

4.12.1 En primer lugar, en un plano más general de política legislativa y una vez adoptada la normativa prevista que nos ocupa, deberían habilitarse partidas presupuestarias, en línea con las disposiciones de la Comunicación de la Comisión COM(2006) 129, para facilitar, en su caso, la creación de las infraestructuras necesarias en los Estados miembros que no dispongan de una red adecuada de estaciones base. Ello, sin menoscabo del especial cuidado con que deberá cumplirse el respeto al medio ambiente evitando que dichas actuaciones supongan algunos costes de impacto ambiental.

4.12.2 En segundo lugar, deberá adecuarse la normativa comunitaria vigente sobre contratos y concesiones públicas para garantizar que las concesiones que puedan otorgar los Estados miembros para el uso de su espectro radioeléctrico tengan lugar en las mejores condiciones de transparencia, trato no discriminatorio y salvaguarda del interés general.

4.12.3 En tercer lugar, en las decisiones de comitología que completen la dimensión jurídica del espectro radioeléctrico paneuropeo, habrán de incluirse determinadas previsiones espe-

cíficas para garantizar la transversalidad de la vigente normativa comunitaria en materia de «accesibilidad electrónica». Muy especialmente, deberán ocuparse del pleno ejercicio de los derechos de los discapacitados, las personas mayores y los ciudadanos carentes de formación digital o con unos niveles mínimos de formación para beneficiarse satisfactoriamente de los avances en el entorno digital, de conformidad con las disposiciones de la Comunicación de la Comisión COM(2007) 694.

4.12.4 En este sentido, podrían incentivarse, mediante actuaciones de diversa naturaleza que serán determinadas en su momento, las actuaciones del propio sector industrial de las telecomunicaciones y de los poderes públicos de los Estados miembros –especialmente a nivel regional y local– a fin de contribuir a un acceso generalizado de los ciudadanos a cada avance tecnológico.

4.13 Es probable que las nuevas condiciones técnicas hayan sido elaboradas sin ocasionar nuevas cargas financieras o administrativas innecesarias a nivel comunitario, nacional o regional.

Bruselas, 16 de enero de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía»

COM(2007) 386 final

(2008/C 151/09)

El 5 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión — Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía»

La Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó el 25 de septiembre de 2007 a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 441º Pleno celebrado los días 16 y 17 de enero de 2008 (sesión del 17 de enero de 2008), ha nombrado al Sr. IOZIA ponente general y ha aprobado por 127 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis de las observaciones y recomendaciones del CESE

1.1 El Comité Económico y Social Europeo valora positivamente la iniciativa de la Comisión de elaborar una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía.

1.2 El CESE considera que esta Carta constituye un primer paso para reforzar y hacer efectivos unos derechos de los consumidores que, como señala oportunamente la Comisión, los mecanismos del mercado no garantizan por sí solos.

1.3 El CESE cree que hay que evitar en la medida de lo posible la promulgación de legislación no vinculante. El CESE se

muestra de acuerdo con la Resolución del Parlamento Europeo cuando considera que se necesita una forma jurídica obligatoria que garantice los derechos de los ciudadanos, y cuando afirma que las medidas de Derecho indicativo no permiten alcanzar plenamente los objetivos. En el caso de los derechos de los pasajeros, la Comisión consideró necesaria la promulgación de un Reglamento ((CE) nº 261/2004, de 11 de febrero de 2004). Por lo tanto, no queda claro por qué, en el caso de los derechos de los consumidores de energía, hay que confiar sus derechos a un documento sin valor vinculante.

1.4 El CESE recomienda a la Comisión que, además de las modificaciones propuestas a la directiva –actualmente en fase

de aprobación-, examine de manera inmediata la conversión de la Carta en un reglamento de los derechos de los consumidores europeos de energía.

1.5 El CESE opina que los derechos contemplados en las directivas deben aplicarse a todos los usuarios finales, y especialmente a los particulares y a la pequeña y mediana empresa. La «Directiva de la electricidad» (2003/54/CE) permite a los Estados miembros la opción de garantizar a las empresas pequeñas (aquéllas con menos de 50 trabajadores y un presupuesto total inferior a 10 millones de euros) el servicio universal, es decir, el derecho al suministro de energía eléctrica de una calidad específica a precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes.

1.6 El CESE considera totalmente injustificada esta diferencia de trato y señala que el derecho al servicio universal debe reconocerse, cuando menos, a las pequeñas y medianas empresas en toda la Unión. Para alcanzar este objetivo, y teniendo en cuenta que el tercer paquete energético –actualmente en fase de examen por parte del CESE– modifica la «Directiva de la electricidad» (2003/54/CE), el Comité recomienda vivamente a la Comisión que modifique el artículo 2 en este sentido, o bien que incluya a los clientes no domésticos entre los destinatarios de la Carta de los Derechos.

1.7 El CESE cree indispensable que por «consumidor» se entienda el consumidor final, esto es, el cliente de la empresa que presta el servicio. Las diferencias terminológicas entre la Comunicación sobre una política energética para Europa, donde se habla precisamente de la Carta de los derechos de los consumidores, y la propuesta de Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía, actualmente sometida a examen, generan incertidumbre y confusión. El interés de la pequeña y mediana empresa por ejercer una práctica comercial con garantías de un abastecimiento constante y suficiente de energía para sus actividades productivas merece una atención similar, especialmente en las áreas de la convergencia y la cohesión.

1.8 La garantía del servicio universal –ampliado a la pequeña y mediana empresa–, el cumplimiento de las obligaciones del servicio público, la protección de los colectivos económicamente más desfavorecidos y expuestos a la «indigencia energética», la cohesión económica, social y territorial, la libertad contractual, el derecho a la información, a disponer en breve plazo de una conexión, a la claridad de los contratos, a precios razonables, transparentes y comparables entre los distintos proveedores, la garantía de un abastecimiento continuo o el conocimiento de las fuentes energéticas utilizadas son, todos ellos, aspectos de absoluta relevancia, y la Comisión acierta al destacar que el mercado por sí solo no puede expresar tal nivel de «conciencia» social, medioambiental y económica. El CESE apoya con convicción todas las iniciativas encaminadas en esta dirección de simplificación y eficacia, e insta a la Comisión a que haga uso de todos los instrumentos oportunos.

1.9 El CESE recomienda que se estudie la oportunidad de incluir en el tercer paquete energético nuevas modificaciones al anexo A de la directiva sobre la electricidad, además de las tres ya previstas.

1.10 El CESE viene proponiendo desde 2001 la transformación del «Grupo de Organismos Reguladores Europeos de la Electricidad y el Gas» (ERGEG) en una Agencia. Valora positivamente que la Comisión lleve ahora a la práctica esa propuesta en el ámbito del tercer paquete energético, y expresa su deseo de que uno de los cometidos de la futura agencia sea el control

de la correcta aplicación de los derechos de los consumidores y, en particular, la protección de los consumidores vulnerables. El CESE apoya la participación de las asociaciones de consumidores, la pequeña y mediana empresa, la industria sectorial y las organizaciones sindicales para valorizar la cooperación y la responsabilidad compartida, como ya ha tenido lugar en el ámbito del transporte. Una mesa de concertación europea que asigne a la agencia el poder de intervenir y regular las relaciones entre los productores y los usuarios finales puede ayudar considerablemente a alcanzar los objetivos. Los reguladores nacionales deberían vigilar los mercados en la medida en que son de su competencia.

1.11 El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión recogidas en el anexo a la Comunicación que, aplicadas de manera eficaz, servirán para reforzar los derechos de los consumidores. En particular, resalta que deben garantizarse de manera efectiva los derechos del servicio público y del servicio universal, designando al suministrador de último recurso, que puede ser sustituido en caso de que el suministrador de confianza registre problemas de abastecimiento energético.

1.12 Se deberían uniformizar reglas similares para el mercado único en el ámbito de los contratos: transparencia, modalidades de ejecución, resolución de conflictos clara y no onerosa e indemnizaciones, para favorecer la movilidad transfronteriza de los consumidores y abrir el mercado europeo también a los consumidores finales.

1.13 Precios razonables, transparentes y comparables. Facturas fáciles de comprender y completas que contengan información útil para el consumidor sobre las fuentes de energía que se han utilizado en la producción eléctrica, las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero, y sugerencias de ahorro energético coherentes con las políticas comunitarias.

1.14 La libertad para elegir y cambiar de suministrador en plazos breves y sin gastos, y el establecimiento de un límite a la duración mínima de los contratos son derechos relacionados con la plena realización del mercado.

1.15 Información veraz, completa y de fácil comprensión sobre las condiciones de acceso y uso, las tarifas, los precios y su modificación.

1.16 En el ámbito de las reclamaciones, se apuesta decididamente por la resolución extrajudicial de los conflictos, de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión (98/257 y 2001/310).

1.17 Se consolida y refuerza la eficacia del derecho de representación a través de las asociaciones de consumidores. Una mesa de concertación abierta, en el marco de la futura agencia, podría convertirse en foro de encuentro para todas las partes interesadas y contribuir a encontrar las soluciones más adecuadas al objeto de imprimir una mayor eficacia a los derechos de los consumidores.

1.18 La indigencia energética equivale a la exclusión de una vida digna. Hay que uniformizar la definición de consumidor vulnerable y las medidas que se adopten a su favor, evitando la interrupción del suministro no sólo mediante una garantía de abastecimiento básico, sino recurriendo también a la cesión gratuita de energía. Además, se debe salvaguardar en todo momento el principio de responsabilidad.

1.19 Las prácticas comerciales desleales se combaten con eficacia actualizándose las previsiones recogidas en el anexo 1 a la Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005. Otras prácticas desleales podrían detectarse mejor por vía reguladora que mediante modificaciones de la directiva.

1.20 El CESE sugiere que, además de los nuevos temas mencionados por la Comisión, se tengan en cuenta los aspectos recogidos en otras cartas de derechos ya suscritas por empresas suministradoras y por asociaciones de consumidores, como ha ocurrido, por ejemplo, en algunos países de la Unión: el derecho del consumidor a su tiempo, el derecho a la participación y la representación, el derecho a la calidad y la seguridad, el derecho a la mejor tarifa –la más adecuada al perfil de cada consumidor–, así como el derecho al resarcimiento por daños y a un procedimiento de conciliación rápido y resolutivo.

2. Introducción. El documento de la Comisión

2.1 La Comisión ya había anunciado en las comunicaciones del 10 de enero de 2007 ⁽¹⁾ ⁽²⁾ su intención de elaborar una Carta de los derechos de los consumidores de las empresas suministradoras de gas y energía, que fue sometida a examen en el Consejo de primavera de los días 8 y 9 de marzo de 2007; en dichas comunicaciones se propugnaba «una mejor protección de los consumidores, por ejemplo impulsando una Carta de los Consumidores de Energía».

2.2 Reconociendo que los mecanismos del mercado, por sí solos, no pueden garantizar el pleno respeto de los intereses de los consumidores, la Comisión afirma que las directivas existentes ya prevén obligaciones de servicio público y garantizan los derechos de los consumidores. Además, se anuncian actuaciones para controlar la aplicación y el respeto «efectivo» de los derechos de los consumidores a nivel nacional, y para reforzar y ampliar estos derechos.

2.3 La liberalización de los mercados europeos de la energía y del gas, que culminará el 1 de julio de 2007, constituye una ocasión propicia para lanzar una adecuada campaña de información a los ciudadanos que, con la participación de las organizaciones de consumidores, dé a conocer las ventajas que supone poder elegir el suministrador sin dejar de disfrutar de los mismos derechos.

2.4 **La energía es fundamental para todos los ciudadanos europeos.** La mejora de la protección y el fortalecimiento de los intereses de los consumidores, en pie de igualdad con los intereses de las empresas, es un requisito previo para que el mercado interior funcione correctamente.

2.5 **La legislación europea actualmente vigente exige ya hoy en día la observancia de obligaciones de servicio público,** que constituyen una condición *sine qua non* de la legislación en materia energética. La prioridad del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente, de los consumidores y de los sectores más vulnerables de la sociedad hacen de estas obligaciones de servicio público un complemento necesario de la competencia. «Unas obligaciones de servicio público, universales y bien enfocadas, para los consumidores de energía deben permanecer en el centro del proceso de apertura del mercado».

⁽¹⁾ Una política energética para Europa (COM(2007) 1 final).

⁽²⁾ Las perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad, (COM(2006) 841 final).

2.6 **La Unión Europea necesita avanzar en el ámbito de la lucha contra la «indigencia energética».** El constante aumento del precio de los combustibles en los mercados internacionales se refleja en los precios de la energía, creando problemas cada vez más graves a los colectivos más débiles de la sociedad europea. Los Estados miembros no han abordado este tema de manera suficiente, y sólo cinco de ellos disponen de tarifas para usuarios desfavorecidos económicamente. La futura carta deberá establecer las modalidades más adecuadas para proteger a los consumidores más vulnerables.

2.7 **Los objetivos principales.** Cabe corroborar los cuatro objetivos que ya ha propuesto la Comisión ⁽³⁾:

- facilitar la instauración de programas que ayuden a los ciudadanos más vulnerables en caso de aumento de los precios de la energía;
- aumentar el nivel mínimo de información de que disponen los ciudadanos para elegir entre diferentes proveedores y opciones de suministro;
- disminuir los trámites burocráticos a la hora de cambiar de proveedor, y
- proteger al consumidor de las prácticas abusivas.

2.8 La futura Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía no será un documento jurídico vinculante, y deberá incluir:

- a) La legislación comunitaria en vigor por la que se conceden derechos a los consumidores y se establecen las obligaciones de los suministradores de energía,
- b) posibles elementos que deberán tener en cuenta las autoridades de los Estados miembros (gobiernos o autoridades de regulación) a la hora de poner en práctica y de aplicar dicha legislación,
- c) posibles elementos que pueden complementar los derechos existentes y que entrarían dentro de la competencia de los Estados miembros, y
- d) posibles elementos que puedan complementar los derechos existentes y que podrían lograrse mediante autorregulación por parte de los interesados privados, es decir, el sector energético y los representantes de los consumidores.

2.9 Se plantean unos nuevos puntos básicos, que constituirán los argumentos de la Carta:

- Conexión
- Contratos
- Precios, tarifas y supervisión
- Libre elección del suministrador
- Información
- Reclamaciones
- Representación
- Medidas sociales
- Prácticas comerciales abusivas.

2.10 Según el principio de la «responsabilidad compartida», todas las partes interesadas, es decir, la Comunidad, los Estados miembros, el sector de la energía –representado por todos los interlocutores sociales–, así como los representantes de los consumidores deben lograr que la política energética europea sea un éxito entre los ciudadanos europeos.

⁽³⁾ Una política energética para Europa, COM(2007) 1 final, p. 10.

2.11 En el anexo, fundamental en todos sus puntos, se establecen las normas vigentes en la actualidad y las iniciativas que podrían emprenderse por parte de la Comisión y los Estados miembros, o bien a través de acuerdos entre las partes interesadas o recurriendo a códigos de autorregulación.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE pretende examinar el marco jurídico, los destinatarios de la carta, la eficacia y la proporcionalidad de la propuesta de la Comisión y la posibilidad de adoptar otros instrumentos adecuados, el papel de la agencia y de los reguladores nacionales, así como otras propuestas o iniciativas de carácter general o específico.

El marco jurídico

3.2 En materia de protección de los consumidores, el artículo 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estipula que «las políticas de la Unión garantizarán un alto nivel de protección de los consumidores». Este artículo retoma el artículo 153 del Tratado, en el que se atribuye a la Comunidad la misión de garantizar a los consumidores un alto nivel de protección y de fomentar su derecho a la información y a la organización para salvaguardar sus intereses. Además, en la definición y ejecución de otras políticas o actividades comunitarias se deberán tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores.

3.2.1 Con el Tratado de Ámsterdam, que reformula el antiguo artículo 129 A de los Tratados –sumándose a la formulación actual del artículo 153–, queda sancionada de manera definitiva la competencia comunitaria en materia de protección de los consumidores ⁽⁴⁾.

3.2.2 El CESE valora positivamente que la Comisión haya optado por reforzar los derechos de los consumidores y por reunir tanto las medidas previstas en la actualidad en la legislación comunitaria ⁽⁵⁾, como las propuestas de futuras iniciativas que se emprenderán a distintos niveles en el marco de una Carta de los Derechos de los Consumidores.

⁽⁴⁾ El Tratado de Ámsterdam de 4 de octubre de 1997 hace una revisión del texto anterior, que únicamente asignaba a la Comisión funciones de coordinación y otras funciones residuales respecto de la competencia de los Estados miembros en materia de protección de los consumidores.

⁽⁵⁾ Anexo A a la Directiva sobre la electricidad y a la Directiva sobre el gas.
Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.
Apartados 3, 5 y 6 del artículo 3 de la Directiva sobre la electricidad.
Apartado 3 del artículo 3 de la Directiva sobre el gas.
Apartados 1 y 2 del artículo 13 de la Directiva 2006/32/CE, de 4 de abril de 2006, sobre la eficiencia energética.
Recomendación de la Comisión 98/257/CE relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo.
Recomendación de la Comisión 2001/310/CE, relativa a los principios aplicables a los órganos extrajudiciales de resolución consensual de litigios en materia de consumo.
Directiva 98/27/CE, de 19 de mayo de 1998, relativa a las acciones de cesación en materia de protección de los intereses de los consumidores.
Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior.

3.2.2.1 Destaca, sin embargo, que las distintas modalidades de protección de los consumidores que se han adoptado en cada Estado miembro no permiten hoy por hoy considerar las previsiones de las directivas vigentes como derechos claros y universalmente reconocidos. El carácter declaradamente no vinculante de la carta, que une la obligatoriedad en algunos ámbitos a otras opciones de autorregulación y de «persuasión moral» de los Estados miembros y de los suministradores, puede ser motivo de confusión.

3.2.2.2 En el considerando X de la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de septiembre de 2007 sobre las repercusiones institucionales y jurídicas del uso de los instrumentos de Derecho indicativo se afirma que «cuando la Comunidad cuenta con competencias legislativas pero le falta la voluntad política de legislar, el uso del Derecho indicativo puede ser el instrumento para soslayar la influencia de los órganos legislativos realmente competentes, lo que puede pervertir los principios de la democracia y del Estado de Derecho, establecidos en el artículo 6 del Tratado UE, así como la subsidiariedad y la proporcionalidad, recogidas en el artículo 5 del Tratado CE, y tener como resultado que la Comisión actúe rebasando sus competencias».

3.2.2.3 En el punto 1 de dicha Resolución, presentada por el Sr. Medina Ortega, el Parlamento «opina que, en el contexto de la Comunidad, con demasiada frecuencia, el Derecho indicativo es un instrumento ambiguo e ineficaz que puede tener efectos negativos en la legislación comunitaria y en el equilibrio entre las instituciones, y que debe utilizarse con precaución, aunque esté previsto en el Tratado» y, de modo más específico, en el punto 8 «pide a la Comisión que preste especial atención a las repercusiones de las normas indicativas para los consumidores y a los posibles medios de reparación antes de proponer medidas que impliquen instrumentos de Derecho indicativo» ⁽⁶⁾.

3.2.3 El CESE propone distinguir entre los «derechos» –que se pueden exigir y oponer a otras modalidades de protección–, haciendo claramente una distinción en la futura Carta entre los actuales derechos y las demás propuestas de iniciativa que se emprenderán, o podrán emprenderse, a todos los niveles, en cuanto iniciativas deseables, pero no vinculantes.

3.2.3.1 A la luz de las experiencias registradas hasta el momento, que la propia Comisión considera poco satisfactorias, el CESE se pregunta si, teniendo en cuenta los poderes asignados por los Tratados a la Comisión, no se debería pensar más bien en nuevas reglas –pocas, pero claras– para reforzar la protección de los consumidores y, en particular, la de los más vulnerables. El principio de subsidiariedad a que hace referencia el artículo 5 del Tratado, tantas veces evocado sin venir al caso para contrastar iniciativas comunitarias, debería servir en esta ocasión para adoptar decisiones favorables a los consumidores, ante la falta de una legislación nacional eficaz.

¿Quiénes son los consumidores?

3.3 El CESE destaca la incertidumbre del marco jurídico de referencia a la hora de establecer los destinatarios de la Carta y sus correspondientes derechos por lo que respecta a las distintas reglamentaciones europeas. En la Comunicación «Una política energética para Europa» ⁽⁷⁾ se afirma que «la Comisión elaborará una Carta del Consumidor».

⁽⁶⁾ Resolución P6_TA(2007) 0366 de 4 de septiembre de 2007.

⁽⁷⁾ Punto 3.1.7. Cit.

3.3.1 El apartado 7 del artículo 2 de la Directiva 2003/54/CE, de 26 de junio de 2003, ofrece las siguientes definiciones: «clientes», los clientes mayoristas y finales de electricidad; «clientes finales», los clientes que compran electricidad para su consumo propio; «clientes domésticos», los clientes que compran electricidad para su consumo doméstico, y «clientes no domésticos», clientes cuya compra de electricidad no esté destinada a su consumo doméstico, incluidos los productores y los clientes mayoristas.

3.3.2 En la letra a) del artículo 2 de la Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, y citada por la Comisión como fuente jurídica de referencia de la Carta en lo referente al derecho de los consumidores a mantener una relación ecuánime y transparente con sus suministradores, se define al «consumidor» como «cualquier persona física que, en las prácticas comerciales contempladas por la presente Directiva, actúe con un propósito ajeno a su actividad económica, negocio, oficio o profesión».

3.3.3 El CESE considera que los derechos contemplados en las directivas han de aplicarse a todos los usuarios finales, y especialmente a los particulares y a las pequeñas y medianas empresas. La Directiva sobre la electricidad permite a los Estados miembros la opción de garantizar a las empresas pequeñas (aquellas con menos de 50 trabajadores y un presupuesto total inferior a 10 millones de euros) el servicio universal, es decir, el derecho al abastecimiento de energía eléctrica de una calidad específica a precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes.

3.3.4 El CESE considera totalmente injustificada esta diferencia de trato y opina que el derecho al servicio universal debe reconocerse, cuando menos, a las pequeñas y medianas empresas en toda la Unión. Para alcanzar este objetivo, y teniendo en cuenta que el tercer paquete energético –actualmente sometido al examen del CESE– modifica la «Directiva de la electricidad» (2003/54/CE), el Comité recomienda vivamente a la Comisión que modifique el artículo 2 en este sentido, o bien que incluya a los clientes no domésticos entre los destinatarios de la Carta de los Derechos.

3.3.5 El CESE cree indispensable que por «consumidor» se entienda el consumidor final, esto es, el cliente de la empresa que presta el servicio. Las diferencias terminológicas entre la Comunicación sobre una política energética para Europa, donde se habla precisamente de una carta de los derechos de los consumidores, y la propuesta de Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía, actualmente en fase de estudio, generan incertidumbre y confusión. El interés de la pequeña y mediana empresa por ejercer una práctica comercial con garantías de un abastecimiento constante y suficiente de energía para sus actividades productivas merece una atención similar, especialmente en los ámbitos de la convergencia y la cohesión.

Eficacia y proporcionalidad de la propuesta

3.4 El CESE considera importante esta propuesta para la elaboración de una Carta de los Derechos de los Consumidores de Energía por el efecto que puede surtir entre la opinión pública, al entablar un debate inmediatamente después de la apertura efectiva del mercado interior y lograr una mayor concienciación de los usuarios del mercado energético. No obstante, este instrumento parece frágil en la medida en que, a

diferencia de lo que ha ocurrido con el transporte –con una Carta de los Derechos de los Pasajeros donde se hacen referencias concretas tanto a los derechos como a las compensaciones correspondientes–, la Carta que propone la Comisión no tendría valor vinculante, excepto en aquellas partes ya incluidas en precedentes directivas. Más que de un refuerzo, se trataría de un compendio. Es posible que las expectativas generadas por las declaraciones de los comisarios Piebalgs y Kuneva durante la presentación del documento en cuestión terminen en decepción.

3.4.1 «Los consumidores de la UE nos piden una respuesta común europea a los desafíos que plantean la energía y el clima», ha declarado el Sr. Piebalgs, Comisario responsable de Energía. «Además de la garantía de un abastecimiento energético sostenible, seguro y competitivo, los ciudadanos europeos esperan que la UE actúe para proteger sus derechos como consumidores en unos mercados liberalizados que permiten elegir entre un mayor número de suministradores. Éstos son precisamente los casos en que la Carta de los consumidores de energía adquiere relevancia».

3.4.2 «La liberalización de estos mercados representa, a la vez, un reto y una oportunidad para los consumidores europeos», ha declarado la Sra. Kuneva, Comisaria responsable de la protección del consumidor. «Únicamente cuando hayamos logrado crear un mercado transparente y eficaz donde los derechos de los consumidores estén plenamente garantizados y los propios consumidores, bien informados, puedan utilizar sus conocimientos para beneficiarse de la oferta disponible, podremos afirmar que hemos alcanzado nuestro objetivo».

3.4.3 El CESE se muestra de acuerdo con la Resolución del Parlamento Europeo cuando considera que es necesaria una forma jurídica obligatoria que garantice los derechos de los ciudadanos, y cuando afirma que las medidas de Derecho indicativo no permiten alcanzar plenamente los objetivos. En el caso de los derechos de los pasajeros, la Comisión consideró necesaria la promulgación de un Reglamento (261/2004 (CE) de 11 de febrero de 2004). Por lo tanto, no queda claro por qué, en el caso de los derechos de los clientes de la energía, hay que confiar sus derechos a un documento sin valor vinculante. Se elabora una Carta porque los derechos sancionados actualmente no se respetan de manera efectiva. Salvo honrosas excepciones, las legislaciones nacionales de transposición presentan carencias y, a pesar de que la Comisión tiene el poder y la responsabilidad de actuar, se prefiere un instrumento no vinculante aun cuando se sabe que el mercado no está en condiciones de ofrecer por sí solo respuestas adecuadas y suficientes.

3.4.4 El informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento relativo a los pasajeros aéreos⁽⁸⁾ debería inducir a reflexión cuando establece que «tras más de dos años de aplicación del Reglamento, se han registrado avances, pero son necesarias mejoras importantes para lograr una aplicación más coherente de las reglas por parte de las compañías aéreas y un cumplimiento también más coherente de las reglas por parte de los Estados miembros. A diferencia del pasado, los pasajeros que quedan en tierra tienen ahora derechos específicos, pero con demasiada frecuencia su situación es de debilidad si se compara con la de las compañías aéreas». Es evidente que, incluso en caso de obligaciones vinculantes, las compañías aéreas no cumplen lo previsto en la directiva. Así pues, ¿por qué deberían hacerlo las empresas suministradoras de gas y electricidad ante una carta no vinculante?

⁽⁸⁾ COM(2007) 168 final de 4.4.2007.

3.4.5 A la luz de las experiencias que se han registrado en el pasado en éste y otros sectores de la vida económica, el CESE cree oportuno recomendar la adopción de medidas legales que garanticen plenamente los derechos de los consumidores. La proporcionalidad de una propuesta se basa en el cumplimiento de los objetivos establecidos y en la necesidad de actuaciones reglamentarias. En este caso, aun teniendo competencias para intervenir con actos reglamentarios, la Comisión prefiere adoptar un enfoque distinto. El CESE considera que, desde un punto de vista objetivo, la elección del instrumento es inadecuada para alcanzar los objetivos mencionados. Esta carta sólo puede representar un primer paso, y el legislador europeo debe centrar sus esfuerzos en un verdadero reforzamiento de los derechos.

3.4.6 La garantía del servicio universal –ampliada a la pequeña y mediana empresa–, el cumplimiento de las obligaciones del servicio público, la protección de los colectivos económicamente más desfavorecidos y expuestos a la «indigencia energética», la cohesión económica, social y territorial, la libertad contractual, el derecho a ser informados, a disponer en breve plazo de una conexión, a la claridad de los contratos, a precios razonables, transparentes y comparables entre los distintos proveedores, la garantía de un abastecimiento continuo o el conocimiento de las fuentes energéticas utilizadas son, todos ellos, aspectos de absoluta relevancia y la Comisión acierta al destacar que el mercado por sí solo no puede expresar tal nivel de «conciencia» social, medioambiental y económica. El CESE apoya con convicción todas las iniciativas encaminadas en esta dirección de simplificación y eficacia, e insta a la Comisión a que haga uso de todos los instrumentos oportunos.

El papel de la agencia y de los reguladores nacionales

3.5 El CESE acoge positivamente la propuesta de Reglamento, incluida en el tercer paquete energético, por la que se crea una «Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía»⁽⁹⁾. En su Dictamen de 17 de octubre de 2001 sobre el segundo paquete energético⁽¹⁰⁾, el Comité «solicita de la Comisión que, en el futuro y a la vista de la experiencia de su funcionamiento, estudie la posibilidad de transformar este Consejo en una Agencia Europea, o entidad similar, con competencia en las materias relativas al transporte internacional de electricidad y gas natural». Haber propuesto con tanta antelación la creación de la agencia no deja de ser motivo de satisfacción para el Comité.

3.5.1 En la Comunicación de la Comisión «Perspectivas del mercado interior del gas y la electricidad»⁽¹¹⁾, se anuncia el reforzamiento de las directivas que afectan al poder de los reguladores nacionales. En el punto 2.2.1, la Comisión «considera que los reguladores necesitan disponer a priori de amplios poderes en los siguientes campos: (...) vii) la protección del consumidor, incluido cualquier control de los precios a los usuarios finales». ¡Desgraciadamente, no hay rastro de tal «reforzamiento» en los textos del tercer paquete energético! En el capítulo VII bis de la nueva Directiva sobre la energía se refuerzan efectivamente algunos poderes de las autoridades reguladoras y se solicita al regulador que asegure «un alto nivel de servicio público y universal en lo que se refiere a la electricidad (y el gas), la protección de los clientes vulnerables y la efectividad de las medidas de protección del consumidor establecidas en el anexo A», pero se trata de cometidos ya asignados a casi todos los entes reguladores.

3.5.2 Además, la Comisión propone en la nueva Directiva sobre la energía la modificación del anexo A, al que se añaden tres letras: una relativa al derecho de acceso a los datos de consumo, otra sobre el derecho a conocer el consumo mensual y el coste correspondiente, y una tercera relacionada con el derecho a cambiar de suministrador en cualquier momento. Aun cuando valora positivamente esta propuesta, el CESE se pregunta por qué, si tiene la posibilidad de emprender iniciativas más energéticas, la Comisión no ha recurrido al principal instrumento de revisión de la directiva para reforzar, como es su deseo, los derechos de los consumidores.

3.5.2.1 La propuesta de la Comisión para modificar el artículo 3, en el que se propone añadir un nuevo punto 10 para someter al procedimiento de la comitología algunos elementos de la reglamentación, podría constituir el instrumento idóneo para reforzar los derechos de los consumidores, con lo que las decisiones de los comités serían inmediatamente operativas en sus ámbitos de consulta. El CESE recomienda a las instituciones europeas que aprueben este punto de la propuesta de la Comisión.

3.5.2.2 El anexo a la Comunicación «Hacia una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía» hipotetiza sobre algunos nuevos derechos, que vienen a sumarse a los ya existentes (y difícilmente exigibles). Con la inclusión de las propuestas en el anexo A, éstas empezarán a ser obligatorias y, posteriormente, allanarán el terreno para elaborar un reglamento específico para la protección de los derechos de los consumidores finales.

3.5.3 El CESE considera que uno de los futuros cometidos de la agencia europea debería ser la vigilancia del cumplimiento de los derechos de los consumidores. Con esta finalidad, se prevé la participación de las asociaciones de consumidores, la pequeña y mediana empresa, la industria sectorial y las organizaciones sindicales para valorizar la cooperación y la responsabilidad compartida, como ya ha tenido lugar en el ámbito del transporte. Una mesa de concertación europea asignaría a la agencia el poder de intervenir y regular las relaciones entre los productores y los usuarios finales.

3.5.3.1 En el entramado institucional, se deberá dotar a la agencia de poderes vinculantes en el ámbito de sus competencias. Dicha agencia estará compuesta por representantes de las autoridades nacionales de regulación e instituirá comités técnicos con la participación de todos los reguladores nacionales. El CESE desea que entre sus competencias se incluya también la protección de los consumidores, valiéndose del asesoramiento de la mesa de concertación. Esto permitiría una intervención más eficaz para alcanzar los objetivos propuestos por la Comisión en la Carta de los Derechos. El CESE viene resaltando desde 2001 «la necesidad de que estas autoridades tengan un funcionamiento más transparente y democrático, haciendo participar en el proceso de toma de decisiones a los distintos agentes involucrados en los mercados de la electricidad y el gas natural (consumidores, trabajadores y empresas)»⁽¹²⁾.

3.5.3.2 Por otro lado, el regulador nacional podrá colaborar activamente en la definición de una estrategia de protección generalizada, y podrá hacer aplicar con mayor firmeza las disposiciones previstas por la legislación.

⁽⁹⁾ COM(2007) 530 final de 19.9.2007.

⁽¹⁰⁾ DO C 36 de 8.2.2002 (ponente: Sr. Hernández Bataller).

⁽¹¹⁾ COM(2006) 841 final de 10.1.2007.

⁽¹²⁾ Véase el punto 6.7.4.

4. Observaciones específicas

4.1 En su Dictamen sobre la energía de 2001 ⁽¹³⁾, el Comité se felicitaba de que alcanzar unos objetivos de servicio público fuera una de las premisas fundamentales para la Comisión en esta materia y de que ello debería comportar la adopción de disposiciones que garantizaran un alto nivel de protección de los consumidores domésticos, con medidas especiales para los más vulnerables, como medidas sociales para permitir a determinados colectivos el suministro a un precio ecuánime. Lamentablemente, la experiencia en este ámbito no ha sido positiva.

4.2 «Los flujos de electricidad transfronterizos se han incrementado modestamente en Europa año tras año desde la apertura del mercado. Sin embargo, como promedio, sólo el 10 % de la electricidad consumida en la Unión Europea cruza las fronteras de los Estados miembros» ⁽¹⁴⁾.

4.3 «El apagón de Italia de 2003 y el de la UCTE ⁽¹⁵⁾ en 2006 demostró lo caro que puede resultar cualquier incidente en la red de transporte a escala europea. Por lo tanto, es importante que el incremento de los intercambios comerciales vaya acompañado de un funcionamiento de la red más coordinado y de la construcción de nuevas infraestructuras, incluidas la mejora de las líneas existentes, la construcción de nuevas líneas y la inversión en otros componentes de la red, cuando sea necesario. El mercado europeo se basa cada vez más en un concepto regional. Se empezó desarrollando primero de forma natural, siguiendo las realidades físicas de la red. Con el establecimiento de las regiones en las directrices modificadas sobre gestión de la congestión y el desarrollo de las Iniciativas Regionales de la Electricidad por parte de ERGEG, el enfoque regional ha recibido el espaldazo oficial ⁽¹⁶⁾».

4.4 Los consumidores finales tienen un interés específico en que se les garantice el suministro energético. El papel cada vez más importante que desempeñan las regiones en el ámbito energético debería beneficiar la distribución y el establecimiento de unas relaciones más estrechas, en especial entre las regiones transfronterizas, que deberían incrementar significativamente el tráfico y los flujos, y reducir el riesgo de congestión.

4.5 Las medidas de protección al consumidor final deberían recoger el derecho a ser informado periódicamente sobre la cantidad de energía intercambiada, su procedencia geográfica y su fuente, las emisiones de gases de efecto invernadero por KWh y los acuerdos comunitarios y extraeuropeos de cooperación. Por ejemplo, es conocido el caso de algunos países que han decidido no utilizar la energía nuclear, pero que adquieren energía producida en centrales nucleares. Este tipo de información debería ser facilitada al consumidor, quien podría decidir cambiar de suministrador si no comparte la combinación energética de la empresa; en la actualidad desconoce seguramente cuál es su elección en términos de producción.

4.6 **Conexión:** Garantizar el servicio universal, la continuidad del suministro y la conexión de los usuarios en un plazo determinado. Éstos son por el momento los derechos en vigor, aunque difícilmente se respetan. Se debería prever la designación de un «suministrador de último recurso» que garantice la prestación del servicio cuando al suministrador propio le resulte imposible.

⁽¹³⁾ Puntos 6.4.2. y 6.4.3.

⁽¹⁴⁾ Comunicación de la Comisión COM(2007) 250 final de 15.5.2007 — Informe sobre la experiencia obtenida en la aplicación del Reglamento (CE) n° 1228/2003 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad

⁽¹⁵⁾ "Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity" (UCTE). Asociación de los operadores de los sistemas de transmisión.

⁽¹⁶⁾ Véase nota n° 14.

4.7 **Contrato:** En teoría, la transparencia, las modalidades de ejecución, las obligaciones, las indemnizaciones, la equidad, la ausencia de cláusulas vejatorias o abusivas y la gestión clara y no onerosa de los conflictos son derechos ya reconocidos que cada Estado miembro debería haber incluido en sus legislaciones nacionales de transposición de las directivas. La realidad es muy distinta. Si bien la Comisión ha incluido en el tercer paquete algunas modificaciones al anexo A que incrementan las obligaciones a las empresas, éstas pueden quedar en papel mojado, ya que, salvo raras excepciones, no van acompañadas de un sistema sancionador eficaz ni a nivel europeo ni, aún menos, a nivel nacional. Este tema hace particularmente imprescindible una igualdad normativa en toda la Unión, garantizada únicamente por vía reglamentaria, como ocurre con los derechos de los pasajeros.

4.8 **Precios, tarifas y supervisión:** Transparencia, racionalidad, comparabilidad, variedad de los métodos de pago, difusión de los contadores inteligentes, y facturas claras y comprensibles que se correspondan con el consumo efectivo. El CESE cree que es muy importante que las facturas de los servicios energéticos indiquen claramente los componentes del coste de la producción energética (adquisición, carburantes, distribución, mantenimiento, amortización, tasas e impuestos especiales, personal y otros capítulos), la fuente (fósil, hidroeléctrica, renovable, nuclear, ciclo combinado), las emisiones de CO₂, el ahorro energético conseguido, así como la comparación con consumos anteriores y el consumo medio de otros usuarios de las mismas características. Gracias a este tipo de instrumento informativo, se anima al consumidor a considerar la necesidad de adoptar comportamientos orientados hacia el ahorro energético. La factura es el instrumento de comunicación (de acuerdo con la reciente propuesta de la Comisión, debería ser de carácter mensual) entre la empresa suministradora y el consumidor, y podría incluir una serie de mensajes «positivos» que valorizarían las políticas europeas.

4.9 **Libre elección del suministrador:** La posibilidad de cambiar de suministrador en cualquier momento del año y de manera gratuita, sin perjuicio de sus propios derechos. Deberían existir garantías para que este cambio se hiciera efectivo en unos plazos determinados. En ocasiones se estipulan contratos con una duración mínima. El CESE considera que si se impone una cláusula de estas características, se debe prever un techo para la duración mínima de los contratos a fin de evitar que una duración mínima exageradamente larga y con importantes penalizaciones frustre el derecho a la elección del suministrador.

4.10 **Información:** Veraz, completa y de fácil comprensión sobre las condiciones de acceso y uso, las tarifas, los precios y su modificación. La divulgación de los derechos de los consumidores por lo que respecta a los costes del servicio público y a las modalidades por las que se garantiza el servicio universal, especialmente la calidad y la continuidad del suministro de electricidad o de gas, y las indemnizaciones por el incumplimiento de estos derechos, las modalidades de acceso a formas de resolución de conflictos de carácter gratuito o de muy bajo coste, para que todos puedan gozar del mismo derecho. Todo suministrador debería comunicar anualmente, o cuando se registre un nuevo suministrador, la lista de operadores activos en la región. Las empresas suministradoras también deberían comunicar a sus clientes las medidas financieras, fiscales y normativas que han adoptado para respaldar las iniciativas encaminadas a mejorar la eficiencia energética, y formular propuestas concretas para conseguir un ahorro en el uso de la electricidad y del gas.

4.11 Reclamaciones: En 1998, la Comisaria Bonino desplegó una gran actividad en favor de los derechos de los consumidores, y la Comisión elaboró una recomendación relativa a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo ⁽¹⁷⁾ que posteriormente, en 2001, se incorporó a otra recomendación ⁽¹⁸⁾ a fin de ampliar su campo de acción. En el ámbito de los derechos de los consumidores de energía, las reclamaciones deberían orientarse en un primer momento hacia una resolución extrajudicial, que permitiría proteger al consumidor de manera eficaz, con costes muy bajos y en poco tiempo, siempre y cuando se garantice la imparcialidad del organismo, la eficacia del procedimiento, su divulgación pública y su transparencia. El alcance de los contenciosos en materia de suministro energético hace que sea desproporcionado afrontar los plazos y costes de un litigio judicial.

4.12 Representación: Aun cuando la legislación europea reconoce el derecho de representación de las asociaciones de consumidores, su cumplimiento efectivo plantea dificultades. La falta de un marco jurídico comunitario para las acciones colectivas, ya sea en el ámbito de los servicios o de las actividades económicas transfronterizas, limita aún más el derecho a incoar actuaciones inhibitorias ante los órganos jurisdiccionales. La creación de la agencia europea podría ser la ocasión para conformar plenamente este derecho y brindaría la posibilidad de instituir una mesa permanente de concertación entre todas las partes interesadas, como ocurre, por ejemplo, en la aplicación de la Directiva sobre los automóviles –en el sector del transporte–, que cuenta con representación de los interlocutores sociales y de los consumidores para ayudar a los órganos comunitarios en el análisis de las propuestas. Del mismo modo, habría que establecer en los Estados miembros una mesa permanente que debería ser consultada por los reguladores nacionales.

4.13 Medidas sociales: El Comité muestra una gran sensibilidad hacia el problema de la indigencia energética, que no debería implicar el bloqueo del suministro en caso de morosidad. En un reciente dictamen ⁽¹⁹⁾, el CESE ha afirmado que «la política energética europea debe ser sostenible para todas las capas sociales y no crear diferencias de trato para acceder a los servicios ofrecidos por las empresas de servicios energéticos». El CESE no es favorable al suministro gratuito de energía porque no fomenta comportamientos favorables al ahorro energético y considera, en cambio, que este problema debe solucionarse por vía fiscal. El contrato de servicio público debería incluir la cesión de un volumen de electricidad y de gas a precio de coste que le permitiera hacer frente a las necesidades de los consumidores más vulnerables, a quienes se les cedería en medida suficiente y a precios asequibles para ellos. Además, se debe salvaguardar en todo momento el principio de responsabilidad. En cualquier caso, la definición de «consumidor vulnerable» y las medidas que se adopten a su favor deberían ser uniformes en toda la

Unión para no discriminar a nadie y evitar falsear de este modo la competencia.

4.14 Prácticas comerciales abusivas: El consumidor está protegido de las prácticas comerciales engañosas que contienen información falsa, que omiten información relevante y necesaria para adoptar una decisión consciente, que interponen obstáculos y que, para desanimar el cambio de suministrador entre los consumidores, imponen gastos injustificados. El CESE considera que se debe reforzar el derecho del consumidor contra estas prácticas. De hecho, el apartado 5 del artículo 3 de la Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005 remite al anexo 1, donde se incluye una lista de las prácticas consideradas en todo momento abusivas, aunque añade que dicha lista únicamente podrá ser modificada mediante una revisión de la directiva. Dado que los plazos para actualizar esta lista parecen desproporcionadamente largos, el Reglamento que debe incluir las medidas de protección de los consumidores de energía podría ser el instrumento idóneo para dotar a estos consumidores de unos derechos específicos contra las prácticas comerciales abusivas.

5. Intercambio de buenas prácticas

5.1 El CESE recomienda a la Comisión que examine otras cartas de derechos del consumidor suscritas en los Estados miembros por organizaciones de consumidores y suministradores de energía, en las que se reconocen a los clientes derechos más amplios que en la Carta energética. En Italia, por ejemplo, la ADOC –una organización de consumidores– y La 200 s.p.a., un mayorista del mercado de la electricidad comprometido desde hace años en términos de responsabilidad social, han firmado una Carta de los Derechos del Consumidor que va más allá de lo propuesto por la Comisión. Así, se ha tomado en cuenta el derecho de los consumidores a su tiempo, el derecho a la participación y a la representación, el derecho a la calidad y a la seguridad, el derecho a la mejor tarifa y el derecho al resarcimiento por daños y a un procedimiento de conciliación rápido y resolutivo. Se garantiza una comparativa constante a través de un seguimiento semestral de la aplicación de la Carta que, al incluirse en la relación contractual con sus clientes, tiene carácter vinculante para la empresa.

5.2 En la gestión de los conflictos, algunos reguladores nacionales han intervenido implantando un sistema de obligaciones, controles y penalizaciones para regular la continuidad del servicio de distribución energética ⁽²⁰⁾. En caso de repentinos cambios de tensión, interrupciones o microinterrupciones de la energía eléctrica, no cabe duda de que se trata de un incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de suministro y, en tales casos, el suministrador debe resarcir los daños ocasionados si no prueba que la interrupción no es imputable a él ⁽²¹⁾.

Bruselas, 17 de enero de 2008.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Recomendación 98/257/CE de la Comisión de 30.3.1998.

⁽¹⁸⁾ Recomendación 2001/310/CE de la Comisión de 4.4.2001.

⁽¹⁹⁾ CESE 1243/2007. Plan de acción para la eficiencia energética (ponente: Sr. IOZIA), pendiente de publicación.

⁽²⁰⁾ *Authority per l'energia e il gas*. Delibera 202/99.

⁽²¹⁾ Summa 188/Abril de 2003, Sr. Disegni, p. 22.