisfacción de las personas usuarias y consumidoras está en lo más alto del ranking de problemas sufridos en el margen de solo un año: en el año 2006, un 12,7% de personas había tenido algún problema en Internet en Euskadi, un 6% en telefonía fija, y un 5,6% en telefonía móvil (INE, 2006). Según la misma fuente, también son los sectores dónde las personas encuestadas toman más medidas: a nivel estatal, el 84,5% lo hizo para solventar problemas en el servicio de Internet, el 83% respecto a la telefonía fija, y el 72,4% respecto a la telefonía móvil.

Por último, si atendemos a los datos del Estudio sobre los hábitos de consumo de productos electrónicos de las personas consumidoras de la Comunidad Autónoma Vasca (2008), mientras que dos de cada tres clientes encuestados presentaron algún tipo de reclamación respecto al teléfono móvil, el 31% no hizo nada por subsanar la situación. La mayor parte de los casos la reclamación se queda en una queja oral. Además, las reclamaciones se dirigen en casi todas las ocasiones a la propia empresa (93,5%), mientras otras se trasladan al antiguo Departamento de Consumo del Gobierno Vasco, actual Kontsumobide (4,3%) seguido de las OMIC y otras asociaciones de Consumidores, las cuales canalizan apenas el 2,2% de las reclamaciones en telefonía móvil.

### **3. EL CAMINO RECORRIDO: ACOMPAÑANDO A LAS PERSONAS CONSUMIDORAS Y USUARIAS**

La investigación se ha desarrollado en tres fases.

En un primer momento, se realizó una revisión bibliográfica, destinada a conocer los materiales existentes en la CAPV que sensibilizan a la población de sus derechos

como consumidores, a acceder a diferentes reflexiones (principalmente desde la antropología del consumo) que existen acerca del significado y funcionamiento del consumo en nuestra sociedad, y a obtener datos estadísticos que ayudaran a contextualizar la situación actual.

Un segundo momento consistió en el análisis de la legislación actualmente vigente sobre consumo, centrando el interés en la legislación vasca, pero recurriendo también a la estatal y europea.

Con estas dos primeras fases, se articuló un análisis teórico y jurídico de la situación de partida, que desde nuestra propuesta, debía ser contrastado con la experiencia real de las personas que intervienen en esos procesos. Por ello, una vez realizada esta contextualización, la tercera fase consistió en el acceso a las personas protagonistas, para detectar sus experiencias, discursos y prácticas.

Para ello, se realizaron 19 entrevistas en profundidad a personas que habían presentado reclamación en alguno de los tres sectores estudiados, y que habían culminado el proceso en diferentes momentos: antes de comenzar la reclamación, con el proceso comenzado, y que finalizaron el proceso de reclamación. Asimismo, se realizaron 6 entrevistas a representantes de instituciones públicas y privadas de defensa de los derechos de los consumidores, y 3 a representantes de empresas de los sectores analizados (una de telecomunicaciones, una de tecnología y una de transporte aéreo). El trabajo de campo se desarrolló en los tres Territorios Históricos.

### **3.1. ¿Qué nos mueve a reclamar? Entrando en el bosque de las reclamaciones**

Nuestro acercamiento, como hemos adelantado, no tenía finalidad cuantitativa. Es decir, no buscaba crear nuevos datos estadísticos, sino analizar al detalle qué ocurría cuando una persona tenía motivo para presentar reclamación, y en caso de que se decidiera a hacerlo, por qué cosas tenía que pasar. Sin embargo, a efectos expositivos, resumimos en tablas los motivos encontrados para reclamar, las vías que primero implementaron para tratar de solucionar el problema (en aquellos casos en que las emplearon), y los recursos a los que acudieron cuando esa primera vía no dio una respuesta satisfactoria.

Motivos para reclamar	CASOS
Deterioro/defecto de aparato tecnológico	3
Incumplimiento garantía o de condiciones ofertadas	11
Problemas en portabilidad	1
Deterioro de equipaje	1
Pérdida de billete por causas ajena al cliente	3

Vías empleadas para intentar solventar el problema*	CASOS
Establecimiento de venta	12
Servicio Técnico Oficial	2
Fabricante	3

Recursos empleados para reclamar**	CASOS
Kontsumobide	2
OMIC	8
Reclamación directa en establecimiento de venta/empresa	13
Asociación de personas consumidoras y usuarias	5
Organismo específico del sector	1

\* En una misma experiencia de reclamación se puede haber recurrido a más de una vía para solventar el problema.

\*\* En una misma experiencia se puede haber empleado más de un recurso para reclamar.

El primer paso para intentar solucionar la situación suele ser acudir a la empresa que provee el producto o servicio, aunque los procesos difieren según el sector, e incluso según la empresa. Cuando se da este paso, puede ocurrir que la persona sea informada de que su queja no tiene fundamento legal. Pero en los casos de las personas entrevistadas, se habían dado vulneraciones de las leyes que motivaban una continuidad del proceso.

Las principales faltas halladas en las experiencias analizadas han sido las siguientes:

## PRINCIPALES FALTAS A LA LEY IDENTIFICADAS POR SECTORES

### TELECOMUNICACIONES

FALTA	CASO CONCRETO
Falta del consentimiento expreso para el cambio de condiciones del contrato	Cambio de condiciones de tarifa dando por sentado que si la cliente no responde a la carta enviada es que acepta el cambio
Falta del derecho a desistimiento	Se le niega al usuario el periodo de "arrepentimiento" de portabilidad
Falta del derecho a presentar reclamación	La empresa le niega el derecho a desistimiento y a reclamación, y además amenaza al usuario con tomar medidas legales

### TECNOLOGÍA

Falta de cumplimiento del periodo de la garantía	La garantía ofertada en los productos tecnológicos es de un año, en vez de dos
Falta en la responsabilidad sobre la garantía después de una reparación	Cobro por reparaciones en periodo de garantía, o por una posterior reparación producto de una primera defectuosa
Falta por no tener o no facilitar las hojas de reclamaciones	Se pide hoja de reclamaciones en el establecimiento de venta, y le responden que no tienen (desconocemos si efectivamente no tenían o no querían darlas)

### TRANSPORTE AÉREO

Falta de información sobre el proceso y vía de reclamación	Se le da a la pasajera una información errónea sobre la forma de reclamar, y por ello pierde su derecho a compensación
Falta por circunstancias excepcionales, que parecen sobrepasar la cobertura legal	Especialmente en los casos de bancarota de aerolínea y de agencia de viajes. Fallan los mecanismos legales y faltan recursos efectivos que respondan ante estas situaciones que sobrepasan las posibilidades de las empresas y de los entes públicos responsables
Falta por incumplimiento de plazos de respuesta a reclamaciones	Alargamiento de los trámites de reclamación hasta que se superan los plazos establecidos por ley y la cliente pierde el derecho de reclamación



**PRINCIPALES FALTAS A LA LEY IDENTIFICADAS POR SECTORES****TELECOMUNICACIONES**

<b>FALTA</b>	<b>CASO CONCRETO</b>
Falta por falseamiento de datos	Se pide hoja de reclamaciones de la compañía aérea para presentar reclamación por retraso, y le dan hoja con la hora de llegada del vuelo escrita (mucho anterior a la hora real que llegó)

**3.2. Enganchados en la maleza**

Una parte de las personas ni siquiera se plantean abrir un proceso de reclamación, o informarse de sus derechos. Para conocer estas situaciones que no suelen ser marginales, se accedió a tres personas que tenían motivos para presentar reclamación, y que una vez que intentaron solucionarlo con la empresa, y o bien no lograr solucionarlo, o solo solucionarlo en muy pequeña parte, se pararon en ese punto.

La siguiente cita de una de estas personas resume el sentir y pensar de las personas que no se han decidido a continuar, aun teniendo motivos.

“No consulté en OMIC ni hice otra consulta. Me ha dado mucha rabia todo el tiempo que te pide dedicarle al asunto, o sea que durante mogollón de tiempo lo tienes ahí lo intentas solucionar, no lo haces, es algo que en el tiempo lo tienes ahí. Me molesta más eso que el dinero, Me he cabreado bastante, y quiero pasar página, no quiero seguir gastando energías en esto. Tampoco consulté sobre todo por pereza, por ganas de no seguir con eso, la mayor razón es esa. Y en bastante menor medida, pero también, porque no sé, nunca he entrado en la web de atención al consumidor, no... Quería pasar, dar portazo. (...) Igual otra de las razones es la asimetría entre yo y [la compañía telefónica]. Imaginaba que podía entrar en un proceso de un posible juicio, y que..., no es, no voy a coger a un amigo abogado para que se meta en un caso contra un macrobufete de abogados que trabaja para telefónica. Igual es una película que te montas en la cabeza.

Aun sintiendo que tienes la razón, y que tus derechos han sido vulnerados, pero sin tener la certeza de que sí o no han sido vulnerados, o hasta dónde"<sup>74</sup>. (Gorka)

Gorka apunta a la necesidad de terminar con ese problema que tienes presente durante meses, es otra tarea más, otra gestión más, que no se soluciona fácilmente, sino que se añade a la agenda cotidiana. Y por otro lado, también muestra la sensación de indefensión que se puede sentir ante un gran ente como suelen ser las compañías telefónicas, en la misma línea de desamparo que pueden sentir las personas en un proceso de este tipo. Desamparo que se debe, además, a un desconocimiento de las vías de reclamación, puesto que se desconoce la posibilidad de asociarse para acudir a juicio con esa representación, o el recurso al sistema arbitral, al que la mayoría de compañías telefónicas están adheridas.

Estas sensaciones deben ser integradas en la forma de atajar y sensibilizar en materia de consumo, puesto que la cantidad de información disponible sobre el asunto choca con esas emociones negativas, paralizantes, y hace imposible que el mensaje de la importancia de defender los derechos cale en la ciudadanía.

### **3.3. Los árboles no me dejan ver el bosque**

Para entender por qué se continúa hay que establecer una importante diferencia de experiencias, resultado principal de este estudio, y es la que hay entre las personas que ya han acudido antes a algún recurso de defensa de derechos de las personas consumidoras y usuarias, y las que nunca han acudido a ellos.

Las primeras se encuentran, en mayor o menor medida, insertas en la red de recursos, se han movido por uno o varios de ellos, y si bien pueden confundirse o no tener clara la estructura de la red, saben que existe, y que, en muchos casos, funciona. Las personas del segundo grupo no han tenido contacto alguno con recursos sobre consumo, son ajenas a la red, y la sensación de pérdida y desamparo es mucho mayor.

---

<sup>74</sup> Su caso era de reclamación en el sector de telecomunicaciones.

Esta va a ser una diferencia fundamental en la forma de moverse por los vericuetos del proceso, de forma que a mayor experiencia de acudir a recursos, mayor soltura e incluso autonomía para defender los propios derechos.

Los y las que continúan el proceso, sobre todo por vez primera, suelen tener la percepción de pérdida, de desorientación durante el proceso. En ocasiones ni siquiera se conocen o reconocen los recursos que existen. No se puede decir que ese desconocimiento se dé por falta de materiales o vías de divulgación, ya que existe una gran cantidad de recursos impresos, on-line, en medios de comunicación... Sin embargo, por los motivos mencionados, no logran transmitir del todo el mensaje a la ciudadanía, o no logran captar su atención, y que esta se identifique con los contenidos que plasman. Si bien la identidad como persona consumidora existe, la identidad como sujeto de derechos cuando se consume permanece difusa.

Así lo explica un representante de entidad de defensa de consumidores y consumidoras entrevistado:

“La gente no sabe a dónde viene cuando llega aquí. Se hacen un lío terrible. Recibí una llamada ayer, que decía que había estado en una serie de sitios, no se enteraba si había sido OMIC, asociación, gobierno... Y es una señora normal, y tiene un lío de locos... Pero no sé, para nosotros está claro. Y te dicen ‘he ido a lo del consumidor’. Pero ¿a cuál? Pero tampoco importa tanto, porque al final hacemos lo mismo y estamos en red... No le veo mayor problema”.

Desde nuestro análisis, sí que puede ser un obstáculo en la defensa de derechos de consumo, el que las propias personas no sepan bien a dónde se están dirigiendo, y por tanto qué otras vías les quedan en caso de que alguna no le satisfaga (por ejemplo, si la respuesta y trato de una asociación no le deja conforme, o el de la OMIC de su ciudad, y no hace nada más porque piensa que no hay más sitios a los que acudir).

Las vías por las que se conocen los recursos de defensa de las personas consumidoras son diversas (medios de comunicación, entidades públicas, materiales divulgativos...), pero un elemento fundamental es la red informal. Si una persona conoce a alguien que haya tenido un proceso exitoso de reclamación, es probable que se anime, como mínimo, a obtener información sobre su caso.

En este sentido, la identificación de personas experimentadas, insertas en los circuitos de defensa de sus derechos como consumidoras, es clave. Estas personas se desenvuelven con cierta soltura en los procesos de reclamación, aunque no dejan de necesitar ayuda, sobre todo si no conocen el sector en el que reclaman, pero pueden servir de enganche y guía a las personas ajenas, a las que entrar en la red les resulta mucho más complejo. El boca a boca se ha revelado como una fuente muy importante no solo para informar a esas personas ajenas a la red de recursos, sino para concienciarlas y motivarlas a su participación activa en la defensa de sus derechos. Y es que una parte de las personas entrevistadas accedieron por primera vez a un recurso porque algún contacto, conocido o familiar, había tenido una experiencia (habitualmente positiva) con él. Y a su vez, las personas que ya están insertas en la red, actualmente sirven de enganche para personas ajenas que están teniendo un problema de consumo. Así pues, una conclusión es que es muy importante que compartan sus experiencias para animar a otras personas a utilizar la red de recursos. Y es algo que algunas de las personas insertas identifican como prioritario:

“Yo le he dicho a la gente que he puesto reclamaciones y que han servido, la gente se sorprende. Hay que poner reclamación, no habléis aquí, que se queda y no sirve para nada, donde seguro que no sirve es aquí” (Luis)

“Y otra cosa que hago es contar todos mis procesos de reclamación, porque lo que consigues es que la gente se dé cuenta de todos los derechos que tiene, sobre todo con grandes entidades” (Sara)

### **3.4. Voy aprendiéndome el camino, aunque a veces me pierdo...**

Los propios procesos de reclamación generan un cierto empoderamiento de las personas que reclaman, y hacen que se sientan más autónomas para hacer nuevas reclamaciones. Es algo que debe fomentarse, ya que los recursos de defensa suelen verse saturados, además de que previene de un posible agotamiento del equipo que trabaja en esas entidades. Por otro lado, también se aprende a comportarse ante una reclamación (a todos los niveles: gestión de papeles, a dónde recurrir y cómo, habilidades personales para afrontar el proceso, etc.). Incluso a la hora de llegar a la vía judicial, que supone una esfera totalmente ajena y bastante imponente para buena parte

de la población. Familiarizarse con el proceso, con los espacios en los que se da, con las personas... Todo ello hace que el trámite sea mucho más sencillo.

“Y noto diferencias entre primera reclamación y ahora. Siempre he sido muy cortado, pero he aprendido a superar el corte. Al principio lo pasaba muy mal, cuando tenía que entrar en un juzgado, me ponía nervioso, me infundía respeto, me dolía la barriga, unos quebraderos de cabeza. Y es que somos unos ignorantes, ahora voy con respeto, pero sé que voy a un sitio más. Y si además te marean, los trámites, que tienes que coger número, que tienes que bajar, subir... También aprendes la manera de dirigirte, de rellenar los documentos, que sea conciso, breve, datos... También te acostumbras a guardar todo”.

### **3.5. ¡Quiero llegar al final del camino!**

Las emociones que genera un proceso de reclamación van desde la indefensión hasta la total indignación, y esto es importante porque nunca se nombran cuando se informa sobre los derechos como consumidores, como si el proceso fuera algo mecánico donde no se dan desencuentros, y conflictos, como si no produjera reacciones emocionales. Algunos nos hablan de indignación, que son sensaciones que pueden ser reformuladas de forma positiva, para potenciar la continuidad, aunque es un arma de doble filo, ya que las personas indignadas pueden sentirse recompensadas con una compensación parcial, como apunta Vero cuando dice que si le hubieran devuelto una parte de la cantidad “se hubiera quedado tranquila”. Sin embargo, al no hacerlo, motiva que siga con la reclamación.

Otras emociones, como el cansancio o la pérdida, son difíciles de atajar de forma que derive en la continuidad de camino, pero es necesario conocerlos para saber por lo que están pasando las personas que deciden implicarse. La falta de información, o la información errónea, genera una sensación de disfuncionalidad, que pierde a las personas, las desconcierta, y las agota. Es en esos momentos cuando sería necesaria una fuente fidedigna de asesoramiento, porque una vez que han entendido lo que les ha sucedido, es cuando aparece la sensación de estafa.

Hay una tercera tanda de sensaciones positivas que se deben fomentar (confianza, dominio de la situación, apoyo).

### 3.6. La brújula de las entidades de defensa

La función de los organismos públicos y privados de defensa de las personas consumidoras es clave. El proceso y la resolución de la reclamación cambian sustancialmente cuando entran en acción, y las propias empresas son conscientes de ello, articulando vías específicas para estas entidades. No obstante, hay personas que echan en falta un mayor acompañamiento por parte de estas entidades, sobre todo en las públicas, ya que si bien dan información, no todas se centran en guiar en el proceso, lo que por otro lado tampoco es su competencia, pero esto es sentido por las personas que acuden como una carencia del servicio. Por su parte, las entidades privadas opinan que las OMIC están solo para informar, y que ellas son las encargadas de guiar y representar a los consumidores. Hay aquí un desencuentro, quizá producto de una falla legislativa, que debería tenerse en cuenta.

Además, las entidades acusan una falta de apoyo por parte de las Administraciones, y una escasa concienciación por parte de la ciudadanía, especialmente en los casos de las entidades privadas, que adolecen de un escaso nivel de asociacionismo, lo que limita su capacidad de influencia.

Por su parte las OMIC, el nivel administrativo más cercano a la ciudadanía, se sienten desplazadas, luchando más bien en solitario, cada oficina, cada asociación es una isla en el mar de recursos, y no hay puentes, y los pocos que hay, no están sólidamente contruidos, y acaso deteriorados.

En relación al nivel de consultas y reclamaciones, las lecturas que se hacen desde los diferentes agentes son divergentes, pero esto se debe a lo que se entiende por consulta y reclamación. Mientras que desde algunas entidades de defensa se opina que el aumento de la brecha entre consultas y reclamaciones es un dato positivo, ya que implica que las personas intentan prevenir los problemas que puedan surgir, desde la ciudadanía en general, y también desde otras entidades de defensa, la percepción es que las personas siguen reclamando poco, y que es necesaria una mayor concienciación sobre la importancia de reclamar los derechos conquistados.

Y es que cuando se consulta en un organismo de defensa, se debe a que la persona ha tenido un problema con una empresa, y que ha intentado solucionarlo directamente con esta, pero no ha conseguido una solución satisfactoria. Entonces quiere informarse, manifestar su caso para comprobar si la intuición de que la ley

le asiste es real o no, y en caso de que sí, cómo proceder para hacerlo valer. En ocasiones, la intuición es falsa, y la entidad le da la razón a la empresa porque no hay fundamento para reclamar, o aunque lo haya, la persona es informada de que no hay forma de demostrar su queja, puesto que no hay documentación que lo pruebe (porque no la ha guardado, porque todo ha sido por teléfono...).

En estos casos, si bien no trasciende en reclamación, habría que entender que sí que ha habido un proceso de interés por un problema, y habría que diferenciar unos casos de otros en las estadísticas de las entidades, para poder identificar en qué casos efectivamente no había lugar a reclamación, de aquellos casos en los que no se está pudiendo dar una cobertura adecuada a las personas, porque el desconocimiento o la falta de concienciación de estas ha hecho imposible continuar el proceso.

La falta de información también afecta a los momentos previos a que se dé el problema. Es decir, de haber leído o conocido mejor ciertas condiciones, algunos de los problemas que encontramos se hubieran evitado. De ahí la importancia que subrayan las entidades por que aumenten las consultas, pero las de este tipo, las que buscan asesoramiento sobre lo que van a comprar o firmar, para evitar engaños.

### **3.7. Arbitraje y vía judicial**

Durante este trabajo no se ha accedido apenas a experiencias de reclamación en las que se recurra al arbitraje y la vía judicial, últimos recursos cuando las gestiones anteriores no dan fruto. Sobre el sistema de arbitraje, en principio bien articulado legislativamente, un representante de una entidad de defensa aporta la siguiente valoración, según su experiencia:

“No se ha conseguido que el sistema arbitral sea un elemento fuerte de defensa, simplemente viendo los datos, hay muy pocos recursos a esta vía. Ahora mismo, no se quiere publicitar más el sistema de arbitraje, porque están saturados de casos a los que tampoco pueden dar solución rápidamente. Y por eso también están empezando a mediar previo al arbitraje. Es lamentable. Si la propia Administración no cree en el sistema arbitral, qué nos queda. En vez de seguir potenciándolo, sobre todo en sectores donde muchas personas están en una indefensión importante, y que cada vez es más complicado (la portabilidad, las facturas...)”

En relación a la vía judicial, hemos hallado un caso de una usuaria que, asesorada por la asociación a la que pertenece, acude a dos juicios, uno por cada billete del que era reclamante. Esta estrategia se adoptó para que el total reclamado en cada juicio no superara los 900 € (en aquel momento, ahora son hasta 2.000 €), y así ella no tendría que correr con los gastos de abogado y procurador. Este mecanismo es muy bien valorado por las personas que han llegado hasta juicio, ya que permite continuar con el proceso, sin tener que preocuparse tanto por los costes que supondrá.

Por su parte, desde las instituciones públicas se opina que el trámite del juzgado aleja y detiene a la gente en el proceso de reclamación. Según una de las personas entrevistadas de la OMIC de Gipuzkoa, una de las cosas que se necesitan mejorar en el proceso son esos trámites:

“Si llegas al juzgado es algo frío, ajeno..., si se habilitase un sistema de reclamación en el juzgado sería diferente. Porque a la gente le impone, o se enfría en el camino”.

### **3.8. ¿Y qué dicen las empresas?**

Las tres empresas consultadas han coincidido en apuntar que desarrollan un modelo de atención dirigido en primer lugar a satisfacer al cliente, apuntando que existen protocolos de obtención de estadísticas para analizar continuamente las reclamaciones resueltas y no resueltas. Su organización y estructura es compleja, identificando diferentes equipos de profesionales según su función. Sin embargo, la orientación a resolver sus dudas es detectada por la población en general como muy defectuosa. Se encuentran fallos reiterativos en el proceso y en la resolución del problema, que deja una sensación de insatisfacción, y suponen un costo en la confianza en los clientes. Una tendencia muy generalizada por parte de las personas usuarias, independientemente de que la resolución de su caso haya sido satisfactoria o no, ha sido entender que las empresas hacen todo lo posible por no responder a sus responsabilidades.

“Sabemos perfectamente que no tenemos acceso a ese tipo de cosas que nos piden para demostrar nuestras quejas, lo hacen para que te canses. Debería hacerse mucho más fácil”. (Luis)

Sobre el departamento específico de Atención al cliente, las valoraciones tanto de entidades como de personas consumidoras y usuarias es igualmente negativa:



“El que las empresas tengan atención al cliente no garantiza la defensa de tus derechos, garantiza que te van a tener más tiempo mareándote. Tienes que hacer presión diciendo que te vas a cambiar, o que vas a avisar a la asociación, para que te pasen a su superior, cuando unos minutos antes te han dicho que no tienen superior.” (Bárbara)

Ya no es que se vea como un departamento con defectos, sino como una estrategia de despiste y agotamiento de las personas que quieren reclamar. Para lograr esto, desde el punto de vista de las personas consultadas, emplean varias tácticas, como (1) el alargamiento innecesario y posterior ignorancia de la llamada, (2) la falta de entendimiento con el personal que atiende: bien por las expresiones, por las condiciones de audición del lugar en que están... y (3) el traspaso entre personal sin poder de decisión propio, y la repetición de la historia.

Es opinión compartida que, si bien el personal que atiende suele ser educado y amable en el trato, su función simplemente es recibir el impacto de la queja, y tranquilizar a la persona, mediante palabras amables, sin solucionar el problema. Al final solo sirve para desahogarse, pero nada más.

El objetivo de las empresas no es garantizar el cumplimiento de los derechos del cliente, y tratar que así fuera, se antoja ingenuo. Pero lo que tampoco debe pasar, y es lo que parece que se está dando, es que pongan obstáculos, construyendo verdaderas gymkanas, cuando dichos derechos son reclamados por los clientes. Y las empresas deberían tenerlo en cuenta por el impacto que genera en el colectivo de consumidores la percepción de la atención al cliente como deficitaria.

#### **4. CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta que nos encontramos ante un modelo en el que el consumo ha venido siendo el eje vertebrador del sistema socioeconómico, y viene teniendo un peso importante en la identidad de la ciudadanía, debemos ser conscientes de que la concienciación y el conocimiento de los derechos como personas consumidoras siguen siendo más bien precarios. Si bien, en los últimos años ha experimentado cierta revitalización, motivada en parte al contexto de crisis, que ha puesto en marcha mecanismos de reivindicación de los derechos conquistados. Y aunque ha habido proliferación de la legislación

dirigida a la defensa de los derechos en materia de consumo, esto no evita que se sigan dando vulneraciones a los derechos de las personas consumidoras.

Continuar con la reclamación supone un extra de tiempo, de trabajo, de esfuerzo, de dinero, pero también de habilidad personal para sobrellevar el conflicto. Este conjunto de cosas hace que haya gente que se quede en el camino, pero si aparecen agentes que ayuden y guíen para continuar el proceso (entidades de defensa, red informal...) las posibilidades de culminarlo aumentan. Sin embargo, es necesario que la ciudadanía conozca las funciones de cada recurso, y además, que desde las intervenciones sensibilizadoras se tengan en cuenta los elementos menos nombrados, como las emociones y sentimientos que generan tales procesos.

Consideramos que haber indagado en detalle en los itinerarios que siguen aquellas personas que presentan una reclamación ha supuesto una contribución de interés para las instituciones públicas que tienen cierto papel en la defensa de derechos del colectivo de consumidores-as, entre ellas el Ararteko, entre cuyas funciones está la vigilancia y la protección de los derechos de las personas consumidoras. A partir de este trabajo se han proporcionado pautas para fomentar una cultura que normalice las reclamaciones en los casos que sean necesarias, y también claves para entender qué aspectos se deben potenciar y cuáles deben mejorar en la actuación de las instituciones públicas como defensoras de las personas consumidoras y usuarias<sup>75</sup>.

Por último, este acercamiento se ha revelado especialmente importante en un contexto como el presentado, en el que el volumen de consumo en los tres sectores de interés es cada vez mayor, y en el que muchos casos se necesita un nivel de información que la ciudadanía en general no tiene; por lo tanto se entra en el proceso de compra en una situación de desconocimiento y de cierta vulnerabilidad, que pone en jaque la defensa de sus derechos como consumidores y consumidoras.

---

<sup>75</sup> Los productos de esta investigación se han materializado en un informe final de investigación, y tres materiales sensibilizadores: uno dirigido a las entidades de defensa, otro a las empresas de los tres sectores, y un tercero dirigido a la ciudadanía. Queremos destacar este último, ya que se trata de un material gráfico que condensa las principales conclusiones, transformándolas en mensajes sensibilizadores. Estos materiales se pueden encontrar en la página web de Ararteko-Defensoría del Pueblo Vasco: [www.ararteko.net](http://www.ararteko.net).

## 5. PRINCIPAL BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Anders, G. (2011). La obsolescencia del hombre. Pretextos, Valencia.
- Colectivo Situaciones. (2006). ¿Quién habla? Lucha contra la esclavitud del alma en los call centers. Tinta limón, Buenos aires.
- Douglas, M. y Isherwood, B. (1978). El mundo de los bienes.
- Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco. (2007). Guía de la persona consumidora y usuaria / Kontsumitzaileen eta erabiltzaileen gida. Disponible en <https://www.euskadi.net/>.  
Memoria de Consumo 2009 / Kontsumo memoria 2009. En <http://www.osasun.ejgv.euskadi.net>.
- Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco (Departamento de Sanidad y Consumo). (2008). Informe "Estudio sobre los hábitos de consumo de las personas consumidoras de la C.A. Vasca. Productos electrónicos". En <http://www.osasun.ejgv.euskadi.net>.
- García Canclini, N. (1995). Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. Grijalbo, México.
- Instituto Nacional de Consumo. (2006). Índice de satisfacción del consumidor. En [http://www.consumo-inc.gob.es/informes/docs/SATISFACCION\\_CONSUMIDORES.PDF](http://www.consumo-inc.gob.es/informes/docs/SATISFACCION_CONSUMIDORES.PDF).  
(2009). Balance de consultas y reclamaciones presentadas en las organizaciones de consumidores de ámbito nacional: año 2009. Disponible en [www.consumo-ccu.es/dictamenes/recla09.pdf](http://www.consumo-ccu.es/dictamenes/recla09.pdf).
- Molina, J. S. y Valenzuela, H. (2006). "Invitación a la antropología económica". En [http://www.pacoramos.com/IMG/pdf/Manual\\_de\\_antropologia\\_economica.pdf](http://www.pacoramos.com/IMG/pdf/Manual_de_antropologia_economica.pdf).
- Narotzky, S. (2007). "El lado oculto del consumo". Cuadernos de antropología social, versión On-line ISSN 1850-275X.
- Terrail, J. P. (1977). Necesidades y consumo. Grijalbo, México.
- Sassen, S. (2003). Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Traficantes de sueños, Madrid.

## Legislación

- Decreto 399/1995, de 27 de julio, por el que se regula la actividad de prestación de servicios a domicilio.
- Decreto 5/1997, de 14 de enero, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Decreto 123/2008, de 1 de julio, sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias. BOPV 135, del 16-07-2008.
- Decreto 204/2010, de 20 de julio, de modificación del Decreto sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias. BOPV 142, del 26-07-2010.
- Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias. BOPV 254, del 30-12-2003.
- Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.
- Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios. BOE 312, del 30-12-2006.
- Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- Real Decreto 1203/2002, de 20 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones. BOE 287, del 30-11-2002.
- 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 y otras leyes complementarias. BOE 287, del 30-11-2007.

- Reglamento (CE) nº 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, y se deroga el Reglamento (CEE) nº 295/91.
- Reglamento (CE) 820/2008 de la Comisión, de 8 de agosto de 2008, por el que se establecen medidas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea.

## Webgrafía

Kontsumobide: <http://www.kontsumobide.euskadi.net/y10-kbhome/es/>.

Información sobre OMIC del País Vasco: <http://aplicaciones.consumo-inc.es/cidoc/Consultas/dirMapas.aspx?tabla=asoc>.

Ararteko: <http://www.ararteko.net/>.

Sistema Arbitral de Consumo: <http://arbitrajedeconsumo.msc.es/>.

Junta Arbitral de Consumo de Euskadi: [http://www1.euskadi.net/arbitrajeconsumo/informacion\\_c.asp](http://www1.euskadi.net/arbitrajeconsumo/informacion_c.asp).

Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información: <http://www.usuarioteleco.es/Paginas/index.aspx>.

Ente Público de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA): <http://www.aena.es/csee/Satellite/Home>.

Centro Europeo del Consumidor: <http://cec.consumo-inc.es/cec/Index.html>.

EHKB/UCE (Euskal Herriko Kontsumitzaileen Batasuna/Unión de Consumidores de Euskadi): <http://www.euskadikokontsumitzaileak.com/>.

EKA/OCUV (Euskal Herriko Kontsumitzaile eta Erabiltzaileen Antolaketa/Organización de Consumidores y Usuarios Vasca): <http://www.eka.org/>.

EKE/FCE (Euskadiko Kontsumitzaileen Elkargoa/Federación de Consumidores de Euskadi): <http://www.eke-fce.com/>.

Materiales sobre consumo responsable de Greenpeace: <http://consumo.greenpeace.es/>.

ararteko

ARARTEKOAREN ARGITALPENAK /  
PUBLICACIONES DEL ARARTEKO







## TXOSTEN BEREZIAK

- *Kalaboak. Ertzaintzaren eta udalen atxiloketa egoitzak.* 1991.
- *Psikiatrikoak. Ospitale psikiatrikoetako buru-gaisoen egoera.* 1992.
- *Adinekoen egoitzak Euskal Autonomi Elkartearen (1992-1993).* 1994.
- *Euskal Herriko Ararteko Erakundearen lehen bost urteak (1989-1994).* 1994.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan egoitzez kanpo adinekoentzat dagoen laguntzari buruzko txosten berezia (1994-1995).* 1996.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko kartzelotako egoera.* 1996.
- *Babesik gabeko haur eta nerabeentzako laguntza zerbitzuak.* 1997.
- *Adin txikiko lege-hausleak.* 1998.
- *Uraren kalitatearen babesa Zadorra sistemako urtegiatan.* 1999.
- *Oinarritzko gizarte-zerbitzuen egoera EAEn.* 1999.
- *Buruko gaitzaren trataera ospitaleetik kanpo.* 2000.
- *EAEko hezkuntza-premia bereziei emandako erantzuna.* 2001.
- *Sasoikako langileen egoera Arabako mahats eta patata bilketan.* 2002.
- *Pertsona ezgaituen lanerako aukerak EAEn.* 2003.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan erabilera publikoa duten eraikinen irisgarritasuna.* 2003.
- *Emakumeen kontrako indarkeriari erakundeek emandako erantzuna EAEn.* 2003.
- *Pertsona nagusiei emandako arreta EAEn: etxeko laguntza, eguneko zentroak eta egoitza-zentroak.* 2005.
- *Bakarrik dauden adin txikiko atzeritarren egoera EAEn.* 2005.
- *Ettxerik gabe eta bazterkeria larrian dauden pertsonen premiei emandako erantzuna.* 2006.
- *Bizikidetzak eta gatazkak ikastetxeetan.* 2006.
- *Gazteentzako etxebizitza politika publikoak EAEn.* 2007.
- *Arreta soziosanitarioa: esparru kontzeptuala eta nazioarteko eta autonomietako aurrerapausoak.* Hurbilketa. 2008.
- *Gizarte ekintza sektoreko lan baldintzak.* 2008.
- *Euskadin terrorismoaren biktimei erakundeek emandako arreta.* 2009.

## INFORMES EXTRAORDINARIOS

- *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza.* 1991.
- *Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.* 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993).* 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994).* 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995).* 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco.* 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección.* 1997.
- *Intervención con menores infractores.* 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra.* 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV.* 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental.* 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV.* 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava.* 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV.* 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV.* 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales.* 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV.* 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave.* 2006.
- *Convivencia y conflictos en los centros educativos.* 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV.* 2007.
- *Atención socioasistencial: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos.* 2008.

- *Adingabekoei balioak transmititzea*. 2009.
- *Transgeneroen eta transexualen egoera Euskadin*. 2009.
- *EAEko erakundeen jarduna nerabeen droga kontsumoaren arloan*. 2010.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoera*. 2010.
- *EAEko garraio sistema publikoak duen irisgarritasunari buruzko diagnostikoa*. 2011.
- *Arrisku egoera berezietan dauden adingabeak*. 2011.
- *EAE nortzeraren autonomia sustatzeko eta mendetasunari arreta emateko legearen aplikazioa*. 2011.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social*. 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*. 2009.
- *La transmisión de valores a menores*. 2009.
- *La situación de los servicios sociales de base en la sexualidad en Euskadi*. 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. 2010.
- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*. 2011.
- *Infancias vulnerables*. 2011.
- *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*. 2011.

## URTEKOTXOSTENAK

- Liburukiak: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

## ARARTEKOAREN GOMENDIOAK

- *Gomendioak* 2002, 2003, 2004.

## BESTELAKO ARGITALPENAK

- *I datz arauak / Normas de redacción*. 1992.
- *Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra. Herrialdeko Ombudsmanaren garrantzia*. 1993.
- *Esanak eta eginak / Dichos y hechos*. Juan San Martín, Arartekoa. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.

## Faksimilak

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Kadizko Konstituzioari buruz euskaraz idatzitako eskuizkribu argitaragabea, irakaskuntzarako moldatua. 1991.
- Gaioren *Institutionum*. 1992. (Gaztelaniazko lehen argitaralditik aterea, Madril, 1845).
- Aita Frantzisko Vitoriakoaren *De indis insularis. De iure belli*. 1993. (Lyonen 1557an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Valentín de Forondaren *Cartas sobre la policía*. 1998. (Iruñean 1820an egindako bigarren argitaralditik aterea).

## INFORMES ANUALES

- Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

## RECOMENDACIONES

- *Recomendaciones* 2002, 2003, 2004.

## OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / I datz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín, Arartekoa. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.

## Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía*. Valentín de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).

- Miguel de Lardizábal y Uriberen *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. 2000. (Madriren 1786an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Manuel de Lardizábal y Uriberen *Discurso sobre las penas conchado á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. 2001. (Madriren 1782an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Xabier Maria Muniberen *Discursos inéditos*. 2002.
- Rita de Barrenechea eta beste emakume batzuk. *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. 2006.

#### «P. Francisco de Vitoria» Giza eskubideen saila (bekadunen lanak)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M<sup>a</sup> J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujjka. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

#### «Francisco de Vitoria» Giza eskubideen bilduma

##### Hausnartzeko eta parte hartzeko foroak

- *Eskolako bizikidetasuna eta gatazkak*. 2007.
- *Nerabe eta gazte lesbiana, gay, transexual eta bisexualak: trabak eta gaitzespenak beren garapen pertsonalean, harremanetan eta sozializazioan*. 2008.
- *Cannabisa. Erabilerak, segurtasun juridikoa eta politikak*. 2011.

- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas conchado á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos*. Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

#### Colección Derechos humanos «P. Francisco de Vitoria» (trabajos becados)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M<sup>a</sup> J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujjka. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

#### Colección Derechos humanos «Francisco de Vitoria»

##### Foros de reflexión y participación

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. 2007.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. 2008.
- *Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas*. 2011.

### Jardunaldiak

- *Eskubide sozialen egungo egoera*. 2008.
- *Politika publikoen erronkak demokrazia aurreratu batean*. 2009.
- *Eskubide sozialak krisi garaian*. 2012.

### «Juan San Martín» Giza eskubideen bilduma (bekadunen lanak)

- J. M. Septién. *Mugarik gabeko eskola. Ikasle etorkinen irakaskuntza Araban*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Osasun arloko gizarte desberdintasunak EAEko biztanleen artean*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *Biztanleria magrebtarra Euskal Autonomia Erkidegoan. Egoera eta itxaropenak*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Adinekoen eskubideak eta tratu desagokiaren prebentzioa*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *Gizabanakoari eskubideak etetea terrorismo kasuetan: arreta bezera atxiloaldi inkomunikatuari*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *Adingabeak edo atzeritarrak? Esku hartzeko politiken azterketa, lagundu gabeko adingabe atzeritarren gainekoa*. 2010.
- M. Arnoso, M. Mazkieran, A. Arnoso, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Etorkinek zerbitzu eta prestazioetara duten sarbidea, Euskal Autonomia Erkidegoan*. 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los Derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2012.

### Material didaktikoak

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Giza Eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak* (Bigarren Hezkuntza). 2000.
- Zenbait egile (IPE). *Gure eskubideak* (Lehen Hezkuntza). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Giza eskubideak jokoan* (Bigarren Hezkuntza). 2001.
- Mugarik Gabe. *Sortuz / Generando* CDa. 2004.
- Ikasleen lanak. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- ZiberBullying-a. *Teknologia berrien bidezko jazarpena prebentzeko material didaktikoa*. 2008.
- Leihoak. *Abentura ERREALA Mundu BIRTUAL-LEAN. Gozatu Internetez... Sarean erori gabe*. 2008.

### Jornadas

- *La actualidad de los derechos sociales*. 2008.
- *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*. 2009.
- *Los derechos sociales en tiempos de crisis*. 2012.

### Colección Derechos humanos «Juan San Martín» (trabajos becados)

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incomunicada*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. 2010.
- M. Arnoso, M. Mazkieran, A. Arnoso, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones*. 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los Derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2012.

### Materiales didácticos

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos* (E. Secundaria). 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos* (E. Primaria). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego* (E. Secundaria). 2001.
- Mugarik Gabe. *CD Sortuz / Generando*. 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- CiberBullying. *Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías*. 2008.
- Ventanas. *Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet... sin caer en la Red*. 2008.

### «Giza eskubideei buruzko jardunaldiak» bilduma

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza.* 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario.* 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores.* 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos.* 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos.* 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías.* 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos.* 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro.* 2004.
- *Familia berriak eta berdintasun printzipioa: eztabaida irekia.* 2005.
- *Arartekoa: XXI. menderako Ombudsmana.* 2006.
- *Herritarrek ingurumenean edo gizartean eragina duten azpiegiturei buruzko erabakietan parte hartzea. Hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko IV. Foroa: Herritarren partaidetza: fikzioa ala errealitatea? 2007.*
- *Osasun mentala eta pertsonen eskubideak.* 2008.
- *Haurrak babesteko sistemak eta horien erronkak.* 2009.
- *Lana, familia eta norberaren bizitza bateragarri egiten laguntzeko politika publikoak berriz aztertze bidean.* 2010.
- *Gaixotasun arraroak: arreta publikoa behar duen errealitate baten argi-itzalak.* 2011.
- *Kontsumitzaileen eta erabiltzaileen eskubideak eta enpresa pribatuek interes orokorreko zerbitzuak egitea.* 2012.

### Colección «Jornadas sobre derechos humanos»

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza.* 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario.* 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores.* 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos.* 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos.* 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías.* 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos.* 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro.* 2004.
- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto.* 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI.* 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad? 2007.*
- *Salud mental y derechos de las personas.* 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos.* 2009.
- *Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.* 2010.
- *Las enfermedades raras: luces y sombras de una realidad que precisa de atención pública.* 2011.
- *Los derechos de las personas consumidoras y usuarias y la prestación de servicios de interés general por empresas privadas.* 2012.



**ararteko**

Herriaren Defendatzailea  
*Defensoría del Pueblo*

[www.ararteko.net](http://www.ararteko.net)