

INFORME SOBRE EL DERECHO A LOS SUMINISTROS BÁSICOS (ELECTRICIDAD, AGUA Y GAS)

DICIEMBRE 2014

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME SOBRE EL
DERECHO A LOS
SUMINISTROS
BÁSICOS
(ELECTRICIDAD, AGUA
Y GAS)

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Diciembre de 2014

Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua y gas)

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseny original: America Sanchez

Foto portada: © Síndic de Greuges de Catalunya

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL INFORME	5
2. EL DERECHO A LOS SUMINISTROS BÁSICOS	7
El derecho a los suministros básicos	
El panorama normativo actual de los suministros básicos	
Los colectivos especialmente protegidos por el Código de Consumo de Cataluña	
3. LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LAS VIVIENDAS	13
El derecho a la vivienda y a los suministros básicos	
La eficiencia energética en las viviendas	
4. ALGUNAS CIFRAS RELEVANTES SOBRE LOS SUMINISTROS BÁSICOS	17
Los precios de la electricidad y el gas en la Unión Europea	
Los componentes de la factura de electricidad y de agua	
El IVA de los suministros básicos en la Unión Europea	
5. LA INFORMACIÓN SOBRE LOS SUMINISTROS BÁSICOS	23
La información sobre los precios de los suministros básicos	
La información sobre los precios de la electricidad	
La información sobre los precios del agua	
La información sobre los precios del gas	
La información sobre el derecho de desistimiento y la prohibición de suministros no solicitados	
6. UN MODELO DE FACTURA ESTÁNDAR CLARA Y COMPRENSIBLE	29
Las facturas deben ser claras y comprensibles	
El derecho del ciudadano a recibir la factura en papel y a elegir el medio de pago	
7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS A LOS SUMINISTROS BÁSICOS	33
Sobre el déficit tarifario de la electricidad y el gas	
Un marco normativo estable para la política energética	
Algunos factores que influyen en las políticas públicas	
Las ayudas públicas a los consumidores vulnerables	
El sistema tarifario y las tarifas sociales	
El necesario acondicionamiento de las viviendas	
8. LA REFERENCIA EUROPEA	37
La Unión Europea y los derechos de los consumidores de energía	
6º Forum de los Ciudadanos Europeos por la Energía	
NEON (Red Europea de Ombudsman de la Energía)	
Los Defensores de la transición energética	

9. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS	41
Suministros básicos a las personas	
Defensa de los derechos de las personas	
Información y facturación	
Ejercicio de la responsabilidad social de las empresas	
Atención a las quejas y reclamaciones	
Electricidad	
Agua	
Gas	
Eficiencia energética en las viviendas	
ANEXO	47
Principios generales	
Buenas prácticas	
Competencia normativa de la Generalitat y de la Administración local	
Competencia normativa del Estado	

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETO DEL INFORME

En los últimos años, y agravado por la crisis económica, en nuestra sociedad se ha evidenciado un incremento de los problemas con los que se enfrentan muchas personas a la hora de responder al pago de los suministros básicos, derivados también en buena medida del incremento de precios.

Por este motivo el Síndic ha elaborado el presente documento en el que se pretende analizar diversas cuestiones relativas a los suministros básicos de electricidad, agua y gas mediante un examen de la situación actual y del camino seguido hasta llegar al punto en el que nos encontramos, así como aportar una serie de propuestas para aclarar algunos conceptos y manifestar su posición, especialmente con respecto a las personas más vulnerables. Las reflexiones entorno a lo que debería ser un derecho de las personas a los suministros básicos en servicios tan esenciales como la electricidad, el agua y el gas pretenden ser un elemento que estimule el debate entre todos los actores para avanzar en su plasmación en el ordenamiento jurídico.

La situación en que viven algunos colectivos -analizada parcialmente en informes previos bajo el epígrafe de "pobreza energética"- es preocupante y merece la atención de los poderes públicos que deben tratar de modificarla y evitar un empeoramiento que

podría afectar la calidad de vida, la dignidad y la salud de las personas, así como un aumento del número de personas afectadas por situaciones tan desfavorables.

Este trabajo, basado en el estudio de las resoluciones previas del Síndic en el ámbito de la pobreza energética y los suministros básicos, en el análisis del ordenamiento jurídico que afecta a estos últimos y en la experiencia de entidades como Cáritas Diocesana de Barcelona, Cruz Roja Cataluña, la Fundación Privada Mambré, la Mesa de Entidades del Tercer Sector Social de Cataluña, Ecoserveis y la Alianza contra la Pobreza Energética, las aportaciones de las cuales han sido relevantes para la elaboración de un trabajo que se centra en la realidad actual de Cataluña en cuanto a los servicios de suministro de electricidad, gas y agua.

Por consiguiente, el documento se plantea como una compilación de los principales problemas que afectan a un número creciente de población, así como de posibles iniciativas de aplicación a corto y medio plazo con el objetivo de reducir las carencias actualmente existentes y la vulnerabilidad a la que se enfrentan muchas personas. Por último, está concebido como un instrumento de difusión de los derechos de las personas con relación a los suministros básicos, con la voluntad de contribuir a un mejor conocimiento de estos derechos, especialmente por parte de las personas más vulnerables.

2. EL DERECHO A LOS SUMINISTROS BÁSICOS

El derecho a los suministros básicos

En la actualidad se puede afirmar de forma objetiva que para gozar de una vida en sociedad y digna como individuo existen algunos servicios considerados mínimos, esenciales, generales, universales, básicos o indispensables. Sin pretensión de caer en nominalismos y, por lo tanto, más allá del hecho que se puedan adjetivar de diferente manera, es preciso hacer hincapié en que la sociedad del siglo XXI demanda una serie de servicios para el normal desarrollo de la vida cotidiana que no pueden ignorarse.

Nuestra tradición jurídica determina que las normas jurídicas deben ser interpretadas según el sentido propio de las palabras y la realidad social del tiempo en el que deben ser aplicadas. Por ello, desde esta institución se considera que las normas jurídicas reguladoras de los diferentes servicios deben interpretarse en el sentido de hacerlos efectivos para las personas que han de disfrutar de ellos y para garantizar su calidad de vida.

Los servicios públicos y de calidad son elementos definitorios del modelo de sociedad y de Estado de que ésta se ha dotado y así lo reflejan las normas principales que lo definen. Es lo que reclama un Estado social y democrático de derecho y lo que reclaman las normas superiores del ordenamiento jurídico. La Constitución proclama la dignidad de la persona como uno de los fundamentos del orden político y de la paz social (art. 10), toda vez que incluye el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47) y un mandamiento a los poderes públicos para la defensa de los consumidores y usuarios y para la protección mediante procedimientos eficaces de su seguridad, su salud y sus legítimos intereses económicos (art. 51).

El Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que “todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a los servicios públicos y a los servicios económicos de interés general y que las administraciones públicas deben fijar las

condiciones de acceso y los estándares de calidad de estos servicios, con independencia del régimen de su prestación” (art. 30). Asimismo, el Estatuto reconoce “el derecho de los consumidores y usuarios a una información veraz y comprensible sobre las características y los precios de los productos y de los servicios, a un régimen de garantías de los productos adquiridos y de los suministros contratados y a la protección de sus intereses económicos ante conductas abusivas, negligentes o fraudulentas” (art. 28).

A nivel más concreto, el legislador estatal, por medio del artículo 9 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), ha establecido que “los poderes públicos protegerán prioritariamente los derechos de los consumidores y usuarios cuando guarden relación directa con bienes o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado”.

Pero, además, en el caso de Cataluña, el legislador ha ido más allá al establecer cuáles son esos servicios que se consideran necesarios para el desarrollo de la vida cotidiana. Así, el Código de Consumo de Cataluña (Ley 22/2010, de 20 de julio) define los servicios básicos como aquellos servicios de carácter esencial y necesarios para la vida cotidiana o que tienen un uso generalizado entre las personas consumidoras, entre los cuales se incluyen los suministros (agua, electricidad, gas) junto con los transportes, los medios audiovisuales de radiodifusión y televisión, los de comunicaciones, los asistenciales y sanitarios, y los financieros y de seguros (art. 251.2).

En este ámbito, es preciso también hacer una referencia a la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE),¹ un instrumento programático de la sociedad civil internacional dirigido a los actores estatales y de otros foros especializados para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio. La DUDHE surge de un proceso de discusión que tiene su origen en un diálogo organizado por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña en el marco del Forum Universal de las Culturas- Barcelona 2004,

¹ <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>

titulado “Derechos humanos, necesidades emergentes y nuevos compromisos”.

Esta Declaración incluye en el derecho a la existencia en condiciones de dignidad “el derecho a la seguridad vital, que supone el derecho de todo ser humano y toda comunidad, para su supervivencia, al agua potable y al saneamiento, a disponer de energía y de una alimentación básica adecuada, y a no sufrir situaciones de hambre. Toda persona tiene derecho a un suministro eléctrico continuo y suficiente y al acceso gratuito a agua potable para satisfacer sus necesidades vitales básicas.”

En cualquier caso, desde esta institución se quiere evidenciar la indiscutible vigencia de nuevas tendencias que pretenden completar, pulir y mejorar la definición de los derechos vigentes con la finalidad de garantizar una vida digna y de calidad.

Por este motivo, el Síndic, cuya tarea primordial es la defensa de los derechos de las personas, considera esencial superar la consideración de la persona como simple cliente de una empresa suministradora en pro de la consideración de la persona como titular de un derecho subjetivo a los suministros básicos a un precio asequible y dentro de unos parámetros de consumo básicos, esenciales o no suntuarios.

En este sentido, y como un primer estadio en el reconocimiento del derecho al suministro básico, se debe centrar el foco de atención en el aspecto asistencial o de prestación de se deriva de éste. El ordenamiento jurídico debe reconocer como titulares del derecho a los suministros básicos a todas las personas que cumplan los requisitos para ser definidas como “consumidoras vulnerables”, según los parámetros que establezca la normativa para

cada uno de los servicios, incluidos los parámetros relativos al consumo.

Como se ha señalado, la dignidad de la persona implica que todo el mundo pueda disponer de los suministros básicos a un precio asequible, siempre que se mantenga dentro de unos parámetros de consumo básicos, esenciales y no suntuarios. Y este derecho a lo suministros básicos a un precio asequible debe reconocerse también a las personas que no cumplen las condiciones de vulnerabilidad a que se ha hecho referencia anteriormente.

Más allá de estos límites, y sin perjuicio de la garantía del suministro, los sistemas tarifarios deberían fomentar el ahorro y la eficiencia energética, penalizar el despilfarro de recursos escasos y trasladar a los consumos excesivos o suntuarios el coste de los suministros básicos de los consumidores vulnerables.

En esencia, se propone una construcción del derecho a los suministros básicos de forma acumulativa, de abajo a arriba: un primer estadio de reconocimiento de este derecho a todas las personas vulnerables comportaría la garantía del suministros dentro de unos parámetros de consumo básicos y a un precio social; un segundo estadio garantizaría el derecho al suministro a todas aquellas personas no definidas como vulnerables pero que tienen derecho a pagar precios asequibles por los servicios, siempre y cuando su consumo no pueda considerarse excesivo o suntuario, y, en un tercer y último nivel, sin perjuicio de la garantía de suministro de los servicios, el precio de éstos comportaría asumir, entre otros posibles factores, el coste de los suministros básicos a las personas en situación de vulnerabilidad, tal como se refleja en la siguiente tabla-resumen:

1	Consumo básico (personas en situación de vulnerabilidad)	Acceso mínimo y garantizado a los suministros básicos	Precio o tarifas sociales
2	Consumo estándar	Acceso garantizado a los suministros básicos	Precio o tarifas asequibles
3	Consumo excesivo o suntuario	Acceso a los suministros básicos	Precio o tarifa que asume, entre otros, el coste de las tarifas sociales

² Observación 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

El panorama normativo actual de los suministros básicos

A continuación, se hace una referencia en cada uno de los suministros básicos que son objeto de este informe con el fin de destacar los preceptos de las respectivas normativas que recogen su condición de esencial o imprescindible para la vida cotidiana.

Sin embargo, y como se podrá apreciar, a pesar de que todavía está lejos el reconocimiento normativo - tanto en el ámbito catalán como español o internacional- del derecho subjetivo al suministro con relación a los servicios que se citan a continuación, y que la normativa no es nada audaz en este tema.

Electricidad

El preámbulo de la Ley del Sector Eléctrico (Ley 24/2013, de 26 de diciembre) comienza enunciando que “el suministro de energía eléctrica constituye un servicio de interés económico general, pues la actividad económica y humana no puede entenderse hoy en día sin su existencia.” Ahora bien, no hace mención alguna a la consideración de la electricidad como servicio básico o esencial para la vida cotidiana.

Las menciones más próximas son las referidas al bono social -que se considera obligación de servicio público según lo dispuesto por la normativa europea, y así se recoge en el artículo 45 de la Ley del Sector Eléctrico- y a los suministros esenciales --enumerados en el artículo 52.4 de la misma ley y para los cuales no puede en ningún caso suspenderse el suministro de energía eléctrica- que son alumbrado público, suministro de agua para consumo humano, instalaciones de defensa nacional y de las fuerzas y los cuerpos de seguridad, bomberos y protección civil, centros penitenciarios, hospitales, servicios funerarios y transportes de servicio público. También se añade a este listado la prohibición de la interrupción de los “suministros de ámbito doméstico en los que exista constancia documental formalizada por personal médico de que el suministro de energía eléctrica es imprescindible para la alimentación de un

equipo médico que resulte indispensable para mantener con vida a una persona. En todo caso estos suministros se circunscribirán a personas físicas en su vivienda habitual.”

Además, el preámbulo del Real decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, señala que “la obligación de suministro a precio voluntario para el pequeño consumidor y a tarifa de último recurso se configura como una obligación de servicio público”.

Agua

Naciones Unidas declaró en 2010 el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno goce de la vida y de todos los derechos humanos, o sea “el derecho de todos en disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.”²

En cuanto al ordenamiento interno, tanto la legislación básica de régimen local como la legislación catalana incluyen el abastecimiento domiciliario de agua potable entre los servicios mínimos que deben prestar todos los municipios. El Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre) dispone que “la Generalitat ejerce sus competencias en materia de aguas y obras hidráulicas, velando por el uso sostenible, el ahorro, la reutilización, la optimización y la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos, y haciendo posible un nivel básico del uso doméstico a un precio asequible” (art. 3). Además, el mismo precepto añade que, a tal fin, la Generalitat ordena su actuación de acuerdo, entre otros, con el principio de “garantía de un precio asequible para los consumos domésticos de tipo familiar no suntuarios” (art. 3.1.m).

Gas

El preámbulo de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, señala

³ Orden IET/337/2014, de 6 de marzo, por la que se modifica el Orden IET/463/2013, de 21 de marzo, por la que se actualiza el sistema de determinación automática de precios máximos de venta, antes de impuestos, de los gases licuados del petróleo envasados.

que “se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público” y el legislador indica lo siguiente: “Se estima que el conjunto de las actividades reguladas en esta Ley no requieren de la presencia y responsabilidad del Estado para su desarrollo. Sin embargo, se ha mantenido para todas ellas la consideración de actividades de interés general que ya recogía la Ley 34/1992, de 22 de diciembre, de ordenación del sector petrolero.”

Sin embargo, es preciso destacar que la propia Ley del Sector de Hidrocarburos impone la obligación a los distribuidores de gas natural de aplicar “las medidas que se establezcan en relación a la protección de consumidores que tengan la consideración de esenciales” (art. 74.1.m)

El **gas butano**, fuente de energía tradicionalmente utilizada en bombona de 12,5 kg por muchas personas en situación de vulnerabilidad económica, tiene un precio máximo fijado periódicamente por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Estos precios afectan a las bombonas de gas butano -gas licuado del petróleo (GLP) envasado- de carga igual o superior a 8 kg e inferior a 20 kg, mientras que el precio es libre para las bombonas de 6 kg o menos (también conocidas como “camping gas”). La próxima revisión del precio de la bombona de butano, sobre la cual también se aplican el IVA y el Impuesto especial sobre hidrocarburos, está prevista para el mes de marzo de 2015³. A pesar de esta regulación del precio, la Ley del Sector de Hidrocarburos determina que “la comercialización al por menor de gases licuados del petróleo envasados será realizada libremente” (art. 47.1).

Los colectivos especialmente protegidos por el Código de Consumo de Cataluña

El artículo 42.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña destaca que “los poderes públicos deben velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables.”

El artículo 123 del Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que:

“corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de consumo, que incluye en todo caso:

a) La defensa de los derechos de los consumidores y los usuarios, proclamados por el artículo 28, y el establecimiento y la aplicación de los procedimientos administrativos de queja y reclamación.

b) La regulación y el fomento de las asociaciones de los consumidores y los usuarios y su participación en los procedimientos y asuntos que las afecten.

c) La regulación de los órganos y los procedimientos de mediación en materia de consumo.

d) La formación y la educación en el consumo.

e) La regulación de la información en materia de consumidores y usuarios.”

De acuerdo con ello, el artículo 111.2 del Código de Consumo de Cataluña incorpora el concepto de *colectivos especialmente protegidos*, que define en los términos siguientes:

“Colectivos que, por la concurrencia de determinadas características, son especialmente vulnerables en cuanto a las relaciones de consumo. En cualquier caso, la protección especial debe darse teniendo en cuenta la persona consumidora media del colectivo en que se integra la persona consumidora. **En particular, son colectivos especialmente protegidos: los niños y adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales.**”

Esta definición se completa con lo dispuesto en el artículo 121.3 de la misma norma:

“1. Los derechos de las personas consumidoras que afecten a colectivos especialmente protegidos gozan de una atención especial y preferente por parte de los poderes públicos, de acuerdo con lo establecido por la presente ley, las disposiciones que la desarrollen y el resto del ordenamiento jurídico.”

2. Las personas con discapacidad, especialmente, deben tener garantizado el acceso adecuado a la información sobre los bienes y servicios, y el pleno ejercicio y goce de los derechos y las garantías recogidos por la presente ley, del mismo modo que el resto de personas consumidoras.”

Asimismo, el citado Código establece, en su artículo 126.10, que “cualquier órgano u organismo de titularidad pública dependiente de una Administración pública catalana que lleve a cabo tareas de información, orientación y asesoramiento a las personas consumidoras tiene la consideración de servicio público de consumo” y estos servicios están habilitados por la propia ley para ejercer, entre otras, la función de “educar y formar en consumo las personas consumidoras, particularmente los colectivos especialmente protegidos, ya sea por medio de actuaciones directas o a través de los medios de comunicación de titularidad pública.” (art. 126.10.1.g).

En materia de formación en consumo, el Código de Consumo determina que “el Gobierno debe garantizar la formación continua y permanente de las personas consumidoras, con “el impulso y el fomento” de “la formación permanente de los jóvenes y los adultos como personas consumidoras,

con una atención especial a los colectivos especialmente protegidos y con necesidades específicas” (art. 126.18)

Finalmente, es preciso tener presente que el Código de Consumo considera infracción muy grave la cometida “aprovechando la situación especial de desequilibrio o indefensión de determinadas personas consumidoras o de colectivos especialmente protegidos.” (art. 332.4. b)

Así pues, a la vista de lo expuesto, se puede afirmar que el legislador ha querido dar un grado de protección extraordinario –especial y preferente, en términos del artículo 121.3.1 del Código de Consumo- a cualquier relación de consumo a las personas que integran los colectivos definidos por la ley, protección que obviamente afecta cuando la relación de consumo se da en el ámbito de unos servicios básicos como es el caso de los suministros.

3. LA EFICIENCIA ENERGÉTICA DE LAS VIVIENDAS

El derecho a la vivienda y a los suministros básicos

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, comienza su exposición de motivos afirmando que “la vivienda es una de las preocupaciones más importantes para la ciudadanía catalana” y que la ley “pretende garantizar el derecho a la vivienda, entendiendo que este derecho incluye el entorno urbano en el que se integra” y que “existen conexiones entre el derecho a la vivienda digna y adecuada y otros derechos constitucionales que no son posibles sin el primero.” El derecho a la vivienda se define en el artículo 1 de la propia ley como “el derecho de toda persona de acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional.”

Por lo tanto, de esta definición ya se deriva que los suministros básicos (electricidad, agua y gas) constituyen un elemento esencial de la vivienda y así lo confirma la normativa sobre condiciones de habitabilidad de las viviendas (Decreto 55/2009, de 7 de abril) al determinar que todas las viviendas deben disponer de los “servicios de agua fría y caliente, evacuación de aguas y electricidad” o de un “aparato de cocción eléctrico o de gas” para la cocina. Además, se obliga a las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua y gas a exigir la cédula de habitabilidad vigente a los usuarios finales para que éstos puedan contratar dichos servicios.

El derecho a la vivienda también está afectado por este proceso de redefinición para garantizar su efectividad, puesto que para que este derecho sea plenamente vigente se requiere que la vivienda disponga de los mínimos suministros básicos que permitan a sus ocupantes vivir con dignidad, pudiendo acceder a su uso normalmente. El derecho constitucional y estatutario a la vivienda no puede referirse sino a una vivienda en condiciones adecuadas y, por lo tanto, que pueda dotarse de unos servicios básicos como son el agua, la electricidad o el gas a unos precios razonables y asequibles.

Sin embargo, la garantía de las condiciones para poder disfrutar efectivamente de los servicios que definen la vivienda está hoy en día en manos de muchas entidades sociales que ayudan a las personas a pagar, en todo o en parte, las facturas de los suministros de electricidad, agua o gas. La realidad es que lo que debería ser responsabilidad o competencia de las administraciones públicas está siendo asumido en buena parte por la sociedad civil, ya sea por medio de entidades del tercer sector social, asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales, parroquias, etc. o de la red de familiares o amigos. Hay que señalar que los servicios sociales de muchos municipios también realizan una tarea muy destacable en este aspecto.

La eficiencia energética en las viviendas

Los gastos vinculados al consumo de energía en los hogares están fuertemente determinados tanto por los hábitos de las personas, como por la calidad de la construcción de las viviendas. La tendencia general consiste en relacionar el concepto de bienestar con un consumo energético elevado. Pero en el fondo, lo que las personas queremos es gozar de los servicios que la energía nos proporciona en el hogar en el momento en que los necesitamos. El objetivo es conseguir el máximo de servicios con el mínimo consumo de energía, es decir, un máximo de eficiencia que supondrá, a su vez, un ahorro en las facturas de los suministros.

Así, por una parte, es preciso que las familias tomen determinadas medidas de ahorro energético, modificando costumbres en el uso de los aparatos electrodomésticos y de las viviendas. Para ello las administraciones y organizaciones de consumidores y usuarios han desarrollado una importante tarea pedagógica y de educación en el ahorro energético.

Pero, por otra parte, la eficiencia energética viene marcada por los parámetros constructivos de la vivienda. Más de un 40 por ciento del consumo final de energía en la Unión Europea está vinculado al sector residencial y terciario. A la vista del aumento del consumo energético y para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero,

la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010, que revisa la Directiva 2002/91/CE, de 16 de diciembre, referente a la eficiencia energética de los edificios, propone para el año 2020 conseguir un 20 por ciento de ahorro de energía, un 20 por ciento de reducción de las emisiones de CO₂ y el 20 por ciento de producción de energía total con sistemas de producción de energías renovables. También prevé que a 31 de diciembre de 2020, como máximo, todos los edificios nuevos tengan un consumo de energía casi nulo, es decir, que sean edificios con un nivel de eficiencia energética muy alto, cubierto mayoritariamente por energía procedente de fuentes renovables. Para los nuevos edificios que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas, esta fecha se avanza al 31 de diciembre de 2018. Asimismo, los Estados miembros deben formular políticas y adoptar medidas para estimular la transformación de los edificios que se reformen en edificios de consumo de energía casi nulo.

En este marco normativo europeo, las normas de edificación han ido incorporando criterios de eficiencia energética y sostenibilidad, principalmente para las viviendas de nueva construcción. Así, el Documento Básico DB-HE Ahorro de energía, publicado en el BOE nº 219, de 12 de septiembre de 2013, que forma parte del Código Técnico de la Edificación, tiene como objeto establecer reglas y procedimientos que permitan cumplir el requisito básico de ahorro de energía. Las prescripciones que contiene son de aplicación a la construcción de viviendas nuevas, que se realice a partir de su entrada en vigor. En cuanto a las viviendas existentes, su adaptación a estos nuevos criterios, en la medida en que sea posible, se llevará a cabo mediante las actuaciones de rehabilitación.

De la misma manera responde a este criterio de sostenibilidad en el diseño, construcción y utilización de la edificación el Decreto 21/2006, de 14 de febrero, por el que se regula la adopción de criterios ambientales y de ecoeficiencia en los edificios. La Generalitat, mediante este decreto, incide en los usos edificatorios fijando unos parámetros de ecoeficiencia en cuanto a agua, energía, materiales y sistemas constructivos y residuos. A tal fin, “el

decreto prevé que todos los proyectos de edificación de los edificios contemplados en éste tienen que integrar criterios, sistemas constructivos, tecnologías y medidas que hagan posible un desarrollo sostenible del sector de la edificación.” (Preámbulo del Decreto 21/2006)

Pero hay que tener en cuenta que en el Estado existe un parque edificado de 25.208.622 viviendas, de las que un 21 por ciento (5.226.133 viviendas) tiene más de 50 años y un 55 por ciento (13.759.266 viviendas), más de 30 (Preámbulo de la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana). Así pues, el parque de viviendas existente cuenta con un alto grado de envejecimiento, la mayoría son anteriores a las condiciones del Código Técnico de Edificación e incluso se construyeron sin ningún tipo de exigencia térmica, con anterioridad a la NBE-CT-79. Todo ello obliga a que el problema entorno a la rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética de los edificios deba ser tratado de forma específica y con especial atención.

A este objetivo responde la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, conocida como Ley de las 3 R, que tiene como objetivos:

- Potenciar la rehabilitación de edificios y la regeneración y renovación urbana eliminando las barreras actuales y habilitando mecanismos que lo hagan posible.
- Ofrecer un nuevo marco normativo idóneo por en reconvertir y reactivar el sector.
- Fomentar la calidad, sostenibilidad y competitividad para acercar-nos al modelo europeo, especialmente en el comportamiento energético de los edificios.

También debe mencionarse la Directiva Europea 2002/91/CE, modificada por la Directiva 2010/31/UE, que imponía la obligación de certificar la eficiencia energética de los edificios. El Real Decreto 47/2007, la traspuso al Estado español con relación a los edificios nuevos. A su vez, el Real Decreto 235/2013 incluyó los edificios existentes, respecto de los que el 1 de junio de 2013 entró en vigor la obligatoriedad de disponer de esta certificación para vender o alquilar una vivienda. La

certificación técnica es un medio de información sobre el comportamiento energético del edificio o vivienda, útil para la persona que desee comprar o alquilar. También incorpora opciones para mejorar la eficiencia energética, mediante las recomendaciones que se hacen constar en el certificado.

Sin embargo, para poder plantear mejoras es preciso conocer con detalle los consumos y las emisiones y para obtener ésta información es indispensable la colaboración de las compañías eléctricas.

Si bien la legislación aplicable a la edificación regula la eficiencia energética de los edificios y va centrando cada vez más su atención en la rehabilitación del parque inmobiliario existente, la financiación de estas operaciones en momentos de crisis como el actual se convierte en un problema. Es preciso tener en cuenta que los hogares en situación de pobreza energética no disponen de los recursos necesarios para hacer inversiones en la mejora de la eficiencia de las viviendas. Para rehabilitar los edificios y las viviendas, las familias dependen de las ayudas públicas. En este sentido cabe destacar que el Gobierno de la Generalitat, el 27 de mayo de 2014, aprobó el Plan para el Derecho a la Vivienda, con el que se reinician las ayudas a la rehabilitación. En el marco de este plan se prevé destinar hasta 2016 más de 170 millones de euros. Se priorizan las actuaciones en materia de patologías estructurales, accesibilidad, eficiencia energética y rehabilitación de edificios con patologías graves según la Inspección Técnica de Edificios (ITE).

En relación con esta problemática, debemos referirnos al uso exclusivo de energía eléctrica

en viviendas sociales. Ciertamente, en comparación con el gas, este modelo ofrece seguridad en el uso doméstico, por lo que es una solución idónea cuando las viviendas van dirigidas a determinados colectivos, como es el caso de la tercera edad.

Por el contrario, no podemos olvidar que para generar energía eléctrica sólo se aprovecha un tercio del calor que desprende el combustible que se quema en una central generadora de electricidad. Cuando esta electricidad se utiliza para generar calor nuevamente –para la cocina o la calefacción–, estamos realizando una transformación innecesaria. Así pues, para los aparatos generadores de calor (estufas, calefacciones, cocinas, calderas, etc.) es más sostenible utilizar un combustible (preferiblemente biomasa o gas, que son los más limpios) que electricidad. Otro inconveniente del uso exclusivo de energía eléctrica, además de la falta de sostenibilidad, es que, desde un punto de vista de economía doméstica, las tarifas del consumo eléctrico son más elevadas que las del gas. Por este motivo algunas personas optan por modificar las instalaciones y conectarse en la red de gas, lo que les supone hacer frente a los gastos derivados de ese cambio.

En este sentido, no podemos olvidar que las viviendas sociales van dirigidas a aquellas personas que no pueden concurrir en el mercado libre de viviendas para poder satisfacer su derecho a una vivienda digna y adecuada. Por ello es preciso tener en cuenta este parámetro de los recursos económicos y buscar para estas personas un abaratamiento en los costes tanto del servicio y el suministro como de la conservación y modificación de instalaciones.

4. ALGUNAS CIFRAS RELEVANTES SOBRE LOS SUMINISTROS BÁSICOS

Los datos, cifras y estadísticas relativas a la electricidad, el agua y el gas son abundantes tanto en los ámbitos de Cataluña y España como en el de la Unión Europea por lo que una referencia exhaustiva desbordaría el objeto de este informe.

Sin embargo, algunas de estas cifras son especialmente relevantes para entender el sentido de las consideraciones contenidas en el informe y especialmente las conclusiones, recomendaciones y sugerencias formuladas, por lo que a continuación se hace mención a algunos de estos datos, haciendo referencia también a su procedencia.

Los precios de la electricidad y el gas en la Unión Europea

La Unión Europea hizo pública, con fecha 22 de enero de 2014, una comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los precios y el coste de la energía en Europa.

Esta comunicación, en el apartado de conclusiones, señala lo siguiente:

“Al analizar las tendencias de los precios de la energía desde 2008, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Los precios de la electricidad y, lo que es más importante, sus costes, siguieron aumentando en general tanto para los hogares como la industria, a pesar de la caída o de la estabilización de los niveles de consumo. Los precios del gas fluctuaron, pero no aumentaron significativamente durante el período 2008-2012.

Este aumento de los precios está causado principalmente por los aumentos en los impuestos o gravámenes y en los costes de la red. La evolución del componente energía de los precios fue desigual; en países con una gran implantación de la energía eólica y solar ha habido una presión hacia abajo en los precios al por mayor de la electricidad, pero no

en otros. Los progresos alcanzados en el funcionamiento del mercado interior de la energía deberían haber tenido un impacto positivo asegurando la convergencia de los precios de los mercados mayoristas en toda Europa. Este no fue el caso para los precios al por menor, donde los sistemas de distribución de la red, las políticas energéticas y climáticas nacionales descoordinadas, los impuestos, los gravámenes y la reglamentación de las tarifas de la red difieren, con la consiguiente fragmentación del mercado interior.

Las tendencias de la UE ocultan grandes disparidades entre los Estados miembros y los distintos sectores de la industria. Esta circunstancia apunta a debilidades en el mercado interior de la energía, con grandes diferencias entre las políticas de los Estados miembros sobre los costes de la red y los impuestos y gravámenes.”

Por su parte, Eurostat, la oficina de estadística de la Comisión Europea, publica regularmente datos sobre la evolución de los precios de la electricidad y el gas natural, tanto de uso doméstico como industrial, de los Estados de la Unión Europea, así como de Noruega, Islandia y otros. En la publicación de los datos, Eurostat advierte que el precio de la energía en la Unión Europea depende de una variedad de diferentes condiciones de oferta y demanda, incluida la situación geopolítica, la diversificación de las importaciones, los costes de la red de transporte de electricidad, los costes de la protección del medio ambiente, las condiciones climáticas severas que puedan darse en determinados estados o los niveles de los impuestos especiales y la fiscalidad de cada Estado.

En cualquier caso, la tabla que se muestra a continuación presenta unos precios que incluyen impuestos, gravámenes e Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) para los consumidores domésticos, pero excluyen los impuestos y gravámenes reembolsables y el IVA para los usuarios industriales o empresariales. Esta tabla de Eurostat ofrece una visión general de los precios medios en euros por kilovatio/hora de electricidad y de gas natural para los últimos tres años (primer semestre de cada año).⁵

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0021:FIN:ES:PDF>

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Electricity_and_natural_gas_price_statistics

	Precios electricidad (por kWh)						Precios gas (por kWh)					
	Uso doméstico (1)			Uso industrial (2)			Uso doméstico (3)			Uso industrial (4)		
	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1
EU-28*	0,188	0,199	0,205	0,115	0,120	0,123	0,063	0,065	0,067	0,037	0,041	0,039
EU-27*	0,189	0,200	0,205	0,115	0,120	0,124	0,063	0,065	0,067	0,037	0,041	0,039
Área Euro*	0,198	0,211	0,218	0,121	0,127	0,133	0,069	0,073	0,073	0,038	0,043	0,040
Alemania	0,260	0,292	0,298	0,128	0,143	0,159	0,064	0,066	0,068	0,037	0,048	0,045
Austria	0,198	0,208	0,202	0,110	0,111	0,109	0,076	0,077	0,075	0,043	0,044	0,043
Bélgica	0,233	0,217	0,210	0,108	0,108	0,109	0,069	0,066	0,066	0,035	0,040	0,032
Bulgaria	0,085	0,092	0,083	0,069	0,081	0,075	0,049	0,051	0,049	0,036	0,036	0,035
Chipre	0,278	0,276	0,229	0,224	0,208	0,175	-	-	-	-	-	-
Croacia	0,121	0,137	0,131	0,090	0,095	0,096	0,038	0,047	0,046	0,043	0,046	0,042
Dinamarca	0,300	0,300	0,304	0,097	0,103	0,084	0,098	0,099	0,091	0,041	0,045	0,037
Eslovenia	0,154	0,161	0,163	0,095	0,097	0,087	0,080	0,067	0,067	0,058	0,049	0,043
Eslovaquia	0,172	0,170	0,151	0,132	0,129	0,115	0,052	0,050	0,051	0,040	0,037	0,037
España*	0,219	0,223	0,225	0,121	0,122	0,125	0,066	0,073	0,075	0,036	0,039	0,037
Estonia	0,110	0,135	0,131	0,078	0,097	0,092	0,050	0,052	0,049	0,037	0,038	0,035
Finlandia	0,155	0,158	0,156	0,076	0,075	0,073	-	-	-	0,047	0,049	0,047
Francia	0,139	0,147	0,159	0,095	0,096	0,096	0,064	0,068	0,070	0,039	0,041	0,039
Grecia	0,139	0,156	0,177	0,118	0,125	0,134	-	0,077	0,072	-	0,053	0,049
Hungría	0,155	0,140	0,120	0,095	0,096	0,091	0,048	0,043	0,037	0,044	0,041	0,040
Irlanda	0,216	0,230	0,241	0,132	0,136	0,134	0,061	0,065	0,068	0,038	0,042	0,041
Italia	0,213	0,229	0,245	0,165	0,168	0,172	0,077	0,083	0,080	0,042	0,042	0,038
Letonia	0,138	0,138	0,137	0,110	0,113	0,117	0,051	0,051	0,048	0,037	0,038	0,035
Lituania	0,126	0,137	0,133	0,114	0,123	0,117	0,051	0,060	0,056	0,045	0,044	0,041
Luxemburgo	0,170	0,167	0,174	0,105	0,098	0,101	0,058	0,062	0,053	0,051	0,051	0,043
Malta	0,170	0,170	0,168	0,186	0,186	0,186	-	-	-	-	-	-
Países Bajos	0,186	0,192	0,182	0,097	0,096	0,103	0,076	0,081	0,080	0,037	0,040	0,042
Polonia	0,142	0,148	0,142	0,092	0,093	0,083	0,047	0,047	0,049	0,034	0,036	0,038
Portugal	0,199	0,208	0,218	0,114	0,115	0,116	0,074	0,084	0,093	0,040	0,042	0,043
Reino Unido	0,168	0,174	0,192	0,114	0,117	0,129	0,052	0,053	0,060	0,032	0,035	0,037
República Checa	0,150	0,153	0,128	0,104	0,102	0,083	0,066	0,064	0,055	0,034	0,034	0,032
Rumania	0,105	0,132	0,129	0,083	0,090	0,088	0,027	0,029	0,031	0,026	0,028	0,030
Suecia	0,203	0,210	0,197	0,081	0,080	0,071	0,117	0,123	0,118	0,054	0,055	0,050

	Precios electricidad (por kWh)						Precios gas (por kWh)					
	Uso doméstico (1)			Uso industrial (2)			Uso doméstico (3)			Uso industrial (4)		
	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1	2012 s1	2013 s1	2014 s1
Islandia	0,111	0,105	0,113	-	-	-	--	-	-	-	-	-
Liechtenstein	-	-	0,153	-	-	0,138	-	-	0,072	-	-	0,061
Noruega	0,188	0,191	0,165	0,092	0,097	0,080	-	-	-	-	-	-
Montenegro	0,091	0,102	0,103	0,065	0,072	0,073	-	-	-	-	-	-
República de Macedonia	-	0,081	0,079	-	0,080	0,075	-	-	-	0,047	0,041	0,039
Serbia	-	0,056	0,061	-	0,057	0,051	:	0,041	0,043	:	0,038	0,037
Turquía	0,131	0,150	0,119	0,086	0,093	0,074	0,032	0,041	0,033	0,025	0,031	0,024
Albania	0,116	0,116	0,116	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bosnia y Hercegovina	0,080	0,080	0,079	0,065	0,065	0,065	0,056	0,056	0,051	0,057	0,057	0,053
Kosovo**	-	0,056	0,055	-	0,070	0,070	-	-	-	-	-	-

Fuente: Eurostat

* Datos provisionales de 2014 del uso doméstico de la electricidad

**Kosovo de acuerdo con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

(1) Consumo anual: 2 500 kWh < consumo < 5 000 kWh.

(2) Consumo anual: 500 MWh < consumo < 2 000 MWh.

(3) Consumo anual: 5 600 kWh < consumo < 56 000 kWh (20 - 200 GJ).

(4) Consumo anual: 2 778 MWh < consumo < 27 778 MWh (10 000 - 100 000 GJ).

Otros documentos que aportan datos sobre los precios de la electricidad en España son:

- “Análisis comparativo de los precios de la electricidad en la Unión Europea: una perspectiva española”, elaborado por Funseam- Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental.⁶
- “Evaluación de las tarifas eléctricas entre 1993 y 2014”, elaborado por Facua – Consumidores en Acción.⁷

Los componentes de las facturas de la electricidad y el agua

La factura del suministro de electricidad incluye diversos conceptos, directamente relacionados con la energía consumida y la potencia contratada, además de los impuestos (IVA e impuesto sobre la electricidad) y, si procede, del precio del alquiler de los contadores.

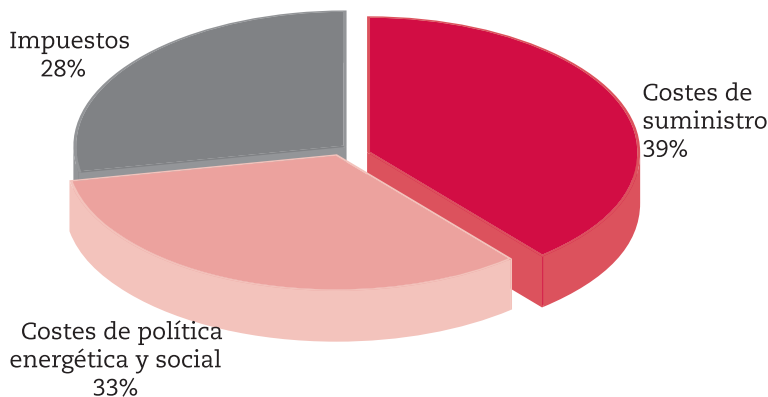
El documento “Contribución de las compañías que integran Unesa al desarrollo de la sociedad española”, elaborado por

⁶ http://www.funseam.com/phocadownload/Informes/informe_funseam_analisis_comparativo_de_los_precios_de_la_electricidad_ue-espaa.pdf

⁷ <http://facua.org/es/documentos/evoluciontarifaselectricas1993-2013.pdf>

Unesa- Asociación Española de la industria Eléctrica, detalla el peso porcentual de los diversos componentes de la factura eléctrica en los siguientes temas:

Componentes de la factura eléctrica 2013



Fuente: Unesa- Asociación Española de la Industria Eléctrica

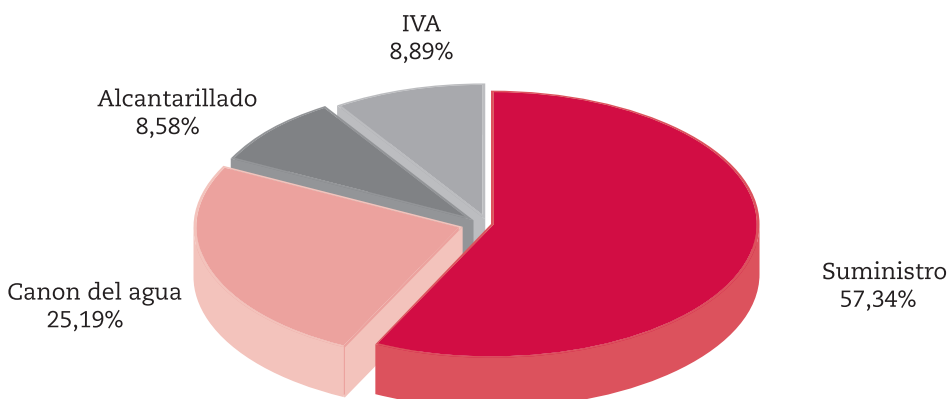
En el caso del agua, la Agencia Catalana del Agua (ACA) ha publicado un documento titulado “Estructura de la tarifa del agua” (2014), en el que se detalla la composición de la factura del suministro de agua y la distribución por conceptos del precio medio doméstico.

fija de servicio y/o un mínimo de consumo o facturación o una parte variable por bloques de consumo), el canon del agua, el alcantarillado y el IVA, además de otros posibles conceptos no relacionados con el ciclo del agua que, en ocasiones, se cobran con la factura del suministro de agua.

Con carácter general, la factura del agua incluye la parte dedicada a la tarifa o precio del suministro (que puede incluir una cuota

Así, según el documento del ACA, la distribución por conceptos del precio medio domésticos es la siguiente:

Representatividad de los conceptos



Fuente: ACA

⁸ <http://www.unesa.es/biblioteca/category/1-estudios?download=132:qcontribucion-de-las-companias-que-integran-unesa-al-desarrollo-de-la-sociedad-espanolaq>

⁹ http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/ca/tramitacions/canon_aigua/documents/componentes_factura_aigua.pdf

El IVA de los suministros básicos en la Unión Europea

El Real Decreto Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, elevó los tipos impositivos general y reducido del IVA, a fin de aproximar los tipos de gravamen a los aplicados en la Unión Europea, según indica el preámbulo de la citada norma.

Esta reforma impositiva, en vigor desde el 1 de septiembre de 2012, comportó entre otros aspectos un aumento del tipo general del IVA del 18 al 21 por ciento, mientras que el tipo reducido pasó del 8 al 10 por ciento y el tipo superreducido se mantuvo en el 4 por ciento.

De acuerdo con esta reforma, actualmente los tipos de IVA aplicable al suministro de

electricidad y gas en España son del 21 por ciento, aunque no en todos los Estados de la Unión Europea es así. Hay tipos que van desde el 5,5 por ciento para los consumidores vulnerables en Francia o del 6 por ciento en Bélgica, hasta el 25 por ciento de Dinamarca, por poner algunos ejemplos.

En el caso del agua, el tipo vigente en España es del 10 por ciento, aplicable al consumo de agua, el alcantarillado y el canon del agua, mientras que para otras operaciones, como la conservación y el mantenimiento de contadores, el tipo aplicable es del 21 por ciento.

La siguiente tabla, elaborada por la Comisión Europea, permite visualizar, a 1 de julio de 2014, los diferentes tipos impositivos del IVA existentes en la Unión Europea relativos a la distribución de agua, electricidad y gas natural:

Tasación del suministro de bienes y la prestación de servicios en los Estados miembros según las categorías del anexo III de la Directiva 2006/112/CE¹⁰

Productos energéticos	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	HR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Agua	6	20	15	25	7	20	ex 13	10	5,5	13 25	ex 23	10	5	12	21	3	27	0	6	10	8	6	24	9,5	20	24	25	0
Gas natural	21	20	21	25	19	20	13	21	20 5,5	25	13,5	10	19	21	21	6	27	18	21	20	23	23	24	22	20	24	25	5
Electricidad	6 21	20	21	25	19	20	13	21	20 5,5	25	13,5	10	19	21	21	6	27	5	21	20	23	33	24	22	20	24	25	5

0: tasa cero (exoneración con derecho de reembolso)

ex: exonerado

¹⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_fr.pdf

5. LA INFORMACIÓN SOBRE LOS SUMINISTROS BÁSICOS

La información sobre los precios de los suministros básicos

Con carácter general, los deberes y obligaciones de información al consumidor persiguen asegurar la libertad y la racionalidad en la decisión de contratar. Se trata de asegurar que el consumidor pueda valorar correctamente tanto la conveniencia económica como la oportunidad del contrato. Antes de la celebración de un contrato es preciso informar adecuadamente sobre las diferentes circunstancias económicas y jurídicas a las que éste se someterá, sobre la aptitud de la empresa para satisfacerlo y también sobre los derechos legales del consumidor, en particular, el derecho a la rescisión del mismo, puesto que todo ello afecta la decisión misma de contratar o no.

Pero este conjunto de deberes y obligaciones de información también pretende la protección de la competencia en el mercado, ya que debe permitir a las personas interesadas una comparación entre las diferentes ofertas existentes.

Así, el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios regula en su artículo 60 la información previa al contrato y detalla que “Antes de que el consumidor y usuario quede vinculado por un contrato u oferta correspondiente, el empresario deberá facilitarle de forma clara y comprensible, salvo que resulte manifiesta por el contexto, la información relevante, veraz y suficiente sobre las características principales del contrato, en particular sobre sus condiciones jurídicas y económicas.”

Es destacable la voluntad del legislador de recoger de forma expresa en la ley que esta obligación también es de aplicación “a los contratos para el suministro de agua, gas o electricidad” (art. 60.3).

Este mismo precepto determina que a tales efectos es relevante la obligación de

información sobre los bienes o servicios y su precio total, “incluidos todos los impuestos y tasas”. Sin embargo, la ley precisa que, si por la naturaleza de los bienes o servicios el precio no puede calcularse razonablemente con anterioridad o está sujeto a la elaboración de un presupuesto, es necesario señalar la forma en que se determina el precio así como todos los gastos adicionales.

Ahora bien, el legislador se ha preocupado de precisar que **“en toda información al consumidor y usuario sobre el precio de los bienes o servicios, incluida la publicidad, se informará del precio total**, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación, de los gastos que se repercutan al consumidor y usuario y de los gastos adicionales por servicios accesorios, financiación, utilización de distintos medios de pago u otras condiciones de pagos similares.” (art. 60.2)

Hay que advertir que, en relación a los contratos a distancia y los celebrados fuera del establecimiento mercantil, el artículo 97 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios otorga un mismo nivel de protección en cuanto a la información precontractual que se debe entregar al ciudadano.

Toda esta teoría general sobre la información precontractual al consumidor se pone en tela de juicio cuando se trata de suministros básicos en relación a los cuales la capacidad de elección del consumidor es limitada o incluso nula. En este sentido, no son pocas las voces que afirman que han sido escasos los beneficios que la liberalización de la energía eléctrica o del gas ha comportado para los consumidores. Y en lo concerniente al suministro de agua, por razones obvias, no hay capacidad de elección posible por parte del consumidor de la compañía suministradora.

Precisamente por todo ello es preciso reforzar los mecanismos de información al consumidor y hacer más claros y comprensibles los contratos, las facturas y cualquier documento relativo al servicio de que se trate.

La información sobre los precios de la electricidad⁴

En el caso de la electricidad, el mecanismo de fijación del precio establecido por el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, es paradigmático de la complejidad a la que debe enfrentarse el consumidor en su vida cotidiana.

Así, el nuevo sistema de Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC) ha modificado la manera de calcular el precio de la energía en la factura del pequeño consumidor. Si bien antes se fijaba mediante una subasta trimestral, el citado real decreto determina que ésta se facturará a partir del precio del mercado de electricidad.

Aparte de las previsiones transitorias para la implementación de un sistema que ya está en vigor desde el 1 de abril de 2014, en la primera factura del nuevo sistema se ajustará el precio de la electricidad al precio real de mercado, es decir, al precio horario resultante en el mercado eléctrico, de acuerdo con una formulación que calculará Red Eléctrica de España S.A. (REE) y que publicará en su página web el día anterior al de suministro.⁵

En esta línea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)⁶ ha habilitado en su página web una herramienta que permite a los consumidores acogidos al PVPC simular su facturación mediante la introducción de los datos necesarios. Así lo determina el artículo 20.3 del citado Real Decreto 216/2014, que también remite a la web de la CNMC para la consulta del listado de las empresas comercializadoras, que en sus facturas deberán incluir la referencia a la página web donde se recogerá la información relativa a los requisitos que han de cumplir los consumidores vulnerables para tener derecho a la tarifa de último recurso con la aplicación del bono social.

Más allá de las reflexiones que se pueden hacer sobre la complejidad intrínseca de un sistema que factura la electricidad en base al precio de ésta cada hora del día, es preciso hacer hincapié en las limitaciones de información y transparencia que supone para los consumidores un sistema de información y publicación de precios de base fundamentalmente telemática.

Desde hace años, esta institución viene haciendo recomendaciones a las administraciones públicas para que velen por evitar la llamada *brecha digital*, especialmente en lo que afecta a los colectivos más desfavorecidos. El riesgo de caer en situaciones de discriminación, fundamentada en la falta de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), es especialmente elevado entre los consumidores más vulnerables, que normalmente no tienen posibilidad de consultar por Internet los precios de la energía para el día siguiente.

Si bien la incorporación de las nuevas tecnologías puede comportar grandes oportunidades de mejora en muchos ámbitos, supone a su vez un riesgo, ya que la brecha digital que comporta la extensión de las TIC puede hacer crecer las desigualdades existentes e incluso crear otras nuevas si no se adoptan las medidas de prevención y de corrección oportunas que garanticen el acceso universal a las TIC.⁷

Las alternativas al PVPC son dos: contratar el suministro de energía eléctrica con cualquier empresa comercializadora en el mercado libre, de acuerdo con el precio y las condiciones que en su caso se pacten, o bien contratar la electricidad a un precio fijo anual, ya que la normativa obliga a que las empresas comercializadoras de referencia ofrezcan esta opción del precio fijo anual como alternativa al PVPC.

⁴ El precio varía según si el consumidor decide elegir una comercializadora (hasta ahora llamada comercializadora de último recurso) o si prefiere ir al mercado libre, donde los precios pueden tener una variabilidad mayor. En cuanto a esta última opción, merece la pena hacer mención a la presencia de las pequeñas comercializadoras (algunas operan sólo por Internet) y a las posibles opciones para hacer una compra colectiva de electricidad. Es un mercado emergente que acaba de nacer y por lo tanto habrá que seguir de cerca su evolución.

⁵ <http://www.esios.ree.es/web-publica/pvpc/>

⁶ <http://comparadorofertasenergia.cnmc.es>

⁷ Conclusiones de las Jornadas de Coordinación de Defensores, estatal y autonómicos, sobre el acceso de los ciudadanos y el uso de las TIC, celebradas en Sevilla en 2009. Se pueden consultar en: www.sindic.cat/site/unitFiles/2664/Conclusiones%20jornadas%20TIC%202009%20catala.pdf

Sin embargo, en el caso de los contratos de electricidad a precio fijo anual, es preciso tener presente que el artículo 14.8 del Real Decreto 216/2014 habilita a la empresa comercializadora para el cobro de una penalización máxima de un 5 por ciento del precio del contrato por la energía estimada pendiente de suministro en el supuesto de que el consumidor decida desvincularse del contrato antes del año.

En este punto es preciso destacar que el legislador ha establecido mediante el Texto refundido de la Ley General para Defensa de Consumidores y Usuarios, que:

“En particular en los contratos de prestación de servicios o suministro de productos de trato sucesivo o continuado se prohíben las cláusulas que establezcan plazos de duración excesiva o limitaciones que excluyan u obstaculicen el derecho del consumidor y usuario a poner fin al contrato.

El consumidor y usuario podrá ejercer su derecho a poner fin al contrato en la misma forma en que lo celebró, **sin ningún tipo de sanción o de cargas onerosas o desproporcionadas, tales como** la pérdida de las cantidades abonadas por adelantado, **el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente**, la ejecución unilateral de las cláusulas penales que se hubieran fijado contractualmente o la fijación de indemnizaciones que no se correspondan con los daños efectivamente causados.” (art. 62.3)”

La información sobre los precios del agua

En el caso del agua, y de forma análoga a lo que sucede en el mercado eléctrico, también son importantes los déficits de información sobre el precio de la factura y de sus componentes.

Ahora bien, no podemos olvidar que el suministro de agua es un servicio de competencia local y que, en consecuencia, la regulación de los derechos de los consumidores para dicho servicio se efectúa mediante las ordenanzas o reglamentos locales. Ello implica que, más allá de la normativa general sobre consumo, haya que tener en cuenta la ordenanza o reglamento concreto para conocer el régimen jurídico en cada caso individual, lo que puede generar cierta

incomprensión para algunas personas cuando comparan el precio o las condiciones de prestación de un mismo servicio en diferentes municipios.

La resolución del Síndic de Greuges de junio de 2012 sobre el precio del agua, emitida en el marco de la actuación de oficio O-02582/2011, ya destacaba las carencias en este ámbito. En concreto se exponía lo siguiente:

“El desconocimiento del significado de algunos de los conceptos que constan en la factura del agua puede dificultar su comprensión a algunos de los usuarios. Una clara comprensión de las facturas debe permitir al ciudadano planificar mejor su consumo y detectar cualquier posible error, a su vez, podrá enmendarse con más facilidad y rapidez.

Así, como complemento de lo expuesto en el punto anterior, el Síndic defiende la necesidad de entregar a las personas interesadas la información suficiente sobre el coste total de lo que implica la solicitud del consumidor de contratar el servicio, teniendo en cuenta que el precio es un elemento determinante.

Igualmente, los prestadores del servicio deben tener presente que esta información debe entregarse en una sola vez y de manera comprensible y completa.

Asimismo, en la información que el usuario recibe con relación a los derechos de acometida, el Síndic considera que se debería incluir la referencia al acuerdo de aprobación de los precios y a su fecha de publicación en el diario oficial correspondiente, con el objetivo de garantizar una información más adecuada al usuario.”

A todo ello se debe sumar la necesidad de incrementar la transparencia y la información sobre la formación de los precios del agua en alta (a nivel mayorista) por parte de ATLL.

La información sobre los precios del gas

En el caso del gas, hay que tener presente el artículo 57 bis de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, sobre los derechos de los consumidores en relación al suministro de gas, ya que recoge de forma expresa el derecho a “recibir información transparente sobre los precios, tarifas y

condiciones generales aplicables al acceso y al uso de los servicios de gas.”

Otros derechos del consumidor que recoge el mismo precepto y que tienen incidencia en la información sobre el importe del suministro son los siguientes:

- Derecho en tener a su disposición los datos de consumo propios
- Derecho a ser informado adecuadamente del consumo real de gas y de los gastos correspondientes
- Derecho a recibir una liquidación de la cuenta después de cualquier cambio de suministrador de gas natural

El Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, regula la obligación de los consumidores de “abonar a la empresa distribuidora o transportista los derechos de acometida correspondientes antes de la realización de las instalaciones necesarias para el suministro solicitado” (art. 26.4.a)). Esta norma también regula los derechos de alta y los contratos de suministro.

La información sobre el derecho de desistimiento y la prohibición de suministros no solicitados

Es preciso mencionar dos novedades introducidas en la última modificación del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios llevada a cabo mediante la Ley 3/2014, de 27 de marzo, para incorporar las directivas de la UE en la materia.

En primer lugar, el aumento del plazo (pasa de 7 a 14 días naturales) de que dispone el ciudadano para ejercer su derecho de desistimiento, es decir, la facultad en tanto que persona consumidora de dejar sin efecto un contrato celebrado, notificándolo al empresario según el plazo establecido, sin necesidad de justificación y sin penalización.

Se puede objetar, sin embargo que el legislador no haya sido más garantista de los derechos del consumidor, puesto que podría haber establecido que el cómputo de los 14

días se hiciera en días hábiles en vez de naturales.

En cualquier caso, hay que destacar que el artículo 106.6 del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios establece para los suministros básicos lo siguiente:

“En caso de contratos para el suministro de agua, gas, electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, o calefacción mediante sistemas urbanos, en los que el suministro ya se estuviera realizando previamente a la contratación del servicio, salvo que expresamente se indique lo contrario, se entenderá el interés del consumidor en continuar con el suministro del servicio, volviendo a ser suministrado por su suministrador anterior. Por el contrario, si previamente a la contratación del servicio no se estuviera realizando el suministro, la solicitud de desistimiento supondrá la baja del servicio.”

La relevancia del derecho de desistimiento y de la forma de acreditar su ejercicio se evidencia en el hecho de que los anexos del citado texto refundido incluyen un modelo de documento de información al consumidor y un modelo de formulario de desistimiento.

La segunda cuestión a destacar se centra en el contenido del artículo 66 quáter de la misma norma, dedicado a la prohibición de suministros no solicitados por el consumidor. Es significativo que el ordenamiento jurídico incorpore a todos los efectos una prohibición expresa de este tipo y que, además, se refiera de forma específica a los suministros de electricidad, agua y gas, como puede verse a continuación:

“1. Queda prohibido el envío y el suministro al consumidor y usuario de bienes, de agua, gas o electricidad, de calefacción mediante sistemas urbanos, de contenido digital o de prestación de servicios no solicitados por él, cuando dichos envíos y suministros incluyan una pretensión de pago de cualquier naturaleza.

En caso de que así se haga, y sin perjuicio de la infracción que ello suponga, el consumidor y usuario receptor no estará obligado a su devolución o custodia, ni podrá reclamársele

pago alguno por parte del empresario que envió el bien o suministró el servicio no solicitado. En tal caso, la falta de respuesta del consumidor y usuario a dicho envío, suministro o prestación de servicios no solicitados no se considerará consentimiento.

En caso de contratos para el suministro de agua, gas, electricidad –cuando no estén envasados para la venta en un volumen delimitado o en cantidades determinadas–, o calefacción mediante sistemas urbanos, en los que el suministro ya se estuviera prestando previamente al suministro no solicitado al nuevo suministrador, se entenderá el interés del consumidor en continuar con el suministro del servicio con su suministrador anterior, volviendo a ser suministrado por éste quién

tendrá derecho a cobrar los suministros a la empresa que suministró indebidamente.”

Por su parte, el artículo 108.4 concreta las situaciones en que el consumidor no debe asumir gasto alguno cuando el suministro de electricidad, agua o gas se haya realizado durante el periodo de desistimiento.

Es preciso, por tanto, hacer difusión de esta prohibición, así como de los derechos de los consumidores con relación a los suministros no solicitados, cuestión que desgraciadamente ocupa la atención del Síndic de Greuges en no pocas ocasiones, tal como se recogía en el apartado “Altas y modificaciones de contrato desuministro no consentidas”, correspondiente al Informe anual de 2012.⁸

⁸ Ver páginas 66 y ss. del Informe al Parlamento 2012, que se puede consultar a través del enlace <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&àuy=3401&prevNode=248&month=1>

6. UN MODELO DE FACTURA ESTÁNDAR CLARA Y COMPRENSIBLE

Las facturas deben ser claras y comprensibles

Las facturas de los suministros básicos deben ser claras y contener información útil. En ese sentido, deben permitir que el usuario entienda cuánto está pagando por la electricidad, el agua o el gas que consume. También deben permitirle comparar los precios que paga con otras ofertas de distintos suministradores y cambiar si no está suficientemente satisfecho con el servicio recibido. En resumen, es necesario recomendar que las facturas sean de comprensión fácil para el consumidor (lo que se conoce como *user-friendly*, en terminología inglesa).

Así pues, la factura debe permitir al consumidor conocer de forma rápida e intuitiva lo que comporta el consumo en kilovatios o metros cúbicos. Es necesario que tanto la información sobre las unidades de medida utilizadas para calcular el consumo (m³, Kwh, etc.) como el precio a pagar resultante sean comprensibles. Para alcanzar este objetivo sería conveniente utilizar ejemplos claros de situaciones de la vida cotidiana que relacionen las unidades de medida con el uso de los servicios (lo que le supone de media en Kwh, metros cúbicos o litros ducharse con agua caliente, calentar un vaso de leche en el microondas o poner una lavadora o un lavaplatos, por poner algunos ejemplos). Una muestra de la complejidad que supone este punto es la dificultad de muchas personas para responder, ni siquiera de forma aproximada, a la pregunta de cuál es su consumo mensual de electricidad, agua o gas.

Además, la factura debería incluir de forma clara los datos de contacto del servicio de atención al consumidor de la empresa suministradora (teléfono, dirección postal, web, etc.), así como la información necesaria para presentar una reclamación sobre la propia factura ante la empresa o ante los defensores o medios de resolución alternativa de conflictos que

cumplan con los criterios de las directivas de la Unión Europea.

Por todo ello se propone que desde la Administración se elabore un modelo de factura estándar para cada suministro básico que recoja los elementos mencionados.

Electricidad y gas

La Comisión Europea dispone en su página web⁹ de un modelo de factura. Éste consta de dos páginas: en la primera se destacan el nombre de la empresa suministradora, la fecha de expiración del contrato vigente, la tarifa de que se dispone y el precio unitario en euros/kWh, así como los medios de contacto con la empresa, el importe a pagar y la fecha límite para hacerlo e indicación sobre si hay alguna cantidad pendiente de pago; en la segunda página se detallan los conceptos que integran el precio, los Kwh consumidos (diferenciando en consumo diurno, nocturno y de fin de semana) y, finalmente, otros datos sobre el origen de la energía consumida o sobre cómo ahorrar energía.

Es preciso mencionar aquí también la propuesta de modelo de factura telemática, electrónica o en línea de la Comisión Europea, presentada en el 6º Foro Ciudadano de la Energía, celebrado en Londres los días 16 y 17 de diciembre de 2013¹⁰. En cualquier caso, la factura electrónica o telemática debe ser un instrumento al alcance de los consumidores para reducir gastos y controlar mejor el consumo energético en su vivienda.

En España, el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, va en esta línea cuando faculta a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo para establecer “el contenido mínimo obligatorio y un formato tipo de las facturas que deberán remitir a los consumidores los comercializadores de referencia o de último recurso de electricidad o de gas y los comercializadores del mercado libre de electricidad a los consumidores en

⁹ http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my_rights/docs/regular_electricity_bill_en.pdf (documento en inglés)

¹⁰ http://ec.europa.eu/consumers/citizen/my_rights/docs/12_10A4ebilling.pdf (documento en inglés)

baja tensión de hasta 15 kW de potencia contratada no acogidos al precio voluntario para el pequeño consumidor.”

Hay que destacar que, a pesar de que este real decreto habilita a la Administración estatal para establecer un modelo de factura para la electricidad y el gas, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha hecho pública una resolución, con fecha 23 de mayo de 2014, que fija el contenido mínimo y el modelo de factura únicamente para la electricidad.¹¹

La resolución establece que la factura deben constar de dos hojas y determina el contenido que debe figurar en cada cara (anverso y reverso). Por lo tanto, desde el 1 de octubre de 2014, los titulares de un contrato de electricidad reciben una factura de 4 páginas que contienen información sobre su consumo eléctrico, los datos del contrato (potencia contratada, tipos de contador y fecha final del contrato, etc.), así como de los teléfonos gratuitos de atención al cliente, averías y urgencias y de la entidad de resolución alternativa de litigios a la que se encuentre adherida la empresa comercializadora, entre otros.

Además, la resolución ministerial determina que la CNMC publicará en su página web información detallada sobre el modelo de factura y sus componentes, así como un glosario del significado de cada uno de los términos empleados.

Sin embargo, es preciso reflexionar sobre si este modelo de factura supone realmente una mejora de la información al consumidor y, sobre todo, si facilita a la ciudadanía la comprensión de los precios de la electricidad. Aspectos como el reducido cuerpo de la letra utilizada y la profusión de datos pueden representar un obstáculo para determinadas personas en el objetivo del Ministerio de que este modelo de factura sirva para aumentar la transparencia y de que la factura sea un instrumento que facilite a los consumidores la elección de la empresa comercializadora.

Agua

Las reflexiones expuestas anteriormente referidas a la electricidad y al gas se pueden trasladar igualmente al suministro de agua y, en este sentido, entre las conclusiones de la resolución del Síndic de Greuges de junio de 2012 sobre el precio del agua, emitida en el marco de la actuación de oficio O-02582/2011, ya se proponía un modelo de factura estándar en los términos siguientes:

“Sería necesaria, por lo tanto, una mayor clarificación del recibo o factura para garantizar que la persona comprenda lo que paga y cuál es el precio del agua que consume. Por ello convendría valorar la oportunidad de que, desde las administraciones competentes, y de común acuerdo con las empresas prestadoras, se impulsase un modelo de factura estándar.”

El derecho del ciudadano a recibir la factura en papel y a elegir el medio de pago

Es preciso hacer mención al derecho de los consumidores a recibir la factura en papel. En este sentido hay que tener presente que la ley condiciona la expedición de la factura electrónica al hecho de que la empresa haya obtenido previamente el consentimiento expreso del consumidor.

La solicitud del consentimiento deberá precisar la forma en la que se procederá a recibir la factura electrónica, así como la posibilidad de que la persona que haya dado su consentimiento pueda revocarlo y también la forma en la que podrá llevar a cabo dicha revocación.

En cualquier caso, el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios determina que el derecho a recibir la factura en papel no puede quedar condicionado al pago de ninguna cantidad económica (art. 63).

Paralelamente, también es preciso referirse al derecho del ciudadano a elegir el medio de pago. A pesar de que ni el texto refundido, ni el Código de Consumo de Cataluña recogen

¹¹ Resolución de 23 de mayo de 2014, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se establece el contenido mínimo y el modelo de factura de electricidad (BOE nº 131, de 30 de mayo), <http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/30/pdfs/BOE-A-2014-5655.pdf>

expresamente el derecho a elegir el medio de pago -como sí lo hacen las leyes sectoriales de la electricidad y el gas-, lo cierto es que el legislador ha prohibido que las empresas puedan facturar a los consumidores por el uso de determinados medios de pago cargos superiores al coste soportado por la empresa por el uso de dichos medios. Además, el texto refundido establece que corresponde a la empresa probar el cumplimiento de esta determinación (art. 60).

Electricidad

La normativa sectorial de la electricidad es muy clara al reconocer el derecho del consumidor a escoger libremente la modalidad de pago en el artículo 44 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico. Este precepto hace un listado de los derechos y obligaciones de los consumidores con relación a los suministros, que incluye el derecho siguiente:

f) Poder escoger libremente el modo de pago, de forma que no se produzca ninguna discriminación indebida entre consumidores. Los sistemas de pago anticipado reflejarán adecuadamente las condiciones de suministro y el consumo probable.

Además, el Real Decreto 216/2014,¹² por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, detalla el contenido mínimo de los contratos de suministro de electricidad con los comercializadores de referencia y en éste se incluye el “reconocimiento del derecho a la elección del medio de pago, entre los comúnmente utilizados en el tráfico comercial.” (art. 19).

Gas

La legislación sectorial del gas también reconoce en términos similares el derecho del consumidor a escoger libremente la

modalidad de pago. En este sentido, el artículo 57 bis. h) de la Ley 34/1998 de Hidrocarburos dice:

“h) Poder escoger libremente el modo de pago, de forma que no se produzca ninguna discriminación indebida entre consumidores. Los sistemas de pago anticipado serán justos y reflejarán adecuadamente el consumo probable. Cualquier diferencia en las condiciones reflejará los costes que suponen para el proveedor los distintos sistemas de pago. Las condiciones generales serán equitativas y transparentes. Se explicarán en un lenguaje claro y comprensible y no incluirán obstáculos no contractuales al ejercicio de los derechos de los clientes, por ejemplo, una documentación contractual excesiva. Se protegerá a los clientes contra los métodos de venta abusivos o equívocos.”

Vista la claridad de la ley a la hora de recoger el derecho de elección de la forma de pago, sorprende que una norma de inferior rango jerárquico como es el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre,¹³ por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, determine que “cuando se pacte una cuota fija mensual, la empresa distribuidora podrá exigir una determinada forma de pago” (art. 52.3).

Agua

En cuanto al agua, y teniendo en cuenta que no existe una norma general, habrá que consultar los reglamentos u ordenanzas que regulen el servicio de suministro en cada municipio. A pesar de esta falta de una normativa general expresa, hay que tener presente que aquello que establezca el reglamentación del servicio no puede contradecir las disposiciones de la legislación de defensa de consumidores y usuarios detalladas anteriormente.

¹² Real decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación.

¹³ Real decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural.

7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS A LOS SUMINISTROS BÁSICOS

Sobre el déficit tarifario de la electricidad y el gas

La situación actual en lo concerniente a los suministros de electricidad y gas tiene que ver con el periodo de crisis prolongada posterior a un largo periodo expansivo que ha comportado una fuerte bajada de la renta y un incremento de los precios de los servicios, en ciertos casos, con una fuerte correlación con la evolución internacional de las materias primas energéticas.

El otro desencadenante de la situación actual de incremento de precios es el relacionado con la planificación energética llevada a cabo durante el último periodo expansivo de la economía, en el que no se tuvo en cuenta la repercusión en el momento en que se produjese un cambio de ciclo económico que conduciría inevitablemente a un sobredimensionamiento de la red, fundamentalmente gasística y eléctrica.

Durante el periodo expansivo, y fruto de la persistencia de bajos niveles de tipos de interés, se puso en marcha la construcción de grandes infraestructuras generadoras de energía. Actualmente dicha infraestructura están en desuso, debido a la menor demanda, básicamente a nivel industrial, que no permite compensar el volumen de inversiones realizado durante la época de bonanza. En consecuencia, es necesario exigir al supervisor una planificación a medio y largo plazo que tenga en cuenta la diversidad de escenarios que se pueden dar en el futuro.

Sin embargo, existen otros motivos anteriores a la crisis y también vinculados a la política energética, que se concretan en las importantes carencias de planificación y en situaciones no resueltas correctamente. El proceso generalizado de privatizaciones y liberalizaciones iniciado en los años ochenta contribuyó, sin duda, a la actual situación deficitaria en la que nos encontramos, que se traduce en un incremento de precios continuo durante los últimos años. Por otra parte, el escaso número de empresas eléctricas hace que la competencia sea muy reducida. Aquí es

preciso que el supervisor esté atento a las actuaciones de las diferentes empresas del sector y evitar que éstas se puedan coordinar para reducir la oferta e incrementar el precio y que se garantice un suministro en condiciones favorables para el consumidor doméstico. En este sentido, es necesario destacar que durante los últimos años el precio final para los consumidores domésticos ha aumentado más que para los grandes consumidores industriales.

Los diferentes aspectos expuestos -junto con otros como la moratoria nuclear, las ayudas al carbón interno (poco calorífico y muy profundo) y a las centrales hidroeléctricas, el fuerte nivel de endeudamiento y apalancamiento de las empresas españolas para invertir en el extranjero, el suministro extrapeninsular o el cambio de política energética de 2004 (concretado en una importante expansión de la energía fotovoltaica y, a partir de 2010, la termosolar) que se tradujo en elevadas subvenciones a las energías renovables, en parte siguiendo las reglas de la UE que les otorgaban prioridad- han contribuido ciertamente a engrosar el llamado *déficit tarifario*, que no es otra cosa que la diferencia entre el coste del suministro eléctrico y la tarifa eléctrica, puesto que los costes directos e indirectos de generar, transportar, distribuir y comercializar la electricidad no parecen explicarlo.

Últimamente también se hace referencia a la al término *porción gubernamental* (governmental wedge) para designar esta diferencia entre el precio final de la electricidad y los gastos de compra de ésta y las actividades reguladas. Dicho de otra manera, los gastos añadidos al precio de la electricidad resultantes de decisiones políticas.

Otro claro ejemplo de estas distorsiones en el precio de los suministros básicos lo constituye la decisión del Gobierno español -mediante el Real Decreto Ley 13/2014, de 3 de octubre- de cargar en la factura del gas el importe de la indemnización de 1.350 millones de euros que corresponde a la indemnización a la empresa Escal UGS S.L. por el cierre del almacén de gas Castor, situado en la costa mediterránea. A través de esta operación, la sociedad Enagas Transporte, SAU será titular de un derecho de cobro por parte del sistema gasista del importe mencionado con cargo a la facturación por peajes de acceso y cánones del sistema gasista

durante 30 años hasta la total satisfacción del importe.

Un marco normativo estable para la política energética

El marco legislativo es el instrumento fundamental para proporcionar a las personas la seguridad que necesitan y establecer las condiciones que conducirán a la eficiencia y la sostenibilidad energéticas. Por ello es fundamental que desde los poderes públicos se elaboren planes energéticos con visión a largo plazo, sostenibles y que se adapten a las necesidades de los consumidores, atendiendo muy especialmente las de los más vulnerables. La regulación actual, según se deriva de los análisis realizados por muchos expertos en el sector energético, arrastra ineficiencias desde hace muchos años que, pese al paso del tiempo, no sólo no se han solucionado sino que se han incrementado a medida que la implicación de los diferentes actores añadía complejidad al sistema.

En todo caso, es necesario plantearse por qué se diseñó el mercado energético tal como está actualmente. La respuesta debe buscarse a finales de los años noventa, con la presencia de un importante componente ideológico que llevó al inicio de la liberalización de los sectores de la electricidad y el gas, hasta entonces controlados por el Estado. Uno de los objetivos era favorecer la diversificación de fuentes de potencia y reducir la dependencia de las energías fósiles. Desde entonces se han producido cambios, pero en muchos casos la base permanece intacta. Y aquí radica uno de los principales problemas, ya que un sistema diseñado en 1997, con unas tecnologías muy diferentes a las actuales, no tiene sentido ahora y es preciso cambiarlo.

Uno de los aspectos en que es preciso incidir, por ejemplo, son las diferentes primas con las que se ayuda a sectores como el de las energías renovables, los ciclos combinados, etc. Las características en función de las cuales se establecieron en un principio han cambiado bastante con el paso de los años y las condiciones socioeconómicas son hoy muy diferentes a las iniciales. Por lo tanto, no parece que tenga sentido que se sigan manteniendo los mismos parámetros de cálculo, ni que no se hayan recalculado a medida que se han ido detectando ineficiencias en los criterios iniciales que se deberían haber

corregido ya hace tiempo, adecuándolos a las nuevas circunstancias. Ello afecta, por ejemplo, a la remuneración de la parte regulada del precio de la electricidad, establecida durante un periodo de bonanza económica y que se mantiene hasta la actualidad sin cambios.

También merece la pena destacar la excesiva euforia con que se fomentaron las energías renovables, con una cierta falta de planificación del crecimiento que, de haber sido más lento y adecuado, ahora sería más eficiente en todos los sentidos. Si se hubiesen ido incorporando paulatinamente al sistema, a medida que maduraban tecnológicamente, el mix energético se habría ido reconfigurando en función de las necesidades de cada momento. Ahora bien, en el presente, cuando estas energías están preparadas para competir con las tradicionales, no se puede dejarlas caer, pues ello comporta volver a caer en el mismo error de seguir generando ineficiencias por falta de análisis a medio y largo plazo.

En este sentido, y a la vista de la dependencia energética de nuestro país, los gobiernos deberían impulsar un debate, en el marco del trazado de un plan energético de futuro, sobre las interconexiones físicas con el resto de la UE, a nivel eléctrico y sobre todo gasístico, tanto para recibir energía como por exportarla en los momentos con excedente de generación.

Algunos factores que influyen en las políticas públicas relativas a los suministros básicos

Los factores que influyen en las políticas públicas que afectan a la electricidad, el agua o el gas y por tanto su precio y las condiciones de su prestación, se pueden agrupar en tres grandes bloques a partir de las condiciones del mercado, las circunstancias personales y las condiciones del hogar.

En primer lugar, el aspecto más importante es el relativo al grado de competencia existente en el mercado, que favorece de la prestación de los suministros a precios más ajustados. En segundo lugar están las circunstancias personales, que incluirían todos los aspectos relacionados con las personas en cuanto a nivel de renta, salud, posibles discapacidades, nivel educativo (relevante a la hora de entender los diversos aspectos relacionados con la contratación y los costes), edad, situación familiar y laboral, etc. En tercer lugar, y en cuanto al hogar, estarían todos aquellos

aspectos relacionados con la eficiencia energética -posiblemente habría necesidad abordar cambios importantes en el consumo doméstico-, el tipo de sistemas de calentamiento y refrigeración, la calidad de los materiales de construcción, la localización de la vivienda o el nivel de ocupación de ésta.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, es preciso que los poderes públicos reformulen las políticas públicas que afectan los suministros básicos, tanto para solucionar los problemas que padecen los consumidores vulnerables como a nivel general, y especialmente a la hora de planificar la política energética del futuro. En cualquier caso, el objetivo de las ayudas a los consumidores que tienen problemas para hacer frente a los gastos de los suministros básicos debe ser el de racionalizar el sistema para que con menos ayudas se puedan llegar a beneficiar más personas.

Las ayudas públicas a los consumidores vulnerables

Existen varios tipos de ayudas públicas y, de entrada, no puede afirmarse que unas sean mejores que otras. Buen ejemplo de ello es el hecho de que dentro de la UE se den formas distintas de ayuda según los países. En la mayoría de los casos, lo más destacable son las distorsiones que comporta el hecho de mezclar política social y política energética.

Por esta razón, uno de los debates importantes en el seno de la UE se centra en buscar la mejor manera de fijar las ayudas para no romper la unidad de mercado energético. Siendo dos políticas diferentes, combinarlas para proporcionar los suministros básicos a las personas que no pueden pagarlos puede comportar la introducción de ineficiencias dentro del sistema energético que, en el peor de los casos, pueden acabar recayendo en consumidores que rozan el umbral de la vulnerabilidad, puesto que en muchos casos los pagos van a cargo del resto de consumidores. Esto se puede acabar traduciendo, en ocasiones, en un incremento de los precios para todos los consumidores independientemente de la situación económica en que se encuentren.

Otro aspecto esencial es el referente al comportamiento de los consumidores vulnerables. Las personas que reciban ayuda

económica deben tener también incentivos para seguir un comportamiento energético eficiente y ser conscientes de lo que gastan y de lo que se les paga. Es preciso, por lo tanto, que las ayudas vayan ligadas a un consumo razonable y eficiente.

El sistema tarifario y las tarifas sociales

El bono social eléctrico debería ser reformulado en función de la eficiencia energética, la capacidad y necesidad de ahorro, la financiación y el alcance del mismo. Está claro que es necesario el establecimiento de unos precios sociales o tarifas reducidas/subvencionadas para las personas en situación de vulnerabilidad que permita disponer del mínimo indispensable para poder gozar de unas condiciones de vida mínimamente dignas y saludables. Para el establecimiento de este tipo de ayuda es preciso pensar en su financiación, ya sea mediante incrementos para los consumidores con gasto “excesivo”, con cargo a los presupuestos del Estado o mediante otros sistemas, siempre y cuando supongan las mínimas distorsiones en el sistema.

Tal vez la mejor opción sería definir una serie de bloques a la hora de establecer el precio de los servicios en función del nivel de vulnerabilidad del consumidor y de su consumo energético, diferenciando a los consumidores más vulnerables en situación de pobreza energética, de los consumidores que pueden afrontar los pagos de los diferentes suministros y de aquéllos que tienen un gran consumo. En lo que concierne al primer grupo, el tramo subvencionado, habría que decidir quién lo paga y cómo se paga, así como también hacer un cálculo del consumo amado en función de los miembros de la unidad familiar y la localización del hogar, con la finalidad de evitar el despilfarro de los recursos y los malos usos energéticos. En este mismo sentido, y para potenciar la conciencia ambiental, es importante gravar el consumo en función del gasto realizado, de manera que se penalice económicamente el despilfarro o el uso excesivo.

Otro tipo de ayuda puede consistir en diferir el pago de los suministros básicos de manera que se pueda hacer efectivo sin necesidad de recibir una subvención, o con una subvención de inferior cantidad. De esta manera las repercusiones sociales son menores y se

aligera la contribución del resto de ciudadanos.

En cuanto al gas butano, se debe recordar que se trata de una fuente energética más económica que el gas natural o la electricidad, en parte también gracias a las subvenciones que recibe. Ahora bien, en un horizonte temporal no demasiado lejano está previsto que deje de ser una fuente de energía subvencionada y por lo tanto habrá que pagarla a precio de mercado. Teniendo en cuenta su menor coste, podría establecerse una subvención que no fuese genérica de la que pudiesen beneficiarse tanto los ciudadanos con menor nivel de renta como segundas residencias o comercios básicamente del mundo de la restauración, por poner un ejemplo, sino destinada únicamente a aquellos ciudadanos con un nivel de renta muy bajo o en situación de vulnerabilidad. De esta manera la subvención adquiriría un sentido pleno, evitando lo que ocurre en la actualidad, que el objetivo de la subvención queda completamente diluido por los diferentes usos que nada tienen en ver con la vulnerabilidad energética del usuario o sus necesidades de ayuda.

El necesario acondicionamiento de las viviendas

Las ayudas públicas para la mejora del estado de las viviendas con el objetivo de

que sean más eficientes energéticamente es uno de los aspectos más destacados en muchos de los países de la UE. En este sentido, en Europa también se habla de proporcionar incentivos a los inquilinos para que acondicionen las viviendas. Se trata de una forma de ahorro a largo plazo, pues significa una reducción en las facturas de los suministros y por lo tanto permite reducir las ayudas públicas directas al pago, que se pueden destinar a otros usos. Se debe tener presente que uno de los objetivos debe ser el de conseguir racionalizar las ayudas, de manera que, con menores cantidades pero utilizadas más eficientemente, se pueda dar más y mejor cobertura a las personas que se hallan en situación de pobreza energética.

Por último, también sería necesario reflexionar sobre la introducción de las tarifas genéricas por edificio y no por vivienda. Estas tarifas podrían contratarse con ventajas para los consumidores que les permitirían un ahorro importante en sus recibos. Ahora bien, sería importante y necesaria la concienciación de todos los vecinos de la comunidad a la hora de hacer un consumo energético responsable.

En cualquier caso, merece la pena recordar que las medidas pensadas a largo plazo son las que siempre contribuyen a dar más frutos y permiten una asignación más eficiente de los recursos a todas las personas.

8. LA REFERENCIA EUROPEA

La Unión Europea y los derechos de los consumidores de energía

El Reglamento (UE) 254/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, aprueba el Programa plurianual de consumidores para el periodo 2014-2020, cuyo objetivo general es garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, capacitarlos y situarlos en el centro del mercado interior en el marco de una estrategia general para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El programa contribuirá a este objetivo mediante la protección de la salud, la seguridad y los intereses jurídicos y económicos de los consumidores, así como a la promoción de su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses. De acuerdo con ello, se pretende que el programa favorezca, entre otros, el crecimiento sostenible, gracias a la evolución hacia modelos de consumo más sostenibles, y la inclusión social, con la atención a la situación particular de los consumidores vulnerables.

Es preciso destacar que el objetivo II del programa, dedicado a la información y la educación de los consumidores, reclama que se tengan en cuenta las necesidades específicas de los consumidores vulnerables y propone una mejora de la transparencia de los mercados de consumo y de la información al consumidor, garantizando que los consumidores obtengan datos comparables, fiables y de fácil acceso, con la finalidad de ayudar no sólo a comparar los precios, sino también la calidad y sostenibilidad de los productos y los servicios. Por este motivo el programa solicita acciones que mejoren la transparencia de los mercados de consumo y cita como ejemplo el de la energía.

Es igualmente relevante el objetivo III del programa, sobre derechos y vías de reclamación, que reclama que se facilite el acceso de los consumidores a sistemas de resolución de litigios, especialmente a los sistemas alternativos de resolución de litigios,

prestando especial atención a medidas adecuadas que atiendan las necesidades y los derechos de los consumidores vulnerables para los que también se pide que se desarrollen instrumentos que faciliten su acceso a las vías de reclamación, ya que estos usuarios son los menos propensos a utilizar las mencionadas vías.

En esta línea, y por su voluntad de facilitar una mayor información a los consumidores sobre sus derechos en el ámbito de la energía (electricidad y gas), cabe destacar el documento publicado en junio de 2014 por la Comisión Europea titulado “European energy Consumer’s Rights – What you gain as an energy consumer from European legislation”.¹⁴

Este documento enumera, de forma breve y comprensible, los derechos que la legislación de cada uno de los Estados miembros debe garantizar, que son los siguientes:

1. Derecho en tener una conexión a la red eléctrica.
2. Derecho a elegir la empresa suministradora de electricidad o gas.
3. Derecho a un cambio fácil y rápido de empresa suministradora de electricidad o gas.
4. Derecho a recibir información clara sobre el contrato y derecho al desistimiento.
5. Derecho a recibir información detallada sobre el propio consumo.
6. Derecho a recibir información sobre un uso más eficiente de la energía y sobre los beneficios de utilizar energía procedente de fuentes renovables.
7. Derecho de los consumidores vulnerables a recibir una protección especial.
8. Derecho a presentar quejas y reclamaciones a la empresa suministradora de electricidad o gas y, en caso de no quedar satisfecho, derecho en presentar la queja ante un organismo independiente para una resolución rápida y extrajudicial.

¹⁴ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/consumer/doc/20140617_consumer_rights_en.pdf

9. Derecho a recibir información sobre la eficiencia energética de la vivienda que se desea comprar o alquilar.

10. Derecho a acudir a un punto de contacto único que informe sobre todos estos derechos.

2. 6º Foro de Ciudadanos Europeos por la Energía¹⁵

El 6º Foro de Ciudadanos Europeos por la Energía tuvo lugar en Londres los días 16 y 17 de diciembre de 2013.

El Tercer Paquete de la Energía se centra en mejorar el funcionamiento de los mercados de venta al detalle para producir beneficios reales para los consumidores tanto de electricidad como de gas. La Comisión Europea estableció el Foro Ciudadano de la Energía el año 2007 como una nueva plataforma de regulación basada en la experiencia adquirida en los Foros de Florencia y Madrid y con el objetivo de implementar un mercado minorista competitivo, justo y eficiente en el ámbito de la energía. Se han establecido diferentes grupos de trabajo centrados en las cuestiones planteadas en el Foro, grupos que trabajan temas como los consumidores vulnerables, la transparencia de los precios o los consumidores como agentes del mercado energético.

En su sexta edición, el Foro ofreció una plataforma al sector europeo de la energía, los consumidores y los responsables políticos para evaluar el trabajo actual e identificar y priorizar los planes de futuro. Centrándose en el desarrollo de los mercados minoristas competitivos en beneficio de los consumidores, así como en el principio de que para el sector de la energía es necesaria una visión centrada en el consumidor, el Foro llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones, que se reproducen por su interés en relación con el objeto de este informe:

1. Implementación del marco regulatorio del Mercado Interior de la Energía (MIE)

El Foro reconoce que, a pesar de que el MIE empieza a dar sus frutos para los consumidores europeos, queda mucho trabajo pendiente todavía para que éstos

puedan aprovechar sus beneficios y para completar la parte dirigida al consumo minorista.

El Foro insta a una estrecha colaboración estructural sobre la aplicación del MIE entre los Estados miembros y todos los actores implicados, incluidos los reguladores de energía, organismos públicos de defensa de los consumidores, defensores independientes del sector de la energía y organizaciones de consumidores.

Teniendo en cuenta que los consumidores están en el punto final del flujo de energía y se ven afectados por las decisiones tomadas anteriormente por otros actores, el Foro hace un llamamiento a la industria, los reguladores y las organizaciones de consumidores para que se facilite la información a los consumidores y sus posibilidades de elección, a la vez que solicita el desarrollo de servicios accesibles, competitivos e innovadores que estimulen la actividad del mercado. El Foro alienta al desarrollo de un mercado armonizado de electricidad y gas y reclama una mayor colaboración en interés del derecho de elección del consumidor y de la seguridad del suministro. El Foro constata la necesidad de que los mercados mayoristas de energía sean transparentes y responsables.

2. Compromiso y empoderamiento de los consumidores

El Foro considera que la participación de los consumidores es posible y necesaria para el buen funcionamiento de los mercados energéticos minoristas. El compromiso de los consumidores requiere que el acceso a la información sea simple y transparente y que existan instrumentos que permitan la participación. El Foro insta a los reguladores estatales para que garanticen una competencia justa para todos los servicios y un acceso del consumidor a la información directa, preciso y relevante.

El Foro constata con preocupación que la falta de confianza en los actores y en los procesos del mercado de la energía está muy extendido y ello puede impedir la participación de los consumidores en los mercados. También destaca que el

¹⁵ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_en.htm

compromiso de los ciudadanos en temas de energía se puede conseguir mejor a través de un diálogo estructurado permanente sobre temas energéticos con las partes interesadas y el público en general, incluyendo las administraciones públicas.

3. Información de los consumidores, derechos y protección de los consumidores vulnerables

El Foro manifiesta su preocupación por el hecho de que los lugares web de comparación de precios no sean accesibles para todos los consumidores y que incluso los consumidores con acceso a Internet puedan no estar al corriente de su existencia o no ser capaces de utilizar eficazmente la información que aquéllos proporcionan.

Asimismo reconoce que poner a los consumidores en el centro de un mercado minorista competitivo también significa que los consumidores avanzados deban ser los propietarios de sus datos de consumo y de los datos de producción propios.

Para proteger eficazmente a los consumidores vulnerables, el Foro exige a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho que definan con urgencia el concepto de *consumidor vulnerable*. También solicita que, tanto en la aplicación del Tercer Paquete de la Energía como en la transposición de la Directiva sobre eficiencia energética, los Estados miembros estudien a fondo las necesidades y condiciones de los consumidores vulnerables para asegurar que éstos también se benefician plenamente de las nuevas medidas de eficiencia energética y de las nuevas oportunidades que ofrecen los mercados competitivos.

NEON¹⁶ (Red Europea de Ombudsman de la Energía)

NEON (National Energy Ombudsman Network) es una asociación de defensores y servicios de mediación en el ámbito de la energía, reconocidos como mediadores para la resolución alternativa de litigios según los parámetros de la normativa de la UE.

La asociación comenzó a trabajar en 2013 con el impulso del Ombudsman Services (Reino Unido), el Médiateur National de l'Énergie (Francia), el Service de médiation de l'énergie (Bélgica), la Commission for Energy Regulation (Irlanda) y el Síndic de Greuges de Cataluña.

NEON actúa como representante de los defensores de la energía ante la Comisión Europea y, como tal, es un interlocutor privilegiado en materia de energía, consumo, mediación y resolución alternativa de litigios. A tales efectos participa en diversos grupos de trabajo, como los dedicados a los consumidores vulnerables, la protección de los consumidores o la e-facturación. NEON también participa anualmente en el Foro Ciudadano de la Energía de Londres.

Es preciso indicar que los defensores de la energía son autoridades autónomas e independientes (o pertenecientes a una autoridad independiente), la jurisdicción de las cuales se encuentra dentro de un Estado miembro (o una parte de éste) de la Unión Europea o de la Asociación Europea de Libre Comercio, y están establecidas por una ley federal, nacional, regional o por las autoridades locales. Los defensores que integran NEON actúan como órgano de revisión externo respecto de las empresas de energía (electricidad y gas) y los organismos públicos sobre los cuales tienen jurisdicción, resolviendo los litigios a partir de las legislaciones y regulaciones actuales y respetando el principio de equidad. Para ejercer su tarea, los defensores tienen facultad para investigar, formular opiniones, sugerencias y recomendaciones; además publican un informe, al menos una vez al año, que está a disposición del público.

Asimismo, cabe destacar que NEON apoya plenamente la “2020 Vision for Europe’s energy customers”¹⁷ desarrollada por el CEER (Consejo Europeo de Reguladores de la Energía) y el BEUC (Buró Europeo de Uniones de Consumidores). Este documento establece los cuatro principios que deben gobernar la relación entre el sector de la

¹⁶ <http://www.neon-ombudsman.org/>

¹⁷ http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Customers/Tab3/CEER-BEUC%202020%20VISION-joint%20statement_Long_v161014.pdf

energía y los consumidores: confianza, asequibilidad, sencillez, y protección y empoderamiento.

En su tarea diaria, los miembros de NEON trabajan con administraciones públicas y organismos reguladores para mejorar y reforzar la protección de los consumidores en el mercado de la energía.

4. Los Defensores de la transición energética

En relación con lo tratado en el apartado 3 sobre la eficiencia energética de las viviendas, es preciso mencionar en este informe la tendencia existente en Europa de ampliar el ámbito de intervención de los defensores a la supervisión de las actuaciones de mejora de la eficiencia energética de las viviendas que se derivan de planes y programas gubernamentales, como lo demuestran los ejemplos del Reino Unido y Francia que se exponen a continuación.

Reino Unido

El Ombudsman Services ha sido designado como el servicio de resolución alternativa de litigios para el Green Deal, programa diseñado por el gobierno inglés para ayudar a hogares y empresas a aumentar la eficiencia energética de sus inmuebles mediante las reformas y mejoras necesarias, reduciendo así las emisiones de gases de efecto invernadero en todo el Reino Unido.

A través este programa, los usuarios y pagadores de la factura eléctrica podrán conseguir mejoras en eficiencia energética sin tener que hacer desembolsos económicos. De hecho, serán inversores privados quienes proporcionarán el capital necesario, recuperando su dinero por medio de la factura de electricidad, de tal forma que el ahorro estimado en la factura del consumidor debe permitir con creces asumir el coste de las reformas. El gasto que comporta la inversión en la mejora de

la eficiencia energética se difiere en el tiempo con el pago mediante las facturas de electricidad, que deben verse reducidas gracias las mejoras implementadas.

Así pues, la tarea del Ombudsman Services se centra en resolver las reclamaciones entre clientes y proveedores acreditados por el Green Deal y también en relación con la emisión de los certificados de eficiencia energética o las actuaciones de las empresas suministradoras incluidas en el programa.

Francia

A pesar de que hasta octubre de 2014 no se ha iniciado el debate parlamentario sobre el proyecto de ley relativo a la transición energética, el Médiateur National de l'Énergie ya se ofreció, como su homólogo británico, para actuar como "Defensor del Pueblo de la transición energética", es decir, como servicio de mediación y resolución alternativa para todos los litigios relacionados con la energía y las mejoras en la eficiencia energética. Tal como señala en su informe anual correspondiente a 2013, ello permitiría mejorar la confianza del consumidor y de las empresas en unas inversiones que son esenciales para la transición energética.

Puesto que en la actualidad el ámbito competencial del Médiateur National de l'Énergie se limita al consumo de electricidad y gas, se reclama que se amplíe a todo el consumo de energía, así como a la instalación de energías renovables y de eficiencia energética, con la finalidad de asegurar la inversión en la transición energética de profesionales, particulares y actores públicos.

En palabras del Médiateur, "Sin un socio independiente y eficaz que ayude a resolver sus problemas, los consumidores pueden seguir sufriendo en lugar de actuar. A través de nuestras acciones podemos contribuir a que el consumidor pase a ser actor de la transición energética."

9. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

Suministros básicos a las personas

1. Es preciso superar la consideración de la persona como simple cliente de una empresa suministradora para avanzar hacia la consideración de la persona como titular de un derecho subjetivo a los suministros básicos a un precio asequible y dentro de unos parámetros de consumo básicos, esenciales o no suntuarios.

2. La ley encomienda al Síndic que vele por los derechos de las personas. Por ello en este informe se ha intentado en la medida de lo posible no utilizar los conceptos de *cliente*, *usuario* o *consumidor* –forzosamente más limitados-, a pesar de que en algunos casos se recurre esta terminología para ajustarse más a lo que determina la normativa o para facilitar su interpretación.

3. Las Administraciones públicas y las empresas suministradoras deben tener presente que el Código de Consumo de Cataluña atribuye una protección especial a determinados colectivos en sus relaciones de consumo, como es el caso de los niños y adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales.

4. Desde la vertiente asistencial o de prestación, es preciso trabajar para que el ordenamiento jurídico reconozca como titulares de este derecho a los suministros básicos a todas aquellas personas que cumplan los requisitos para ser definidas como consumidoras vulnerables, según los parámetros que establezca la normativa para cada uno de los servicios.

5. Todas las personas deben poder disfrutar de los suministros básicos a un precio asequible, siempre y cuando su consumo esté dentro de unos parámetros básicos, esenciales o no suntuarios. Este derecho a los suministros básicos a un precio asequible debe ser reconocido a las personas que no reúnen las condiciones de vulnerabilidad a que se ha hecho referencia anteriormente.

6. Más allá de estos límites, los sistemas tarifarios deberían fomentar el ahorro y la eficiencia energética, penalizar el despilfarro de recursos escasos y trasladar a los consumos excesivos o suntuarios el coste de los suministros básicos a los consumidores vulnerables.

Defensa de los derechos de las personas

7. Es preciso asegurar el cumplimiento de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, de resolución alternativa de litigios, de forma que los consumidores puedan presentar reclamaciones contra las empresas suministradoras ante entidades que ofrezcan procedimientos de resolución alternativa de litigios independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

8. La Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, de resolución alternativa de litigios permite que consumidores y empresas resuelvan sus disputas sin recurrir a la vía judicial y de forma rápida y sencilla para todo tipo de controversias contractuales, tanto si el contrato fue realizado presencialmente o no (por ejemplo, en línea o por teléfono).

9. Más allá del debate de si los servicios de interés general deben ser prestados por entidades públicas o privadas, existe un elemento común y esencial en ambos casos que es la garantía de los derechos de las personas y, por lo tanto, que éstas no vean disminuidos sus derechos en función de quién presta el servicio. Puesto que cuando los servicios eran prestados directamente por la Administración eran supervisados por el defensor, esta institución debería continuar ejerciendo dicha función, con independencia de quién sea el prestador del servicio, a fin de garantizar la defensa de los derechos de las personas.

El Parlamento de Cataluña, con el artículo 78.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, dio un paso pionero en esta dirección al conferir al Síndic la facultad de supervisar “las empresas privadas que gestionan servicios públicos o desarrollan actividades de interés general o universal.”

10. El Parlamento de Cataluña, en aplicación de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, debería seguir la línea iniciada en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y dotar al Síndic de los instrumentos necesarios para que actúe como un mecanismo de garantía de derechos y de resolución alternativa de litigios en el ámbito de los suministros básicos, que sea independiente de las empresas suministradoras.

11. El establecimiento por ley del Síndic de Greuges de Cataluña como defensor de los suministros básicos, nombrado por el Parlamento de Cataluña, permite ofrecer a todas las empresas de los sectores de la electricidad, el agua y el gas un mecanismo efectivo de cumplimiento de la Directiva de resolución alternativa de litigios y de supervisión del derecho de las personas a los suministros básicos. Tal como sucede en otros ordenamientos, la regulación por ley añade un plus de garantía a los derechos de las personas y asegura la independencia respecto de las empresas suministradoras.

12. La ley reguladora del defensor de los suministros básicos debe establecer el sistema de financiación compartido público y privado con una parte con cargo a los presupuestos de la Generalitat de Cataluña y otra con cargo a las empresas suministradoras en base a su facturación en el territorio.

13. Es preciso garantizar la gratuidad del acceso a la resolución alternativa de litigios, especialmente para los consumidores vulnerables.

14. La publicación de un informe anual sobre la actividad realizada en defensa del derecho a los suministros básicos de las personas, y su presentación y debate ante el Parlamento de Cataluña, es una garantía de independencia a la hora de resolver las quejas y los litigios que se planteen.

Información y facturación

15. Es preciso que las empresas suministradoras entreguen una información completa, precisa, detallada y comprensible sobre los servicios prestados, sus condiciones

y su precio, ya sea de forma presencial o a distancia (por vía telefónica, telemática, etc.).

16. Las empresas suministradoras deben informar claramente sobre los precios de los servicios y las posibles bonificaciones, recargos e impuestos que se cobrarán junto con el consumo (IVA, canon del agua, el Impuesto especial sobre la electricidad, mantenimiento del contador de agua, etc.). Esta información debe hacerse pública también en los anuncios y la publicidad de los precios que hagan las empresas.

17. Especialmente en los sectores eléctrico y del gas, las empresas comercializadoras deberán facilitar al consumidor el cambio de empresa comercializadora y ser proactivas a la hora de aplicar el precio más beneficioso para el consumidor, siempre de acuerdo con éste.

18. En relación con el punto anterior, es necesario que exista un compromiso firme de las empresas comercializadoras de electricidad y gas para la erradicación de las prácticas comerciales poco cuidadosas -y en ocasiones de legalidad dudosa- por parte de sus equipos comerciales, ya sea en la llamada *puerta fría* o por vía telefónica, especialmente con los colectivos especialmente protegidos por el Código de Consumo de Cataluña, como es el caso de los ancianos o cualquier otro en una situación de inferioridad o indefensión especial.

19. Las empresas suministradoras deben supervisar la actuación de las empresas subcontratadas para la gestión del cobro de deudas pendientes, de manera que se garantice una actuación ética y libre de malas prácticas.

20. Las empresas suministradoras deben poner especial cuidado en no incluir a ninguna persona en los registros o ficheros de incumplimiento de obligaciones dinerarias hasta que la deuda no sea firme y no se hayan resuelto todas las reclamaciones pendientes, ya sean extrajudiciales o judiciales, para evitar lesionar los derechos de las personas a la protección tanto de sus datos personales como de su honor y su imagen.

21. Las facturas de los suministros básicos (electricidad, agua y gas) deben ser claras,

comprensibles y transparentes, con un tamaño de letra que facilite su lectura.

22. Las empresas suministradoras deben avisar inmediatamente a los consumidores cuando detecten situaciones de excesos, fugas o anomalías de consumo en electricidad, agua o gas, de forma análoga a como se viene haciendo en otros sectores como el de las telecomunicaciones.

23. Si el consumidor lo solicita, es también conveniente que las empresas suministradoras informen (por carta, correo electrónico, WhatsApp, SMS, etc.) cuando se detecta que el consumo alcanza el 75 por ciento del consumo histórico medio en cada ciclo de facturación.

24. El consumidor debe tener acceso pleno e inmediato a todos sus datos de consumo como vía idónea para poder planificarlo.

Ejercicio de la responsabilidad social de las empresas

25. Las empresas suministradoras deben reforzar el papel de los servicios sociales municipales básicos y de las entidades sociales, especialmente facilitando información y formación a su personal.

26. Las empresas suministradoras deben incorporar a sus planes de responsabilidad social programas específicos para atender a sus consumidores más vulnerables y que aquéllos sean públicos y conocidos, especialmente por los servicios sociales y las entidades sociales que atienden a estas personas.

27. Es necesario simplificar la gestión de las tarifas sociales en los suministros básicos y la tramitación de las ayudas a los consumidores vulnerables, facilitando que todas las personas que lo necesiten puedan acogerse a estos beneficios.

28. Se debe establecer un órgano que actúe como ventanilla única común para todas las empresas que puedan ser consideradas suministradoras de servicios básicos para la información y la tramitación de todas las tarifas sociales y las ayudas a los consumidores vulnerables y que, a su vez, sirva de referencia a los servicios sociales básicos y a las entidades sociales para el

asesoramiento en materia de suministros básicos.

29. Las empresas suministradoras deben establecer criterios para la aplicación automática de las tarifas sociales vigentes en los sectores de la electricidad, el agua y el gas a los beneficiarios de viviendas integradas en las redes de viviendas de inclusión social, tanto si la titularidad corresponde a las administraciones públicas como a entidades sociales con personalidad jurídica.

30. Es preciso mejorar las relaciones entre los organismos o servicios públicos de consumo y los servicios sociales básicos, de forma que con una formación e información común sobre los suministros básicos se conozca cuál es el espacio competencial de cada uno, con el objetivo de ofrecer un mejor servicio a las personas que lo requieran.

Atención a las quejas y reclamaciones

31. Se debe garantizar un tratamiento ágil y esmerado de las quejas y reclamaciones presentadas por los ciudadanos, evitando de manera especial las respuestas estandarizadas.

32. Las empresas suministradoras deben informar claramente a los ciudadanos sobre las vías de reclamación y los medios de resolución alternativa de conflictos, así como de los defensores existentes. Dicha información debe figurar de manera destacada en los contratos, las facturas, las páginas web y los establecimientos u oficinas de las empresas suministradoras o sus agentes.

33. Es necesario asegurar que las empresas suministradoras ofrecen un servicio telefónico gratuito al cual se pueden dirigir las personas usuarias para comunicar las eventuales incidencias, acontecimientos y circunstancias que afecten el normal funcionamiento de las relaciones de consumo y formular reclamaciones sobre los servicios recibidos, de acuerdo con lo establecido en el Código de Consumo de Cataluña.

34. Las empresas suministradoras deben garantizar que el consumidor, para poder hacer un eventual uso de sus derechos, tenga constancia, por escrito o en cualquier soporte duradero, de la presentación de cualquier

tipo de queja o reclamación relativa a incidencias, acontecimientos o circunstancias que afecten el funcionamiento normal de las relaciones de consumo, y por lo tanto, deben entregar al consumidor un acuse de recibo, un número de incidencia o cualquier otro documento acreditativo de su queja o reclamación.

35. Las empresas suministradoras deben garantizar el cumplimiento del Código de Consumo de Cataluña en cuanto a la obligación de seguir prestando el servicio en el caso de falta de pago de algún recibo o factura, cuando el consumidor haya presentado alguna reclamación sobre la factura ante la propia empresa suministradora o por medio de los mecanismos judiciales o extrajudiciales de resolución de conflictos, y que ésta esté pendiente de resolución.

Electricidad

36. La nueva regulación de la facturación eléctrica no favorece el ahorro energético, ya que, hasta la puesta en marcha de los contadores de telegestión, se aplicarán unos patrones de consumo preestablecidos. Hay dudas razonables de que la nueva regulación se ajuste a los principios de no despilfarro de recursos escasos, de fomento de las energías renovables y de reducción de las emisiones de CO².

37. En concordancia con el punto anterior, es preciso intensificar el proceso de sustitución de contadores para avanzar la fecha de implantación de los contadores digitales o de telegestión (*smart meters*), garantizando así que todos los consumidores disponen de información real e instantánea sobre su consumo y siempre con la finalidad de que puedan reducirlo o hacerlo más eficiente.

38. Debido a la complejidad de la materia y a la desinformación que afecta a la mayoría de los usuarios -víctimas a menudo de mensajes contradictorios- es preciso que las empresas comercializadoras informen adecuadamente a los consumidores sobre el precio que ofrecen, los conceptos que integran la factura que deberán pagar, las posibilidades de acogerse al bono social y las diferentes modalidades tarifarias en función de si están acogidos al régimen del PVPC o en el mercado libre.

39. Es preciso evaluar si el modelo de factura del suministro de electricidad aprobado por la Resolución ministerial de 23 de mayo de 2014 sirve para incrementar la transparencia, mejorar la información y la comprensión del precio de la electricidad y facilitar la elección de empresa comercializadora.

40. Se debe favorecer la diversificación tarifaria ampliando el abanico de modalidades de discriminación horaria para ajustarse mejor a las necesidades de los consumidores.

41. Especialmente en el momento de la contratación, pero también cuando se solicite una reducción, es necesario que las empresas comercializadoras de electricidad entreguen una información detallada y precisa sobre la potencia eléctrica que requiere el consumidor, de acuerdo con los principios de consumo responsable y eficiente energéticamente.

42. La generación eficiente y descentralizada de electricidad para el autoconsumo por medio de fuentes renovables contribuye a la consecución de los objetivos de la UE sobre reducción de las emisiones de CO₂. Por este motivo, hay que ser críticos con la desincentivación que la nueva regulación del sector de la electricidad hace del autoconsumo con energías renovables por la vía del llamado *impuesto al sol* (peaje de respaldo).

43. Es preciso realizar una auditoría externa, completa y rigurosa sobre el sector eléctrico que aborde especialmente el llamado *déficit tarifario*.

44. Las cantidades que el reglamento estatal (artículo 105.6 del Real Decreto 1955/2000) determina que las empresas distribuidoras de electricidad deben abonar a los consumidores en concepto de incumplimiento de la calidad individual en lo referente a la atención al consumidor (30 euros o el 10 por ciento de la primera facturación completa) deben ser revisadas ya que no se ha llevado a cabo ninguna actualización.

45. El reglamento estatal de la electricidad debe ser modificado para que, en los casos de corte del suministro por impago debido a la situación de vulnerabilidad de la persona, no

haya que abonar el doble de los gastos de reconexión para disponer de nuevo del servicio.

46. Es necesario modificar la legislación del sector eléctrico para redefinir el bono social eléctrico y conseguir su aplicación a los consumidores vulnerables, eliminando, entre otras, la posibilidad de beneficiarse del bono social por la sola condición de ser familia numerosa.

47. Se deben establecer mecanismos de reducción de la potencia eléctrica antes de proceder al corte del suministro en los casos de consumidores vulnerables con dificultades para efectuar el pago de las facturas.

48. Administraciones públicas y empresas suministradoras deberían implementar una línea de ayudas dirigida a los consumidores vulnerables para la adquisición o renovación de electrodomésticos y elementos de iluminación más eficientes energéticamente.

49. Debe modificarse la legislación reguladora del IVA para aplicar un IVA reducido a los consumidores vulnerables en el recibo de la electricidad, asimilándolo al 10 por ciento del agua o al tipo impositivo reducido aplicado en otros países.

50. Las empresas distribuidoras deben informar trimestralmente a los ayuntamientos afectados del número de cortes de suministro de electricidad efectuados por impago y demás incidencias relevantes, en especial aquéllas que afecten a los colectivos especialmente protegidos.

Agua

51. Es necesario elaborar un modelo de factura para el suministro de agua.

52. Las administraciones locales competentes deben retirar de la factura del agua todos aquellos conceptos que no están relacionados con el ciclo del agua, como es el caso de las tasas de vado o de recogida de basura.

53. Las administraciones locales competentes deben aprobar tarifas sociales del agua, vinculadas a un consumo básico.

54. Las empresas suministradoras deben informar trimestralmente a los

ayuntamientos respectivos del número de cortes de servicio por impago y demás incidencias relevantes, especialmente de aquéllas que afecten a los colectivos especialmente protegidos.

55. Las administraciones locales deben aplicar al máximo sus potestades de supervisión, inspección y control de las empresas concesionarias del servicio de agua.

56. Es preciso que tanto las administraciones locales como las empresas suministradoras informen de forma proactiva, periódica y detallada de la calidad del agua suministrada, especialmente de los parámetros que la normativa obliga a verificar en los diferentes controles a realizar, habilitando un espacio específico en las respectivas páginas webs que contenga dicha información.

Gas

57. Es preciso modificar la legislación del sector de hidrocarburos, estableciendo un precio social para el gas butano, en función de las circunstancias personales, a fin de superar la situación actual en que el precio de la bombona es el mismo independientemente de su uso como fuente de energía básica para las personas o como elemento propio de establecimientos comerciales o recreativos como es el caso de las terrazas en la vía pública.

58. Se debe modificar la legislación del sector de hidrocarburos con el objeto de crear un bono social del gas.

59. El reglamento estatal del gas debe modificarse permitiendo que, en los casos de corte del suministro por impago debido a la situación de vulnerabilidad de la persona, no se deba abonar el doble de los gastos de reconexión para volver a disponer del servicio.

60. Es preciso modificar la legislación reguladora del IVA con el objeto de aplicar un IVA reducido a los consumidores vulnerables de gas y gas butano, asimilándolo al 10 por ciento del agua o al tipo impositivo reducido aplicado en otros países.

61. Es necesario elaborar un modelo de factura para el suministro de gas.

62. Las empresas distribuidoras deben informar trimestralmente a los ayuntamientos afectados del número de cortes de suministro de gas efectuados por impago y demás incidencias relevantes, en especial aquéllas que afecten a los colectivos especialmente protegidos.

Eficiencia energética en las viviendas

63. Hay que tener en cuenta que la rehabilitación con el objeto de mejorar la eficiencia energética de los edificios y de las viviendas existentes tiene unas características específicas distintas de la nueva construcción y además intervienen otros agentes. Por todo ello es recomendable que, desde un punto de vista normativo, se regulen estas operaciones de rehabilitación de forma específica y separada de la nueva construcción.

64. Las empresas suministradoras deben informar a los particulares y a las administraciones sobre el detalle de los consumos de los edificios y de las viviendas para obtener datos concretos que permitan racionalizar las operaciones de rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética.

65. Se deben establecer mecanismos de fomento y financiación que incluyan a todos los agentes implicados en la eficiencia energética -públicos y privados- y velar por que las personas con menos recursos no queden excluidas de las ayudas públicas.

66. Antes de iniciar la construcción de viviendas sociales, es necesario que se analicen detalladamente cuáles son los sistemas que permiten un uso más eficiente de la energía, con el objeto de no generar unas facturas inasumibles para las personas beneficiarias de las viviendas.

ANEXO

A continuación se propone una clasificación alternativa a la del apartado 8 para las conclusiones, recomendaciones y sugerencias, en función de su posible consideración como principios generales, buenas prácticas que pueden ser implantadas por las empresas suministradoras o medidas que pueden requerir actuaciones normativas de distinto rango, tanto en el ámbito competencial de la Generalitat de Cataluña- en el que también se incluyen las que afectan a la Administración local- como en el ámbito del Estado.

En cualquier caso, hay que advertir que ésta no es una clasificación cerrada, puesto que los conceptos empleados y los ámbitos competenciales son interpretables. Por otra parte, se ha optado por mantener el número que tenía asignado cada una de las conclusiones en el apartado 8 para facilitar la lectura y la localización.

■ Principios generales

1. Es preciso superar la consideración de la persona como simple cliente de una empresa suministradora para avanzar hacia la consideración de la persona como titular de un derecho subjetivo a los suministros básicos a un precio asequible y dentro de unos parámetros de consumo básicos, esenciales o no suntuarios.

2. La ley encomienda al Síndic que vele por los derechos de las personas. Por ello en este informe se ha intentado en la medida de lo posible no utilizar los conceptos de *cliente*, *usuario* o *consumidor* –forzosamente más limitados-, a pesar de que en algunos casos se recurre esta terminología para ajustarse más a lo que determina la normativa o para facilitar su interpretación.

3. Las Administraciones públicas y las empresas suministradoras deben tener presente que el Código de Consumo de Cataluña atribuye una protección especial a determinados colectivos en sus relaciones de consumo, como es el caso de los niños y adolescentes, los ancianos, las personas enfermas, las personas con discapacidades y cualquier otro colectivo en situación de inferioridad o indefensión especiales.

4. Desde la vertiente asistencial o de prestación, es preciso trabajar para que el ordenamiento jurídico reconozca como titulares de este derecho a los suministros básicos a todas aquellas personas que cumplan los requisitos para ser definidas como consumidoras vulnerables, según los parámetros que establezca la normativa para cada uno de los servicios.

5. Todas las personas deben poder disfrutar de los suministros básicos a un precio asequible, siempre y cuando su consumo esté dentro de unos parámetros básicos, esenciales o no suntuarios. Este derecho a los suministros básicos a un precio asequible debe ser reconocido a las personas que no reúnen las condiciones de vulnerabilidad a que se ha hecho referencia anteriormente.

6. Más allá de estos límites, los sistemas tarifarios deberían fomentar el ahorro y la eficiencia energética, penalizar el despilfarro de recursos escasos y trasladar a los consumos excesivos o suntuarios el coste de los suministros básicos a los consumidores vulnerables.

■ Buenas prácticas

15. Es preciso que las empresas suministradoras entreguen una información completa, precisa, detallada y comprensible sobre los servicios prestados, sus condiciones y su precio, ya sea de forma presencial o a distancia (por vía telefónica, telemática, etc.).

16. Las empresas suministradoras deben informar claramente sobre los precios de los servicios y las posibles bonificaciones, recargos e impuestos que se cobrarán junto con el consumo (IVA, canon del agua, el Impuesto especial sobre la electricidad, mantenimiento del contador de agua, etc.). Esta información debe hacerse pública también en los anuncios y la publicidad de los precios que hagan las empresas.

17. Especialmente en los sectores eléctrico y del gas, las empresas comercializadoras deberán facilitar al consumidor el cambio de empresa comercializadora y ser proactivas a la hora de aplicar el precio más beneficioso para el consumidor, siempre de acuerdo con éste.

18. En relación con el punto anterior, es necesario que exista un compromiso firme de las empresas comercializadoras de electricidad y gas para la erradicación de las prácticas comerciales poco cuidadosas -y en ocasiones de legalidad dudosa- por parte de sus equipos comerciales, ya sea en la llamada *puerta fría* o por vía telefónica, especialmente con los colectivos especialmente protegidos por el Código de Consumo de Cataluña, como es el caso de los ancianos o cualquier otro en una situación de inferioridad o indefensión especial.

19. Las empresas suministradoras deben supervisar la actuación de las empresas subcontratadas para la gestión del cobro de deudas pendientes, de manera que se garantice una actuación ética y libre de malas prácticas.

20. Las empresas suministradoras deben poner especial cuidado en no incluir a ninguna persona en los registros o ficheros de incumplimiento de obligaciones dinerarias hasta que la deuda no sea firme y no se hayan resuelto todas las reclamaciones pendientes, ya sean extrajudiciales o judiciales, para evitar lesionar los derechos de las personas a la protección tanto de sus datos personales como de su honor y su imagen.

21. Las facturas de los suministros básicos (electricidad, agua y gas) deben ser claras, comprensibles y transparentes, con un tamaño de letra que facilite su lectura.

22. Las empresas suministradoras deben avisar inmediatamente a los consumidores cuando detecten situaciones de excesos, fugas o anomalías de consumo en electricidad, agua o gas, de forma análoga a como se viene haciendo en otros sectores como el de las telecomunicaciones.

23. Si el consumidor lo solicita, es también conveniente que las empresas suministradoras informen (por carta, correo electrónico, whatsapp, SMS, etc.) cuando se detecta que el consumo alcanza el 75 por ciento del consumo histórico medio en cada ciclo de facturación.

24. El consumidor debe tener acceso pleno e inmediato a todos sus datos de consumo como vía idónea para poder planificarlo.

25. Las empresas suministradoras deben reforzar el papel de los servicios sociales municipales básicos y de las entidades sociales, especialmente facilitando información y formación a su personal.

26. Las empresas suministradoras deben incorporar a sus planes de responsabilidad social programas específicos para atender a sus consumidores más vulnerables y que aquéllos sean públicos y conocidos, especialmente por los servicios sociales y las entidades sociales que atienden a estas personas.

29. Las empresas suministradoras deben establecer criterios para la aplicación automática de las tarifas sociales vigentes en los sectores de la electricidad, el agua y el gas a los beneficiarios de viviendas integradas en las redes de viviendas de inclusión social, tanto si la titularidad corresponde a las administraciones públicas como a entidades sociales con personalidad jurídica.

30. Es preciso mejorar las relaciones entre los organismos o servicios públicos de consumo y los servicios sociales básicos, de forma que con una formación e información común sobre los suministros básicos se conozca cuál es el espacio competencial de cada uno, con el objetivo de ofrecer un mejor servicio a las personas que lo requieran.

31. Se debe garantizar un tratamiento ágil y esmerado de las quejas y reclamaciones presentadas por los ciudadanos, evitando de manera especial las respuestas estandarizadas.

32. Las empresas suministradoras deben informar claramente a los ciudadanos sobre las vías de reclamación y los medios de resolución alternativa de conflictos, así como de los defensores existentes. Dicha información debe figurar de manera destacada en los contratos, las facturas, las páginas web y los establecimientos u oficinas de las empresas suministradoras o sus agentes.

33. Es necesario asegurar que las empresas suministradoras ofrecen un servicio telefónico gratuito al cual se pueden dirigir las personas usuarias para comunicar las eventuales incidencias, acontecimientos y circunstancias que afecten el normal funcionamiento de las

relaciones de consumo y formular reclamaciones sobre los servicios recibidos, de acuerdo con lo establecido en el Código de Consumo de Cataluña.

34. Las empresas suministradoras deben garantizar que el consumidor, para poder hacer un eventual uso de sus derechos, tenga constancia, por escrito o en cualquier soporte duradero, de la presentación de cualquier tipo de queja o reclamación relativa a incidencias, acontecimientos o circunstancias que afecten el funcionamiento normal de las relaciones de consumo, y por lo tanto, deben entregar al consumidor un acuse de recibo, un número de incidencia o cualquier otro documento acreditativo de su queja o reclamación.

35. Las empresas suministradoras deben garantizar el cumplimiento del Código de Consumo de Cataluña en cuanto a la obligación de seguir prestando el servicio en el caso de falta de pago de algún recibo o factura, cuando el consumidor haya presentado alguna reclamación sobre la factura ante la propia empresa suministradora o por medio de los mecanismos judiciales o extrajudiciales de resolución de conflictos, y que ésta esté pendiente de resolución.

38. Debido a la complejidad de la materia y a la desinformación que afecta a la mayoría de los usuarios -víctimas a menudo de mensajes contradictorios- es preciso que las empresas comercializadoras informen adecuadamente a los consumidores sobre el precio que ofrecen, los conceptos que integran la factura que deberán pagar, las posibilidades de acogerse al bono social y las diferentes modalidades tarifarias en función de si están acogidos al régimen del PVPC o en el mercado libre.

41. Especialmente en el momento de la contratación, pero también cuando se solicite una reducción, es necesario que las empresas comercializadoras de electricidad entreguen una información detallada y precisa sobre la potencia eléctrica que requiere el consumidor, de acuerdo con los principios de consumo responsable y eficiente energéticamente.

64. Las empresas suministradoras deben informar a los particulares y a las administraciones sobre el detalle de los consumos de los edificios y de las viviendas para obtener datos concretos que permitan

racionalizar las operaciones de rehabilitación para la mejora de la eficiencia energética.

■ Competencia normativa de la Generalitat y de la Administración local

7. Es preciso asegurar el cumplimiento de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, de resolución alternativa de litigios, de forma que los consumidores puedan presentar reclamaciones contra las empresas suministradoras ante entidades que ofrezcan procedimientos de resolución alternativa de litigios independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

8. La Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, de resolución alternativa de litigios permite que consumidores y empresas resuelvan sus disputas sin recurrir a la vía judicial y de forma rápida y sencilla para todo tipo de controversias contractuales, tanto si el contrato fue realizado presencialmente o no (por ejemplo, en línea o por teléfono).

9. Más allá del debate de si los servicios de interés general deben ser prestados por entidades públicas o privadas, existe un elemento común y esencial en ambos casos que es la garantía de los derechos de las personas y, por lo tanto, que éstas no vean disminuidos sus derechos en función de quién presta el servicio. Puesto que cuando los servicios eran prestados directamente por la Administración eran supervisados por el defensor, esta institución debería continuar ejerciendo dicha función, con independencia de quién sea el prestador del servicio, a fin de garantizar la defensa de los derechos de las personas.

El Parlamento de Cataluña, con el artículo 78.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges, dio un paso pionero en esta dirección al conferir al Síndic la facultad de supervisar “las empresas privadas que gestionan servicios públicos o desarrollan actividades de interés general o universal.”

10. El Parlamento de Cataluña, en aplicación de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, sobre la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, debería seguir la línea iniciada en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y dotar al Síndic de los instrumentos necesarios para que actúe como

un mecanismo de garantía de derechos y de resolución alternativa de litigios en el ámbito de los suministros básicos, que sea independiente de las empresas suministradoras.

11. El establecimiento por ley del Síndic de Greuges de Cataluña como defensor de los suministros básicos, nombrado por el Parlamento de Cataluña, permite ofrecer a todas las empresas de los sectores de la electricidad, el agua y el gas un mecanismo efectivo de cumplimiento de la Directiva de resolución alternativa de litigios y de supervisión del derecho de las personas a los suministros básicos. Tal como sucede en otros ordenamientos, la regulación por ley añade un plus de garantía a los derechos de las personas y asegura la independencia respecto de las empresas suministradoras.

12. La ley reguladora del defensor de los suministros básicos debe establecer el sistema de financiación compartido público y privado con una parte con cargo a los presupuestos de la Generalitat de Cataluña y otra con cargo a las empresas suministradoras en base a su facturación en el territorio.

13. Es preciso garantizar la gratuidad del acceso a la resolución alternativa de litigios, especialmente para los consumidores vulnerables.

14. La publicación de un informe anual sobre la actividad realizada en defensa del derecho a los suministros básicos de las personas, y su presentación y debate ante el Parlamento de Cataluña, es una garantía de independencia a la hora de resolver las quejas y los litigios que se planteen.

27. Es necesario simplificar la gestión de las tarifas sociales en los suministros básicos y la tramitación de las ayudas a los consumidores vulnerables, facilitando que todas las personas que lo necesiten puedan acogerse a estos beneficios.

28. Se debe establecer un órgano que actúe como ventanilla única común para todas las empresas que puedan ser consideradas suministradoras de servicios básicos para la información y la tramitación de todas las tarifas sociales y las ayudas a los consumidores vulnerables y que, a su vez, sirva de referencia a los servicios sociales básicos y a las

entidades sociales para el asesoramiento en materia de suministros básicos.

48. Administraciones públicas y empresas suministradoras deberían implementar una línea de ayudas dirigida a los consumidores vulnerables para la adquisición o renovación de electrodomésticos y elementos de iluminación más eficientes energéticamente.

51. Es necesario elaborar un modelo de factura para el suministro de agua.

52. Las administraciones locales competentes deben retirar de la factura del agua todos aquellos conceptos que no están relacionados con el ciclo del agua, como es el caso de las tasas de vado o de recogida de basura.

53. Las administraciones locales competentes deben aprobar tarifas sociales del agua, vinculadas a un consumo básico.

54. Las empresas suministradoras deben informar trimestralmente a los ayuntamientos respectivos del número de cortes de servicio por impago y demás incidencias relevantes, especialmente de aquéllas que afecten a los colectivos especialmente protegidos.

55. Las administraciones locales deben aplicar al máximo sus potestades de supervisión, inspección y control de las empresas concesionarias del servicio de agua.

56. Es preciso que tanto las administraciones locales como las empresas suministradoras informen de forma proactiva, periódica y detallada de la calidad del agua suministrada, especialmente de los parámetros que la normativa obliga a verificar en los diferentes controles a realizar, habilitando un espacio específico en las respectivas páginas webs que contenga dicha información.

65. Se deben establecer mecanismos de fomento y financiación que incluyan a todos los agentes implicados en la eficiencia energética -públicos y privados- y velar por que las personas con menos recursos no queden excluidas de las ayudas públicas.

66. Antes de iniciar la construcción de viviendas sociales, es necesario que se analicen detalladamente cuáles son los

sistemas que permiten un uso más eficiente de la energía, con el objeto de no generar unas facturas inasumibles para las personas beneficiarias de las viviendas.

■ Competencia normativa del Estado

36. La nueva regulación de la facturación eléctrica no favorece el ahorro energético, ya que, hasta la puesta en marcha de los contadores de telegestión, se aplicarán unos patrones de consumo preestablecidos. Hay dudas razonables de que la nueva regulación se ajuste a los principios de no despilfarro de recursos escasos, de fomento de las energías renovables y de reducción de las emisiones de CO₂.

37. En concordancia con el punto anterior, es preciso intensificar el proceso de sustitución de contadores para avanzar la fecha de implantación de los contadores digitales o de telegestión (*smart meters*), garantizando así que todos los consumidores disponen de información real e instantánea sobre su consumo y siempre con la finalidad de que puedan reducirlo o hacerlo más eficiente.

39. Es preciso evaluar si el modelo de factura del suministro de electricidad aprobado por la Resolución ministerial de 23 de mayo de 2014 sirve para incrementar la transparencia, mejorar la información y la comprensión del precio de la electricidad y facilitar la elección de empresa comercializadora.

40. Se debe favorecer la diversificación tarifaria ampliando el abanico de modalidades de discriminación horaria para ajustarse mejor a las necesidades de los consumidores.

42. La generación eficiente y descentralizada de electricidad para el autoconsumo por medio de fuentes renovables contribuye a la consecución de los objetivos de la UE sobre reducción de las emisiones de CO₂. Por este motivo, hay que ser críticos con la desincentivación que la nueva regulación del sector de la electricidad hace del autoconsumo con energías renovables por la vía del llamado *impuesto al sol* (peaje de respaldo).

43. Es preciso realizar una auditoría externa, completa y rigurosa sobre el sector eléctrico que aborde especialmente el llamado “déficit tarifario.”

44. Las cantidades que el reglamento estatal (artículo 105.6 del Real Decreto 1955/2000) determina que las empresas distribuidoras de electricidad deben abonar a los consumidores en concepto de incumplimiento de la calidad individual en lo referente a la atención al consumidor (30 euros o el 10 por ciento de la primera facturación completa) deben ser revisadas ya que no se ha llevado a cabo ninguna actualización.

45. El reglamento estatal de la electricidad debe ser modificado para que, en los casos de corte del suministro por impago debido a la situación de vulnerabilidad de la persona, no haya que abonar el doble de los gastos de reconexión para disponer de nuevo del servicio.

46. Es necesario modificar la legislación del sector eléctrico para redefinir el bono social eléctrico y conseguir su aplicación a los consumidores vulnerables, eliminando, entre otras, la posibilidad de beneficiarse del bono social por la sola condición de ser familia numerosa.

47. Se deben establecer mecanismos de reducción de la potencia eléctrica antes de proceder al corte del suministro en los casos de consumidores vulnerables con dificultades para efectuar el pago de las facturas.

49. Debe modificarse la legislación reguladora del IVA para aplicar un IVA reducido a los consumidores vulnerables en el recibo de la electricidad, asimilándolo al 10 por ciento del agua o al tipo impositivo reducido aplicado en otros países.

50. Las empresas distribuidoras deben informar trimestralmente a los ayuntamientos afectados del número de cortes de suministro de electricidad efectuados por impago y demás incidencias relevantes, en especial aquéllas que afecten a los colectivos especialmente protegidos.

57. Es preciso modificar la legislación del sector de hidrocarburos, estableciendo un precio social para el gas butano, en función de las circunstancias personales, a fin de superar la situación actual en que el precio de la bombona es el mismo independientemente de su uso como fuente de energía básica para las personas o como

elemento propio de establecimientos comerciales o recreativos como es el caso de las terrazas en la vía pública.

58. Se debe modificar la legislación del sector de hidrocarburos con el objeto de crear un bono social del gas.

59. El reglamento estatal del gas debe modificarse permitiendo que, en los casos de corte del suministro por impago debido a la situación de vulnerabilidad de la persona, no se deba abonar el doble de los gastos de reconexión para volver a disponer del servicio.

60. Es preciso modificar la legislación reguladora del IVA con el objeto de aplicar un IVA reducido a los consumidores vulnerables de gas y gas butano, asimilándolo al 10 por ciento del agua o al tipo impositivo reducido aplicado en otros países.

61. Es necesario elaborar un modelo de factura para el suministro de gas.

62. Las empresas distribuidoras deben informar trimestralmente a los ayuntamientos afectados del número de cortes de suministro de gas efectuados por impago y demás incidencias relevantes, en especial aquéllas que afecten a los colectivos especialmente protegidos.

63. Hay que tener en cuenta que la rehabilitación con el objeto de mejorar la eficiencia energética de los edificios y de las viviendas existentes tiene unas características específicas distintas de la nueva construcción y además intervienen otros agentes. Por todo ello es recomendable que, desde un punto de vista normativo, se regulen estas operaciones de rehabilitación de forma específica y separada de la nueva construcción.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya
Passeig Lluís Companys, 7
08003 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

