



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
19 de abril de 2021  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho**  
**y Política de Protección del Consumidor**  
**Quinto período de sesiones**  
Ginebra, 5 y 6 de julio de 2021  
Tema 7 del programa provisional

## **La necesidad de protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos**

### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

El acceso de los consumidores a los bienes y servicios esenciales y la protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos son dos de las necesidades legítimas que pretenden satisfacer las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Las directrices son especialmente pertinentes en relación con los servicios públicos y en el contexto de la crisis de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19). En la presente nota, se ofrece un marco para determinar mejor las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Se resumen los principales aspectos de las políticas de protección de consumidor —el acceso, las medidas especiales de protección, la información y la educación, y la solución de controversias y la compensación— destinadas a atender las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con el sector de los servicios públicos. Se presentan los principios de la prestación de los servicios públicos, que son válidos para el sector privado, a saber, la regularidad, la calidad del servicio, la asequibilidad y las buenas prácticas comerciales. A continuación, se informa de las medidas específicas adoptadas para proteger a los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos en el contexto de la pandemia de COVID-19. Tras una breve conclusión, se proponen algunas recomendaciones de política y preguntas que podrían debatirse en el quinto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor.



## I. Introducción

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup> reconoce que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. En 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció expresamente que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el ejercicio de todos los derechos humanos<sup>2</sup>. En 2015, la Asamblea General fijó como Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>3</sup> el agua potable y el saneamiento y, como su Objetivo 7, la energía asequible y limpia.
2. En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor<sup>4</sup>. Las dos primeras necesidades legítimas que se reconocen en las directrices son: el acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales; y la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja. Las directrices son el único instrumento acordado internacionalmente sobre la protección del consumidor y, si bien no son vinculantes, han sido ampliamente aplicadas por los Estados miembros de la UNCTAD<sup>5</sup>.
3. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor recomiendan a los Estados Miembros “promover el acceso universal a los servicios públicos y formular, mantener o reforzar políticas nacionales para mejorar las normas y leyes relativas a la prestación de servicios, la información del consumidor, los depósitos de garantía y el pago por anticipado del servicio, los recargos por demora en el pago, la cesación y el restablecimiento de un servicio, el establecimiento de planes de pago, y la solución de controversias entre los consumidores y los proveedores de servicios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja” (párr. 77).
4. La Octava Conferencia de las Naciones Unidas Encargada de Examinar Todos los Aspectos del Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, celebrada en octubre de 2020, solicitó a la secretaría de la UNCTAD que, para las consultas oficiosas propuestas durante el quinto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, elaborara informes y estudios como documentación de antecedentes sobre las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos. A este respecto, la secretaría distribuyó un cuestionario y se recibieron aportaciones de 16 Estados miembros y seis instituciones académicas<sup>6</sup>.
5. En la presente nota, se ofrece en primer lugar un marco para determinar las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Se examinan los vínculos entre los servicios públicos y la protección del consumidor, y se presentan los principios para la prestación de estos servicios. A continuación, se resumen algunas iniciativas emprendidas para atender las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos en el contexto de la crisis económica desatada por la COVID-19. Al final de la nota, se presenta una breve conclusión, seguida de recomendaciones política para que los Estados miembros apliquen mejor las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, y de preguntas, propuestas para su debate en el quinto período

<sup>1</sup> Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1966, anexo.

<sup>2</sup> Resolución 64/292 de la Asamblea General.

<sup>3</sup> Resolución 70/1 de la Asamblea General.

<sup>4</sup> Resolución 70/186 de la Asamblea General.

<sup>5</sup> TD/RBP/CONF.9/2.

<sup>6</sup> Albania, Bahrein, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Estados Unidos de América, Etiopía, Islandia, Japón, Nigeria, Panamá, República Dominicana, Seychelles, Suecia, Suiza y Zambia, y la Universidad China de Ciencias Políticas y Derecho, la International Law Association, la International Association of Consumer Law, la Universidad de Malaya, la Universidad Nelson Mandela y la Universidad de Sídney.

de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor.

## II. Determinar las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos

6. Los consumidores<sup>7</sup> afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación en sus relaciones comerciales con las empresas<sup>8</sup>. Además, hay una categoría específica de consumidores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y desventaja y que, por tanto, requieren una atención especial.

7. Teniendo en cuenta estas necesidades, las directrices contienen recomendaciones específicas<sup>9</sup>. En ellas se establece el principio del trato justo y equitativo, en virtud del cual las empresas deben evitar prácticas que perjudiquen a los consumidores, en particular a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja (párr. 11 a)). Las necesidades de esta categoría de consumidores también deben evaluarse cuando los Estados Miembros establezcan o mantengan medidas legales o administrativas para permitir que los consumidores o, en su caso, las organizaciones competentes obtengan compensación mediante procedimientos oficiales o extraoficiales que sean rápidos, justos, transparentes, poco costosos y accesibles (párr. 37). Al formular programas de educación e información del consumidor, debe prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja, tanto en las zonas rurales como urbanas, incluidos los consumidores de bajos ingresos y los que sean casi o totalmente analfabetos (párr. 42). También se hace hincapié en sus necesidades al abordar los servicios financieros (párr. 66, y las remesas en el párr. 66 h) en particular) y los servicios públicos (párr. 77). La presente nota se centra en los servicios públicos.

8. En su segundo período de sesiones, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor debatió la cuestión de la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja. Subrayó la importancia de formular y aplicar medidas especialmente destinadas a protegerlos. Reconoció que los Estados miembros podrían adoptar definiciones diferentes en función de sus necesidades internas específicas, y que era necesario proseguir la labor de investigación, en particular sobre esta categoría de consumidores en los países en desarrollo<sup>10</sup>. El Grupo Intergubernamental de Expertos también creó un grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja, para reunir las mejores prácticas y facilitar el intercambio de información y las consultas.

9. Ese grupo de trabajo se reunió oficiosamente en cinco ocasiones en 2017 y 2018, y presentó sus conclusiones al Grupo Intergubernamental de Expertos en su tercer período de sesiones<sup>11</sup>. El grupo de trabajo recopiló las mejores prácticas sobre el tema, aunque era consciente de que no había una definición única de la vulnerabilidad de los consumidores y de que cada país elaboraba su política nacional sobre la base de las necesidades sociales y económicas específicas de sus consumidores<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> El término “consumidor” se define en el párr. 3 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor como una persona física, con independencia de su nacionalidad, que actúa principalmente con fines personales, familiares o domésticos. Las directrices reconocen que los Estados Miembros podrán adoptar diferentes definiciones para abordar necesidades internas específicas

<sup>8</sup> Resolución 70/186 de la Asamblea General, anexo, párr. 1.

<sup>9</sup> Resolución 70/186 de la Asamblea General, anexo.

<sup>10</sup> TD/B/C.I/CPLP/9.

<sup>11</sup> TD/B/C.I/CPLP/15 y contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja recibidas por la secretaría de la UNCTAD en 2021, pueden consultarse en <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

<sup>12</sup> *Ibid.*

10. Entre las 22 aportaciones recibidas para la elaboración de la presente nota de antecedentes, solo los Estados Unidos de América informaron de que disponen de una definición, de nivel estatal, de los consumidores vulnerables y desfavorecidos (es decir, el Estado de Arkansas considera que un consumidor de servicios públicos es vulnerable cuando es mayor de 65 años de edad y cumple los requisitos previstos en materia de ingresos). En países como China, el Japón, Malasia, Seychelles, Suecia y Suiza hay varias agrupaciones de consumidores que merecen una atención especial. La Unión Europea no caracteriza a los consumidores vulnerables en función de su pertenencia a un grupo concreto de personas, sino de ciertas circunstancias: “consumidores especialmente vulnerables a” ciertas “prácticas o al producto al que se refieran, por padecer estos últimos una dolencia física o un trastorno mental o por su edad o su credulidad”, que puedan distorsionar su comportamiento económico “en un sentido que el comerciante pueda prever razonablemente”<sup>13</sup>. Sobre la base de la experiencia de Brasil, el Mercado Común del Sur está debatiendo la aprobación de una normativa para tener en cuenta la “hipervulnerabilidad” de algunos consumidores<sup>14</sup>.

11. En su recomendación sobre la toma de decisiones en materia de política de protección del consumidor, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estableció una distinción útil: los “consumidores vulnerables” son aquellos susceptibles de sufrir un perjuicio en un momento determinado, debido a las características del mercado de un producto concreto, las cualidades del producto, la naturaleza de una transacción o los atributos o circunstancias del consumidor; mientras que los “consumidores desfavorecidos” son aquellos cuyos atributos o circunstancias son tales que son susceptibles de sufrir un perjuicio de forma persistente<sup>15</sup>.

12. La naturaleza heterogénea y la dependencia del contexto de la vulnerabilidad y la desventaja hacen que las diferencias entre los grupos de consumidores, como los niños, los ancianos, los turistas, los migrantes y los consumidores rurales, deban considerarse en términos de factores sociales, demográficos, de comportamiento, personales y de mercado. Como se debatió en un anterior período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos, factores estructurales, como el analfabetismo, el grado de conocimiento técnico y la condición socioeconómica, interactúan con factores circunstanciales, como la edad, el estado civil, la situación laboral y la salud psicológica<sup>16</sup>. Como reconoce la OCDE, “todos los consumidores, independientemente de su educación o experiencia, pueden ser, en ocasiones, vulnerables a sufrir un perjuicio, y los consumidores desfavorecidos pueden ser vulnerables de forma persistente”<sup>17</sup>.

13. A pesar de las dificultades para llegar a un consenso internacional sobre los criterios que definen a los consumidores vulnerables o desfavorecidos, el *Manual sobre protección del consumidor* de la UNCTAD<sup>18</sup> y la Guía de políticas de consumo de la OCDE<sup>19</sup> ofrecen orientaciones sobre cómo atender mejor sus necesidades. En el manual de la UNCTAD figura un ejemplo de cómo “los pobres pagan más”, referido a las grandes diferencias en los precios unitarios que abonan por el agua y la energía los habitantes de los asentamientos marginales en muchos países en desarrollo, por no tener acceso a los servicios de las redes oficiales, que a menudo reciben financiación pública, una cuestión que se aborda más adelante en la presente nota<sup>20</sup>. La OCDE considera que hay circunstancias en las que todos los consumidores pueden ser más vulnerables, como en el contexto digital<sup>21</sup>. La guía de la OCDE contiene ejemplos de grupos desfavorecidos y advierte que “las soluciones en beneficio de

<sup>13</sup> Unión Europea, Directiva 2005/29/EC (11 de mayo de 2005), art. 5, párr. 3, y considerando 19, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 149/22 (junio de 2005).

<sup>14</sup> Se está debatiendo en el Comité Técnico 7 del Mercado Común del Sur, según informó el Brasil.

<sup>15</sup> OCDE, 2014, *OECD recommendation on consumer policy decision-making*, puede consultarse en <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/303/303.en.pdf>.

<sup>16</sup> Véase TD/B/C.I/CPLP/9.

<sup>17</sup> OCDE, 2014.

<sup>18</sup> UNCTAD, 2017, *Manual sobre protección del consumidor* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

<sup>19</sup> OCDE, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, OECD Publishing, París.

<sup>20</sup> UNCTAD, 2017, pág. 4.

<sup>21</sup> OCDE, 2019, *Challenges to Consumer Policy in the Digital Age*, pág. 33. Puede consultarse en <https://www.oecd.org/sti/consumer/challenges-to-consumer-policy-in-the-digital-age.pdf>.

los consumidores vulnerables deben concebirse con cuidado, para que no tengan efectos imprevistos e indeseables en otros consumidores. Estas podrían, por ejemplo, dar lugar a una restricción o limitación indebida de la diversidad de la oferta de productos en un mercado”<sup>22</sup>.

14. Por lo tanto, es importante que los Estados miembros se fijen sus propias prioridades de protección de los consumidores, en particular aquellos vulnerables y desfavorecidos, con arreglo a las circunstancias económicas, sociales y ambientales del país y las necesidades de su población, teniendo presentes los costos y los beneficios de las medidas propuestas. Puede comenzarse por determinar las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con ciertos sectores, como el de los servicios públicos. Esto puede llevarse a cabo mediante consultas con las autoridades gubernamentales, como los organismos de protección del consumidor y los reguladores sectoriales, así como con las partes interesadas pertinentes, incluidas las asociaciones de consumidores, las empresas y el mundo académico. Para ello, las contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja pueden servir de útil guía de referencia<sup>23</sup>. Las contribuciones reflejan las experiencias de Alemania, Camboya, Costa Rica, el Ecuador, Egipto, España, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Israel, el Líbano, los Países Bajos, Portugal, Perú, Turquía y Zambia. Definir mejor las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos puede servir de base para la elaboración de políticas de protección del consumidor en relación con los servicios públicos.

### III. Protección del consumidor y servicios públicos

15. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor contienen recomendaciones que se refieren directamente a los servicios públicos. Su párrafo 69 estipula que “los Estados Miembros deben, cuando proceda, dar prioridad a los ámbitos de interés esencial para la salud del consumidor, como los alimentos, el agua, los productos farmacéuticos, la energía y los servicios públicos”. En la sección K de las directrices se enumeran varios principios para atender mejor a los intereses de los consumidores y satisfacer sus necesidades en la prestación de los servicios públicos. El agua (párr. 72), la energía (párr. 76) y los servicios públicos (párr. 77) se abordan cada uno por separado<sup>24</sup>. En esta nota, se utilizará un concepto amplio de servicios públicos, entendidos como aquellos servicios esenciales para que los consumidores puedan satisfacer sus necesidades básicas. Por consiguiente, se considerarán servicios públicos: el agua, la energía, el saneamiento y las telecomunicaciones (incluido el acceso a Internet).

16. Cabe señalar que la aplicabilidad de las directrices es independiente de la propiedad, pública o privada, del proveedor de los servicios. Como se señala en el párrafo 2, las directrices se aplican “a las transacciones entre empresas y consumidores, incluida la provisión de bienes y servicios a consumidores por empresas estatales”. Dado que la propiedad del proveedor de servicios no reviste en sí misma importancia para los consumidores, en la presente nota no se hace ninguna distinción a ese respecto.

17. En lo que respecta al agua, las directrices indican que “En el marco de los objetivos y propósitos enunciados para el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, los Estados Miembros deben formular, mantener o fortalecer políticas nacionales para mejorar el abastecimiento, la distribución y la calidad del agua potable” (párr. 72). Con relación a la energía, se alienta a los Estados Miembros a “promover el acceso universal a la energía no contaminante y formular, mantener o reforzar políticas nacionales para mejorar el suministro, la distribución y la calidad de energía que sea asequible a los consumidores en función de su situación económica” (párr. 76). Las disposiciones atinentes tanto al agua como la energía requieren que se preste atención a la elección de los niveles apropiados de servicio,

<sup>22</sup> OCDE, 2010, pág. 56.

<sup>23</sup> Contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja recibidas por la secretaría de la UNCTAD en 2021, pág. 6, puede consultarse en <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

<sup>24</sup> Los servicios públicos se tratan en el párr. 77 de las directrices, por separado del agua y la energía, con especial hincapié en las necesidades de los en situación vulnerable y de desventaja.

calidad, tecnología, supervisión regulatoria, programas de sensibilización y participación de la comunidad.

18. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor exigen a los Estados miembros y las empresas (párrs. 77 y 11, respectivamente) que tengan en cuenta las necesidades de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja. En vista de que la vulnerabilidad de los consumidores puede interpretarse de forma diferente según el sector de los servicios públicos, las medidas deben partir de un enfoque adaptado, y no de un enfoque único, para promover el acceso universal a un trato justo y equitativo a los servicios públicos. Por ejemplo, Bahrein propone el principio de que los consumidores vulnerables y desfavorecidos deben recibir un nivel de protección efectiva que no sea inferior al del consumidor medio. Esto puede ser útil para orientar las políticas públicas, especialmente a la hora de reevaluar las medidas más comunes de apoyo y protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos, así como la labor de sensibilización y prevención.

19. En los siguientes párrafos se recogen los principales requisitos que deben cumplir las políticas destinadas a proteger las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos, a saber: el acceso, las medidas especiales de protección, la información y la educación, y la solución de controversias y la compensación.

## A. Acceso

20. En las aportaciones a la presente nota, el acceso a los servicios públicos se consideró la necesidad más importante de los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Esto refuerza el compromiso con la provisión de un alto nivel de acceso a los servicios expresado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

21. Por ejemplo, en su documento final de 2018, el Grupo de Alto Nivel sobre el Agua —creado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial—, recomienda garantizar, a nivel local, nacional y regional, el acceso universal al agua potable y el saneamiento, subsanando las deficiencias de los modelos de prestación de servicios, la tecnología y los cambios de comportamiento que limitan el acceso sostenible de todos a estos recursos —incluyendo las necesidades de las mujeres, las niñas, las personas con discapacidad y las comunidades en situación de vulnerabilidad<sup>25</sup>— sobre la base del reconocimiento de que este acceso es un derecho humano fundamental.

22. En lo tocante a los servicios públicos, el acceso se refiere principalmente a la inclusión de quienes aún no reciben el servicio en cuestión. Aunque ha habido importantes mejoras, el informe de 2018 sobre el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 relacionado con el agua y el saneamiento señala que 844 millones de personas carecen de servicios básicos de agua, 2.100 millones, de servicios de agua potable gestionados de manera segura, 4.500 millones, de servicios de saneamiento gestionados de manera segura, y que 892 millones de personas todavía practican la defecación al aire libre<sup>26</sup>. Por su parte, el acceso a la energía siempre ha sido un problema fundamental en el continente africano, ya que solo el 43 % del África Subsahariana tiene acceso a electricidad limpia y moderna<sup>27</sup>, lo que equivale a la mitad de la tasa de electrificación mundial de 89 % registrada en 2017<sup>28</sup>.

23. En cambio, países desarrollados como Suiza y los Estados miembros de la Unión Europea han impuesto obligaciones de acceso universal a los proveedores de servicios, lo que significa que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de unirse a una red de

<sup>25</sup> Grupo de Alto Nivel sobre el Agua, 2018, Making every drop count: An agenda for water action, documento final, Naciones Unidas y Grupo Banco Mundial, puede consultarse en <https://sustainabledevelopment.un.org/HLPWater>.

<sup>26</sup> ONU-Agua, 2018, *Sustainable Development Goal 6: Synthesis Report on Water and Sanitation* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

<sup>27</sup> MG Gebreslassie, 2020, COVID-19 and energy access: An opportunity or a challenge for the African continent? *Energy Research and Social Science*, 68(2020), 101677.

<sup>28</sup> MP Blimpo y M Cosgrove-Davies, 2019, *Electricity Access in Sub-Saharan Africa: Uptake, Reliability and Complementary Factors for Economic Impact*, Banco Mundial, Washington, D.C.

servicios públicos a un precio razonable<sup>29 30</sup>. Esta obligación general se recoge en la legislación que estipula los derechos y las obligaciones de los agentes del mercado, en particular los consumidores y las empresas. Establecer un marco jurídico adecuado es una medida esencial para garantizar que la aspiración del acceso universal se concrete en los hechos.

24. En general, hay una tendencia a abandonar la perspectiva del acceso como una simple cuestión de conectividad en favor de un enfoque que integra mejor los aspectos más amplios de la calidad, como la continuidad, la seguridad y la sostenibilidad. De manera análoga, en los últimos 20 años también se reconoce cada vez más la importancia de los sectores del saneamiento y la energía. En la actualidad, los dos sectores están plenamente reflejados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyas metas detalladas en estos ámbitos abarcan la calidad y la seguridad en relación con la dimensión de protección del consumidor, como se establece en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor.

25. El acceso también supone evitar la exclusión de quienes no cumplen los requisitos tecnológicos para seguir disponiendo del servicio en cuestión, especialmente en el contexto de las comunicaciones electrónicas, que son la puerta de entrada a la economía digital. La inclusión digital de los consumidores vulnerables y desfavorecidos es especialmente importante en la era digital. Se ha calculado que, en 2018, en el Reino Unido, el 20 % de los adultos con discapacidad no habían utilizado nunca Internet, en comparación con el 8,4 % de los adultos sin discapacidad. Además, de los 4,5 millones de adultos que nunca habían utilizado Internet en 2018, más de la mitad (2,6 millones) tenían 75 años o más<sup>31</sup>. La brecha digital indica que solo una de cada cinco personas de los países menos adelantados utiliza Internet y que, en la mayoría de los países en desarrollo, menos del 5 % de la población compra bienes o servicios en línea<sup>32</sup>. Para hacer frente a la exclusión digital, Suecia, por ejemplo, ha puesto en marcha iniciativas para proteger a los consumidores que no pueden acceder a los servicios digitales ni comprar en línea debido a la falta de una identidad digital. Con igual objeto, la plataforma de solución de controversias en línea destinada a los consumidores en el Brasil cumple con los criterios de accesibilidad para los consumidores con discapacidad<sup>33</sup>.

## B. Medidas especiales de protección

26. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor exigen a los Estados Miembros que, como principio general, presten especial atención a la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población, en particular de la población rural y de los pobres (párr. 8). Según investigaciones académicas, en China hay grupos específicos, como las mujeres, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los habitantes de las zonas pobres, a los que diversas leyes y reglamentos aseguran una protección especial<sup>34</sup>. Malasia exige que se presten servicios especiales a las personas con discapacidad que tengan

<sup>29</sup> Suiza, RS 784.10, Ley de Telecomunicaciones de 30 de abril de 1997, puede consultarse en [https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187\\_2187\\_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187\\_2187\\_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf](https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1997/2187_2187_2187/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1997-2187_2187_2187-20210101-fr-pdf-a.pdf).

<sup>30</sup> Sin embargo, países desarrollados, como Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, han comprobado que el gasto anual en energía de los consumidores vulnerables, especialmente aquellos de menores recursos, suele superar, en proporción a sus ingresos, al de las personas de mayor nivel económico. Véase European market survey on vulnerable consumer needs, 2018, puede consultarse en [https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european\\_market\\_survey\\_on\\_vulnerable\\_consumer\\_needs.pdf](https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/european_market_survey_on_vulnerable_consumer_needs.pdf).

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> UNCTAD, 2020, The COVID-19 crisis: accentuating the need to bridge digital divides, puede consultarse en [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf).

<sup>33</sup> Véase <https://consumidor.gov.br/pages/principal/?1614364587062>.

<sup>34</sup> Contribución de J. Huang y J. Xia, Academics of rule of law, China Universidad de Ciencias Políticas y derecho (véanse las contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja recibidas por la secretaría de la UNCTAD en 2021, pueden consultarse en <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, ya que diversas barreras pueden impedir su participación plena en la sociedad<sup>35</sup>. En Sudáfrica, la Ley núm. 68 de 2008, de Protección del Consumidor, apunta a promover el bienestar de las personas de bajos ingresos, los menores, las personas de edad, las que viven en zonas remotas y aquellas con capacidades limitadas<sup>36</sup>. En el Reino Unido, la legislación impone a los organismos reguladores la obligación de proteger a los consumidores en situación de vulnerabilidad<sup>37</sup>, de modo que los grupos vulnerables sigan contándose entre las prioridades fundamentales de sus mandatos<sup>38</sup>. Por consiguiente, hay varias medidas gubernamentales de apoyo, protección y prevención directamente destinadas a los consumidores vulnerables y desfavorecidos.

27. Las medidas de apoyo pueden ser tanto de índole financiera como no financiera. En Portugal<sup>39</sup>, una forma de financiación pública, la “tarifa social”, se utiliza para proporcionar a los hogares asistencia financiera para el pago de las facturas de energía y agua. Desde 2016, esta se concede automáticamente a los hogares que reciben determinadas prestaciones sociales y a los de bajos ingresos. Alrededor del 14 % de los hogares portugueses se benefician de esta medida: 786.000 hogares reciben la tarifa social para la electricidad y 34.000, para el gas natural. En Croacia, los consumidores vulnerables tienen derecho a recibir una prestación que cubre, hasta un cierto máximo, su gasto en electricidad<sup>40</sup>. En Francia<sup>41</sup>, el programa “Vivir mejor” proporciona ayuda financiera para renovar la vivienda de los hogares de bajos ingresos, con el fin de mejorar su eficiencia energética. Incluye diferentes tipos de subvenciones y préstamos financiados por diferentes organismos gubernamentales.

28. Las medidas de protección están destinadas a las eliminar prácticas problemáticas, como la desconexión de los servicios. En España, una medida de protección contra la desconexión en Cataluña prohíbe el corte del suministro de electricidad, gas y agua a los hogares vulnerables certificados como tales por los servicios sociales locales<sup>42</sup>. La medida incluye un principio de precaución, según el cual las empresas están obligadas a comprobar primero con los servicios locales si un consumidor moroso es vulnerable o no.

29. En Australia, por ejemplo, se adoptan medidas preventivas para proteger a las personas de las prácticas comerciales desleales —como la mala calidad de los productos o servicios y el diseño del mercado— que provocan la vulnerabilidad de sus destinatarios. Desde la perspectiva de los resultados del mercado, es más eficiente y eficaz que los Gobiernos, los organismos reguladores, las organizaciones comunitarias y los proveedores del sector prioricen las intervenciones tempranas y preventivas siempre que sea posible, en lugar de centrarse en “remedios”, que suponen esperar a que aparezcan o empeoren los problemas<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> Contribución de S. Rachagan, Universidad de Malaya (véanse las contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja recibidas por la secretaría de la UNCTAD en 2021, pueden consultarse en <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

<sup>36</sup> Contribución de L. Best, Universidad Nelson Mandela (véanse las contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja recibidas por la secretaría de la UNCTAD en 2021, pueden consultarse en <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>).

<sup>37</sup> Véase Reino Unido, Ley de Electricidad de 1989, secc. 3ª, párr. 3, y Ley del Gas de 1986, secc. 4AA, párr. 3.

<sup>38</sup> Reino Unido, Oficina de los Mercados del Gas y la Electricidad, 2019, *Consumer Vulnerability Strategy 2025*, puede consultarse en [https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer\\_vulnerability\\_strategy\\_2025.pdf](https://www.ofgem.gov.uk/system/files/docs/2020/01/consumer_vulnerability_strategy_2025.pdf).

<sup>39</sup> Véase <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/social-tariff>.

<sup>40</sup> Véase <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/electricity-allowance-vulnerable-consumers>.

<sup>41</sup> Véase <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/living-better-programme>.

<sup>42</sup> Véase <https://www.energypoverty.eu/measure-policy/disconnection-protection-catalonia>.

<sup>43</sup> E. O’Neill, 2019, *Exploring Regulatory Approaches to Consumer Vulnerability, A Report for the Australian Energy Regulator*, Consumer Policy Research Centre, puede consultarse en <https://cprc.org.au/2020/02/26/exploring-regulatory-approaches-to-consumer-vulnerability-a-cprc-report-for-the-aer/>.



### C. Información y educación

30. Los párrafos 42 a 49 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor aconsejan a los Estados miembros que formulen programas generales de educación e información que contemplen también la utilización eficiente de los materiales, la energía y el agua. Bahrein, el Brasil, los Estados Unidos, la República Dominicana, Suecia, y Zambia informaron en 2021 de varias medidas de intervención prioritarias, incluidas campañas de información y sensibilización sobre los derechos de los consumidores en relación con los servicios públicos entre las poblaciones vulnerables y desfavorecidas<sup>44</sup>. Suecia produjo videos informativos para categorías determinadas de consumidores vulnerables y desfavorecidos. En los Estados Unidos, las fiscalías generales de los estados participan en la educación del consumidor. Zambia tradujo materiales informativos y educativos a los idiomas locales y al braille para educar a los escolares, las personas de edad, las de bajos niveles de alfabetización y los habitantes de las zonas rurales<sup>45</sup>.

### D. Solución de controversias y compensación

31. La disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y compensación es una necesidad legítima que se aborda en el párrafo 5 g) de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. Los Estados Miembros deben alentar el establecimiento de mecanismos justos, efectivos, transparentes e imparciales para atender las reclamaciones de los consumidores, por medios administrativos, judiciales y alternativos de solución de controversias (párrs. 37 a 41). Hay un sinnúmero de posibilidades para mejorar el acceso de los consumidores a mecanismos efectivos de solución de controversias y compensación, y existe una tendencia creciente a preferir los medios extrajudiciales o alternativos<sup>46</sup>. En el caso de los servicios públicos, los Gobiernos y los reguladores sectoriales han instituido defensores del pueblo para facilitar una rápida solución de controversias. Por ejemplo, Australia creó el Defensor del Pueblo de la Energía y el Agua para garantizar el acceso a la solución de controversias y la compensación. La República Dominicana ha facilitado la presentación de reclamaciones y la solución de controversias en línea para atender mejor a los consumidores.

32. El párrafo 15 de las directrices pide a los Estados Miembros que se esfuercen por que los organismos de protección de los consumidores dispongan de los recursos humanos y financieros necesarios para promover el cumplimiento efectivo y para obtener o facilitar compensaciones para los consumidores en los casos pertinentes, lo que debería ser válido también para la aplicación de la ley en los servicios públicos. En los Estados Unidos, los fiscales generales de los estados protegen a los consumidores en relación con los servicios públicos haciendo cumplir la legislación estatal de protección del consumidor, lo que puede dar lugar a investigaciones y multas contra las prácticas engañosas o desleales de los proveedores. También protegen a los consumidores de la promoción engañosa de proveedores alternativos y se dedican a la resolución extrajudicial de las reclamaciones<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Contribuciones del grupo de trabajo sobre consumidores en situación vulnerable y de desventaja recibidas por la secretaría de la UNCTAD en 2021, pueden consultarse en <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WG%20Vulnerable%20and%20Disadvantaged%20Consumers%20.pdf>.

<sup>45</sup> Se crearon unos 300 clubes escolares en todo el país para enseñar a los alumnos los derechos de los consumidores. Se ofrecen sesiones grupales en los idiomas locales a los grupos vulnerables, como las personas de edad y con bajos niveles de alfabetización. También se emplean 30 radios comunitarias para difundir los derechos de los consumidores y realizar representaciones radiofónicas sobre temas pertinentes para los consumidores vulnerables en las zonas rurales.

<sup>46</sup> TD/B/C.I/CPLP/11.

<sup>47</sup> Por ejemplo, en el Estado de Arizona, la Fiscalía General llegó a un acuerdo extrajudicial en un pleito con Century Link (ahora Lumen Technologies) por un monto de casi 11 millones de dólares, sobre acusaciones de que la empresa no había divulgado las tarifas e incurrido en publicidad falsa sobre sus precios.

## IV. Principios para la prestación de los servicios públicos

33. Los Estados Miembros deben establecer políticas de protección del consumidor que fomenten buenas prácticas comerciales (párr. 14 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor). La UNCTAD reconoce cuatro principios fundamentales para la prestación de los servicios públicos: la regularidad, la calidad del servicio, la asequibilidad y las buenas prácticas comerciales.

### A. Regularidad

34. Un suministro irregular de los servicios básicos se traduce en interrupciones. Cuando esto ocurre periódicamente, puede causar inconvenientes y daños considerables, especialmente a las poblaciones vulnerables. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 7 hace hincapié en la importancia de un suministro constante, especialmente pertinente para un abastecimiento de energía moderna<sup>48</sup>. Por ejemplo, aunque la electrificación mundial alcanzó el 89 % en 2017, en comparación con un 83 % en 2010, gran parte de esta conectividad era intermitente e irregular<sup>49</sup>. De manera análoga, en el caso del agua, la presión irregular y la calidad variable no solo plantean problemas de nivel de vida, sino también de salud pública, como ha señalado el Banco Mundial en estudios sobre algunas zonas urbanas de África<sup>50</sup>.

35. Es vital que los consumidores tengan un acceso continuo a la energía (calefacción y luz), el agua y el saneamiento, ya que cualquier interrupción puede afectar profundamente la salud y el bienestar general. Por ejemplo, el organismo regulador de la energía del Reino Unido subrayó que los consumidores económicamente vulnerables o endeudados corrían un mayor riesgo de que se les cortara el suministro de energía cuando utilizaban un contador de prepago, a veces debido a problemas técnicos<sup>51</sup>. La desconexión del suministro energético solo debería utilizarse como último recurso, y evitarse siempre que sea posible.

### B. Calidad del servicio

36. Aunque el mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de los servicios públicos es necesario, y con frecuencia obligatorio, en todos los sectores de los servicios públicos, un examen más detallado revela las diversas esferas prioritarias en cada sector. Un informe sobre los progresos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible advierte que el problema de la contaminación del agua está empeorando: “el aumento de las aguas residuales en muchas partes del mundo está afectando profundamente a la calidad y cantidad del agua disponible para satisfacer las necesidades humanas y mantener los ecosistemas<sup>52</sup>”. Esta situación pone de manifiesto cómo la calidad del agua tiene consecuencias directas e inmediatas en la salud humana, ya que su calidad afecta enormemente a los consumidores. El consumo de agua insalubre, contaminada con patógenos fecales u otros agentes, provoca diarrea y otras dolencias. De hecho, datos de 2016 demuestran que las enfermedades diarreicas son la

<sup>48</sup> Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, sin fecha, Energy: Related Sustainable Development Goals, puede consultarse en <https://sdgs.un.org/topics/energy> (consultado el 15 de abril de 2021).

<sup>49</sup> Agencia Internacional de Energía, Agencia Internacional de Energías Renovables, División de Estadística de las Naciones Unidas, Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud, 2019, *Tracking SDG 7. The Energy Progress Report 2019*, Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>50</sup> Véase también C. Heymans, K. Eales y R. Franceys, 2014, *The Limits and Possibilities of Prepaid Water in Urban Africa: Lessons from the Field*, Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>51</sup> Reino Unido, Oficina de los Mercados del Gas y la Electricidad, *Vulnerable Consumers in the Energy Market: 2019*, Londres.

<sup>52</sup> ONU-Agua, 2018. Véase el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, metas 6.3 (mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial) y 6.4 (aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua).

segunda causa de muerte en los países de bajos ingresos, y provocan el fallecimiento de casi 60 de cada 100.000 personas<sup>53</sup>. En el sector de las telecomunicaciones, la calidad del servicio de comunicaciones electrónicas es otro motivo de preocupación. La UNCTAD calcula que, para 2025, sólo el 3 % de la población del África Subsahariana y el 8 % de la de América Latina podrán conectarse a la tecnología de quinta generación, que permite a las personas acceder rápidamente al comercio digital, en comparación con el 59 % en la República de Corea.

### C. Asequibilidad

37. En muchos países, la cuestión de la asequibilidad refleja la tensión entre asegurar la viabilidad financiera del servicio público para las personas vulnerables y desfavorecidas y minimizar las pérdidas excesivas para los contribuyentes. Con miras a alcanzar un equilibrio que permita el debido acceso universal a los servicios esenciales se emplean dos grandes enfoques: la provisión social y la provisión comercial. La provisión social supone el otorgamiento por el Estado de una ayuda financiera a ciertas personas, seleccionadas en función de sus recursos o según otros criterios, mientras que la provisión comercial se traduce en estructuras tarifarias destinadas a beneficiar en particular a los pobres. A pesar de las buenas intenciones, ambos enfoques han sido criticados por sus posibles errores de inclusión —cuando reciben la ayuda quienes no la necesitan— o de exclusión —cuando el régimen no ayuda a los consumidores que deberían tener derecho a ello<sup>54</sup>.

38. Para mejorar el acceso y garantizar la asequibilidad, países como Bahrein, Bulgaria, los Estados Unidos, Etiopía y Portugal ofrecen flexibilidades de pago o subvencionan los servicios públicos. Aunque ello se justifique plenamente en lo que respecta a los consumidores vulnerables y desfavorecidos, puede que este no sea el caso de las subvenciones a todos los consumidores. Como se señala en el *Manual sobre protección del consumidor* de la UNCTAD, las subvenciones generales tienden a favorecer a los más acomodados, que ya están conectados a los servicios, frente a los que aún no tienen acceso a estos y, por tanto, están excluidos<sup>55</sup>. Un proyecto de los Diagnósticos de las Infraestructuras Nacionales de África llegó a la conclusión de que, “si se proporcionara a los hogares con menos recursos acceso a las redes de servicios públicos, incluso a precio de costo, estarían en mejor situación que en la actualidad, en que tienen que recurrir a servicios alternativos. Esto sugiere que, en última instancia, el subsidio de los costos de conexión puede constituir un medio más equitativo y rentable de usar los recursos públicos”<sup>56</sup>.

### D. Buenas prácticas comerciales

39. Para garantizar la protección de los derechos de los consumidores, la sección IV de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor expone los principios de las buenas prácticas comerciales, que son especialmente pertinentes en el caso de los servicios públicos (véase el recuadro).

<sup>53</sup> C. Chase, A. Bahuguna, Y. Chen, S. Haque y M. Schulte, 2019, *Water and Nutrition: A Framework for Action*, Banco Mundial, Washington, D.C.; Organización Mundial de la Salud, 2018, WHO methods and data sources for country-level causes of death 2000-2016, Global Health Estimates Technical Paper WHO/HIS/IER/GHE/2018.3, Ginebra.

<sup>54</sup> K. Komives, V. Foster, J. Halpern y Q. Wodon, 2005, *Water, Electricity and the Poor: Who Benefits from Utility Subsidies?*, Banco Mundial, Washington, D.C.

<sup>55</sup> UNCTAD, 2017, pág. 151.

<sup>56</sup> S. G. Bannerjee y E. Morella, 2011, *Africa's Water and Sanitation Infrastructure: Access, Affordability and Alternatives*, Banco Mundial, Washington, D.C.

### Diretrizes de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor

11. Los principios que establecen los parámetros de unas buenas prácticas comerciales en las actividades comerciales en línea y fuera de línea con los consumidores son los siguientes:

a) **Trato justo y equitativo.** Las empresas deben tratar de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación, como parte esencial de la cultura empresarial. Las empresas deben evitar prácticas que perjudiquen a los consumidores, en particular a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja;

b) **Conducta comercial.** Las empresas no deben someter a los consumidores a prácticas ilegales, poco éticas, discriminatorias o engañosas, como las tácticas de comercialización abusivas, el cobro abusivo de deudas u otra conducta inadecuada que pueda entrañar riesgos innecesarios o perjudicar a los consumidores. Las empresas y sus agentes autorizados deben tener debidamente en cuenta los intereses de los consumidores y la responsabilidad de respetar el objetivo de la protección del consumidor;

c) **Divulgación y transparencia.** Las empresas deben facilitar información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios, términos, condiciones, cargos aplicables y costo final para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas. Las empresas deben velar por que se pueda acceder fácilmente a esa información, especialmente a los términos y condiciones claves, con independencia del medio tecnológico empleado;

d) **Educación y sensibilización.** Las empresas deben elaborar, según proceda, programas y mecanismos para ayudar a los consumidores a adquirir los conocimientos y competencias necesarios para comprender los riesgos, incluidos los riesgos financieros, tomar decisiones bien fundadas y acceder a servicios competentes y profesionales de asesoramiento y asistencia, prestados preferiblemente por terceros independientes, cuando sea necesario;

e) **Protección de la privacidad.** Las empresas deben proteger la privacidad de los consumidores mediante una combinación de mecanismos adecuados de control, seguridad, transparencia y consentimiento en lo relativo a la recopilación y utilización de sus datos personales;

f) **Controversias y reclamaciones de los consumidores.** Las empresas deben poner a disposición de los consumidores mecanismos de reclamación que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva sin cargas ni costos innecesarios. Las empresas deben considerar la posibilidad de adoptar las normas nacionales e internacionales relativas a procedimientos internos de reclamación, servicios alternativos de solución de controversias y códigos sobre satisfacción de los clientes.

*Fuente:* Resolución 70/186 de la Asamblea General, anexo, sección IV, “Principios para unas buenas prácticas comerciales”.

40. Los exámenes y las evaluaciones periódicos son una herramienta muy útil para garantizar que las prácticas vigentes sigan siendo eficaces y pertinentes. Las leyes pueden estipular el requisito de que los proveedores de servicios públicos informen periódicamente de las medidas adoptadas para atender las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Junto con los datos recabados por las autoridades gubernamentales, los exámenes y las evaluaciones periódicos pueden proporcionar a los organismos reguladores una referencia para llevar a cabo exámenes y evaluaciones. En el siguiente capítulo se presentan medidas que han demostrado su eficacia al ofrecer ayudas específicas en materia de servicios públicos a los consumidores vulnerables y desfavorecidos.

## V. Medidas específicas en el contexto de la pandemia de COVID-19

41. La pandemia de COVID-19 ha aumentado drásticamente los índices de vulnerabilidad en el mundo entero. África Septentrional presenta las tasas de desempleo más altas del mundo, de alrededor del 30 % entre 2019 y 2021 (según las proyecciones)<sup>57</sup>. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, en 2020, los países de ingreso mediano bajo sufrieron las mayores pérdidas de horas de trabajo, con el consiguiente desempleo y reducción de ingresos. Se calcula que, en 2020, la renta del trabajo mundial (sin las medidas de sostenimiento de la renta) disminuyó un 8,3 %, lo que equivale a 3,7 billones de dólares o al 4,4 % del producto interior bruto (PIB) mundial<sup>58</sup>. Las pérdidas de empleo fueron mayores en América y menores en Europa y Asia Central<sup>59</sup>. De hecho, en América Latina y el Caribe se perdieron 34 millones de puestos de trabajo debido a la crisis económica provocada por la COVID-19<sup>60</sup>.

42. La falta de oportunidades de empleo o de ingresos para pagar los servicios básicos durante la pandemia en curso agrava muchos de los problemas que ya afrontaban los consumidores vulnerables. Esto incluye a las personas que provienen de hogares de bajos ingresos, tienen problemas de salud o carecen de un acceso (pleno) a los servicios esenciales, como el suministro de energía e Internet. Además, una investigación realizada en China revela que los consumidores han tendido a utilizar más energía durante la pandemia de COVID-19, esto es, “un aumento significativo de las facturas de energía (al comparar los datos de 2019 y 2020), a saber, un incremento medio de 67 % del gasto en energía eléctrica en febrero, del 95 % en marzo, del 35 % en abril y del 22 % en mayo (en comparación con los mismos meses de 2019)”<sup>61</sup>. Un suministro de energía insuficiente puede tener un gran impacto en un hogar común, donde la supervivencia de los más vulnerables depende con frecuencia de la posibilidad de mantener la temperatura ambiente en un nivel aceptable. Esto resulta particularmente evidente en el contexto de la pandemia de COVID-19. Por ejemplo, el aire acondicionado es vital para bajar la temperatura ambiente, mejorar la ventilación y aliviar el estrés respiratorio, refrigerar los medicamentos, almacenar y preparar los alimentos y hacer funcionar los equipos médicos<sup>62</sup>. Un análisis mundial de las medidas de emergencia para luchar contra la pobreza energética enumera cuatro medidas principales que han sido ampliamente adoptadas por los Gobiernos para hacer frente a la pandemia<sup>63</sup>. Estas se describen a continuación.

<sup>57</sup> Organización Internacional del Trabajo, 2020, Global employment trends for youth 2020: Africa, puede consultarse en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_737670.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf).

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Organización Internacional del Trabajo, 2021, ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, séptima edición, 25 de enero, puede consultarse en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_767028.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf).

<sup>60</sup> Organización Internacional del Trabajo, 2020, Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe, Nota técnica, septiembre, puede consultarse en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_749659.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_749659.pdf).

<sup>61</sup> A. Cheshmehzangi, 2020, COVID-19 and household energy implications: What are the main impacts on energy use?, *Heliyon*, 6.

<sup>62</sup> Véase K. Brosemer, C. Schelly, V. Gagnon, K. L. Arola, J. M. Pearce, D. Bessette, L. Solabisi, 2020, The energy crises revealed by COVID: Intersections of indigeneity, inequity and health, *Energy Research and Social Science*, 68.

<sup>63</sup> P. Mastropietro, P. Rodilla y C. Battle, 2020, Emergency measures to protect energy consumers during the COVID-19 pandemic: A global review and critical analysis, *Energy Research and Social Science*, 68.

## A. Prohibición de la desconexión

43. La prohibición impuesta a los proveedores de interrumpir el suministro de energía en caso de impago fue, con mucho, la medida que más adoptaron los Gobiernos durante la pandemia<sup>64</sup>.

## B. Planes de aplazamiento y prórroga de los plazos de pago de las facturas de energía

44. La continuidad de los servicios se considera una necesidad acuciante para los consumidores vulnerables y desfavorecidos. En varios países se han aplicado planes de prórroga de los plazos de pago, a saber: de 3 meses en Alemania; de 6 meses en Italia; de hasta 24 meses en el Perú; y de 36 meses en Colombia. En Australia, muchos estados de los Estados Unidos de América, Irlanda y el Reino Unido, los proveedores de energía han propuesto a los consumidores modalidades de pago alternativas<sup>65</sup>.

## C. Programas de asistencia ampliados

45. Estos programas incluyen subvenciones al consumo de energía de los hogares de bajos ingresos. El Gobierno de Nueva Zelanda duplicó el pago energético de invierno, una transferencia de dinero que ayuda a ciertas categorías de consumidores a mantener sus hogares calefaccionados. En Bélgica, el gobierno de la región flamenca cubre el costo de la factura mensual de servicios públicos (hasta un máximo de aproximadamente 250 dólares) de los hogares en que al menos uno de los miembros está temporalmente desempleado debido al brote de COVID-19.

## D. Reducción o anulación de las facturas de energía

46. Se trata de medidas orientadas a los usuarios comerciales e industriales, que comprende la creación de mecanismos de financiación. Se han introducido descuentos en la factura de la energía eléctrica en muchas jurisdicciones, como Chipre y Dubái (del 10 %), Nepal (20 %) y Maldivas (40 %). En varias otras, las facturas de energía se han anulado directamente: el Chad y el Estado Plurinacional de Bolivia cubrieron las facturas de electricidad por un tiempo durante la epidemia, mientras que en Bahrein, Ghana y Tailandia también se han adoptado medidas similares, sujetas a condiciones<sup>66</sup>.

## E. Otras medidas

47. La Autoridad de la Competencia y los Mercados del Reino Unido declaró que ayudar a los consumidores vulnerables durante la pandemia de COVID y en el período posterior a ella era un aspecto fundamental de su misión en contexto de su plan anual 2021/22<sup>67</sup>. El organismo regulador de los servicios de comunicaciones del país publicó una guía sobre las medidas que los proveedores podían adoptar para asegurarse de tratar equitativamente a las

---

<sup>64</sup> Fondo Monetario Internacional, 2021, Policy responses to COVID-19, Policy tracker, puede consultarse en <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (consultado el 13 de abril de 2021). Este seguimiento de las políticas abarca 197 economías.

<sup>65</sup> P. Mastropietro y otros, 2020.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Reino Unido, Autoridad de la Competencia y los Mercados, 2021, Consultation outcome, CMA Annual Plan consultation 2021/22. Puede consultarse en <https://www.gov.uk/government/consultations/cma-annual-plan-consultation-2021/cma-annual-plan-consultation-2021>.

personas vulnerables<sup>68</sup> y ofrecerles el apoyo y los servicios necesarios durante la pandemia<sup>69</sup>. El organismo regulador de la energía del Reino Unido indicó a los proveedores que tendrían que “ofrecer más apoyo a los clientes que tengan dificultades para pagar sus facturas de energía y prestar ayuda adicional a los clientes de prepago”<sup>70</sup>, pero dejó a la discreción de los proveedores la manera de aplicar esa instrucción. De abril de 2019 a marzo de 2020, las ayudas de los proveedores de servicios de energía del país a los consumidores vulnerables superaron los 486 millones de dólares, incluidos 195 millones por concepto de reembolsos a más de 2,2 millones de personas en el marco de un plan de descuentos para calefacción<sup>71</sup>.

## VI. Conclusiones

48. La protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos es una prioridad para los Estados miembros, como se señala en las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. No existe una definición única de los consumidores vulnerables y desfavorecidos, ya que sus características y necesidades dependen del contexto y son heterogéneas. A pesar de ello, redunda en el interés de los Estados miembros entablar un debate sobre las políticas públicas con todas las partes interesadas pertinentes, para determinar las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con ciertos sectores, como el de los servicios públicos, y orientar así sus políticas.

49. La primera prioridad de la protección del consumidor en lo que a los servicios públicos respecta es garantizar el acceso y la inclusión, especialmente de las personas vulnerables y desfavorecidas. De acuerdo con las directrices, los Gobiernos son los principales responsables de garantizar la protección de los consumidores, y pueden establecer los principios que los proveedores de servicios públicos deben cumplir, como la asequibilidad, la regularidad, la calidad del servicio y las buenas prácticas comerciales. Para que hacer realidad esta aspiración, es importante que los Estados miembros promulguen legislación sustantiva que estipule los derechos y las obligaciones de los agentes del mercado, en particular de los consumidores y los proveedores de servicios públicos. Los Estados miembros también deberían crear o reforzar organismos de supervisión dotados de las competencias y los recursos necesarios para llevar a cabo su misión de proteger los derechos de los consumidores y controlar los mercados de los servicios públicos, entre otros mediante la presentación de informes periódicos por los proveedores de servicios públicos.

50. Los Estados miembros han aplicado diversas medidas específicas dirigidas a los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos. Entre ellas se cuentan medidas de apoyo, como la ayuda financiera para pagar las facturas; las medidas de protección adaptadas al nivel de vulnerabilidad de los consumidores; las medidas de prevención para evitar que los consumidores se vuelvan vulnerables; las campañas de información y educación para que los consumidores vulnerables y desfavorecidos conozcan sus derechos; y la solución de controversias y la compensación, para velar por el respeto y la protección de esos derechos. En el contexto específico de la pandemia de COVID-19, los Estados miembros han tomado medidas decisivas para proteger a los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Estas han adoptado la forma de prohibiciones de la desconexión, programas de asistencia mejorados y medidas de reducción o cancelación de las facturas de energía, entre otras cosas.

51. Redunda en el interés de los Estados miembros examinar y evaluar periódicamente los resultados de las medidas de apoyo selectivo a los consumidores vulnerables y desfavorecidos, sobre la base de los datos recabados por los organismos de protección del consumidor y los informes anuales de los proveedores del sector. Para contribuir a una labor

<sup>68</sup> Reino Unido, Oficina de Comunicaciones, 2020, *Treating vulnerable customers fairly: A guide for phone, broadband and pay-TV providers*. Puede consultarse en [https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/198763/treating-vulnerable-customer-fairly-guide.pdf).

<sup>69</sup> *Ibid.*, 2020, *Support for customers struggling to pay their phone or broadband bill during the pandemic*, 2 de julio.

<sup>70</sup> Reino Unido, Oficina de los Mercados del Gas y la Electricidad, 2020, *Ofgem strengthens protections for customers struggling with energy bills this winter*, 19 de octubre.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 2020, *Warm Home Discount annual report: Scheme year 9*, 18 de diciembre.

eficaz de los Estados miembros en este sentido, la UNCTAD propone varias recomendaciones de política para el debate.

## VII. Recomendaciones de política

52. Debido a la distribución de competencias entre las autoridades gubernamentales y a la importancia fundamental de la participación de las agrupaciones de consumidores y el sector privado, la promulgación de un marco jurídico sustantivo y la coordinación interinstitucional son primordiales para atender eficazmente las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos. Dicho marco legal debe abordar los derechos y obligaciones de los agentes del mercado, especialmente los consumidores y los proveedores de servicios públicos, y articular la labor de las autoridades gubernamentales competentes, incluidos los organismos de protección del consumidor, los de protección e inclusión social y los reguladores sectoriales.

53. Estos múltiples niveles suponen retos que deben superarse mediante la colaboración y la coordinación. Por ejemplo, que los organismos de protección del consumidor y los reguladores sectoriales puedan recibir quejas y reclamaciones y recabar datos sobre las inquietudes de los consumidores respecto de los servicios públicos los habilita para difundir información y asesorar a otras autoridades competentes en la adopción de medidas. Dada la experiencia de los organismos de inclusión social en el contexto más amplio de la política social, son idóneos para asesorar sobre el desarrollo de las políticas de atención de las necesidades de las poblaciones vulnerables y desfavorecidas. Los reguladores sectoriales tienen facultades regulatorias y, por tanto, conocen muy bien la dinámica del mercado, y pueden reaccionar con mayor celeridad cuando otras autoridades señalan la aparición de problemas.

54. Además de la coordinación interinstitucional, la participación de la comunidad es clave para garantizar una mejor protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos. Esto implica entablar un diálogo con los proveedores de servicios públicos, las asociaciones de consumidores y otras organizaciones de la sociedad civil que están en sintonía con las preocupaciones de los consumidores, de modo que las políticas públicas puedan ajustarse a cada contexto específico y tener así una eficacia máxima.

55. Sobre la base de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, el *Manual sobre protección del consumidor* y las aportaciones recibidas de los Estados miembros, se ofrecen a continuación algunas recomendaciones de política para atender mejor las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos:

a) Entablar un debate sobre las políticas públicas con todas las partes interesadas pertinentes, como primer paso para determinar las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos. El proceso debe incluir el examen de ejemplos concretos y evitar un enfoque único de la formulación de las políticas.

b) Promulgar legislación sustantiva que estipule los derechos de los consumidores en relación con los servicios públicos, incluidos el acceso, la información y la educación, y la solución de controversias y la compensación, así como las obligaciones de los proveedores de servicios públicos, incluidos los principios de la asequibilidad, la regularidad, la calidad del servicio y las buenas prácticas comerciales.

c) Tener en cuenta, examinar y evaluar las medidas de apoyo, protección y prevención con respecto a los servicios públicos a la luz de las necesidades especiales de los consumidores vulnerables y desfavorecidos que se han determinado.

d) Coordinar las políticas entre las instituciones y entablar un diálogo con las autoridades públicas a las que compete la protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos, incluidos los organismos de protección del consumidor, los de protección e inclusión social y los reguladores sectoriales.

e) Colaborar con las agrupaciones y organizaciones de consumidores, las empresas y las instituciones de investigación para determinar las medidas concretas



necesarias y las vías de avance con miras a atender las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos.

f) Examinar y evaluar periódicamente los resultados y la eficacia de los programas de política para velar por la satisfacción de las necesidades de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos. Los datos recabados por las autoridades públicas y los proveedores de servicios públicos, así como los informes de estos últimos, pueden resultar útiles para estas evaluaciones.

## VIII. Preguntas para el debate

56. El Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor tal vez desee examinar las siguientes preguntas para su debate en su quinto período de sesiones:

a) ¿Cuáles son las necesidades más acuciantes de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos?

b) ¿Cuáles son algunos de los instrumentos y procesos de formulación de políticas que podrían atender más eficazmente esas necesidades, especialmente en los países en desarrollo? ¿Qué criterios de evaluación son adecuados?

c) ¿De qué manera podrían contribuir las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los institutos de investigación a atender eficazmente esas necesidades?

d) ¿Cómo pueden las nuevas tecnologías ayudar a los reguladores a resolver las cuestiones pertinentes para los grupos de consumidores vulnerables?

e) ¿Cómo podría la UNCTAD apoyar a sus miembros, especialmente a los países en desarrollo y a los países menos adelantados, con miras a atender las necesidades de protección de los consumidores vulnerables y desfavorecidos en relación con los servicios públicos?

---