

El futuro de los servicios públicos europeos

KATRIN SCHWEREN
BEUC

INTRODUCCIÓN

Ante todo debo agradecer a la Universidad Complutense por haberme invitado para hablar sobre el interesante tema de los servicios públicos. Este tema ha alcanzado en estos últimos años una dimensión muy amplia en Bruselas, y, por lo que se desprende de este seminario, también es tema de discusión en España.

Pero antes de hablar de los servicios públicos y de su liberalización y de sus efectos sobre el consumidor hay que definir lo que se entiende por «servicios públicos» y por «liberalización».

Los servicios públicos tienen la característica común de ser esenciales para la vida diaria de los ciudadanos/consumidores europeos. Las telecomunicaciones, el correo, el gas, la electricidad... son servicios de los que dependemos todos en nuestra vida diaria. Así pues, nos limitaremos a estos cuatro sectores: las telecomunicaciones, el correo, el gas y la electricidad. Los servicios públicos son, por definición, un servicio al público, aunque no necesariamente tienen que estar bajo el control del Estado para cumplir con su cometido de manera eficaz.

Por liberalización se entiende en general el proceso que abre los monopolios a la competencia.

Creo que no estaría de más definir el término «consumidor»: el consumidor es un ciudadano que ejerce una función de comprador en el mercado; en este caso se diferencia del ciudadano en su función de trabajador o empleado.

1. Diferentes estructuras legales y económicas en la UE

Existen grandes diferencias entre los países miembros de la UE tanto en su estructura como en su organización y por consiguiente en la definición de lo que en inglés se llama «public utilities» (servicios públicos).

Las organizaciones de consumidores se interesan muy particularmente por los servicios públicos por una serie de razones:

En primer lugar, nuestras acciones se basan en la visión que tienen los consumidores de lo que son los servicios públicos:

Por otra parte, el análisis del grado de satisfacción del consumidor ante las prestaciones brindadas por los servicios públicos tradicionales hasta los mercados liberalizados. Los servicios públicos se mueven hacia redes cada vez más interconectadas e integradas, una tendencia que conlleva el riesgo de crear nuevas situaciones de monopolio. Sin embargo, estas diferencias, desde una perspectiva económica, tienen repercusiones significativas en la relación consumidor-operador: en el plano jurídico existe una diversidad de sistemas legales que rigen las relaciones entre los consumidores y los suministradores de servicios públicos, principalmente, entes jurídicos, privados o públicos. Esta diversidad repercute necesariamente en los derechos fundamentales y en el interés general de los consumidores. Las diferencias sobre el tipo de responsabilidad, los medios de corrección disponibles o los esquemas de compensación ofrecidos, plantean la cuestión de saber si la legislación vigente no debe adaptarse a fin de evolucionar, siguiendo la línea de los cambios tecnológicos y económicos. A nivel europeo, la Comisión ha iniciado un proceso de liberalización de varios sectores en los servicios públicos.

2. El servicio universal indispensable en un contorno liberalizado

La liberalización tiene consecuencias importantes para el consumidor, al ofrecerle la oportunidad de elegir entre varios competidores. Nos parece que el interés de los operadores se centra una vez más en el consumidor, y éste se beneficiará con una mejora en la calidad.

También está claro que la fijación de los precios es diferente. No es necesario ser economista para saber que un monopolio fija los precios de los costes medios y que, por el contrario, el operador en un mercado liberalizado fija los precios en los costes marginales. De manera que el mercado liberalizado es más interesante para el consumidor.

Por otra parte, en el mercado liberalizado existirá una tendencia conocida como «cherry-picking», que hará que los operadores no ofrezcan *todos* los servicios que necesitan los consumidores sino únicamente los servicios que les resulten más rentables. Por esta razón es importante garantizar lo que se llama el «ss universal».

El servicio universal es un elemento esencial en un medio liberalizado, ya que garantiza al consumidor la protección inspirada por el artículo 129 A del Tratado. *Según la definición que se da en los textos comunitarios, el servicio universal garantiza el acceso a un conjunto de servicios determinados y de calidad dada, y también el suministro de estos servicios a todos los consumidores a un precio asequible, independientemente del lugar donde se encuentren.* Por ello es necesario tener en cuenta la naturaleza de un marco regulador que cumpla los requisitos del servicio universal basado en los principios de universalidad, igualdad y continuidad.

Teniendo en cuenta el progreso tecnológico y el correspondiente aumento en la demanda del consumidor, es importante definir el servicio público como un concepto dinámico y cambiante. (Esto es particularmente importante en lo que se refiere a las telecomunicaciones, por ejemplo.) Dicho carácter dinámico requiere que se examinen los criterios, los actores y hasta qué punto debe cambiar el servicio universal. Ya en la actualidad, en lo que respecta a los servicios avanzados de telecomunicaciones, es importante precisar los criterios y los objetivos de un concepto que podría definirse como «acceso público».

3. Características del servicio universal

La necesidad y, por ende, el alcance del servicio universal difieren en función de la naturaleza del servicio. No es posible, y desde luego no es deseable, definir el ámbito de aplicación del servicio universal generalizándolo a todos los servicios. Debemos, sin embargo, prestar atención a aquellos elementos que deberán garantizarse en todos los sectores de los servicios públicos; dichos elementos deberán analizarse teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores.

Primer elemento clave:

a) *Precio asequible*

El servicio universal deberá garantizar que los servicios públicos sean asequibles (a todos los niveles y en todos los elementos) y que todos los consumidores de la Unión Europea tengan acceso a los mismos. Esto es de suma importancia, ya que la liberalización y las etapas de preparación para llegar a ella hacen que los precios aumenten en función de los costos, mientras que otros disminuyen, haciendo que para el consumidor privado algunos servicios sean demasiado onerosos. Sin embargo, no se ha definido a nivel europeo la garantía de acceso a los servicios, aun cuando, en aras del interés de los consumidores dentro del mercado único, fuese indispensable definir criterios a nivel europeo a fin de verificar el carácter asequible de los servicios y dejar a discreción de los Estados miembros el establecimiento del margen de maniobra. Dentro de este contexto se podría debatir, por ejemplo, sobre la pertinencia de criterios como el PNB per cápita o el índice de

inflación. De todas formas es primordial contar con una reglamentación transparente y eficaz de los precios.

Además, en lo que se refiere a la noción del precio asequible, la Comisión trata éste de manera muy diferente según el sector.

En la Directiva sobre la liberalización de los servicios de correo se dice que los precios tienen que ser asequibles y deben permitir la prestación de servicios asequibles a todos los consumidores, pero no se define con precisión lo que es asequible para todos los consumidores.

Los servicios reservados al monopolio serán aquellos cuyo precio sea cinco veces el precio público de una correspondencia de primera clase.

Ahora bien, entre los Estados miembros de la Unión Europea y dentro de cada Estado miembro existen disparidades muy grandes en los precios de entrega de una carta, de una postal o de un paquete. Según un análisis del BEUC y el UFC, «Que Choisir» de 1994, el precio intracomunitario para el envío de una carta de 20 gramos variaba entre 0,29 ECU en España y 0,52 ECU en Alemania, lo que representa una diferencia del 80%. En cuanto a los envíos dentro de un mismo país, la diferencia era aún mayor: Alemania (0,52 ECU). Pero las diferencias pueden ser aún más marcadas, siendo la más grande la que se puede observar en los envíos de impresos de máximo 200 gramos dentro de un país; existe una diferencia del 36,3% entre Dinamarca (donde el envío cuesta 0,27 ECU) y Holanda (donde cuesta 1,25 ECU).

De manera que se requieren medidas de armonización en este sector. El BEUC ha criticado la Directiva sobre la liberalización de los servicios de correo por no haber propuesto algo en este sentido.

Como ya dije antes, la Comisión Europea trata el tema del precio asequible de manera diferente según el sector. ¿Qué sucede entonces con las telecomunicaciones?

En la nueva Directiva ONP sobre telefonía vocal se deja la definición de lo que es asequible a criterio de los Estados miembros.

Viéndolo desde el punto de vista del consumidor, esta actitud a nivel europeo es peligrosa, porque lo que pasa, por ejemplo, en las telecomunicaciones es que los operadores de las telecomunicaciones, los monopolios de ahora, proceden a lo que se conoce como «rebalancing». Me explico: hasta ahora las comunicaciones internacionales representan un margen de beneficio muy grande para los operadores y subvencionan las comunicaciones locales cuyo margen es muy pequeño. Si un nuevo operador quiere entrar en el mercado, se posicionará en las comunicaciones internacionales porque es lo que le permitirá ser más barato que el operador dominante. Lo que sucede entonces es que el operador dominante, ya antes de la liberalización, empieza a aumentar las tarifas de las comunicaciones nacionales y locales para poder así reducir las tarifas de las comunicaciones internacionales. Es lo que ha ocurrido en Bélgica. En Inglaterra se había producido esto durante el proceso de privatización y en Italia se ha observado en parte.

Para el consumidor medio esta situación es una desventaja. Son en primer lugar los consumidores industriales que tienen comercio con el extranjero los que se beneficia.

Como la Comisión, después de algunos debates, ha comprendido que la liberalización puede tener efectos negativos para el consumidor medio, ella misma ha establecido en el texto de la Directiva ONP telefonía vocal que los Estados miembros pueden aplicar mecanismos de intervención de precios (*price caps*). Pero es en el momento de transponer la Directiva a nivel nacional —pienso yo— que las organizaciones de consumidores nacionales tienen que estar muy alerta para controlar lo que la autoridad de regulación prevé como mecanismo.

En la Directiva sobre la electricidad la cuestión de los precios asequibles no se menciona, así como tampoco se menciona en la Directiva sobre el gas. Pero hay que señalar que la liberalización del mercado del gas y de la electricidad no afecta al consumidor. Afecta en primer lugar a los consumidores industriales. El proceso de liberalización se detiene a unos límites de consumo tan altos que quizás sean las pequeñas y medianas empresas las que se beneficien después de la liberalización gradual en los próximos diez años. El hecho de que la liberalización no afecta al consumidor en un futuro cercano hace que la definición del precio asequible no sea importante en este contexto.

a bis) Dentro del mismo contexto de los precios asequibles está la cuestión de cómo solucionar el problema de la diferenciación de precios. El BEUC está, en principio, a favor de una orientación de los precios en base a los costes. El BEUC considera que el consumidor debería pagar sólo por el servicio que ha solicitado. Por otra parte, lo que ocurrirá es que los suministradores de servicios públicos empezarán a ofrecer paquetes de servicio. Esto ya se hace en el sector de las telecomunicaciones móviles e igualmente en los sectores de telecomunicaciones y gas en los mercados liberalizados en el Reino Unido. Para el consumidor será entonces muy difícil comparar los paquetes de oferta; por ello sería importante que los diferentes suministradores de servicios públicos publiquen información sobre los precios y las condiciones de una manera estándar. Además, las organizaciones nacionales de consumidores jugarían también un papel muy importante en el aspecto de la información a los consumidores.

Una cuestión importante en relación a los precios asequibles es tomar en cuenta el aspecto geográfico. Si no se justifica mantener «cross subsidizations» (subsidiros cruzados) entre servicios que pertenecen al servicio universal y aquellos que no pertenecen, sí se justifica, por el contrario, mantener «cross subsidizations» entre los diferentes consumidores de un mismo servicio. De esta manera, los consumidores que viven en zonas rurales no tendrían que pagar más que los consumidores que residen en zonas urbanas, donde los costes son más bajos y los precios podrían ser más bajos que en las zonas rurales. Así pues, desde el punto de vista de la protección al consumidor se justifica un mecanismo que garantice la cohesión social.

a ter) Para poder controlar si hay «cross subsidizations» injustificadas es muy importante que las cuentas de los suministradores del servicio universal sean transparentes. Si un suministrador del servicio universal abusa de su posición y se aprovecha de las entregas del servicio universal para crearse ventajas en el sector del mercado que está abierto a la competencia, estas «cross subsidizations» no se

justifican. Es este aspecto el que debe estar sujeto a verificación en beneficio del público. También —y esto es aún más importante— se tiene que poder verificar si el suministrador del servicio universal propone al regulador precios para el servicio universal que no sean demasiado altos o excesivos. Esta transparencia no existe actualmente, razón por la cual es muy difícil demostrar que el aumento del abono mensual a Belgacom, por ejemplo, no se justificaba en absoluto.

Otro elemento clave del servicio universal son los:

b) *Indicadores de calidad*

A fin de garantizar la buena calidad del servicio universal, es conveniente establecer unas normas de calidad fiables y adecuadas. Para ello se tomarán en cuenta ciertos elementos como la naturaleza de las relaciones que unen los usuarios a los servicios públicos (contractuales, reglamentarias, de derecho privado, de derecho civil, y si siguen siendo apropiadas), su efecto sobre los sistemas de responsabilidades, el papel del regulador, el impacto de la Directiva sobre cláusulas contractuales abusivas, y el examen de los medios de reparación y de compensación financiera. Parece obvio que entre los indicadores de calidad comunes a todos los sectores tengan que estar presentes elementos como la fiabilidad, la información transparente sobre las condiciones y las normas de servicio, así como unos sistemas simples, económicos y accesibles de reparación y de indemnización del consumidor, por ejemplo, en caso de incumplimiento de un contrato o cuando no se alcancen los niveles de calidad requeridos.

En cuanto a los indicadores de calidad, de nuevo la Comisión ha tratado la cuestión de manera diferente en cada sector. La Directiva sobre la liberalización del correo impone unas condiciones muy claras al suministrador del servicio universal: dentro de un mismo país, un envío con la categoría estándar más rápida tiene que llegar a su destino el día siguiente a su expedición en 80% de los casos. Entre dos países de la Unión Europea, un envío con la categoría estándar más rápida tiene que llegar a su destino tres días después de su expedición en 90% de los casos y cinco días después en 99% de los casos.

El BEUC considera que la calidad del correo en Europa tiene que ser observada y controlada de manera regular, ya que existe una gran diferencia entre las expectativas y la realidad. Como lo ha mostrado el análisis del BEUC y de UFC de 1994, «Que Choisir», sólo 53,2% de las cartas enviadas han llegado a su destino tres días después de su expedición (D+3), y lo que era aún más alarmante, 12,9% de las cartas no habían llegado aún a su destino cinco días después de su expedición. Sólo cuatro países habían obtenido, en promedio, el objetivo de D+3: Alemania, el Reino Unido, Francia y Luxemburgo. Holanda (D+3,17) y Dinamarca (D+3,27) tampoco estaban muy lejos del objetivo. Grecia, por otra parte, tenía una eficacia de D+5,41 días. Si se analiza el tiempo necesario para un envío entre dos países determinados, las diferencias pueden ser muy grandes; así pues, una carta entre Dinamarca y Luxemburgo necesita sólo un día, mientras que las cartas

enviadas de Grecia a Irlanda o Italia llegan después de nueve o siete días respectivamente¹.

¿Qué ha pasado en las telecomunicaciones?

En la nueva Directiva ONP sobre telefonía vocal se deja la definición de la calidad a discreción de los Estados miembros.

Lo que sí se ha hecho en las telecomunicaciones es establecer una lista de indicadores de calidad y de métodos para medir la calidad. Los indicadores son: «supply time for initial connection», «fault rate per access line», «fault repair time», «unsuccessful call ratio», «call set up time», «response time for operator services», «response times for directory enquiry services», «proportion of coin and card operated public pay telephones in working order», «billing accuracy».

Si bien la Directiva contempla una definición de los indicadores individuales, no contempla, por el contrario, los objetivos que cada operador tendría que cumplir. Son los Estados miembros los que tienen que definir los niveles mínimos. Y es en este momento —pienso yo— que las organizaciones de consumidores nacionales tienen que estar muy alerta para controlar lo que la autoridad de regulación prevé como objetivo.

En la Directiva sobre la electricidad esta cuestión no se menciona, así como tampoco en la Directiva sobre el gas.

c) Los objetivos de calidad deberán reflejar la variedad de necesidades de los consumidores, especialmente las necesidades de los grupos vulnerables. En la definición de dichos objetivos los representantes de los consumidores podrán desempeñar un papel fundamental.

d) Además, es indispensable llevar a cabo con regularidad una auditoría y una verificación independiente de los resultados alcanzados por los servicios públicos comparándolos con los objetivos establecidos. Nos parece importante que en este ejercicio de evaluación intervengan las asociaciones de consumidores.

e) De no cumplirse los indicadores de calidad, se debería sancionar los suministradores del servicio universal. Las sanciones se decidirán en consulta con las organizaciones de consumidores y deberán figurar en un marco reglamentario.

4. Representación del consumidor

A fin de proteger los intereses de los consumidores, sería conveniente que en el servicio universal esté bien representado el consumidor. Se estudiará la manera de garantizar dicha representación, a qué nivel (nacional y/o europeo) y en qué sectores. Lo que es esencial es que las organizaciones de los consumidores estén representadas de manera estructurada en:

¹ Dentro del marco del estudio, se efectuaron 6.420 envíos en dos fechas diferentes durante el mes de noviembre de 1993 entre 13 grandes ciudades, una en cada uno de los Estados miembros y una en Suiza.

- el desarrollo del servicio universal (a todos los niveles, desde el inicio del servicio universal hasta su evolución ulterior);
- la definición del servicio universal (alcance, carácter asequible y calidad);
- establecimiento, observación y verificación de los indicadores de rendimiento y de las sanciones.

Además, parece importante asegurar el acceso a la información, en particular en lo que se refiere a las estructuras de los costos, el comportamiento financiero (para verificar si hay «cross subsidization»), los niveles de calidad y la eficacia.

Pero además hay que añadir que esta representación de los consumidores no está prevista en las Directivas que liberalizan los servicios públicos a nivel europeo.

5. Conclusión

Desearía concluir diciendo que, en opinión de los consumidores, en el proceso de liberalización de los servicios públicos, iniciado por la Comisión Europea, se han dejado demasiados elementos a la discreción de los Estados miembros. Sin embargo, el alto nivel de protección en toda la Unión Europea justificaría que se establecieran indicadores comunes para toda Europa. Lo mismo se puede decir de los indicadores de calidad, cuya necesidad se ha reconocido a nivel europeo sin que se haya establecido una definición a ese mismo nivel (excepto en el sector del correo).

Esto me lleva a la siguiente conclusión: Europa debe cambiar de política para los servicios públicos si desea evitar que los consumidores negociantes se lleven la mejor parte del mercado liberalizado de los servicios básicos para la vida diaria.

Está claro que el proceso de liberalización no está aún acabado. Las discusiones relacionadas con el Directiva sobre la liberalización del correo, así como con la Directiva ONP de la telefonía vocal no se han concluido. Lo mismo se aplica a la liberalización del gas. Esperamos, pues, que las instituciones europeas tomen en cuenta nuestras preocupaciones, en particular en lo que respecta al precio asequible y a los indicadores de calidad.