

Informe

Energía y derechos de los consumidores



**Conclusiones al Congreso
Energía y Derechos de los Consumidores**

Valencia, 24 y 25 de noviembre de 2009

Energía

y derechos

de los consumidores

ÍNDICE

Preámbulo	5
Introducción	9
Parte I	13
• Política energética y derechos de los consumidores. Tarifas, servicio y atención a los consumidores.	15
Parte II	25
• Poder de los consumidores y protección efectiva en los mercados liberalizados de la electricidad y del gas en Europa.	27
• Realidad y problemática de los derechos de los usuarios.	36
Parte III	43
• La viabilidad de la comercialización de electricidad.	45
Parte IV	57
• Transparencia, información y reclamaciones.	59
Parte V	63
• Ahorro, eficiencia energética y sostenibilidad.	65
Conclusiones	69

Preámbulo

■ Preámbulo

El Congreso “Energía y Derechos de los Consumidores” que se celebró en Valencia entre el 24 y 25 de noviembre de 2009, supuso un hito de extraordinaria relevancia en la relación entre los consumidores, el sector de la energía y la Administración.

Estuvo organizado por la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACCOOP) y la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU). Para su desarrollo y ejecución, estas organizaciones contaron con la colaboración y el apoyo del Instituto Nacional del Consumo, la Comisión Nacional de Energía y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

Esta iniciativa permitió contar con un valioso espacio para el análisis y el intercambio de información y experiencias en un momento clave. Un momento decisivo en el que los distintos agentes identifican la necesidad de generar condiciones de información y transparencia que permitan clarificar y dar solución a los problemas que tiene planteados el sector de la electricidad.

Todos somos conscientes de que el proceso de liberalización del mercado de la electricidad no ha dado los frutos deseados para todos los agentes involucrados en el mismo (consumidores, operadores e instituciones públicas). Actualmente, avanzamos hacia un mercado libre de la electricidad con cambios sustanciales que están afectando, directa e indirectamente, a los consumidores y a los propios operadores del mercado. Este nuevo mercado está basado en la competencia entre las empresas, cuyo objetivo es incrementar la calidad del suministro, la mejora del medio ambiente y hacer que los precios se autorregulen en el mercado libre.

En 2009, hemos entrado en una nueva fase en el proceso de la liberalización de la electricidad. Sin embargo, el desconocimiento de la situación real del mercado eléctrico y la excesiva, compleja y técnica regulación del sector, dificultan un verdadero entendimiento del funcionamiento del mercado por parte de los consumidores. Además, esto ha provocado que los consumidores se encuentren en una situación de indefensión e incertidumbre, poniendo en peligro los derechos básicos que les amparan.

El presente documento trata de compilar las conclusiones prácticas y eficaces planteadas en el Congreso “Energía y Derechos de los Consumidores” con el objetivo de favorecer un mejor funcionamiento del mercado de la electricidad y teniendo muy en cuenta la desprotección en que se encuentran los consumidores. Esta publicación quiere contribuir a la tarea de garantizar una mayor transparencia y seguridad jurídica en la aplicación de la normativa que regula el sector de la electricidad. Pretende ser un instrumento eficaz donde se contemplan una serie de recomendaciones y observaciones para todos los sectores involucrados en el sector de la energía, en especial a los organismos reguladores y de aplicación del sector.

Introducción

■ Introducción

Sobre la situación del proceso de liberalización eléctrica. Percepción e impacto sobre el consumidor. Trascendencia y necesidad del Congreso.

El Congreso comienza con un valoración unánime sobre la importancia de una iniciativa de estas características en el momento actual: las medidas adoptadas en política energética en España, junto al proceso de liberalización del mercado energético en su última etapa, preocupan a los consumidores. El movimiento de consumidores y usuarios constata la incertidumbre y la problemática compleja del mercado eléctrico en el momento actual y manifiesta su voluntad de participar en el cambio energético, un sector clave para los ciudadanos.

En esta línea, el principal objetivo del Congreso es proporcionar soluciones a los problemas generados por la liberalización eléctrica, ya que dicho proceso no ha dado los frutos deseados conforme a la Directiva europea, que tenía como objetivos una mejora de la calidad del suministro, una disminución de precios y una mayor protección del medio ambiente. Sin embargo, los efectos que se han producido van en sentido contrario: el proceso en España ha llevado consigo inconvenientes para el consumidor, encontrándose en una situación de desprotección, en una época de crisis social y económica.

La liberalización debiera ser el medio para conseguir cuestiones clave como el abaratamiento del suministro, la garantía del mismo, la mejora de la calidad del servicio, la ampliación de la oferta y la adaptación de ésta a las necesidades del consumidor. Todo ello, desde el respeto de los derechos del consumidor. Sin embargo, la situación actual se puede resumir en los siguientes puntos: se desconocen las tarifas existentes, no existe transparencia, resulta muy difícil comprender los elementos que componen las tarifas, se desconoce hasta cuándo durará el déficit tarifario, se incluye en él algunos costes que no son aceptables por los consumidores y que inciden en el precio final de la energía y, finalmente, los consumidores más vulnerables se encuentran desprotegidos. Las medidas adoptadas son muy insuficientes, poco eficaces y sin control.

Nos encontramos ante la oportunidad de anticiparnos a los problemas que sin duda llegarán. Podemos hacerlo observando lo sucedido en otros países europeos como Reino Unido y su proceso de liberalización. Estamos en un buen momento para ello, y el Congreso supuso una buena oportunidad para plantear algunas cuestiones como, por ejemplo, la voluntad de algunos comercializadores británicos de suministrar a determinados

colectivos o el caos administrativo que se produjo con los cambios de suministrador. Problemas que pueden evitarse teniendo como base una adecuada información.

En este contexto, hemos de tener muy en cuenta que, en nuestro país, el consumidor tiene una serie de derechos irrenunciables: derecho a ser informado de la mejor opción tarifaria, derecho a elegir libremente el comercializador que nos preste sus servicios, derecho a un sistema extrajudicial ante irregularidades en la calidad del servicio, así como el derecho a compensación en vía administrativa (indemnización por daños y perjuicios) y con cuantías adaptadas a los daños y perjuicios. Nos encontramos ante la ausencia de una liberalización real, teniendo presente que el objetivo de la misma es dar una posibilidad real de elección a los consumidores.

En este avance, hay además que anticiparse a la energía del futuro, cuyo impacto principal será el coche eléctrico. La red eléctrica debe ser inteligente, es decir, aunar las redes eléctricas con las redes de telecomunicaciones. Con todo, nos anticipamos a un aumento considerable de la energía eléctrica.

Parte I

■ Parte I

Política energética y derechos de los consumidores. Tarifas, servicio y atención a los consumidores.

Sobre la política energética.

La primera cuestión a resaltar al inicio del Congreso es la preocupación de los asistentes y de la mayoría de los ponentes ante la ausencia en este acto, pese a haber sido invitadas, de las autoridades públicas responsables de la política energética en nuestro país. Una actitud que evidencia la dificultad de comunicación con la Administración.

Así mismo, se plantea el malestar unánime de los consumidores debido a diversos problemas específicos consecuencia de decisiones adoptadas por el gobierno, como por ejemplo; el injustificado incremento de las tarifas, el retraso en el proceso de implantación de telegestión, la inexplicable fijación del límite del Interruptor de Control de Potencia en 3000 kW, cuando el límite posible real son los 2350 kW, o el grave perjuicio que supone para los consumidores el sistema de facturación mensual estimada, además de la ausencia de lecturas hasta en plazos de seis meses en determinados lugares, lo que acarrea verdaderos perjuicios para el consumidor. Se trata de problemas muy específicos para el consumidor a los que se añade la falta de transparencia.

Por su parte, la representante del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, manifestó su compromiso de trasladar al Ministerio todas las cuestiones y propuestas que le fueron planteadas tras su intervención, destacando la importancia que tiene para el Ministerio el cumplimiento de los derechos de los consumidores. Reconoció el gran retraso que padece la implantación de los sistemas de telegestión, así como la actividad pendiente en materia de política energética por parte de la Administración pública. El Ministerio – y así se anunció durante la intervención de su representante- está estudiando la posibilidad de permitir la actividad de comercialización de energía eléctrica a las sociedades cooperativas, mediante un futuro cambio normativo.

En cuanto a la representación del consumidor en la Comisión Nacional de Energía, se señala que es manifiestamente mejorable, debido a la propia estructura del órgano en sí. El consumidor no ha tenido oportunidad ni capacidad de influencia en el proceso liberalizador, ha

sido un mero depositario de las políticas adoptadas por el Gobierno y las actuaciones de las empresas. Se insiste en la imperiosa necesidad de una mayor información al consumidor en el ámbito del ejercicio de sus derechos, independientemente de la competencia de las comunidades autónomas. Se resalta, en esta línea, el carácter ilógico de no haber dejado participar a los consumidores, como parte clave del mercado, en la Oficina de Cambios del Suministrador creada mediante el Real Decreto 1011/2009¹.

De entre las instituciones protectoras del consumidor, la Comisión Nacional de Energía no tiene competencia directa para la resolución de reclamaciones, sino para velar por la competencia, en el sentido de informar, divulgar y supervisar el mercado minorista. Sus informes son preceptivos pero no vinculantes para el Ministerio de Industria. Dicha función de interposición de reclamaciones y resolución puede ser ejercida por el Estado, los organismos competentes de energía de las Comunidades Autónomas, la Administración local a través de sus Oficinas de Información al Consumidor, el Instituto Nacional del Consumo, las asociaciones de consumidores, el Sistema Arbitral de Consumo y las empresas de energía eléctrica. Esta estructura debería ser suficiente para proteger al consumidor, pero en la práctica no lo es y así lo percibe el consumidor.

El consumidor necesita capacitación y formación a medio nivel para que realmente sus derechos sean efectivos. La asimetría de la información entre la empresa y el consumidor se identifica como uno de los elementos de desprotección del consumidor. Por otro lado, se resalta la importancia de una adecuada supervisión del mercado y se alude a que debería haberse realizado una campaña de información pública. En esta línea, se destaca la importancia y necesidad del trabajo conjunto de las asociaciones de consumidores, aludiéndose a la función del Consejo de Consumidores y Usuarios y al trabajo que viene desarrollando en la defensa de los usuarios de energía en el proceso de liberalización.

Estos dos últimos años han sido extraordinarios para el sector de la electricidad, en cuanto al aumento de las reclamaciones que han presentado los consumidores contra el sector. Los motivos de reclamación se han debido prácticamente en su totalidad a la facturación, destacándose los producidos por la facturación estimada. Se advierte que estos problemas seguirán existiendo mientras no se acometa una adecuada modificación normativa que impida o limite este modelo de facturación.

Con la facturación estimada la Administración ha creado un problema donde no lo había. A ello se le unen otras desafortunadas decisiones, como el haber obligado a los consumidores de la antigua tarifa a contratar la máxima potencia y a cambiar unos equipos de medida que no han proporcionado unas mediciones correctas. Lo cierto es que el consumidor se ha enfrentado a un encarecimiento de entre un 30% y un 40% en su factura. Para los consumidores

¹ Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador. BOE núm. 149, de 20 de junio de 2009.

ha resultado una sorpresa la expulsión del mercado a tarifa, de los que tuvieran un potencia contratada superior de 10 kW, además de carecer de sentido la invitación a contratar con un comercializador en el mercado libre, ante la ausencia de ofertas reales en dicho mercado.

Así, por ejemplo, frente a una de las medidas adoptadas, el propio sector empresarial muestra su descontento. Iberdrola se opone al mantenimiento forzoso del cliente cuando ha pasado a otra compañía en el mercado libre, dado que el consumidor que no conoce el mercado puede equivocarse y debe tener la oportunidad de rectificar y cambiar, sin compromiso de permanencia.

Se concluye con la necesidad de un cambio en la política energética, un cambio que parta de una mayor información al consumidor y a las asociaciones que los representan. Las asociaciones de consumidores no han podido, a su vez, transmitir adecuadamente a los ciudadanos los pormenores del proceso de cambio pues ellas mismas han carecido de la información que la Administración debería haberles proporcionado.

Además de la necesaria información, es unánime el malestar de los participantes por la dificultad de diálogo, derivada de la falta de voluntad de los responsables en la materia. No sólo el proceso de cambio ha traído consecuencias negativas para los consumidores, sino también otras medidas de política energética no relacionadas directamente con el proceso de liberalización, adoptadas en los últimos meses. Nos referimos al sistema de facturación mensual estimada o a las subidas continuadas de la tarifa, justificadas en un déficit tarifario cuya fórmula de cálculo es objeto de multitud de discrepancias, al incluir costes que no son propios de la producción y del suministro de energía eléctrica.

Los perjuicios de los Consumidores. El déficit tarifario. La facturación estimada y los más vulnerables: el bono social.

Antes de enumerar propuestas de mejora, que fundamentalmente serán de carácter normativo, procede hacer balance de los perjuicios causados a los consumidores por el proceso de liberalización, aunque ya se haya esbozado, necesariamente, en los apartados anteriores.

Es un dato contrastado que el proceso de cambio al mercado libre ha supuesto un desbarajuste con consecuencias negativas para los consumidores. El consumidor necesita poder comparar para decidir y en el sector de energía eléctrica esa comparación resulta muy difícil. Las actuaciones de sensibilización e información a los ciudadanos son fundamentales para que sea efectivo el cumplimiento de sus derechos. Durante el año 2008, el sector de la energía eléctrica ha sido el que más consultas y reclamaciones ha recibido, desplazando

por primera vez al sector de las telecomunicaciones. Sin embargo, el malestar es aún mayor pues no se ha alcanzado el objetivo de que los ciudadanos lleguen a reclamar tanto como se quejan. Existe una desprotección real del consumidor de energía eléctrica, y ello ha provocado la conflictividad y el gran aumento de las quejas y las reclamaciones.

Se advierte la dificultad de comparación de ofertas por su inexistencia en cuanto a competencia. Y se reitera, como punto crítico, el desequilibrio en la información del mercado, que ostentan los operadores, en perjuicio de los derechos de elección del consumidor.

Una encuesta llevada a cabo por CEACCU, muestra el desconocimiento generalizado de los consumidores sobre el proceso de liberalización eléctrico. En pleno proceso de liberalización del mercado, el 80% de los encuestados no sabían que estuvieran obligados a elegir una comercializadora y sólo un 2,5% recordaba haber recibido alguna información por parte de la Administración pública.

Una de las causas básicas de este desconocimiento reside en la falta de información oficial, una carencia que impidió a los medios de comunicación y a las asociaciones de consumidores proporcionar la información correspondiente. Por ejemplo, la fijación de la Tarifa de Último Recurso (TUR) a cuatro días de la liberalización, no permitió la elección por el desconocimiento y por la ausencia de opciones competitivas.

Siguiendo con los problemas específicos de los consumidores, se destaca el abandono que han sufrido aquellos que, ante la subvención hace aproximadamente diez años de las calderas eléctricas, cambiaron sus instalaciones y ahora se encuentran con unos cambios que les perjudican totalmente. De otro lado, se ha apuntado la amplia difusión que se le dio al carácter gratuito, por ejemplo, respecto de los cambios de los relojes eléctricos para su adaptación, no dejando actualmente del todo clara dicha cuestión.

En definitiva, los consumidores valoran el proceso de liberalización negativamente porque no han percibido mejoras y sí perjuicios. Se hace patente que en el proceso de liberalización no se protegieron los derechos de los consumidores, que sufrieron las consecuencias de la adaptación de las empresas al nuevo mercado.

Por su parte, las compañías se han ceñido a la estrategia de fidelización de clientes, proporcionando escasa información precontractual y de la facturación. Parece evidente que se necesitarían contratos de adhesión estandarizados. También es necesario avanzar en la exigencia de una indemnización a los consumidores por los daños materiales que puedan padecer. De otro lado, la responsabilidad del comercializador y del suministrador, produce gran confusión en el consumidor que desconoce todos estos cambios. Cabe la previsión de futuros motivos de reclamación pudiendo citarse, a título de ejemplo, los derivados de la implantación del ICP o el término de potencia “re etiquetados de potencia”.

Sobre el déficit tarifario, existen informes que cuestionan algunos costes que se incluyen en la tarifa y que contribuyen a la formación del déficit. El informe de la CNE sobre *Precios y costes de la generación de electricidad*² señala que un tercio del déficit considerado es totalmente interpretable. A este respecto, la Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de Energía³ establece que las tarifas deben establecerse sobre los “consumos” con información transparente sobre los costes y los precios.

La propuesta que se plantea es una revisión del modelo de valoración de costes y precio de la electricidad, especialmente de los costes subvencionados por el recibo de la luz:

- Los costes permanentes: compensaciones insulares y extra peninsulares (5,4%).
- Los costes de diversificación y seguridad en abastecimiento, como la moratoria nuclear o la retribución de la gestión de residuos.
- El fomento de las energías renovables (9%).

Todo ello, supone que el 40% del precio está compuesto por impuestos y otros costes, debiendo plantear la posibilidad de subvencionar estos conceptos a través de los Presupuestos Generales del Estado, además de un reajuste de las cargas tributarias sobre la electricidad. En la actualidad se repercute un 16% de IVA, y es necesario tener en cuenta que se trata de un servicio de interés general. Además, se concluye que son improcedentes aquellos costes que no son propios de la producción de la energía como tal, sino que responden a medidas de política energética. La repercusión de estos costes, que influyen en el aumento del precio, a través de otro sistema y no mediante su inclusión en la tarifa regulada, podrían suponer la reducción del déficit tarifario. La inclusión de estos costes en la tarifa regulada supone una práctica nefasta para los intereses del ciudadano e implica falta de transparencia en dicho ámbito.

La protección de los consumidores más vulnerables a través del bono social no cumple su objetivo. Es necesario hacer del bono social un intento serio de conjugar este nuevo mercado con los consumidores de rentas bajas y conseguir que las ofertas en este nuevo mercado sean ofertas reales. Al margen del análisis de otras cuestiones, pues estos consumidores no sólo son vulnerable desde el plano económico, debe definirse qué colectivo es vulnerable y, tras ello, aplicar este tipo de política.

² Informe complementario a la propuesta de revisión de la tarifa eléctrica a partir del 1 de julio de 2008. *Precios y costes de la generación de electricidad*, de 20 de mayo de 2008. Comisión Nacional de Energía.

³ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2008, sobre una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de la Energía (2008/2006 (INI)). P6_TA (2008)0306.

Los consumidores más vulnerables se encuentran desprotegidos. Las medidas adoptadas son muy insuficientes, poco eficaces y sin control. Según el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en torno a 14 millones de consumidores, podría beneficiarse del bono social, hoy día el número de beneficiarios es muy inferior. La información oficial sobre el bono social es escasa y su tramitación es pésima.

Las mejoras normativas.

La deficiente regulación de detalle de los derechos de los usuarios de energía eléctrica nos sitúa en un momento idóneo para mejorar la situación dada. Hemos de incidir en la calidad y cantidad de la información precontractual, en los contratos de adhesión y, siguiendo el modelo europeo, en la introducción de un modelo único de factura para la energía eléctrica.

Descendiendo a la casuística, se hace patente la necesidad de reformar del artículo 98 del Real Decreto 1955/2000⁴. Dicho artículo establece que “las reclamaciones o discrepancias que se susciten en relación con el contrato de suministro a tarifa, o de acceso a las redes, o con las facturaciones derivadas de los mismos serán resueltas administrativamente por el órgano competente en materia de energía de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla, en cuyo territorio se efectúe el suministro”. Dicha reforma debe atender a la obligación marcada por la directiva europea de arbitrar un punto único de atención de reclamaciones en el país.

La regulación de la contratación con los consumidores es un asunto pendiente tal y como se reconoce desde el Ministerio de Industria. Esa regulación deberá atender a la calidad del servicio de suministro eléctrico que necesariamente debe contemplar los siguientes aspectos: la continuidad del suministro, la calidad del producto y la calidad en la atención y relación con el cliente.

► Sobre continuidad del suministro

La continuidad del suministro es el factor más importante de la calidad y viene determinada por el número y la duración de las interrupciones. Los mínimos exigibles de calidad en la continuidad del suministro dependen del lugar donde éste se ubique, estableciéndose al respecto una clasificación según la zona sea urbana, semiurbana y rural. Así mismo, las interrupciones

⁴ Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2000.

programadas del suministro para permitir trabajos de mantenimiento en la red, han de ser informadas a los consumidores. Las interrupciones imprevistas, de menos de tres minutos, no podrán superar el tiempo y el número anual que viene determinado por norma, procediendo una serie de compensaciones como los descuentos en la facturación que establece el artículo 105.2 del RD 1955/2000. La norma prevé que, en caso en que los valores fueran superados en un año, la compañía distribuidora deberá aplicar, en la facturación del primer trimestre del año siguiente al incumplimiento, una serie de descuentos al consumidor. Sin embargo, estos descuentos son calculados a partir de fórmulas que resultan de imposible comprensión y por tanto, verificación, para el consumidor que ha sido perjudicado y debe ser resarcido.

En este ámbito, se proponen las siguientes mejoras normativas concretas para la protección del consumidor:

- Debería establecerse un límite para las interrupciones programadas. Pese a su conveniencia, el usuario se verá privado del servicio durante el tiempo que éstas perduren, y precisamente por razón del carácter previsible que encierran, debieran establecerse compensaciones mínimas con mayor rigor si cabe.
- En cuanto a las interrupciones imprevistas, existe un claro desequilibrio contractual y una evidente discriminación de los usuarios alejados de entornos urbanos. Los usuarios aislados geográficamente son víctimas de unas condiciones de continuidad mucho más penosas y los márgenes de tolerancia para la interrupción de un servicio básico esencial como es el suministro eléctrico son muy elevados. Están abocados a sufrir más costes y vivir más horas sin suministro, sin que se les bonifique por ello en la factura. Al contrario, para poder ser compensados como los demás, deberán sufrir más cortes. Por ello, lo justo sería que se estableciera un sistema de bonificaciones en la factura por los cortes que padecen.
- De otro lado, el parámetro de calidad, en virtud del cual, las interrupciones imprevistas empiezan a computarse a partir del tercer minuto, no responde a las exigencias de la alta tecnología de nuestra época. Objetivamente, los daños al consumidor o a sus equipos pueden producirse desde el primer segundo de la interrupción, de aquí la improcedencia de que las interrupciones empiecen a computarse a partir del tercer minuto.
- Para el caso de las interrupciones imprevistas, el consumidor no puede comprobar la veracidad de los datos, ni del número de interrupciones que ha padecido, ni de su duración. Como mecanismo de transparencia y para favorecer la elección de uno u otro comercializador deberían facilitarse los datos de calidad-continuidad del suministro de las distribuidoras. Esta información, basada en datos oficiales, debería formar parte de la oferta precontractual y ser accesible a través de internet.

- Por otro lado, la aparente precisión matemática de la fórmula sirve de poco al consumidor si se establece que el tope máximo de descuentos que podrá tener en un año natural es del 10% de su facturación anual. Este tope no está justificado en modo alguno.
- En caso de discrepancia con las compensaciones, el consumidor deberá demandar a la distribuidora, primero y a la autoridad competente después, lo que le llevará, en la mayoría de las ocasiones, a un conflicto competencial entre instancias administrativas en primer lugar (Consumo, Industria, CNE) y de tipo normativo en segundo lugar (norma estatal, norma de la comunidad autónoma, etc.)
- Sobre la reparación de los daños y perjuicios, en pocas ocasiones se resuelve en vía administrativa y, en tal caso, las indemnizaciones resultan insuficientes en relación a los daños causados. Se precisa una reforma legal básica en la que, en determinados supuestos, la sanción administrativa lleve aparejada la indemnización por daños a los consumidores. De lo contrario, sólo quedaría la vía judicial para el resarcimiento de estos daños, con el consiguiente coste en tiempo y dinero para el consumidor.

► Sobre calidad del producto

La calidad del producto hace referencia al conjunto de características de la onda de tensión que pueden verse afectadas por las variaciones de valor eficaz de la tensión y de la frecuencia, así como por las interrupciones de servicios y huecos de tensión de duración inferior a tres minutos. Para la determinación de los aspectos de la calidad de producto se seguirán los criterios establecidos en la Norma UNE-EN 50.160 o norma que la sustituya y las ITC del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio previo informe de la Comisión Nacional de Energía.

► Sobre calidad en la atención y relación con el cliente

La calidad individual hace referencia a los aspectos contractuales, el asesoramiento y atención al consumidor en la contratación, facturación, cobro, medida de consumos, etc. Las solicitudes de suministro están sujetas a una serie de plazos que las compañías han de cumplir. Por ejemplo, en este ámbito, las reclamaciones de los consumidores en relación a la medida de consumo, facturas emitidas o cortes indebidos deberán ser atendidas en un plazo máximo de 5 días hábiles para los usuarios de menos de 15 kW contratados y de 15 días hábiles para el resto. La compensación al consumidor por fallos en las condiciones de calidad individual, es de 30,050 euros por cada incumplimiento o del 10% de la primera facturación completa. Se aplicará una u otra en función de cuál de las dos cantidades resulte mayor, y deberá hacerse efectiva en la primera facturación que se produzca tras el incumplimiento.

En este sentido, las propuestas de mejora que se proponen son:

- Es necesario el desarrollo reglamentario de la Ley del Sector Eléctrico en los aspectos de protección al consumidor ya que la regulación normativa positiva para la protección de los consumidores es escasa y la que existe está obsoleta, resultando inadecuada para un mercado liberalizado.
- Es imprescindible una revisión del sistema sancionador y de las cuantías establecidas para la compensación por incumplimientos en calidad individual.
- Es preciso establecer un mecanismo extrajudicial para la resolución de los conflictos.

Se reitera la existencia de determinados aspectos cruciales para los consumidores que aún se encuentran en proceso de desarrollo normativo, tales como la información precontractual. En este sentido, cabe resaltar la ausencia de transparencia e información precontractual, sobre todo en los contratos de adhesión utilizados en este sector, los cuales no son comunicados previamente a las autoridades para ser revisados, ni son ofrecidos online a los consumidores para su consulta previa. Hay que establecer cuál es la información concreta que debe exigirse a las comercializadoras de manera que el consumidor pueda adoptar una elección fundada. Se debe determinar con claridad otros aspectos como la resolución de los conflictos, la formalización de los contratos, la atención de los clientes, el régimen sancionador, etc. Respecto a ello, se incide de nuevo en la necesidad de incluir representantes de los consumidores en la Oficina de Cambios de Suministrador como garantía de transparencia en los cambios que realice el consumidor.

También debe establecerse un **modelo oficial de contrato de suministro**, así como un **modelo oficial de factura**, determinándose los contenidos mínimos y los términos de la información que debe integrar cada documento y evitar con ello cualquier confusión o práctica discriminatoria. Al establecimiento de este modelo oficial se uniría la obligatoriedad de que las condiciones contractuales sean públicas, para poder realmente comparar las ofertas.

Desde las comunidades autónomas cabría elaborar **planes de control e inversiones a realizar por parte de las distribuidoras**. Planes que analicen el estado real de las instalaciones, los defectos estructurales, el plazo máximo de solución ante la interrupción del suministro, condiciones de mantenimiento e inspección, etc. Estos planes de control e inversiones a realizar por las distribuidoras deben tener como objetivo el de garantizar el suministro y dar respuesta rápida ante las incidencias.

Debería modificarse el RD 1955/2000 sobre continuidad del suministro con el **incremento de las compensaciones económicas** automáticas por incumplimiento de la calidad del suministro.

Deben establecerse las compensaciones por interrupciones programadas a partir de una determinada duración.

La regulación en este ámbito, por tanto, no es suficiente para proteger los derechos de los consumidores. A fecha actual, sólo el 10 % de los consumidores se encuentran en el mercado libre y de forma obligada, al haber sido excluidos del mercado a tarifa por tener contratada una potencia superior a 10 kW, circunstancia que ha sido totalmente opuesta en el sector del gas, donde la mitad de los consumidores se encuentran en cada uno de los mercados.

Parte II

■ Parte II

Poder de los consumidores y protección efectiva en los mercados liberalizados de la electricidad y del gas en Europa.

El tema de la electricidad tiene una dimensión europea como la tiene cualquier tema que afecte a la energía en general. La cuestión que cabe plantearse desde el mercado eléctrico es ***¿por qué necesitamos un servicio de los consumidores de energía en la UE?***

Una primera respuesta la ofrece la misma Comisión Europea al hacer una evaluación de todas sus actividades, monitorizando y controlando sus actuaciones. Una de las actuaciones que lleva a cabo es la revisión del mercado único de la electricidad. En ese sentido, la Comisión ha querido establecer un vínculo con los ciudadanos para mostrar que lo que se hace en Europa es necesario para todos los consumidores. Con esas actuaciones, lo que la Comisión está demandando es un reconexión con los ciudadanos.

Resulta evidente que lo que se hace en la Comisión Europea tiene resultados tangibles para los ciudadanos europeos. Por lo tanto, conviene presentar políticas de consumidores de la UE que tengan bases sustanciales, no ideológicas, y que estén orientadas a la obtención de resultados para el bienestar de los ciudadanos.

De conformidad con la Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores (2007-2013)⁵, la Comisión está llevando a cabo un ejercicio de monitorización del mercado con objeto de averiguar cómo está actuando el mercado y cuál es su rendimiento.

La Comisión persigue capacitar a los consumidores europeos mediante una información exacta, la transparencia del mercado y la confianza derivada de una protección eficaz de los consumidores. Su objetivo es aumentar el bienestar de los consumidores en términos de precios, opciones, calidad y seguridad, ya que el bienestar de los consumidores constituye una de las premisas del buen funcionamiento de los mercados. Y una de sus orientaciones clave es proteger eficazmente a los consumidores contra los riesgos y amenazas graves.

⁵ *Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM (2007) 99 final, de 13 de marzo de 2007.*

Para el logro de estos objetivos, la Comisión considera necesario centrar la política de los consumidores de la UE en mejorar el seguimiento de los mercados de consumo y de las políticas nacionales de los consumidores. Mejorar el marco regulador y retomar la conexión con los ciudadanos de la UE requieren el desarrollo de **herramientas e indicadores de seguimiento para evaluar el funcionamiento del mercado en términos de consumo**. Además, la UE considera que los responsables políticos están obligados a desarrollar una comprensión más sofisticada del comportamiento de los consumidores para establecer y diseñar mejores normas.

Para lograr un mejor seguimiento del mercado, se precisan de herramientas que supervisen los mercados en términos de resultados de base, tales como la seguridad, la satisfacción, el precio, las reclamaciones, a la vez que se pueda vigilar mejor la integración del mercado interior del comercio al por menor y la eficacia de los regímenes nacionales de política de los consumidores.

Conviene dotar a los consumidores de una información exacta, para que tengan capacidad de elegir entre opciones reales, así como favorecer la transparencia del mercado y la confianza de los consumidores que se deriva de una protección efectiva y de unos derechos sólidos. Igualmente, es necesario definir la manera de mejorar el bienestar de los consumidores de la UE, en términos de precio, oferta, calidad, diversidad, asequibilidad y seguridad. Finalmente, es primordial defender efectivamente a los consumidores asegurando una protección eficaz contra los riesgos y amenazas graves, a las que no pueden hacer frente de manera individual. Una actuación decidida en este campo incrementaría la confianza de los consumidores.

Establecidas las bases, y con los datos que arroje el trabajo de monitorización de los mercados que está realizando en la actualidad la Comisión Europea⁶, se publicará un informe que contendrá la comparativa de los mercados en materia de política de los consumidores.

Para seleccionar los mercados objeto de estudio, la Comisión ha empleado cinco indicadores que proporcionan un análisis en términos de resultados de base, tales como las reclamaciones, el precio, la satisfacción, el cambio y la seguridad. Estos indicadores permiten vigilar mejor la integración del mercado interior del comercio al por menor y la eficacia de las distintas políticas nacionales de consumidores. Con ellos, se ha podido detectar el mal funcionamiento de algunos mercados, lo que dará lugar a un análisis en profundidad de los mismos.

⁶ Véase la web: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_en.htm

Para evitar la fragmentación del mercado interior, es necesario contar con una dimensión de consumo más centrada en mejorar el funcionamiento de los mercados minoristas y ayudar a los consumidores a elegir correctamente. En ese sentido se está trabajando en temas relevantes como la integración del mercado minorista interno, el análisis en profundidad del funcionamiento de los mercados o su grado de fragmentación. Hacen falta herramientas nuevas que desarrollen un seguimiento del mercado interior orientado al consumidor. Estos indicadores se centran en el nivel de comercio transfronterizo, en cómo los Estados miembros están aplicando la legislación en esta materia, en la seguridad, las denuncias de los consumidores, los precios, el acceso y el grado de satisfacción. El establecimiento de comparativas entre los Estados miembros permitirá determinar cómo es la evolución de los mercados en cada uno de ellos.

Recientemente se ha hecho público el segundo cuadro de indicadores de los mercados de los consumidores. Encabezando la primera lista de mercados, se encuentran aquellos que funcionan mal, tales como el mercado de la energía, el mercado financiero y el de transportes.

Por lo que respecta al mercado minorista de la electricidad, para lograr un verdadero análisis de su funcionamiento se van a emplear encuestas y estudios de seguimiento. Se precisará de consultores que realicen estudios sobre el mercado, infiltrándose en el mismo al objeto de determinar su funcionamiento, analizar el cumplimiento normativo y contractual en cada Estado miembro, realizar compras en el mercado, etc.

Temas fundamentales como la información y la concienciación, el cambio y la comparativa de ofertas, las prácticas comerciales desleales, la facturación, los términos contractuales, la resolución de conflictos, etc., serán objeto de estudio y análisis. Se quiere dar respuesta a dos cuestiones clave: ¿pueden los consumidores beneficiarse de un mercado que funcione bien en términos de precios, elección y calidad?. ¿Son los consumidores capaces de tomar decisiones informadas y elegir racional y autónomamente?. Los resultados finales de este estudio serán publicados en otoño de 2010.

Otorgar poder a los consumidores en los mercados competitivos de la energía: hacer más accesibles los mercados.

Las normas comunitarias existentes en materia de protección de los consumidores garantizan una protección esencial de los consumidores en todos los Estados miembros⁷. Se trata de proteger a los consumidores en los mercados liberalizados de gas y de electricidad creando mercados que permitan la participación de los consumidores en este nuevo entorno. Sin embargo, dado que hasta ahora la competencia era terreno desconocido para la mayoría de los consumidores, es necesario conceder poderes a los consumidores para conseguir que los mercados sean más accesibles.

Resulta evidente la asimetría de la información que se baraja en los mercados liberalizados de gas y de electricidad. El consumidor carece de información correcta, concisa y comparable, y los suministradores se encuentran en una situación ventajosa con respecto a los consumidores individuales. Un ejemplo claro son las facturas del sector de la energía.

Sin embargo, proyectar un equilibrio en la información entre consumidores y empresas en unos mercados tan complejos plantea sus dudas. De este modo, nos cuestionamos la conveniencia o no de facilitar demasiada información al consumidor o si sólo debería tener aquella información mínima que le permita comparar y entender, sin llegar a abarcar mayores ámbitos. Si nos centramos en las facturas, éstas deben procesarse fácilmente, por lo que la información que debe llegar al consumidor debe ser concisa, concreta, comparable y clara.

En el primer Foro de los Ciudadanos de Energía celebrado en Londres en 2008, se emitió un mandato a la Comisión Europea para que redactara un informe sobre cómo elaborar las facturas en estos sectores. Este mandato dio lugar a un grupo de expertos que estuvo trabajando sobre las “facturas en papel” (tanto anuales como mensuales). El trabajo de los expertos se plasmó en una serie de recomendaciones y buenas prácticas a nivel nacional, creando un modelo de referencia útil, capaz de orientar a las compañías a la hora de elaborar sus facturas. Estas recomendaciones fueron presentadas en el **segundo Foro de los Ciudadanos de Energía**, el pasado 29 y 30 de octubre de 2009⁸ y están disponibles en Internet⁹.

⁷ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM(2007) 99 final, de 13 de marzo de 2007.

⁸ “Citizens’ Energy Forum: consumers, industry and regulators endorse recommendations for billing, complaint handling and smart metering”. IP/09/1418, en Bruselas a 30 de septiembre de 2009.

⁹ Véase la web: http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm. Véase la web: http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my_rights/energy_en.htm

El modelo de factura propuesto por la Comisión Europea¹⁰ es el siguiente:



Reference Number: 55443-09-4
Date of Issue: 20 July 2009

CUSTOMER REFERENCE NUMBER	SUPPLY ADDRESS	BILLING ADDRESS
345612	15, Anystreet 1250 Anytown	John Anyname 15, Anystreet 1250 Anytown

YOUR ELECTRICITY CONTRACT INFORMATION

Your supplier: AnyCompany Ltd

Contract period: 2 years, expires on 15 September 2010
(if you wish to terminate the contract, you must inform us at least 30 days before your intended switching date)

Your switching code (EAN): 5414482070064910

Your tariff: Day&Night Fix (see overleaf for details)

Unit prices: normal rate 8.25 €cent / kWh plus taxes and charges (see overleaf for details)
applies Mon-Fri from 6 am to 10 pm
reduced rate 3.13 €cent / kWh plus taxes and charges (see overleaf for details)
applies Mon to Fri from 10 pm to 6 am and on weekends

CONTACT US

Call our Customer service: 0 800 22 45 45
Lines are open Mon-Fri 8am-9pm, Sat 8am-7pm
Visit www.anycompany.eu/billing
Check your account, give us your meter reading, make payments, get information, make a complaint

Emergencies: 0 800 22 40 40
lines are open 24/7

E-mail: anycompany@service.eu Postal address: AnyCompany Ltd, 17 Any Avenue, 1350 Anytown

YOUR REGULAR ELECTRICITY BILL

Billing period: 15 May - 14 July 2009 (your actual use; see overleaf for details)

Total charges for 15 MAY - 14 JULY 2009	€ 110.21
Amount due before this bill	€ 0.00
TOTAL AMOUNT DUE	€ 110.21
DUE BY	30 JULY 2009
PAYMENT METHOD	DIRECT DEBIT <small>the amount will be debited from your bank account on 30 Sep</small>

Payment reference: 55443-09-4

YOUR TARIFF INFORMATION

TARIFF NAME	DAY & NIGHT FIX
	Week days (Mon-Fri 6 am-10pm) Nights & Weekends (Mon-Fri 10pm-6am, Sat & Sun)
Base unit price	8.25 €cent / kWh 3.13 €cent / kWh
OTHER CHARGES PER UNIT (kWh)	
Network charge	7.14 €cent / kWh 3.57 €cent / kWh
National levy (the Green Energy Fund)	0.40 €cent / kWh 0.40 €cent / kWh
TOTAL UNIT COST without VAT	13.80 €cent / kWh 7.10 €cent / kWh
+ VAT at 20%	2.76 €cent / kWh 1.42 €cent / kWh
Total unit cost incl. VAT	16.56 €cent / kWh 8.52 €cent / kWh

Annual charges and discounts (to be included in your annual statement)
Flat annual fee: € 50 per year
Your discounts: minus € 15 per year for direct-debit payment

YOUR CONSUMPTION 15 MAY - 14 JULY 2009
This is your actual consumption based on the meter reading on 14 July 2009

DATE	DAY METER NO. 75432	NIGHT METER NO. 75455	TOTAL
15 May 2009	34100 kWh	75930 kWh	
14 July 2009	33670 kWh	76010 kWh	
Your consumption 15 May-14 July 2009	470 kWh	380 kWh	850 kWh

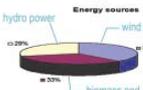
DETAILS OF YOUR CHARGES 15 MAY - 14 JULY 2009

DESCRIPTION	UNITS (kWh)	TOTAL COST PER UNIT without VAT (€cent)	AMOUNT (€)
Day Consumption	470 kWh	13.80 €cent/kWh	€ 64.86
Night & Weekend Consumption	380 kWh	7.10 €cent / kWh	€ 26.38
Total cost without VAT			€ 91.84
		VAT at 20%	€ 18.37
Total charges incl. VAT			€ 110.21

How to save energy?
Visit www.anycompany.eu/greentips
or Call our freephone number: 0 800 22 45 55

Contact us if you need LARGE PRINT
0 800 22 45 45

Our fuel mix
100% of our energy comes from renewable sources



- wind power
- biomass and biomethane
- hydro power

Legislación de consumo relevante para el sector de la energía.

La Directiva de Prácticas Comerciales Desleales¹¹ prohíbe tanto aquellas prácticas comerciales que facilitan información engañosa como las prácticas comerciales agresivas. Se consideran prácticas comerciales engañosas aquellas que contienen información falsa (por ejemplo, la naturaleza de la electricidad, sus especificaciones o características principales, el precio de la electricidad o su modo de calcular, o la existencia de una ventaja específica con respecto al precio, etc.) así como aquellas prácticas comerciales en las que se omite información o que adolecen de claridad porque la información no es inteligible.

¹⁰ Véase "Citizens' Energy Forum" MENO/09/429, en Bruselas a 30 de septiembre de 2009, para ver más detalle de lo que engloba la factura.

¹¹ Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo («Directiva sobre las prácticas comerciales desleales»). Diario Oficial n° L 149 de 11/06/2005 p. 0022 - 0039.

De conformidad con lo anterior, las compañías eléctricas deben anunciar e informar a los consumidores sobre las principales características de sus servicios así como del precio de una manera clara, veraz e inteligible, de lo contrario podrían entrar dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva y ser declaradas como prácticas comerciales desleales. Existen muchos ejemplos prácticos de posibles prácticas desleales en el sector de la energía que entran dentro del ámbito de aplicación de la mencionada Directiva. Algunos de estos ejemplos son los siguientes:

- Las alegaciones engañosas a energía verde, a través de etiquetas verdes sin tener la autorización pertinente.
- El anuncio por parte de empresas del empleo de energía verde, mediante el uso del término “energía verde” sin poder justificar esa afirmación. Estas prácticas en sí pueden influir en la decisión de los consumidores, por lo tanto, estas prácticas se consideran prohibidas al transmitir una información engañosa al consumidor.
- La imposición al consumidor de obstáculos onerosos o desproporcionados a la hora de rescindir un contrato o cambiar de compañía (bien sea en el sector de la electricidad o del gas). Una práctica habitual que puede ser considerada como práctica agresiva desleal es el excesivo retraso de una compañía eléctrica ante el deseo de un consumidor de rescindir su contrato.

Esta Directiva sobre prácticas comerciales desleales pretende reforzar los derechos de los consumidores en toda la Unión, esbozando “prácticas desleales” prohibidas como la publicidad engañosa o la agresiva comercialización. En dos o tres meses esta Directiva se convertirá en ley española mediante el proceso de transposición, en cuyo caso, corresponderá a las autoridades nacionales españolas de protección de los consumidores y a los tribunales la aplicación de las normas, determinar qué acciones y prácticas son desleales. La Comisión Europea hace un llamamiento para que las autoridades nacionales de protección de los consumidores, los consumidores y los propios organismos reguladores de energía cooperen eficazmente para interrumpir e impedir tales prácticas.

Nueva legislación europea en materia de protección de los consumidores.

En el **Tercer Paquete de medidas sobre el sector de la Energía**, como nueva legislación europea en materia de protección de los consumidores, la Comisión ha establecido diferentes disposiciones que recogen **medidas sobre cómo gestionar las quejas y las reclamaciones** planteadas por los consumidores. La existencia de un proceso directo o una entidad central que gestione todas las quejas y reclamaciones (puntos de contacto único, posiblemente a nivel nacional) podría ser muy ventajosa, puesto que la experiencia ha demostrado el desconocimiento de los consumidores a la hora de dirigir sus reclamaciones. Igualmente, se baraja la posibilidad de la figura que defiende a los consumidores, el Defensor (“*Ombudsman*”). Si bien es cierto que existe una gran preocupación sobre la instauración de estas acciones, puesto que el establecimiento de una estructura tan estrecha podría no mejorar la situación en la que se encuentran los consumidores, dificultando aún más el sistema, por lo que en tal caso, sería más oportuno no disponer de este mecanismo.

Otro de los temas que ha centrado la atención del Tercer Paquete de medidas sobre el sector de la energía, es el de la **protección de los consumidores más vulnerables**. Los Estados miembros deben definir el concepto de “consumidor vulnerable” refiriéndose siempre a pobreza energética. Habrá determinados colectivos que entren dentro del ámbito conceptual de consumidor vulnerable, sin embargo, convendría también estipular aquellas situaciones en la que los consumidores se encuentran en una situación específica (bien sea por problemas de salud u otros), y como tal deberían estar dentro de los parámetros de “consumidor vulnerable”. En estos casos, sería preciso establecer una protección específica de estos consumidores frente a determinadas prácticas realizadas por las compañías, como por ejemplo, la desconexión del suministro en momentos críticos.

La energía no es una actividad económica, sino que es una actividad social muy importante para nuestro bienestar, y como tal, debe haber una interacción entre las medidas en materia energética y las de política social. A este respecto, y dentro del paquete de medidas, se establece un techo máximo de tres semanas para el cambio de proveedor y de seis semanas para la factura final. La Comisión considera que los consumidores deben acceder a sus datos de consumo con suficiente tiempo, si bien corresponde a las propias autoridades nacionales la determinación de tales periodos. De igual manera, son los Estados miembros quienes determinan la frecuencia de la facturación.

Percepciones de los consumidores en España: sectores de gas y electricidad.

Según datos obtenidos del *Eurobarómetro*¹² de enero de 2009, en el **sector de la electricidad**, el 19% de los encuestados en España encuentran dificultades para comparar facturas de sus proveedores (siendo la media en la Unión Europea de los 27 del 29%). El 68% de los encuestados manifiesta que no intentó cambiar de proveedor en los dos últimos años por no estar interesado en el cambio y el 1% de los encuestados afirma no haber cambiado de proveedor por la excesiva complejidad del cambio.

Las estadísticas muestran que aquellos que cambiaron de proveedor en España, sólo el 47% considera que el nuevo proveedor es más barato, mientras que la media europea se sitúa en el 69%. Finalmente, el *Eurobarómetro* revela que el 61% de los encuestados españoles considera que los precios se han incrementado en los doce meses anteriores a la realización de la encuesta, es decir, entre junio y julio del año 2008.

Por lo que respecta al **sector del gas** en España, también el 19% encontró dificultades para comparar ofertas y el 70% no intentaron cambiar de proveedor debido a su falta de interés. Entre los que decidieron cambiar de proveedor, sólo el 37% de los encuestados, considera el nuevo suministrador más barato, mientras que el 31% piensa que los precios siguieron siendo aproximadamente los mismos que después del cambio. Al igual que en el caso de la electricidad, el 62% consideran que los precios del gas se han incrementado en los últimos doce meses anteriores a la realización de la encuesta.

Mercados energéticos competitivos y asequibilidad.

Según *Eurostat*, un tercio de los consumidores europeos encuentra que los precios de la electricidad, del gas y del agua son demasiado caros. En algunos Estados miembros, un tercio de los consumidores tiene grandes dificultades para hacer frente al gasto necesario para calentar sus hogares (2006). Además, recientes estudios elaborados por el regulador español revelan como los sectores más pobres de la población son los que pagan unos precios más elevados.

¹² *Flash Eurobarometer 243 "Consumers' views on switching service providers". Report January 2009. The Gallup Organization.*

Ante tal escenario, tenemos que aprender de las situaciones que se han producido en otros Estados miembros, sobre todo si miramos lo ocurrido en Reino Unido, en donde más del 10% de los salarios de los consumidores iba destinado a afrontar los gastos ocasionados por el empleo de combustible en los hogares (en 2008, más del 20% de los hogares estaba en situación de pobreza de combustible). Esta situación motivó a que el gobierno inglés tomase medidas, estableciendo la necesidad de definir la pobreza energética, y fijó como objetivo claro para el año 2016-18 la no existencia de pobres de combustible.

Hay que recordar que en la legislación europea se establece la obligatoriedad de suministrar a “precios razonables” el gas y la electricidad, siendo deber de los Estados miembros definir que son precios razonables y qué sector de la población se puede beneficiar de especial tratamiento (tarifa social u otras).

En cualquier caso, la Comisión Europea garantizará que la definición que establezcan los distintos Estados miembros con relación a los “precios razonables” no tenga impacto en la competencia, y, además, facilitará un diálogo y un intercambio de buenas prácticas para lograr una clara definición. En todo caso, la Comisión garantizará que la competencia no afecte negativamente al bienestar de los consumidores.

Realidad y problemática de los derechos de los usuarios.

La energía un servicio de interés general.

La energía es muchas cosas. Aunque a nadie se le escapa que es, sin duda, un auténtico negocio. La energía tiene un peso clave en la economía. Pero ¿qué ocurre cuando ese negocio es también un servicio de interés general? En esa situación el cliente está dominado por los servicios y esto genera imperfecciones en el mercado que causan el mal funcionamiento del mismo. Este es el caso de la energía, un mercado imperfecto donde existen muy pocos agentes.

La manera de perfeccionar el mercado de la energía es profundizar en los derechos básicos de los consumidores. Los derechos de los consumidores son derechos de equilibrio y son elementos básicos. Si no hay un progreso en los mercados, no habrá capacidad de elección en los mercados y tampoco se podrá actuar en aquello que se ha elegido.

En el inicio del debate sobre el proceso de liberalización de los mercados, se discutió que era necesario desarrollar, paralelamente al proceso de liberalización, el proceso de ampliación de los derechos de los consumidores. Después de cuatro años, resulta innegable que el desarrollo de los derechos de los consumidores no es equiparable al proceso de liberalización, incluso se han conseguido peores resultados de los esperados en el ámbito de la protección de los derechos.

El reto de conseguir que los derechos sean un elemento básico en todo este proceso, debería ser valorado por las organizaciones empresariales en beneficio del ejercicio propio de su actividad empresarial.

Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de la Energía.

La Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de la Energía¹³ constituye un buen ejemplo y un modelo a seguir en el reconocimiento de los derechos de los consumidores. La Carta se sitúa en un contexto en el que a medida en que se van abriendo los mercados de energía para ofrecer más opciones a los consumidores, también se protegen los derechos de

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2008, sobre una Carta Europea de los Derechos de los Consumidores de la Energía (2008/2006 (INI). P6_TA (2008)0306.

los consumidores. Reforzar la protección de los consumidores debe constituir una premisa imprescindible. Especialmente, corresponde a las autoridades reguladoras en materia de energía realizar un esfuerzo mayor para hacer valer y garantizar los derechos de los consumidores en el nuevo mercado liberalizado.

La Carta de los Consumidores de Energía subraya la absoluta necesidad de reforzar la protección de los consumidores en el ámbito de la energía y apunta la necesidad de utilizar esta protección como un instrumento de orientación para las autoridades nacionales y europeas, así como para las entidades privadas, con el fin de garantizar y hacer respetar los derechos del consumidor de manera más efectiva. En ella se establecen los derechos de los consumidores sobre aspectos como los contratos, la información, los precios, la resolución de conflictos, las medidas sociales y medioambientales, y la protección frente a prácticas comerciales abusivas. Esta Carta ayuda a que los consumidores puedan elegir, con conocimiento de causa, a sus suministradores cuando ejerzan sus derechos en los mercados del gas y electricidad.

La Carta pone de manifiesto la importancia de velar por la creación de un mercado interior competitivo de energía y proteger especialmente a los consumidores vulnerables.

Considerando que la Carta constituye un verdadero instrumento a nivel europeo, que recoge información y que clarifica y consolida los derechos de los consumidores, se hace un llamamiento para que el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), como órgano de representación de las asociaciones de consumidores y usuarios, acuerde, por propia iniciativa, la elaboración de una Carta de los Derechos de los Consumidores de Energía que refuerce y garantice los derechos del consumidor en España.

Autoridad de Regulación Nacional.

La Carta Europea expresa su convicción de que los reguladores nacionales deberían desempeñar un cometido central en la protección de los consumidores, y como tal, deberían apoyar propuestas destinadas a reforzar las competencias y la independencia de los reguladores.

El ente regulador de los sistemas energéticos en España, la Comisión Nacional de Energía, vela por la competencia efectiva en los sistemas energéticos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento, en beneficio de todos los sujetos que operan en dichos sistemas y de los consumidores. Sin embargo, el desequilibrio existente en el seno de este organismo es evidente. La atención prestada a los consumidores es muy pequeña si lo comparamos con la atención que se presta al resto de empresas energéticas. La protección del consumidor es escasa.

Ante esta situación, se plantea una necesidad y una exigencia: que tanto la Administración como la CNE, se esfuercen en fortalecer y reconocer los derechos de los consumidores de la energía. Existe una verdadera demanda por parte de los ciudadanos y de las asociaciones de consumidores, para que, en el seno de la CNE, se destinen mayores recursos a analizar los cambios producidos en la política energética y las repercusiones que están teniendo en los consumidores de energía.

Según se puntualiza en la Carta, las autoridades de regulación nacional deben ser independientes con respecto a cualquier interés público o privado y tener como mínimo competencia para: aprobar los principios, determinar los costes de red o las tarifas reales de las redes, supervisar los precios y sus componentes, controlar y aplicar la información a los consumidores facilitada por los suministradores en los cinco años siguientes a la plena liberalización del mercado, hasta que sean las propias empresas las que faciliten información pertinente, transparente e imparcial, y proteger a los consumidores contra prácticas comerciales desleales.

Para que el consumidor esté mejor informado, es necesario que la Administración y la propia CNE dediquen mayores recursos a proporcionar y facilitar mayor información sobre costes, tarifas, beneficios sociales, etc. De tal forma que los consumidores puedan disponer de la capacidad de elección de manera objetiva, comparable e inteligible. El consumidor debería tener derecho a conocer los datos de calidad y continuidad del suministro de las comercializadoras que operan en el mercado. Esto constituiría una valiosa herramienta informativa para el consumidor de cara a poder elegir libremente si cambiar o no de comercializador.

Asociaciones de consumidores y usuarios.

La participación de los consumidores y las asociaciones de consumidores debe ser básica. Además, la necesidad de un sistema de reclamaciones y resolución alternativa de conflictos debería condicionar actuaciones futuras. En este sentido, es vital que se destinen los recursos necesarios a las asociaciones de consumidores para que puedan jugar con las mismas armas frente a un fuerte sector empresarial.

El papel de las organizaciones de consumidores es fundamental a la hora de garantizar que se hace todo lo posible para lograr un elevado nivel en materia de derechos de los consumidores de energía. De esta forma, el Estado debería velar por que las organizaciones de consumidores tengan los recursos suficientes para tratar los servicios esenciales, sobre todo en lo que conciernen al gas y a la electricidad.

En este sentido, se hace un llamamiento al organismo regulador español para que asuma su papel, incrementando la ayuda financiera a las asociaciones de consumidores y usuarios, para que éstas puedan formar a su personal y estar, en consecuencia, en una situación mejor y más eficiente para proporcionar asistencia en el proceso legislativo, en la información a los consumidores y en la resolución de litigios de los consumidores.

La energía, un servicio de carácter esencial.

La prestación del servicio del suministro de energía, no sólo implica un incremento en los beneficios de las empresas energéticas, sino que también debe conllevar la prestación de un buen servicio.

Con la liberalización del sector de la energía eléctrica, los consumidores no han percibido una mejoría en sus derechos. El consumidor no ha notado una mejora ni en la prestación del servicio ni en la calidad del mismo, sino que el consumidor percibe el proceso de liberalización del mercado eléctrico como una circunstancia que encarece su consumo. Además, la liberalización no ha supuesto entre la mayoría de los usuarios un cambio de compañía suministradora.

Quizás la subida de los precios sea debido a la innegable desigualdad existente entre las partes. Se siguen firmando contratos de adhesión en los que el consumidor no puede negociar nada. La decisión de acudir al mercado libre está marcada por un contrato cautivo por un determinado tiempo. Por tanto, hablamos de una desigualdad entre contratante (empresa) y consumidor, con lo que se está incumpliendo el artículo 51 de la Constitución Española y el Real Decreto Legislativo 1/2007¹⁴. Además, ya en el Real Decreto 1955/2000¹⁵, que regula las obligaciones de los suministradores para asegurar el suministro a los usuarios, se establecen tres principios fundamentales, que son accesibilidad, continuidad y calidad.

¹⁴Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2007.

¹⁵Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2000.

El sector eléctrico: consultas y reclamaciones.

Entre 1999 y 2008 se ha producido un incremento del 5,01% de las consultas y reclamaciones en el sector eléctrico, según datos del Instituto Nacional del Consumo. En los últimos dos años, los consumidores se han visto afectados por un incremento extraordinario en sus facturas de consumo doméstico, por lo que perciben el proceso de liberalización como un encarecimiento constante e injustificado.

La falta de información al consumidor ha provocado el incremento de las consultas y demandas de asesoramiento a las asociaciones de consumidores e instancias de apoyo y asesoramiento de los consumidores. Los consumidores demandan una información completa y comprensible del sistema de facturación y de las facturas en sí mismas. Se debería facilitar la elección de la frecuencia de facturación (mensual o bimensual). El consumidor no comprende cómo es posible establecer una regulación en la que se establece la facturación mensual con una lectura bimensual. ¿Cómo es posible que se haya aprobado esta normativa¹⁶? En este sentido, el consumidor está financiando a las compañías eléctricas por unas cantidades que reciben. Resulta evidente la sensación de que se está legislando bajo el dictado de las grandes compañías eléctricas y no bajo el punto de vista del consumidor.

A esto hay que sumar, el gran fracaso del sistema de reclamaciones en el sector eléctrico. Las compañías eléctricas no han querido adherirse al Sistema Arbitral de Consumo, lo que perjudica que los consumidores puedan acceder al derecho de procedimientos sencillos y poco onerosos. Si una compañía eléctrica se adhiriera al Sistema Arbitral de Consumo, tendría un valor añadido en su manera de resolución de conflictos.

Sin embargo, la situación actual es que la Administración ha ofrecido escasa protección a los consumidores y usuarios. El consumidor se enfrenta a enormes dificultades que le sitúan en una situación de desprotección como por ejemplo:

- la imposibilidad de acudir al domicilio físico de una empresa eléctrica para efectuar su reclamación.
- la reclamación de errores en la facturación, debido al mal funcionamiento de los contadores.

¹⁶Resolución de 14 de mayo de 2009, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el procedimiento de facturación con estimación del consumo de energía eléctrica y su regularización con lecturas reales. BOE núm. 127, de 26 de mayo de 2009.

- el impedimento de contratar como nuevo usuario si no se hace cargo de las deudas contraídas por los anteriores usuarios.
- la facturación distinta en pisos desocupados sin consumo.

Una mayor simplificación en la información que se transmite al consumidor o usuario facilita la elección “libre” dentro del mercado eléctrico con un mayor conocimiento de causa. Un consumidor mejor informado de sus derechos se queja menos en abstracto, pero quizás se anima a reclamar más y a exigir de manera más correcta sus derechos, tal y como se ha venido solicitando a la Dirección General de Consumo.

¿Por qué no se adhieren las compañías energéticas al Sistema Arbitral de Consumo?

Las compañías eléctricas consideran que adherirse a este sistema supondrá un incremento considerable de sus gastos. Sin embargo, el derecho a reclamar y el acceso a la justicia son derechos fundamentales de los consumidores y es un deber garantizar que en el caso de ser vulnerados estos derechos se va a garantizar su cumplimiento.

En Real Decreto-ley 1/2009¹⁷, el Consejo de Ministros aprobó la creación y puesta en funcionamiento de la **Oficina de Defensa del Consumidor de productos energéticos**. Este organismo estaba previsto para velar por la adecuada protección de los derechos de los usuarios frente a las compañías suministradoras de energía y para contribuir a que los ciudadanos cuenten con un servicio de calidad. Bajo la dependencia de la Comisión Nacional de Energía (CNE), sus principales funciones eran informar y atender al consumidor de productos energéticos, resolver las controversias que pudieran surgir entre los operadores del sector de la energía y sus clientes e informar al gobierno sobre las reclamaciones presentadas por los usuarios de productos energéticos y, en su caso, proponer las mejoras regulatorias que eviten que estas situaciones se reproduzcan.

Sin embargo, pese a estar previsto su funcionamiento para antes de julio de 2009, la realidad es que no se ha creado ninguna Oficina. Con esta oficina se estaba instaurando un procedimiento paralelo en el que los consumidores plantearían sus reclamaciones y consultas directamente en el seno de la CNE.

¹⁷ Artículo 4 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 2009.

El problema es que existen demasiados cauces a través de los cuales el consumidor puede interponer su reclamación o queja y se desconoce en qué medida son efectivos. La complicación se agrava cuando el consumidor desconoce dónde debe acudir y en qué procedimiento se encuentra. Aún más, la complejidad de nuestro sistema autonómico dificulta el conocimiento de qué órgano es competente en la materia.

El Sistema Arbitral de Consumo es un modo excelente de resolución de quejas y reclamaciones. La anteriormente mencionada Directiva de prácticas comerciales desleales establece el sistema arbitral como forma de resolución de reclamaciones en materia de prácticas comerciales desleales. Su transposición a la regulación nacional favorecerá que la resolución de conflictos ante prácticas comerciales desleales en materia energética sea el sistema arbitral. Por ello, se hace un llamamiento a que las compañías eléctricas se adhieran al Sistema Arbitral de Consumo para poder resolver las controversias en las que se vean implicados los consumidores.

En el nuevo paquete de medidas presentado por la Comisión Europea se establece que los reguladores nacionales o cualquier otra entidad a nivel nacional han de tener la posibilidad y la obligación de controlar los mercados nacionales en materia energética.

En este paquete de medidas, se vislumbra que en los próximos dos años, es posible que haya un organismo específico en la UE que gestione todos estos temas en vez de dividir las responsabilidades y crear un mapa tan complicado de entidades y organismos que resuelvan las controversias entre consumidores y compañías energéticas. Lo que se pretende es buscar soluciones específicas que redunden en nuestro bienestar, que ofrezcan soluciones a los problemas que se plantean en el sector de la energía. Hablamos de soluciones que también tienen impacto medioambiental y financiero. Desde Europa, se demanda la instauración de una entidad, ya sea a nivel regional o municipal, a la que el consumidor pueda dirigirse como única vía para resolver sus cuestiones y obtener asesoramiento.

Los servicios de atención al cliente de las empresas energéticas no son para reclamar, no constituyen instrumentos para ello, pero sí que debe aportar mayor transparencia en cuanto a la agilidad en los trámites de las reclamaciones y sobre las explicaciones públicas que atañen a esta actividad a final de cada año. Pero ¿cómo es posible que unas empresas del sector de la energía tengan servicios de atención al cliente eficaces y ágiles y otras no? ¿a qué se debe?

Todo esto nos lleva a cuestionar si se están poniendo en duda los derechos de los consumidores.

Parte III

■ Parte III

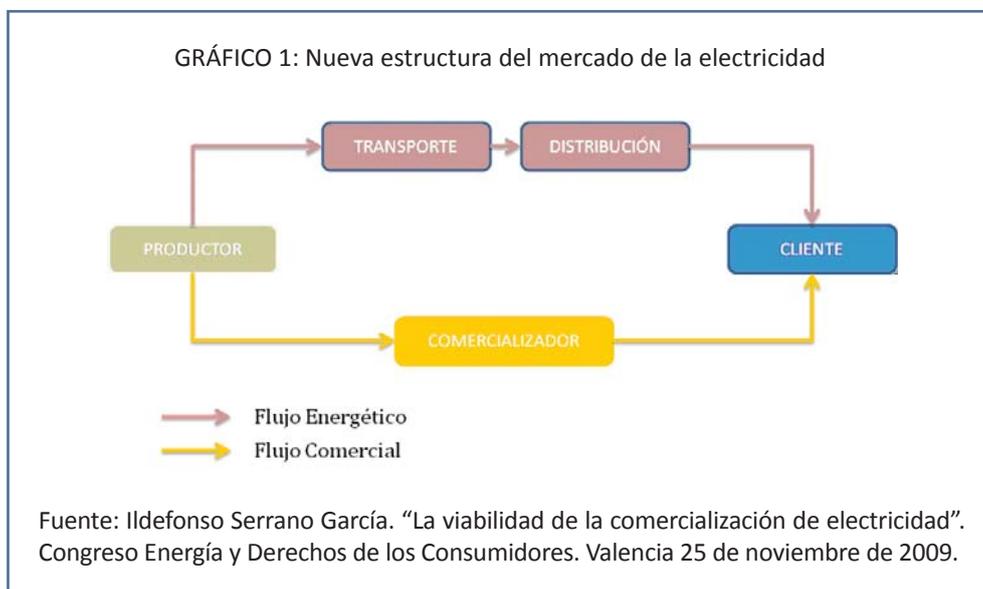
La viabilidad de la comercialización de electricidad.

La actividad de comercialización de la electricidad.

La privatización del mercado eléctrico ha supuesto el paso de un servicio público de titularidad estatal a un servicio de titularidad privada. El nuevo mercado se ha reestructurado, pasando a tener un esquema distinto en torno a las siguientes actividades:

- la generación (libre instalación) de electricidad,
- el transporte y la distribución (libre acceso de terceros a las redes),
- la comercialización (libertad de los consumidores para la contratación de la electricidad a tarifa, o a través de una empresa suministradora / comercializadora a un precio libremente pactado como consumidor cualificado).

De esta forma, los nuevos actores que intervienen en el mercado de la electricidad pasan a formar parte de una nueva estructura (véase el gráfico 1)



Si centramos nuestra atención en la evolución gradual del proceso de liberalización del mercado de la electricidad desde la Ley del sector eléctrico, se observa como los consumidores han sido suministrados por la figura del distribuidor y del comercializador (véase el cuadro 1)

CUADRO 1: Evolución del mercado de la electricidad.

	CONSUMIDOR CUALIFICADO	RÉGIMEN A ELEGIR	SUMINISTRADOR	ENTRADA EN VIGOR
LEY 54/1997	Consumo > 15 GWh	Suministro a Tarifa / Tarifa Libre Acuerdo	Distribuidor / Comercializador	1998
RD 2820/1998	Consumo > 5-3-2-1 GWh (Gradual)	Suministro a Tarifa / Tarifa Libre Acuerdo	Distribuidor / Comercializador	1999
RDL 6/1999	Tensión de suministro > 1000 W	Suministro a Tarifa / Tarifa Libre Acuerdo	Distribuidor / Comercializador	2000
RDL 6/2000	Todos los consumidores	Suministro a Tarifa / Tarifa Libre Acuerdo	Distribuidor / Comercializador	2003
RD 485/2009	Todos los consumidores	Suministro a Tarifa / Tarifa Libre Acuerdo	Distribuidor / Comercializador	2009

Fuente: Ildefonso Serrano García. “La viabilidad de la comercialización de electricidad”. Congreso Energía y Derechos de los Consumidores. Valencia 25 de noviembre de 2009.

La conformación de esta nueva separación de actividades ha favorecido que sólo cinco grandes empresas sean designadas por el gobierno como comercializadores de último recurso, lo que implica que únicamente ellas podrán aplicar la Tarifa de último recurso (TUR). Tales empresas son:

COMERCIALIZADORES DE ÚLTIMO RECURSO
Endesa Energía XXI, S.L.
Iberdrola Comercialización de Último Recurso, S.A.U.
Gas Natural S.U.R., SDG, S.A.
Hidrocantábrico Energía Último Recurso S.A.U.
E.ON Comercializadora de Último Recurso, S.L.

La designación de estas empresas como únicas comercializadores de último recurso será revisada al menos cada cuatro años. Sin embargo, esta decisión del gobierno deja a cerca de trescientas pequeñas eléctricas de España sin la posibilidad de vender energía mediante la aplicación de tarifas a sus clientes y sin poder aplicar la Tarifa de último recurso.

Concretamente, este es el caso de las veinte cooperativas de energía eléctrica existentes en España que cuentan con más de 60.000 socios-clientes. Con anterioridad a la plena liberalización del mercado eléctrico, las cooperativas eléctricas desarrollaban su actividad garantizando el suministro de electricidad en aquellas zonas a las que las grandes compañías no prestaban sus servicios, permitiendo, a su vez, la cohesión social y económica de los territorios en los que actuaban.

En la actualidad, las cooperativas suministran la electricidad a los clientes y poseen aquello de lo que las grandes empresas carecen: el servicio directo, permanente y sin costo para el cliente-consumidor. Son dinamizadoras de la cultura y el compromiso con el medio ambiente, ejecutando proyectos que emplean las energías renovables. Además, frente a la problemática que tienen las grandes empresas en torno al incremento de las quejas y reclamaciones, las cooperativas carecen de quejas, sobre todo las que se refieren a quejas por estimaciones de coste, ya que su sistema de facturación se hace por lecturas reales mensuales, no estimadas. Todo esto provoca que en muchos casos, ante la ausencia de quejas, los servicios de atención al cliente sean innecesarios.

Pese a todas estas ventajas, con la entrada en vigor del Real Decreto 485/2009, se impidió a las cooperativas eléctricas el desarrollo de la actividad de comercialización en el mercado libre, ya que *para acreditar su capacidad legal, las empresas que realizasen la actividad de comercialización debían ser sociedades mercantiles o equivalentes en su país de origen en cuyo objeto social no existan limitaciones o reservas al ejercicio de dicha actividad* (artículo 73 punto 2). De esta forma, la Dirección General de Política Energética y Minas denegaba la inscripción en el Registro de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Directos en Mercado, por no constar inscritas en el Registro Mercantil.

Todo esto se contrapone con la Ley 54/1997, del sector eléctrico¹⁸ y con el Real Decreto 1955/2000¹⁹, en donde se reconoce en todo momento, la capacidad de las sociedades cooperativas de consumidores y usuarios para ser empresas distribuidoras de energía eléctrica. Este reconocimiento faculta a las cooperativas a operar, dentro del mercado de la energía

¹⁸Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

¹⁹Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. BOE nº. 310, de 27 de diciembre de 2000.

eléctrica, como empresas distribuidoras, resultándoles de aplicación todos y cada uno de los preceptos reguladores de este tipo de empresas. Igualmente, la ley reconoce la capacidad de todas las empresas distribuidoras (incluidas las cooperativas de consumidores y usuarios) de ejercer también las actividades de comercialización de la energía eléctrica, siempre y cuando no estén obligadas a separar las actividades, de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley del sector eléctrico.

Este impedimento legal supuso un retroceso en la actividad, puesto que limitaba la comercialización sólo a aquellas empresas que estuviesen constituidas bajo la forma jurídica de sociedades mercantiles, y como tales, inscritas en el Registro Mercantil, discriminando cualquier otra forma jurídica. Esta obligatoriedad de la forma jurídica de sociedad mercantil impedía que las cooperativas (forma jurídica distinta) desarrollasen la comercialización por estar inscritas en su propio Registro de Cooperativas.

Las consecuencias derivadas de la aprobación de este Real Decreto son indescriptibles en términos no sólo económicos sino también sociales. Ello ha motivado que algunas de las cooperativas eléctricas existentes en España hiciesen un importante esfuerzo para poder vender electricidad a sus clientes, a través de la creación de sociedades mercantiles (bajo la fórmula de sociedades limitadas o de sociedades anónimas), quedando muchas de las cooperativas fuera del ejercicio de la actividad de comercialización.

La constante solicitud a los organismos reguladores en el ámbito de la energía eléctrica, y más concretamente, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de una modificación legislativa que favorezca la entrada a otras entidades, amparadas legalmente bajo otras formas jurídicas, pone de manifiesto los grandísimos esfuerzos que se están realizando para poder lograr el desarrollo de la actividad de comercialización.

La futura modificación prevista del Real Decreto 485/2009, que regula la tarifa de último recurso (TUR), representa una gran oportunidad para que las cooperativas eléctricas puedan constituir un órgano representativo que sea capaz de competir eficientemente con las grandes compañías del mercado energético. De esta forma, se plantearía una gran oportunidad para que todas las cooperativas eléctricas constituyeran una **central de compras** para poder hacer frente a las grandes compañías comercializadoras de electricidad.

La tarifa de último recurso limitado a los comercializadores de último recurso.

Según el art. 6 de la ITC/1659/2009²⁰, las tarifas de último recurso (TUR) serán de aplicación a los consumidores conectados en baja tensión y con potencia contratada menor o igual a 10 kW, que contraten el suministro con un comercializador de último recurso. La existencia de único tipo de tarifa de último recurso denominado “tarifa TUR”, implica que sólo se aplicará esta tarifa en los suministros efectuados a tensiones no superiores a 1 kW y con potencia contratada menor o igual a 10 kW.

Esto constituye otra de las limitaciones normativas para las empresas que ejerciendo la actividad de comercialización, actúan en el mercado libre. Si la tarifa de último recurso, que califica el suministro a tarifa como una actividad liberalizada, sólo es permitida a las cinco grandes empresas distribuidoras, se está impidiendo a pequeñas eléctricas la posibilidad de vender con tarifa a sus clientes.

Por otra parte, el bono social se constituye como una nueva tarifa lanzada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para suministros domésticos en baja tensión, por la que no se pagará término fijo de potencia y el término de energía será igual que en la tarifa 2.0.1, es decir, no se pagará por la potencia contratada.

Si tenemos en cuenta que el bono social está concebido como una subvención al consumidor final para evitar que le repercuta la subida de la tarifa, y como tal, condicionado a clientes sujetos a la TUR, no cabe duda de las limitaciones que se están fijando en la regulación actual, en cuanto que única y exclusivamente el bono social puede ser gestionado por los comercializadores de último recurso, dando lugar al correspondiente perjuicio del resto de las comercializadoras del mercado libre.

La nueva Directiva 2009/72/CE²¹ sobre el mercado interior de la electricidad establece las normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, así como normas relativas a la protección de los consumidores, con vistas a mejorar e integrar unos mercados competitivos de la electricidad en la Unión. También se definen las obligaciones de servicio universal y los derechos de los consumidores de electricidad, aclarando las obligaciones en materia de competencia.

²⁰Orden ITC/1659/2009, de 22 de junio, por la que se establece el mecanismo de traspaso de clientes del mercado a tarifa al suministro de último recurso de energía eléctrica y el procedimiento de cálculo y estructura de las tarifas de último recurso de energía eléctrica. BOE núm. 151, de 23 de junio de 2009.

²¹Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. DOCE L 211/55, de 14 de agosto de 2009.

El artículo 3 de esta Directiva, sobre obligaciones de servicio público y protección del cliente, determina que los Estados miembros deben garantizar que todos los **clientes domésticos** y, cuando los Estados miembros lo consideren adecuado, las **pequeñas empresas** (con menos de 50 empleados y cuyo volumen de negocios no exceda de 10 millones de euros), disfruten en su territorio **del derecho a un servicio universal**, es decir, **del derecho al suministro de electricidad de una calidad determinada, y a unos precios razonables, fácil y claramente comparables, transparentes y no discriminatorios**. Para garantizar la prestación del servicio universal, los Estados miembros podrán designar un suministrador de último recurso. Este suministrador podrá ser el departamento de ventas de una empresa integrada verticalmente, siempre y cuando cumpla los requisitos de separación fijados en la Directiva.

Como medida de protección al consumidor, la regulación española ha establecido la tarifa de último recurso. Si bien, esta tarifa de último recurso debe reflejar al máximo el coste real de la energía para garantizar la viabilidad económica de las comercializadoras.

La TUR se constituye a partir de añadir a los peajes de acceso, el margen de comercialización y el coste estimado de la energía.

a) El coste estimado de la energía está constituido a partir de la estimación de los distintos componentes que integran la TUR para un periodo futuro. Tales componentes pueden ser:

- Precio estimado del mercado, resultado de la subasta.
- Coste SS.CC (precios históricos).
- Prima de riesgo.
- Pagos de capacidad (precio regulado).
- Pérdidas estándares.

b) El margen de comercialización se establece como un pago fijo en función de la potencia contratada, concretamente 4 €/mW de potencia contratada.

Las implicaciones del suministro de último recurso.

El nuevo modelo de suministro de último recurso por las empresas comercializadoras tiene numerosas implicaciones tanto para los consumidores como para los comercializadores de último recurso y los distribuidores.

Han aparecido nuevas relaciones contractuales entre los consumidores y los comercializadores de último recurso (CUR), conllevando la extinción de los contratos anteriores y la subrogación de los CUR en las condiciones contractuales existentes entre el consumidor y la compañía eléctrica. Se estima que 1,3 millones de clientes conectados en baja tensión deben buscar un comercializador.

Las continuas campañas informativas han facilitado información a los consumidores de energía eléctrica sobre los cambios que les afectan de manera directa por la liberalización del mercado. Además, los comercializadores de último recurso que pertenecen al mismo grupo que la distribuidora, están obligados a ofrecer a los clientes que les han sido traspasados toda la información oportuna y relevante. Pese a todo ello, estas campañas y las actuaciones de los CUR no han sido suficientes para que los consumidores entiendan la problemática que encierra el nuevo sistema tarifario y el mercado eléctrico.

En el ámbito de las actividades de supervisión del mercado minorista, realizadas por las Direcciones de Energía Eléctrica y de Gas, la Comisión Nacional de Energía ha considerado oportuno la realización de un análisis²² de las ofertas de suministro de electricidad y de gas natural que las empresas comercializadoras están ofreciendo en la actualidad a los consumidores españoles del segmento doméstico residencial. El periodo analizado comprende del 1 al 15 de noviembre de 2009.

Este análisis comparativo de las ofertas de gas natural y electricidad para los consumidores domésticos pretende facilitar al consumidor la comparación entre las ofertas de gas o electricidad, de forma que pueda elegir la oferta que mejor se adapte a sus necesidades de consumo.

El estudio ha consistido en el análisis del conjunto de las ofertas de suministros de gas y electricidad a precio libre en España para los consumidores domésticos, y su comparación con las tarifas de último recurso, para el periodo correspondiente a la semana del 7 al 14 de Julio de 2009. En su consecución se ha considerado la información disponible en las páginas

²²Análisis comparativo de las ofertas de gas natural y electricidad para los consumidores domésticos, de acuerdo con la información obtenida de las ofertas publicadas en las páginas web de las comercializadoras en el periodo del 1 al 15 de de noviembre. Comisión Nacional de Energía.

web de las comercializadoras en la semana del 7 al 14 de Julio de 2009 y las ofertas se han clasificado en ofertas simples (sólo electricidad o sólo gas), ofertas combinadas con otros servicios (mantenimiento de caldera) y la oferta dual (gas + electricidad).

Del estudio, en relación al **sector de la electricidad**, podemos ver como casi todas las empresas ofertan servicios de valor añadido, algunos de ellos gratuitos y otros con costes adicionales. Tan sólo una comercializadora ofrece precios fijos (hasta 31/12/2012) de término de energía no referenciados a la TUR, es decir, que mantendría su oferta en cuanto a dicho término de energía aunque se incrementase la tarifa de último recurso. Además, se observa como la oferta de electricidad más competitiva para un consumidor promedio de tipo C1²³ supone un descuento de unos ocho euros (8,00 €) anuales sobre TUR (coste total anual estimado de 492,00 €), en cambio la oferta de electricidad más competitiva para un consumidor promedio de tipo C2²⁴ supone un ahorro estimado sobre la TUR entorno a los veintidós euros (22,00 €) anuales (coste total anual estimado de 1.232,00 €).

Finalmente, en la actualidad, sólo cuatro empresas realizan una oferta dual con carácter nacional de suministro de electricidad y gas, y tan solo algunas compañías incluyen en sus ofertas la certificación del origen renovable de la electricidad.

Por lo que respecta a la comparativa en el sector del gas, todas las empresas realizan ofertas conjuntas de suministro de gas y servicio de mantenimiento de la instalación y aparatos de gas. Cabe destacar que el rango de precios del mantenimiento varía sustancialmente entre las diferentes ofertas, consecuencia de los diferentes conceptos que puede incluir el servicio de mantenimiento. La contratación de este servicio suele llevar asociado un descuento adicional sobre el precio de la Tarifa TUR de gas. Sólo en el caso de una compañía ofrece una oferta específica para domicilios sin gas, que contraten conjuntamente la instalación del gas y el suministro.

En este sector, la oferta de gas más competitiva para un consumidor promedio de tipo T1²⁵ supone un ahorro estimado de ocho euros (8,00 €) anuales respecto a la tarifa TUR (con un importe estimado de 204,00 €/año), mientras que para un consumidor promedio de tipo T2²⁶, la oferta de gas más competitiva le implica un ahorro anual estimado de dieciséis euros (16,00 €) anuales respecto a la tarifa TUR (con un importe estimado de 455,00 €/año).

²³Tipo C1: 3.000 kWh/año, generalmente correspondiente a una vivienda con consumo casi exclusivo de alumbrado y fuerza.

²⁴Tipo C2: 8.000 kWh/año, generalmente correspondiente a una vivienda con consumo de alumbrado, fuerza, cocina eléctrica, aire acondicionado/bomba de calor.

²⁵Tipo T1: 3.000 kWh/año, generalmente correspondiente a una vivienda con cocina y/o calentador de agua.

²⁶ Tipo T2: 8.000 kWh/año, generalmente correspondiente a viviendas con calefacción de gas.

Los comercializadores independientes del mercado libre de la electricidad.

La figura del comercializador de electricidad puro no existía antes de la Ley del sector eléctrico²⁷. Tradicionalmente, los intereses de los comercializadores de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) se supeditaban a los intereses de sus negocios de distribución y producción. En el nuevo mercado liberalizado, los comercializadores independientes son los catalizadores de la competencia.

La Asociación de Comercializadores Independientes de Energía (ACIE), actualmente miembro del Consejo Consultivo de la CNE, nace con el propósito de representar los intereses de los comercializadores independientes dentro del nuevo marco de la liberalización del sector energético. Engloba a ocho comercializadoras²⁸ que atienden cerca del 6,5% del volumen de energía eléctrica suministrada en España.

El punto de vista de los comercializadores permite testar la repercusión de los cambios regulatorios en toda su extensión, y especialmente, la información disponible a los agentes, la formación de precios, y la liquidez y competencia de los mercados. Tres aspectos son los que determinan la viabilidad de la comercialización: el sistema tarifario, el mercado mayorista de producción y los procesos de cambio de suministrador y medida.

- **Sistema tarifario.** Analizando lo que ocurría en el 2005, las empresas tenían enormes dificultades para ofrecer descuentos a los consumidores y competir con la tarifa regulada. En el actual mercado liberalizado, está ocurriendo lo mismo con los clientes sujetos a la TUR. Si bien es cierto que con el sistema actual tarifario, desaparecen las tarifas reguladas para suministros con potencias superiores a 10 kW, lo que supone posibilidades de competir entre las comercializadoras. Con el nuevo sistema se pueden corregir las pérdidas que el sistema anterior no permitía. Ahora frente a la pérdida de un cliente, se puede ofertar otros servicios o mejorar la situación.
- **Mercado mayorista de producción.** Un mercado mayorista eficiente es vital para el aprovisionamiento de la energía y la cobertura del riesgo. Como en cualquier otro mercado, se produce la compra y la venta, en este caso, de energía. Ahora, con la liberalización, es más fácil comprar y vender energía. Entre 2002 y 2005 no existían medios para comprar energía. En 2005, con la subida del petróleo, se incrementó el precio de la

²⁷ Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico. BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

²⁸ Forman parte las siguientes comercializadoras: Atel, Centrica, Centrica Energía Generación, EDF, EGL, GDF SUEZ Global Energy, Factorenergía y Nexus Energía.

energía, lo que provocó que el sistema tarifario calculase la tarifa regulada a un precio muy inferior al que el resto de compañías no podían competir. Esta situación cambia cuando en el año 2007 se inicia un procedimiento diferente en el que se hacen previsiones por clientes y se accede al mercado mayorista para comprar la energía. Aunque a fin de evitar la volatilidad de la energía, se realizan compras de paquetes de energía a un precio conocido, pretendiendo obtener un margen de beneficio, nos encontramos con que se producen desajustes en las previsiones, que no pueden ser cubiertos con los paquetes de compra de energía. Ante esta situación, se accede al mercado mayorista (OMEL – Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, S.A.) para tratar de ajustar el mercado eléctrico español.

Actualmente, existen diferentes formas de cubrir los riesgos, como los acuerdos entre vendedores y compradores a través de un bróker, en donde se fija un precio (OTC). Pero en nuestros días no hay Emisiones Privadas de Energía (EPE) programadas. Inyectar estas subastas con energía ha permitido que haya más actividad y sea más fácil poder hacer la función correspondiente. Las EPEs dieron mayor liquidez al mercado y más coberturas, permitiendo a los comercializadores acceder a la energía a largo plazo contratando con pocas contrapartes (menos líneas de crédito), lo que aumenta la presión competitiva en CESUR (Contratos de Energía para el Suministro de Último Recurso).

- **Procesos de cambio de suministrador y acceso a la medida.** Según el Informe de 17 de junio de 2004 de la CNE, se produjeron actuaciones inadecuadas en la aplicación de los procesos de acceso a terceros a la red (ATR) de energía eléctrica y acceso a las medidas (véase gráfico 2):

GRAFICO 2: Informe 17 de Junio de 2004 de la CNE.



Fuente: ACIE. Jordi Sarrias Prats. Presidente de la Asociación de Comercializadores Independientes de Energía. “La viabilidad de la comercialización de electricidad”. Congreso Energía y Derechos de los Consumidores. Valencia, 25 de noviembre de 2009.

Con el nuevo mercado liberalizado, los consumidores aprecian que se están produciendo más servicios y que el responsable de la medida de los contadores son las comercializadoras, cuando en realidad, la lectura corresponde a las empresas distribuidoras y la facturación a las comercializadoras.

Pero ¿cómo evitar los perjuicios que crean en las comercializadoras cuando un distribuidor hace una lectura del contador y no se pone a disposición del comercializador dicha lectura con objeto de facturar al consumidor? ¿Qué imagen están dando las comercializadoras si son las interlocutoras directas con el cliente ante el proceso de facturación? Las empresas comercializadoras están en desacuerdo con las deficiencias regulatorias en esta materia, ya que esta situación no les beneficia en el desempeño correcto de su actividad. Consideran que el cambio en el año 2009 ha sido malo y quieren que esta situación se remedie.

Parte IV

■ Parte IV

Transparencia, información y reclamaciones.

Sobre las reclamaciones de los consumidores, la información y atención al consumidor y los procedimientos de resolución de conflictos.

Estos aspectos ocuparon una buena parte del debate del Congreso como una cuestión clave y de trascendente incidencia de cara a los resultados del proceso de liberalización. De hecho ya han sido desarrollados en interrelación con el resto de temas tratados.

Ha de reiterarse que por parte de los diferentes representantes de los consumidores se puso de manifiesto, tal y como ya hemos aludido en este documento, el incremento experimentado en las reclamaciones presentadas contra el sector de la electricidad. El representante de OCU aludió en su intervención, que en su organización en el año 2008 se presentaron 3.707 consultas referidas a electricidad de un total 226.716 sobre distintos sectores y sólo durante el periodo comprendido entre los meses de enero a octubre 2009 el número se había elevado a 14.608 consultas de electricidad de un total de 238.194 ajenas al sector. La mayor parte de esas consultas tenían su origen en cuestiones derivadas de la facturación, seguidas muy de lejos por las relativas a calidad y bajas de contratos.

En nuestro país, ya se dieron problemas desde el comienzo del proceso, en 1999, sin embargo existía un vínculo más cercano entre la empresa y el consumidor, tutelado todo ello, por la Administración. Actualmente, el consumidor no entiende el proceso por no habersele informado a tiempo. Ésta es una de las principales carencias: la información del mercado ha sido escasa y confusa. Aunque la calidad del servicio ha mejorado, ha fallado la atención al consumidor en el día a día. En este sentido, se coincide sobre la ausencia de información, por parte de los organismos públicos, sobre las vías que tiene el consumidor a su disposición para reclamar en este ámbito.

La información del mercado ha de ser pública, ésta es una cuestión fundamental. Y el sistema de reclamaciones, ha de ser accesible, ágil y eficaz, ya que uno de los problemas en este ámbito es la dispersión de los centros donde puede atenderse al ciudadano.

Se concluye que los **Servicios de Atención al Cliente** han sido el origen y una de las causas fundamentales de la multitud de incidencias, quejas y reclamaciones por parte del consumidor. De una parte, no existen cauces adecuados para la interposición de las reclamaciones, ni un asesoramiento y atención adecuada por parte de las empresas que han ido reduciendo sus puntos físicos de atención al cliente. Por otra parte, se ha detectado una gran diferencia en la política de atención al consumidor en función de la comunidad autónoma donde se encuentre el suministro, aún tratándose de la misma compañía. Además, se trata de un servicio de atención al cliente que no es gratuito al gestionarse a través de los números 902. Este hecho también ha establecido diferencias entre las zonas rural o urbana.

Un sondeo a través de asociaciones de consumidores territoriales llevado a cabo por CECU, revela que, los consumidores tienen una percepción negativa de los Servicios de Atención al Cliente de las empresas, que consideran deficientes, señalando como problemas más comunes: el traspaso de la incidencia a sucesivos interlocutores, sin llegar a dar soluciones; la ausencia de información suficiente; la tardanza en la atención y resolución de problemas; la escasez o ausencia de oficinas presenciales, debiendo destacar la tendencia reciente de externalizar este servicio en otro tipo de comercios como tiendas de electrodomésticos, que carecen de la especialización necesaria. Por tanto, se ha perdido el contacto directo que existía en una etapa anterior, a través de las oficinas de información, por una comunicación virtual con personas no especializadas.

Es necesario mejorar el sistema de reclamaciones con un control eficaz sobre la calidad individual en la atención y relación con el consumidor, en un contexto en el que han desaparecido las Oficinas de Información de las Distribuidoras. Deben establecerse mecanismos de resolución de conflictos transparentes, sencillos y no onerosos para tramitar las reclamaciones, aplicando a este respecto la Directiva 2009/72/CE²⁹ y la Recomendación 98/257/CE³⁰.

El sector empresarial reconoce que la situación es mala y la vorágine de consultas y reclamaciones en la última etapa, ha supuesto una acumulación de su Servicio de Atención al Cliente que tardará un tiempo en ajustarse. Se advierte por su parte, una falta de planificación ante los cambios, fruto del proceso de liberalización y de las reformas normativas de la subida de tarifas o la factura estimada, entre otras. Una forma eficaz de mejorar las relaciones empresa-consumidor se encuentra en la información previa sobre el procedimiento de reclamación, de ahí, la necesidad de mejorar tal aspecto.

²⁹Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. DOCE L 211/55, de 14 de agosto de 2009.

³⁰Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo. D.O. L 115, 17/4/1998.

Por otra parte, se apunta la similitud de problemas en todos los Defensores del Cliente de otros países europeos, coincidiendo principalmente como una novedad, el que las empresas suministradores prescindan del trato con los clientes, debiendo buscar la solución a dicho problema.

Las asociaciones de consumidores y usuarios presentes concluyen que resulta inadmisibles la falta de atención a los consumidores y que la pésima planificación, reconocida por las empresas y por el gobierno, repercute negativamente en los consumidores.

En cuanto al **Sistema Arbitral de Consumo**, debe ser aceptado como norma general, como un medio de generar el equilibrio, y posibilitar el ejercicio real de los derechos de los consumidores.

Resulta fundamental seguir la experiencia europea, en cuanto al establecimiento de un sistema eficaz de reclamaciones, que es muy importante y necesario en cualquier proceso liberalizador.

Por parte del sector empresarial, se alega la necesidad de que las empresas sean diferenciadas en función de su relación con los clientes, por el cumplimiento de unos principios éticos y de responsabilidad. Así, respecto a los servicios de atención al cliente, se han visto desbordados al haberse superado las previsiones frente al cambio liberalizador. En Iberdrola se ha efectuado un Plan de Información sobre la TUR, existe un departamento específico que registra todas las reclamaciones y las identifica, se contesta a todas, aunque en algunos casos haya retraso, se intenta llegar a la cifra de un máximo de 10 días en la contestación. También existe un departamento de atención específica a los representantes de los consumidores, para favorecer un contacto más directo.

Las grandes empresas, salvo su adhesión a la Junta Arbitral Nacional de Consumo en algunos casos y para algunos aspectos concretos, no se adhieren al Sistema Arbitral de Consumo, pero sí lo están a la web de Confianza Online³¹.

Cabe decir que este sometimiento no es imposible, a modo de ejemplo una de las principales compañías eléctricas sí está sometida a la Junta Arbitral de Consumo de Valencia. No es suficiente la justificación de su no adhesión con base en lo preceptuado en el artículo 98 del RD 1955/2000, de 1 de diciembre, que remite la competencia para el conocimiento de las reclamaciones que se susciten en relación con el contrato de suministro a tarifa, o

³¹Véase la web: www.confianzaonline.es

de acceso a las redes, o con las facturaciones derivadas de los mismos, al órgano competente en materia de energía de la comunidad autónoma, en cuyo territorio se efectúe el suministro. El sometimiento al Sistema Arbitral de Consumo es un aspecto muy importante, al implicar una protección real del consumidor a través de un procedimiento eficaz de resolución de las reclamaciones.

En el ámbito de este tipo de conflictos, se necesita una organización eficaz y especializada, y en este sentido, la Junta Arbitral de Consumo es competente para resolver conflictos en materia de energía, al ser el Arbitraje de Consumo un equivalente jurisdiccional tal como establece la doctrina del Tribunal Constitucional.

Iberdrola admite que estudia la posibilidad de adherirse al Sistema Arbitral de Consumo a finales de este año, y alega que, el citado artículo 98, no es aplicable literalmente en cuanto no nos encontremos en un mercado a tarifa. También recuerdan que ya se encuentra adherida a Confianza Online, para temas de contratación electrónica de sus servicios, lo cual se valora positivamente.

Finalmente, ante situaciones de falta de respuesta a reclamaciones en la vía extrajudicial, se plantea la idoneidad de actuar en la vía judicial, dado el ahorro de coste que supone que no sea necesaria la participación de un procurador para las reclamaciones de cuantía inferior a 900 euros.

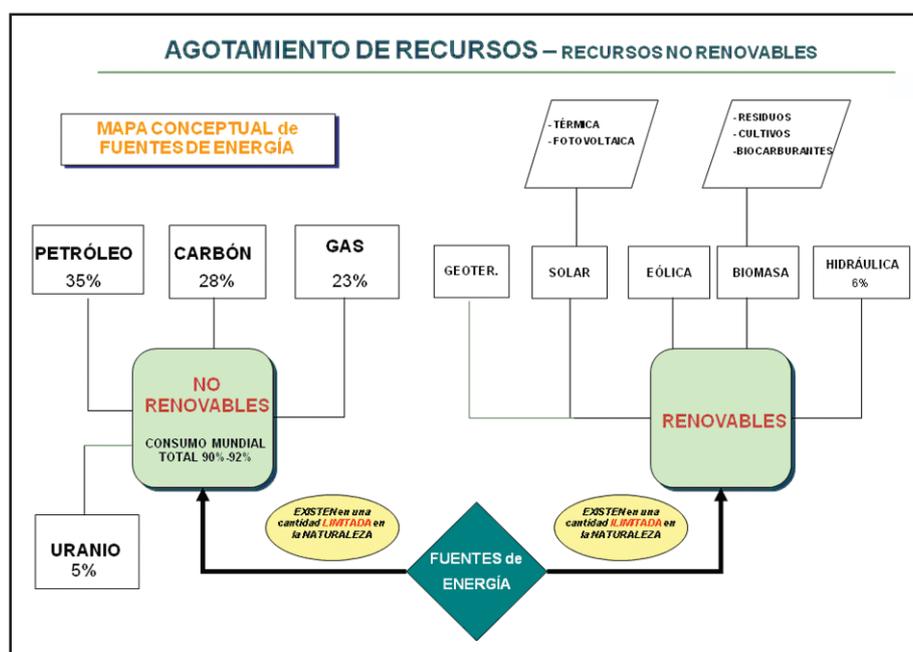
Parte V

Parte V

Ahorro, eficiencia energética y sostenibilidad.

Es necesario partir del concepto de desarrollo sostenible surgido en el siglo XIX, y que se presenta actualmente, en el siglo XXI, como una razón de peso dado que ya conocemos los problemas causados por el uso indiscriminado de ciertos productos. En este sentido, se aboga por un desarrollo sostenible y sustentable, sin comprometer las posibilidades de futuro, conforme a tres pilares básicos, que constituyen un conjunto de medidas no sólo energéticas. Los pilares básicos lo conforman **el ahorro y eficiencia energética**, **la diversidad energética** y **el fomento de las energías renovables**. Ante esta situación se plantean tres grandes retos para lograr un desarrollo sostenible energético: el agotamiento de los recursos, las emisiones contaminantes y el cambio climático.

Uno de ellos lo constituye el **agotamiento de los recursos no renovables**, causado fundamentalmente por un incremento incontrolado del consumo energético y por la utilización de recursos energéticos no renovables. Hay que tener presente que el 90% de los recursos que consumimos no son renovables. Véase el siguiente mapa conceptual de las fuentes de energía³²:



³²Fuente: AVEN. Fernando Prats Gutiérrez. Técnico del departamento de Eficiencia Energética de Agencia Valenciana de la Energía- AVEN. "Ahorro, eficiencia energética y sostenibilidad". Congreso Energía y Derechos de los Consumidores. Valencia, 25 de noviembre de 2009.

En esta línea, los datos del año 2008 apuntan a un agotamiento de los recursos, en consecuencia se disparan los precios y surgen los conflictos. Véase el siguiente cuadro³³ comparativo de la situación energética mundial:



ENERGÍA PRIMARIA Millones de tep	1980	1990	2000	2008	%	Incremento interanual 2000-2008
América Norte	2.116,50	2.316,20	2.737,50	2.799,10	24,8%	0,28%
Sur y Centro América	248,70	326,90	456,20	579,60	5,1%	3,0%
Europa y Euroasia	2.835,10	3.205,50	2.829,20	2.964,60	26,2%	0,6%
Oriente Medio	136,30	259,90	402,90	613,50	5,4%	5,4%
África	141,10	222,90	275,80	356,00	3,2%	3,2%
Asia-Pacífico	1.163,80	1.800,20	2.607,00	3.981,90	35,3%	5,4%
TOTAL Mundial	6.641,50	8.131,60	9.308,60	11.294,70	100,0%	2,45%
OCDE (*)	4.140,10	4.586,10	5.359,60	5.508,40		0,34%
% TOTAL	62,3%	56,4%	57,6%	48,8%		
CHINA	416,10	684,90	966,70	2.002,50		9,53%
% TOTAL	6,3%	8,4%	10,4%	17,7%		
INDIA	102,90	193,40	324,20	433,30		3,69%
% TOTAL	1,5%	2,4%	3,5%	3,8%		
ALEMANIA	355,70	349,80	330,50	311,00		-0,76%
% TOTAL	5,4%	4,3%	3,6%	2,8%		
EE.UU.	1.820,30	1.966,50	2.311,90	2.299,00		-0,07%
% TOTAL	27,4%	24,2%	24,8%	20,4%		

Ante esta situación, los límites de los recursos naturales sugieren tres reglas básicas en la relación al desarrollo sostenible: que ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación; que ningún contaminante deberá producirse a un ritmo superior al que se pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente; y que ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de la necesaria para sustituirlo por un recurso renovable utilizado de manera sostenible.

Como segundo gran reto nos enfrentamos a las emisiones contaminantes. Las emisiones contaminantes son difíciles de detener, especialmente porque las economías emergentes consideran que no tienen porqué asumir los compromisos que han debido cumplir las economías industrializadas. Los efectos que han producido las emisiones contaminantes están causando graves consecuencias. Tales efectos se concentran en la reducción de la capa de ozono, la lluvia ácida y el calentamiento global: el efecto invernadero por los gases creados por el hombre. Este aumento de las temperaturas ya se está comprobando por el deshielo de los Polos. En consecuencia, sí habrá cambio climático.

³³Fuente: AVEN. Fernando Prats Gutiérrez. Técnico del Departamento de Eficiencia Energética de Agencia Valenciana de la Energía- AVEN. "Ahorro, eficiencia energética y sostenibilidad". Congreso Energía y Derechos de los Consumidores. Valencia, 25 de noviembre de 2009.

Toda esta situación plantea la necesidad de poner en marcha actuaciones energéticas que ayuden al desarrollo energético sostenible. Si bien, se necesitan propuestas de actuaciones energéticas a nivel europeo, nacional y autonómico: ahorrar, ser más eficientes (como ejemplo, las bombillas de bajo consumo), diversificar la energía (con el uso de placas solares o la administración en el uso del agua) y fomentar las energías renovables a pesar de su coste (ya que son más limpias, no generan residuos, son inagotables y autóctonas).

Los consumidores tienen en su mano la posibilidad de contribuir activamente a la conservación del medio ambiente. En su propia casa pueden llevar a cabo medidas que contribuyen al ahorro energético, a este efecto, el nuevo Código Técnico de la Edificación ya prevé normativamente medidas de este tipo. Hay que incidir en las tecnologías de la transformación de la energía, para lograr una mayor eficiencia (electrodomésticos, el Código Técnico de la Edificación y la diversificación).

La Agencia Valenciana de la Energía ha arbitrado diversas ayudas para mejorar el control de la eficiencia energética, promover la diversificación energética e impulsar el ahorro y las energías renovables y alternativas (solar térmica, biotérmica, biomasa, geotérmica, fotovoltaica). Estas ayudas están destinadas a la inversión, a la formación, a la auditoría y a un plan renove de calderas.

Se puede tomar como apoyo el estudio de Greenpeace “Revolución Energética”, en que se concluye que no necesitamos 1.635 centrales térmicas en el mundo, pues dicho porcentaje de energía producida no se utiliza, lo que implica la emisión de 3.287 millones de toneladas de CO₂ por año, que podrían ahorrarse. La electricidad que se derrocha en los edificios es más de la que se produce en el mundo. De ahí la necesidad de aplicar un factor de equidad, para corregir la desigualdad en el uso de la energía por los países desarrollados y subdesarrollados. Aquí, es necesario un reparto del consumo de energía.

En conclusión, es necesario aprender a gestionar un sistema más eficiente, porque se consume mucho más de lo que se necesita. Queda mucho por corregir en este campo.

Greenpeace junto a las asociaciones de consumidores plantean las siguientes propuestas en el ámbito del ahorro, la eficiencia energética y la sostenibilidad:

- Converger tarifas eléctricas con costes ambientales.
- Apoyar el uso eficiente de la energía.
- Sistema de garantía de origen de la electricidad.

- Etiquetado eléctrico fiable y uniforme.
- Propuesta de ley de eficiencia energética.
- Niveles de eficiencia para todo aparato.
- Establecer como principio básico: no hay que subvencionar el consumo de energía, sino la eficiencia energética, el ahorro.

Conclusiones

■ Conclusiones

Es momento de precisar cuáles han sido las cuestiones clave a destacar sobre la energía y los derechos de los consumidores, que se sintetizan en los siguientes puntos:

- Las necesidades de un cambio en la política energética han sido evidentes a lo largo del texto. El malestar unánime de los consumidores ante los diversos problemas específicos (muchos de ellos causados por desfavorables decisiones adoptadas prematuramente por el gobierno) requiere un replanteamiento normativo y de actuación futura, para mejorar y garantizar el reconocimiento de los derechos de los consumidores en el sector de la energía.
- El consumidor no ha tenido oportunidad ni capacidad de influencia en el proceso liberalizador. Ha sido un mero depositario de las políticas adoptadas por el gobierno y las actuaciones de las empresas. Por ello, se precisa de una actuación urgente por parte los organismos reguladores en materia de energía que tenga como objetivo facilitar mayor información al consumidor en el ámbito del ejercicio de sus derechos.
- Se requiere que se transmita la información, tanto a los consumidores como a las asociaciones que los representan, de forma adecuada al proceso de cambio, por lo que se solicita a la propia Administración que intervenga en el asunto facilitando, a través de las campañas oportunas, la información que demandan los consumidores y que necesitan para lograr el equilibrio en el mercado de la electricidad y del gas.
- La preocupación de las asociaciones de consumidores como del sector energético ante la evidente dificultad de comunicación con la Administración, como bien quedó demostrado ante la ausencia en el Congreso de las autoridades públicas responsables de la política energética.
- La falta de planificación de las empresas y de la Administración para facilitar la información veraz y eficaz a los consumidores ha sido patente en todo el proceso de liberalización. Incluso, surgen demandas por parte de consumidores a la hora de requerir cierta información, como es el caso del aspecto medioambiental en el empleo de la energía.
- Las actuaciones en materia de sensibilización e información a los ciudadanos son fundamentales para poder exigir el cumplimiento de sus derechos. Además, el proceso de cambio al mercado libre ha supuesto un desbarajuste perjudicial para los consumidores, lo que en muchos casos ha provocado la imposibilidad de comparar, así como la de decidir, en un mercado cada vez más dificultoso como es el de la electricidad.

Por ello, se solicita una reestructuración del desequilibrio existente en el mercado sobre la disposición de información, en cuanto que se perjudica reiteradamente los derechos de elección del consumidor.

- Se demanda la necesidad de mayor simplificación en la información que se transmite al usuario, para que pueda elegir libremente dentro del mercado de la electricidad. Esto supone dotar al consumidor de la capacidad necesaria para participar como agente en el mercado eléctrico. Si los consumidores están plenamente capacitados, podrán elegir libremente y con conocimiento de causa.

El consumidor no quiere ser un experto en el ámbito de la electricidad pero si que solicita que la información que le sea proporcionada sea precisa, clara y manejable. En este sentido, se hace un llamamiento para que se establezcan herramientas que permitan al consumidor elegir en el mercado.

- Los consumidores perciben negativamente el proceso de liberalización debido a la ausencia de mejoras para los mismos. Existe una necesidad de trabajar la información precontractual enfocada al consumidor, que es la parte más vulnerable de las relaciones contractuales, y tratar de favorecer el equilibrio contractual.
- El déficit tarifario preocupa a los operadores pero también a los consumidores. Se pone en tela de juicio algunos costes que son incluidos en la tarifa, que pueden contribuir a la formación del déficit tarifario.
- Hace falta una definición clara de lo que es consumidor vulnerable e identificar los grupos sociales que entrarán dentro del ámbito de aplicación de grupos sociales beneficiados o favorecidos.
- La protección de los consumidores más vulnerables a través del bono social no cumple con su objetivo. Se insta a que el bono social sea un intento serio de conjugar este nuevo mercado con los consumidores de rentas bajas, y no limitarlo a aquellos consumidores que se encuentran con la Tarifa de último recurso. Se plantea una demanda clara por parte de los consumidores para que puedan conseguir ofertas reales en el nuevo mercado liberalizado.
- Los continuos problemas de facturación que vienen sufriendo los consumidores, suscita un replanteamiento tanto del propio sistema de facturación actual como del modelo de facturas empleado por las compañías eléctricas. Así, se hace un llamamiento al gobierno para que imponga ciertas actuaciones en ambos ámbitos (sistema de facturación y

facturas físicas), para que, asumiendo las propuestas europeas, los consumidores puedan comparar y lograr un entendimiento de su consumo.

- Es necesario un control eficaz sobre la calidad de la atención individual prestada por las Oficinas de Información de las Distribuidoras.
- Los sistemas de reclamación deben ser claros y fáciles. Además, se debe establecer mecanismos de resolución de conflictos transparentes, claros y no onerosos para tramitar las reclamaciones.

Es necesario que las empresas mejoren sus sistemas de reclamación, incrementando la rapidez y eficacia en la respuesta a las consultas, quejas y reclamaciones que les dirigen los usuarios. Las empresas deben facilitar un asesoramiento adecuado dirigido a los consumidores.

- Como norma general, el Sistema Arbitral de Consumo debería ser aceptado como un modo excelente de resolución de quejas y reclamaciones. De esta forma, se hace un llamamiento a las compañías eléctricas para que se adhieran al Sistema Arbitral de Consumo para poder resolver las controversias en las que se vean implicados los consumidores.
- Se precisa la necesidad de incluir a los representantes de los consumidores en la Oficina de Cambios de Suministrador, como garantía de transparencia en los cambios que afectan al consumidor.
- Los organismos reguladores de la electricidad deberían establecer un modelo oficial de contrato de suministro y de factura, en los que se determinen los contenidos mínimos y los términos de la información que deben integrar para evitar cualquier confusión y prácticas discriminatorias.
- Convendría implantar planes de control del suministro de la electricidad, con objeto de dar respuesta rápida ante las incidencias.
- Se plantea la necesidad de establecer modificaciones normativas para incrementar las compensaciones económicas automáticas por incumplimientos de la calidad del suministro, así como instaurar compensaciones por interrupciones programadas a partir de una determinada duración.

- El manifiesto desinterés por distribuir o comercializar la energía eléctrica en determinadas zonas geográficas del territorio español, pone de relieve el papel que juegan otras entidades, como es el caso de las cooperativas, a las que se les pone trabas para realizar la actividad de comercialización. Planteamos una solicitud a la Administración, para que cuente con ellas como empresas, que bajo la fórmula cooperativa, garantizan no sólo el suministro de un servicio de interés general (electricidad), sino la cohesión económica y social.
- Se insta a que se desarrolle una regulación en detalle en la que se clarifique una interlocución entre el consumidor y el suministrador.
- Se hace un llamamiento para que el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), como órgano de representación de las asociaciones de consumidores y usuarios, acuerde, por propia iniciativa, la elaboración de una Carta de los Derechos de los Consumidores de Energía que refuerce y garantice los derechos del consumidor en España.
- Se demanda por parte de los ciudadanos y de las asociaciones de consumidores, que, en el seno de la CNE, se destinen mayores recursos para analizar los cambios producidos en la política energética y las repercusiones que están teniendo los consumidores de energía.
- Igualmente, la Administración y la CNE deberían dedicar mayores recursos para proporcionar y facilitar mayor información sobre costes, tarifas, beneficios sociales, etc., de tal forma que los consumidores puedan disponer de la capacidad de elección de manera objetiva, comparable e inteligible.
- Se hace un llamamiento al organismo regulador español para que incremente las ayudas financieras a las asociaciones de consumidores, con objeto de formar a su personal y poder proporcionar asistencia en el proceso legislativo, en la información a los consumidores y en la resolución de litigios de los consumidores.
- Se necesitan actuaciones energéticas a nivel nacional y autonómico para ahorrar y ser más eficientes, diversificar la energía y fomentar las energías renovables a pesar de su coste. Convendría establecer como principio básico la no subvención del consumo de energía, sino la eficiencia energética y el ahorro.



Algunas imágenes del Congreso

Diciembre de 2009

Programa subvencionado por el Ministerio de Sanidad y Política Social - Instituto Nacional del Consumo.
Su contenido es de responsabilidad exclusiva de CECU e HISPACOOP.

CONFEDERACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS - CECU	CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE CONSUMIDORES Y USUARIOS – HISPACOOP
C/ Mayor, 45, 2º. 28013 Madrid Tfno.: 91 364 13 84 Fax: 91 366 90 00 Email: cecu@cecu.es www.cecu.es	C/ Vallehermoso, 15, 1º. 28015 Madrid Tfno.: 91 593 09 35 Fax: 91 593 18 14 Email: hispacoop@hispacoop www.hispacoop.es



www.cecu.es



www.hispacoop.es



www.consumo-inc.es