



# EL DERECHO AL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD: OBSTÁCULOS Y SOLUCIONES EN EL PRECIO, EL ACCESO AL SERVICIO Y LA GARANTÍA DE SU CALIDAD

MARZO 2019

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



EL DERECHO AL  
SUMINISTRO DE  
ELECTRICIDAD:  
OBSTÁCULOS Y  
SOLUCIONES EN EL  
PRECIO, EL ACCESO AL  
SERVICIO Y LA  
GARANTÍA DE SU  
CALIDAD

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Marzo 2019

El derecho al suministro de electricidad: obstáculos y soluciones en el precio, el acceso al servicio y la garantía de su calidad. Marzo 2019

Maquetación: Síndic de Greuges

Foto de coberta: Pixabay

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>PRIMERA PARTE. EL COSTE ELÉCTRICO PARA LA PERSONA CONSUMIDORA RESIDENCIAL. SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS</b> .....	<b>7</b>
1. ¿Qué se paga en la factura eléctrica? .....	7
▪ El precio de la electricidad	
▪ Peajes: costes directamente suministrados con el suministro	
▪ Cargos no relacionados con el suministro	
▪ Impuestos	
2. Tendencias de futuro en el precio de energía en el Estado .....	16
▪ Mercado de la energía	
- Energías renovables	
- Integración a nivel europeo (más interconexiones)	
▪ Peajes horarios y zonales	
▪ Costes de política energética	
- Soportados por todas las formas finales de energía	
- Soportados por los Presupuestos Generales del Estado (PGE)	
3. Dos ejemplos prácticos .....	20
▪ Contadores digitales	
▪ Agregación de recursos distribuidos	
4. Recomendaciones para una transición energética justa y con oportunidades para todos .....	23
5. Anexo .....	29
<b>SEGUNDA PARTE. EL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD COMO DERECHO</b> .....	<b>33</b>
1. El bono social eléctrico, necesidad de una reforma .....	33
2. El necesario desarrollo reglamentario de la Ley 24/2015. ....	35
3. Calidad del servicio eléctrico en vecindarios con prevalencia de situaciones eléctricas irregulares .....	38
4. Viviendas ocupadas sin título habilitante y suministro de electricidad .....	42
<b>CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	<b>45</b>



## 1. INTRODUCCIÓN

*Precio, factura, luz, interrupción, calefacción, información, peajes, empresa comercializadora, impuestos, bono social, transición energética*, entre otros, son términos que protagonizan muchas de las quejas recibidas por el Síndic de Greuges en los últimos años. Pero junto a estas también destacan conceptos como desinformación, corte, fraude, desatención, incivismo, averías, vulnerabilidad o servicios sociales, conceptos que aparecen asociados a las quejas relativas al suministro de electricidad.

El Síndic, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y su ley reguladora, tiene la función de proteger y defender los derechos y las libertades que reconocen la Constitución y el Estatuto. A tal fin, el Síndic supervisa la actividad de la Administración de la Generalitat, la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de ella, la de las empresas privadas que gestionan servicios públicos o realizan actividades de interés general o universal o actividades equivalentes de forma concertada o indirecta y la de las otras personas con un vínculo contractual con la Administración de la Generalitat y con las entidades públicas que dependen de ella. El Síndic también supervisa la actividad de la Administración local de Cataluña y la de los organismos públicos o privados vinculados o que dependen de la misma.

No cabe la menor duda en afirmar que el suministro de electricidad es un servicio esencial, básico y de interés general, imprescindible para la vida cotidiana de las personas. Solo hay que pensar en cuáles son las consecuencias para el día a día cuando se produce una interrupción del mismo, puesto que afecta de pleno a bienes y derechos protegidos constitucionalmente (derecho a la vivienda, a la salud, a la intimidad e inviolabilidad del domicilio).

Estas reflexiones y un conjunto de recomendaciones fueron recogidas por esta institución en los informes *La pobreza energética en Cataluña* (octubre de 2013) y *El derecho a los suministros básicos (electricidad, agua, gas)* (diciembre de 2014), informes que son un antecedente y al mismo tiempo un complemento de este estudio.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña determina que “las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y de servicios, tienen derecho a la protección de su salud y seguridad. También tienen derecho 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” (artículo 28).

Junto a esto, el Estatuto también dispone que “los poderes públicos deben garantizar la protección de la salud, la seguridad y la defensa de los derechos y los intereses legítimos de los consumidores y usuarios, y deben garantizar la existencia de instrumentos de mediación y arbitraje en materia de consumo y tienen que promover el conocimiento y la utilización” (artículo 49).

De hecho, el Estatuto atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia para el desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía y el fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética (artículo 133).

Sin embargo, hay que señalar que la actuación de la institución en estos asuntos no es nueva. El Síndic ha intervenido desde hace años en relación a los suministros, tanto por la vía del estudio de las quejas que formulan las personas de forma individual como en el marco de actuaciones de oficio que tratan problemáticas de alcance más general. Por ejemplo, los apartados dedicados al consumo de los informes que anualmente se presentan en el Parlamento de Cataluña son una buena muestra de ello.

En consecuencia, este informe ejemplifica la voluntad del Síndic de trabajar para la mejora de la calidad de los servicios públicos (de los servicios de interés general o básicos) y para la defensa de los derechos de las personas, especialmente de las que integran colectivos especialmente protegidos por su vulnerabilidad.

Por último, este informe también debe servir para superar la concepción de la persona

como simple usuaria de una empresa distribuidora o comercializadora de electricidad para avanzar hacia la consideración de la persona como titular del

derecho al suministro de electricidad a un precio asequible y con una garantía de calidad. La Ley encomienda al Síndic que vele por los derechos de personas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para la elaboración de este informe, el Síndic ha contado con la aportación del experto Pep Salas en la primera parte, referida al coste del suministro eléctrico para la persona consumidora doméstica.



## PRIMERA PARTE. EL COSTE ELÉCTRICO PARA LA PERSONA CONSUMIDORA RESIDENCIAL. SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIAS

### 1. ¿Qué se paga en la factura eléctrica?

Las personas consumidoras en el Estado español asumen la práctica totalidad de los 45.000 millones de euros que todos los años genera el sector eléctrico y que, a grandes rasgos, están divididos en:

- 19.000 M € correspondientes a la energía generada y vendida tanto en el mercado eléctrico como a través de contratos bilaterales. Esta cifra sale de aplicar directamente a los 303.552 GWh que se consumieron en 2017 el precio medio final (60,54 € MWh). El consumo total y el precio se han extraído de la web del operador del mercado OMIE.

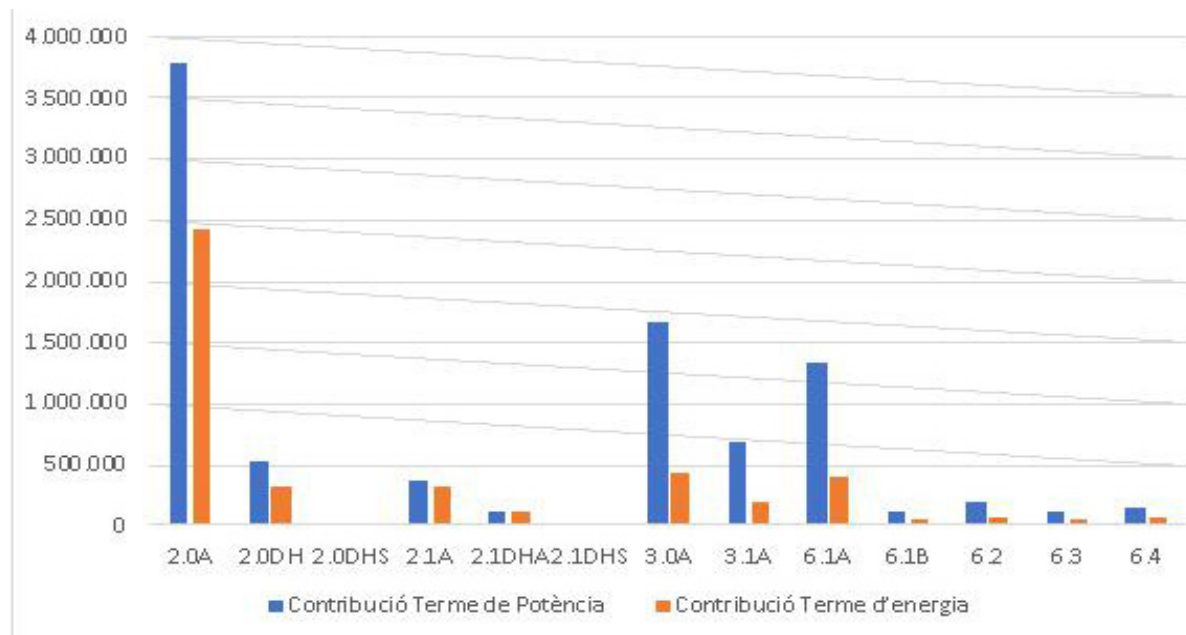
- 7.000 M € de redes (directamente relacionados con el suministro). Se reparten en 1.700 M € para el transporte y 5.300 M € para la distribución. Datos de 2017 extraídos de la liquidación 14/17 de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC).

- 10.000 M € de cargos (no relacionado con el suministro). 2.800 M € corresponden al pago de los déficits de años anteriores y 7.100 M € la retribución regulada a las renovables. Datos de 2017 extraídos de la liquidación 14/2017 de la CNMC.

- 9.000 M € de impuestos, entre impuesto a la generación eléctrica, impuesto a la electricidad e IVA. El impuesto a la generación representó 1.510 M € en 2017; el IVA, 6.300 M €, y el impuesto a la electricidad, 1.300 M €.<sup>2</sup>

Y entre todas las personas consumidoras, las domésticas son las quien cargan con la mayor parte de estos costes:

Figura 1. Contribución por tarifas a los costes del sistema (millares €)



Este desequilibrio podría estar justificado, en parte, por la mayor necesidad de redes de distribución de la clientela doméstica respecto de la industrial en algunos casos.

Pero no lo está para el resto de costes regulados del sistema desglosado anteriormente y que no están relacionados con el suministro.

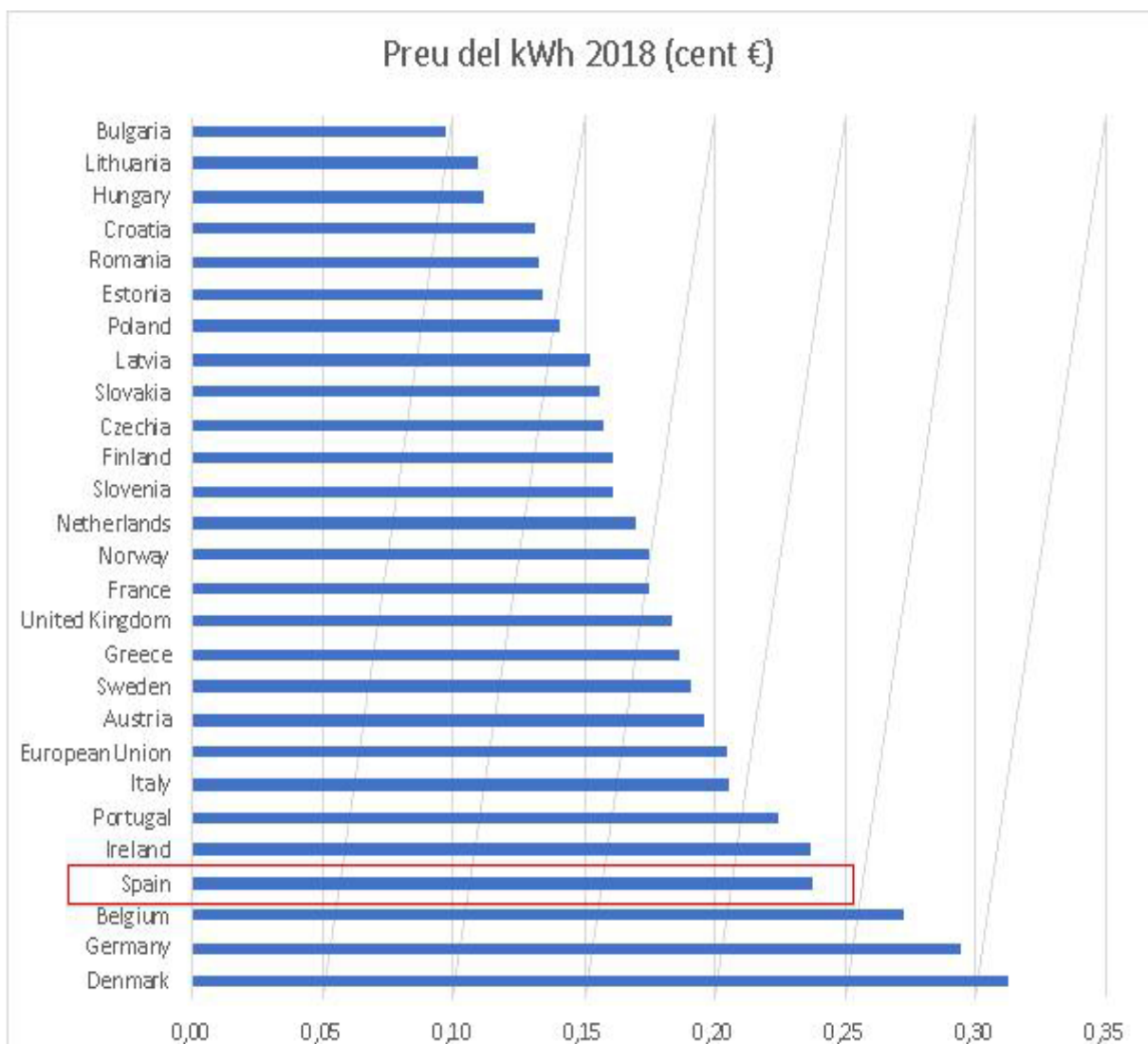
<sup>2</sup> <https://www.libremercado.com/2018-09-21/el-recibo-de-la-luz-oculta-un-impuestazo-de-11000-millones-de-euros-al-ano-el-25-de-la-factura-1276625212/>.

Esta discriminación hacia la persona consumidora doméstica genera un coste energético que reduce la renta disponible de los hogares catalanes, y hace que cada vez tenga que dedicarse más porcentaje de los ingresos familiares a asumir el coste energético.<sup>3</sup> Este hecho está en la raíz de la situación de pobreza energética cuando se suma a personas vulnerables.<sup>4</sup>

La situación se considera especialmente injusta cuando se compara qué pagan las

personas de los otros países europeos con quien, cabe recordar, se comparte un mismo mercado energético. Esto indica que el precio que paga una persona consumidora doméstica no depende solo del precio del mercado, que representa aproximadamente una cuarta parte del precio final (0,06 € kW/h) sobre los casi 0,24 € kW/h que paga en España una persona consumidora doméstica media y que incluye todos los gastos.

**Figura 2. Precio final minorista para las personas consumidoras domésticas en los países de la UE (en €)**



Fuente: Eurostats

<sup>3</sup> Asociación de Ciencias Ambientales (2018). POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatal.

<sup>4</sup> Fuel Poverty Group (2014). Efectes de la pobreza energética en llars en situació de vulnerabilitat social.

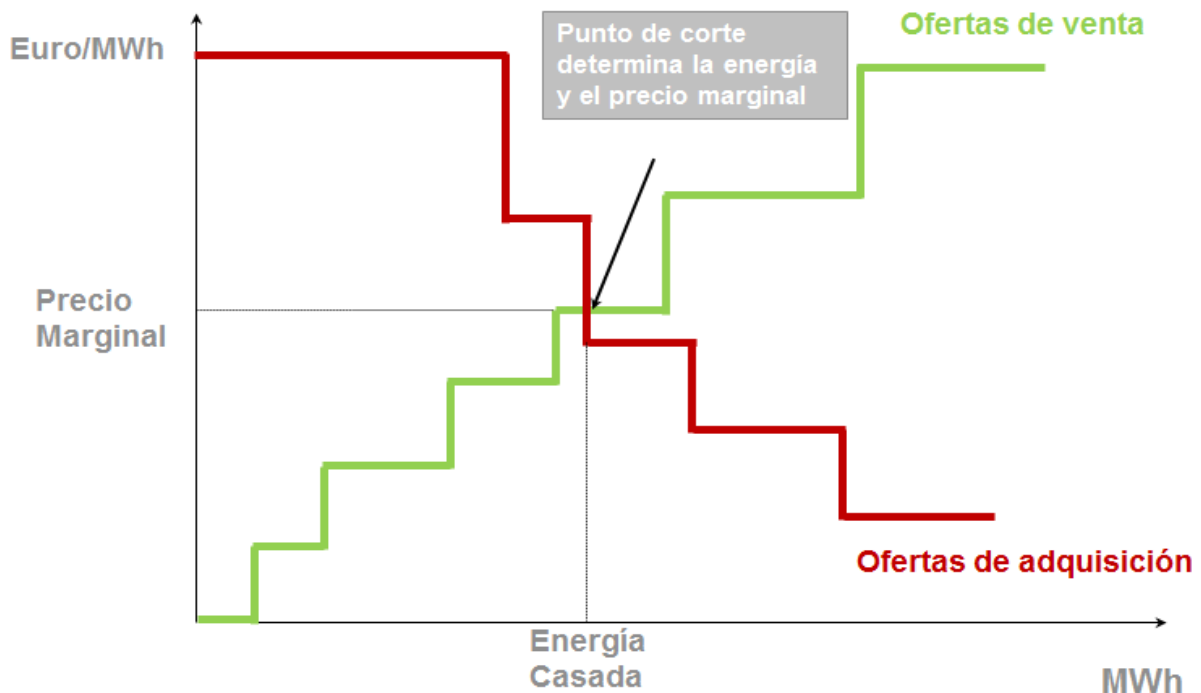
La gráfica anterior muestra el precio del kWh, que incluye todos los costes e impuestos para una persona consumidora doméstica con un consumo entre 2.500 y 5.000 kWh anuales, que sería el equivalente a una familia estándar. Este documento desgana el coste energético para intentar entender las causas que explican su comportamiento y poder efectuar un análisis más detallado de la previsible evolución en un contexto de transición energética.

### El precio de la electricidad

Una parte del precio de la electricidad se determina libremente en el mercado. Existe un mercado periódico al que cada día acuden los productores de energía y las empresas comercializadoras para comprar y vender la

energía eléctrica para cada hora del día siguiente. En España, este mercado funciona de forma totalmente coordinada con Portugal y se denomina MIBEL.<sup>5</sup> Al mismo tiempo, actualmente se calcula un precio a escala europea por la energía eléctrica para cada hora, que es fruto de aplicar el mismo algoritmo de cálculo de precio a todas las ofertas de compra y venta recibidas por toda Europa. Sin embargo, el precio a nivel europeo no es uniforme, debido a la capacidad máxima de interconexión entre estados miembros (restricciones técnicas), que provoca que se creen diferencias entre España y Francia o entre España y Bélgica porque el resultado del mercado no es factible técnicamente (las redes no pueden transportar la energía desde los puntos de generación hasta los de consumo según lo que ha asignado el mercado).

Figura 3. Gráfica casación mercado mayorista de electricidad



En el caso del MIBEL hay una empresa que se ocupa de la gestión del mercado que se dice OMIE.<sup>6</sup> El funcionamiento del mercado es marginalista y funciona en formato subasta. Esto significa que todos los productores (generadores) y todos los compradores

(comercializadoras) presentan sus ofertas a través del representante del mercado para cada hora del día siguiente de forma simultánea. Estas ofertas las recibe OMIE, que ordena las ofertas de los generadores de menor a mayor precio, y las de las

<sup>5</sup> Mercado Ibérico de la Electricidad

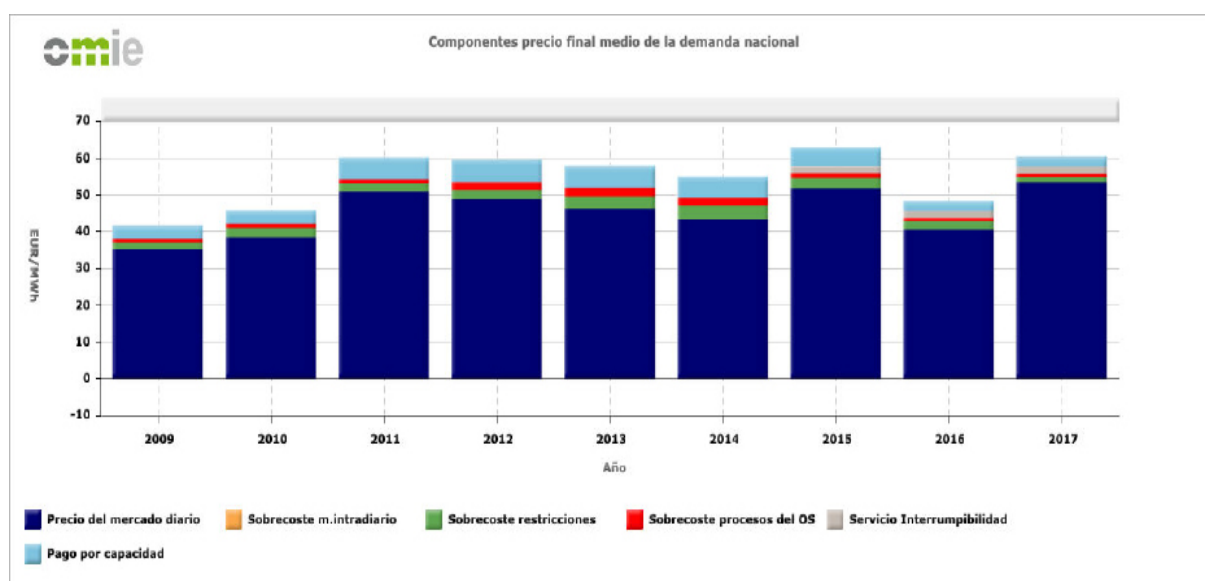
<sup>6</sup> Operador del Mercado Iberico de Electricidad

comercializadoras a la inversa. Con estas ofertas ordenadas, se generan dos curvas que se acaban encontrando en un punto de equilibrio que fija un precio y una cantidad. A partir de este punto de precio, el resto de ofertas no encuentran pareja en el mercado y quedan sin satisfacer porque el precio que piden unos no encaja con lo que quieren pagar los demás. El funcionamiento marginalista significa que este precio de equilibrio será lo que recibirán todos los productores y todos los comercializadores casados (por la venta y la adquisición de la energía, respectivamente). Las ofertas presentadas por generadores por un precio de venta superior a lo que ha resultado del cruce de las dos curvas no producirán y las ofertas de adquisición por debajo del precio de equilibrio también quedarán sin satisfacerse.

A este precio resultante del mercado, se añaden otros complementos derivados de la operación técnica del sistema y de los ajustes del mismo

día de entrega de la energía (la casación del mercado periódico se efectúa el día antes). En el gráfico siguiente puede verse cómo el gasto principal es el precio de mercado. El segundo concepto en importancia son los denominados *pagos por capacidad*. Estos pagos sirven para asegurar el suministro en momentos de tensión del sistema (potencial desequilibrio oferta-demanda). Le sigue el servicio de interrumplibilidad, que está asociado a la capacidad de los grandes consumidores de dejar de consumir cuando existen dificultades para satisfacer la demanda. Las **restricciones técnicas** son los costes derivados de la congestión a las redes que no permiten a las plantas de generación que han sido casadas –y, por tanto más económicas– dar el servicio y tienen que seleccionarse otras más caras. Por último, para la operación del sistema en tiempo real el operador técnico (Red Eléctrica de España, REE) dispone de unos servicios de balance (regulación secundaria y terciaria) con costes imputados en la factura.

Figura 4. Precio electricidad y sus componentes



Fuente: OMIE

Como puede comprobarse en la figura 4, el precio de la electricidad en España en el mercado diario MIBEL se sitúa en promedio los últimos cinco años en torno a los 57 € por MWh (son 0,057 € el kWh). En el año 2018 ha tenido dos partes bien diferenciadas. El primer semestre ha mostrado una línea continuista de los últimos años y se ha

situado de promedio en 58,05 €/MWh. Pero la segunda mitad el precio de mercado ha subido por encima de los 71 €/MWh. Para comprobar si estos precios son o no elevados, pueden compararse con los precios que experimentan el resto de mercados europeos en cada una de las zonas donde se negocia la energía de forma independiente.

Figura 5. Mapa de Europa con el precio medio del mercado periódico de la electricidad enero-abril de 2018



Fuente: EC Quarterly Report on European Electricity Markets

En el mapa puede contrastarse cómo el precio de la energía en el mercado diario en España es uno de los más elevados de Europa, y cómo es en el sur y en las islas británicas donde se observan estos precios más elevados. En cambio, el centro y el norte de Europa experimentan precios más reducidos.

Hay muchos componentes que influyen sobre el precio de la energía en el mercado diario.

Para mencionar unos pocos: la demanda; el precio del gas o del carbón, cuando esta es la tecnología de generación que determina el punto de equilibrio; la disponibilidad de agua en los embalses; la disponibilidad de recursos renovables (sol y viento); el precio de las emisiones de CO<sub>2</sub>, que internaliza la generación térmica y se traslada a la persona consumidora<sup>7</sup>, y muchos otros, lo que hace poco previsible su evolución a largo plazo.

<sup>7</sup> <http://www.smartgrid.cat/2018/09/16/per-que-tenim-preus-altis-i-sostinguts-de-lelectricitat-analisi-sg-cat/#comment-321>



Con el proceso de transición energética, se añade otro: la creciente participación de renovables con costes variables próximos a 0 hace prever un precio de mercado bajo con el actual sistema de fijación de precios. Esto será un problema en el futuro porque el mercado no provee la señal de precios a largo plazo necesaria para que se instale suficiente generación limpia y renovable. Otro problema derivado será una retribución insuficiente a la generación convencional, que podría provocar el colapso del sistema. Deben buscarse alternativas al funcionamiento actual del mercado para posibilitar la transición energética.

Por otra parte, está el precio de los mercados de ajuste y de balance del sistema eléctrico y que gestiona, en este caso, el operador del sistema REE. En primer lugar, los mercados de ajuste son los que utilizan productoras y comercializadoras (es decir, oferta y demanda) para ajustar sus posiciones el mismo día que se entrega la electricidad. Es importante saber que el mercado de la energía tiene lugar el día anterior al de la entrega física, y puede haber cambios en la capacidad de producción y en la demanda respecto de lo que se había previsto. En este caso, se acude al mercado intraperiódico (compartido con la mayor parte de Europa), donde se ajustan estas posiciones comprando y vendiendo energía de nuevo. El resultado puede incrementar o reducir el coste del mercado periódico del día anterior según si debe ajustarse la oferta o la demanda.

Como se ha comentado brevemente en la introducción, para una correcta operación del sistema eléctrico debe haber un balance constante entre oferta y demanda. Por este motivo, el operador técnico del sistema puede hacer uso de una serie de mercados para cubrir los desajustes entre oferta y demanda que se van produciendo a medida que se acercan al tiempo real. Estos mercados de balance funcionan solo en caso de necesidad y son los que se ubican más cerca del momento en que se produce efectivamente el consumo de energía. Se suelen utilizar para cubrir imprevistos de última hora. Tienen una repercusión de aproximadamente un 10% sobre el precio del mercado periódico, dado que, si bien los volúmenes que se negocian suelen ser muy pequeños, su precio es elevado.

Por último, está el margen comercial de la actividad de comercialización eléctrica. Para la gestión de la compra de energía en el mercado

mayorista y la posterior venta a cada uno de nosotros las comercializadoras ganan un margen. Este margen depende de la modalidad en la que se vende la energía (mercado libre o PVPC) y de su estrategia comercial. El margen comercial puede cargarse en los dos términos de la factura (energía y potencia) o solo en uno de ellos.

Las comercializadoras venden la energía en el mercado libre a los hogares normalmente a un precio fijo tanto por el kW de potencia contratada como por el kWh consumido. Con la tarifa PVPC (y contador digital correctamente integrado), el precio de la energía se calcula de acuerdo con el precio horario que se ha casado en el mercado. A estos precios, se añaden los peajes correspondientes al uso de redes y el resto de costes regulados. Los peajes se reparten entre el término fijo (o de potencia) y el variable (o de energía).

- Peajes en el término potencia: el peaje de potencia son 38 €/kW y año. Las comercializadoras pueden cargar entre 42 y 50 euros por kW de potencia contratada a las personas consumidoras.
- Peajes en el término de energía: el peaje de la parte de energía es 0,044 €/kWh. Este coste, sumado al coste de la energía (en torno a 0,055 €/kWh), hace que el término de energía ronde los 0,100 €/kWh. Sobre este valor, las comercializadoras pueden cargar su margen hasta llegar a un precio para la persona consumidora doméstica de entre 0,130 €/kWh y 160 €/kWh por el total del servicio.

### Peajes: costes directamente relacionados con el suministro eléctrico

Hay dos grandes partidas de costes del sistema eléctrico directamente relacionadas con el suministro eléctrico: el coste del transporte a alta tensión de la energía (recorre largas distancias) y el coste de la distribución a baja tensión (hasta llegar al punto de suministro). Aproximadamente, los costes del transporte son 2.000 M € y los de distribución, 5.700 M €. Esta cifra sirve para retribuir los operadores de transporte y distribución, puesto que ambas actividades son considerados monopolios naturales y, por tanto, no hay competencia. Los criterios

de retribución están definidos por el órgano regulador (CNMC).

Para hacer frente a estos costes, dentro de la factura eléctrica se cargan a las personas consumidoras unos peajes, que, como ya se ha visto, se reparten entre el término fijo de potencia contratada y el término de energía. No obstante, el porcentaje que supone el término fijo y el variable es diferente según la tarifa de acceso, es decir, según la potencia que se tenga contratada y la tensión a la que está conectada la persona consumidora.

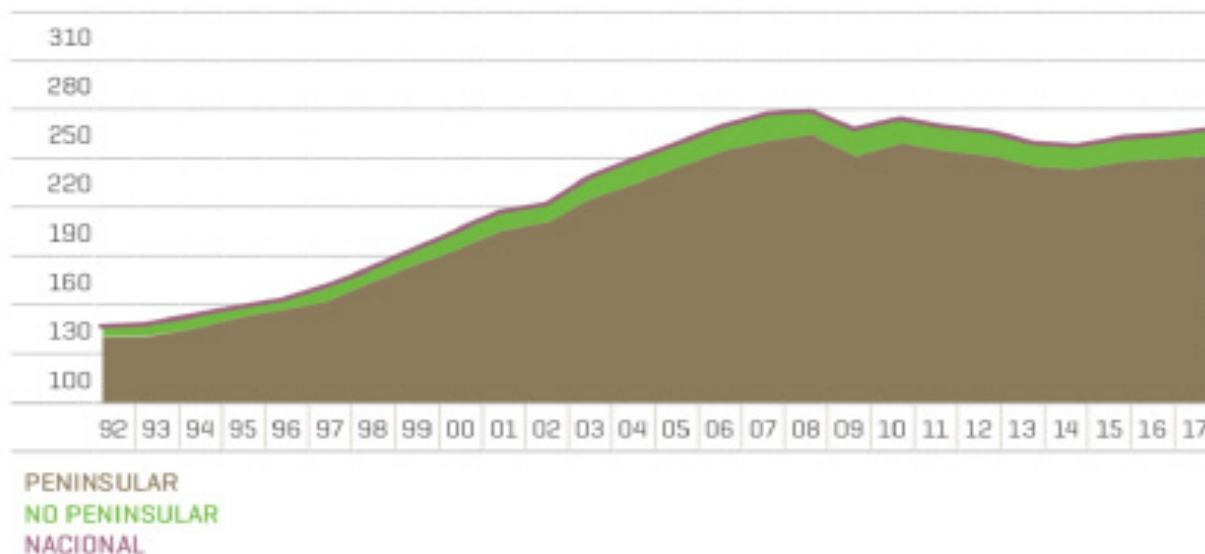
Este reparto se modificó en 2013 y ganó peso relativo el término de potencia. De esta forma, el sistema eléctrico se garantiza un ingreso seguro independientemente del nivel de consumo. Esto hizo que la reducción de la demanda debido a la crisis económica no afectara a los ingresos de las compañías del sector y que se encareciera el precio relativo del kWh, sobre todo para el pequeño consumidor. Además, desincentiva económicamente la eficiencia energética, puesto que empeora las ratios de retorno de la inversión en ahorro (una reducción del 10% en el consumo se traduce solo en una reducción del 4% del coste).

**Figura 6. Tabla de contribución en peajes según tarifa de acceso por potencia y energía**

Tarifa (miles €)	Contribución término de potencia	Contribución término de energía	% Potencia	% Energía
2.0A	3.773.301	2.422.547	60,9%	39,1%
2.0DH	525.566	306.118	63,2%	36,8%
2.0DHS	1.116	834	57,2%	42,8%
2.1A	325.213	310.390	53,2%	46,8%
2.1DHA	101.818	110.390	48,0%	52,0%
2.1DHS	409	380	51,8%	48,2%
3.0A	1.654.803	430.347	79,4%	20,6%
3.1A	663.657	177.987	78,9%	21,1%
6.1A	1.323.139	399.944	76,8%	23,2%
6.1B	102.214	30.822	76,8%	23,2%
6.2	197.296	68.879	74,1%	25,9%
6.3	99.686	38.472	72,2%	27,8%
6.4	152.398	57.553	72,6%	27,4%

Fuente: CNMC Liquidación 14/2017

Figura 7. Evolución de la demanda eléctrica en España (TWh)



Fuente: Red Eléctrica de España

A continuación, hay una serie de otros costes, porcentualmente muy reducidos, que también podrían considerarse necesarios para el funcionamiento del sistema eléctrico: son el operador del sistema, el operador del mercado y el regulador. La retribución al regulador se realiza a través de los peajes y, por tanto, se reconoce como un coste regulado del sistema y es de aproximadamente 20 millones de euros anuales. De esta forma, se garantiza la independencia del regulador respecto del presupuesto público. Por otra parte, los operadores de sistema y de mercado tienen una retribución regulada, pero que se satisface al 50% entre los peajes y los productores. Aproximadamente, 70 millones de euros anuales. También hay un pago por el ciclo de combustible nuclear que suma 140 millones de euros.

Por último, hay un concepto importante, que pocas veces se considera, que son las pérdidas de energía. La electricidad que se produce es superior a la que se consume porque hay una parte que se pierde en el transporte (las pérdidas se estiman en una media del 17,5%). A las pérdidas técnicas, deben sumarse las pérdidas debidas al fraude. En total, las pérdidas para el año 2017 se cuantifican en 26.000 GWh/año, lo que representa el consumo equivalente de 6,5 millones de familias. Los costes asociados a estas pérdidas, de nuevo, las asume la persona consumidora, a pesar de no haberlas inducido, y especialmente las

personas consumidoras conectadas a baja tensión, es decir, las familias.

Hay que preguntarse por qué los costes de redes y otros costes detallados anteriormente deben recaer principalmente en las personas consumidoras. Si bien desde un punto de vista histórico se entiende que fuera así, puesto que toda la generación era centralizada, actualmente, gracias a la generación distribuida, la situación ha cambiado. La decisión de ubicar un central de generación (sea renovable o convencional) hoy no considera el coste de transporte de energía porque está socializado entre todas las personas. De esta forma, se da una señal errónea que distorsiona la decisión de ubicación de una nueva planta de generación, lo que perjudica gravemente la localización de la nueva generación renovable cerca de los lugares de consumo, que reduciría las pérdidas. Sería necesario, pues, ver cómo la generación centralizada, como usuaria intensiva de redes de transporte, también tendría que asumir estos costes como forma de aligerar el coste que soportan las personas consumidoras.

### Cargos no relacionados con el suministro

Además de los peajes, dentro de la partida regulada que asumen las personas consumidoras, hay una serie de conceptos



que son fruto de decisiones políticas del pasado y que no tienen que ver con el suministro actual ni con su calidad. Como en el caso de los peajes, estos cargos se pagan a través del término de potencia contratada y del término de energía. Se describen a continuación:

- RECORE (regulación de las instalaciones de renovables, cogeneración y residuos). La financiación de los esquemas de incentivos a las renovables y cogeneración es un cargo más del sistema que se financia mediante los peajes. Esta es la partida más importante de todas, con más de 7.000 millones de euros de importe en 2017. El hecho de financiar las ayudas a las renovables a través de los costes del sistema eléctrico supone una importante discriminación de la persona consumidora eléctrica respecto de la persona consumidora de otras formas finales de energía y un importante recargo en el precio. Resulta paradójico que las fuentes energéticas contaminantes que emiten CO<sub>2</sub>, como son los combustibles fósiles, no participen de esta financiación, y más aún cuando el beneficio de la reducción de emisiones es para todo el mundo y corresponde a objetivos de país, no solo del sector eléctrico. Este hecho sugiere la posibilidad de asumir este coste mediante los presupuestos generales o de un impuesto sobre el CO<sub>2</sub> que afecte de forma proporcional al grado de contaminación de cada uno de los usos finales de energía. Una estrategia de este estilo supondría una importante reducción en el coste de la factura eléctrica y daría una señal de electrificación necesaria para alcanzar los objetivos ambientales fijados para 2030.

- Déficit de tarifa: El crecimiento de los costes fijos del sistema (redes y costes no relacionados con el suministro) creció a partir de 2001 y significativamente después de 2008. No obstante, los ingresos del sistema no crecieron al mismo ritmo, lo que provocó un déficit entre los ingresos que se obtenían por peajes y los costes que sería necesario cubrir. Este déficit anual, que de forma agregada alcanzó más de 30.000 millones de euros, amenazó de colapsar el sistema eléctrico. Obligó a una reforma del sistema eléctrico en que se estableció el principio de estabilidad presupuestaria y se previó un mecanismo de financiación a largo plazo hasta 2028 que supone 2.800 millones de euros al año.

- Compensación de sistemas extrapeninsulares para garantizar un mismo coste a la persona consumidora, independientemente de si vive en la península o en un sistema insular. Es un importe (300 M €) que se recauda entre los peajes y los presupuestos generales. Al tratarse de una transferencia regional, podría ir íntegramente a cargo de presupuesto.

De nuevo, la persona consumidora a baja tensión (doméstica y pequeña PYME) asume la parte mayoritaria de estos costes, sin que exista ninguna justificación técnica ni económica.

## Impuestos

El último bloque de coste dentro de la factura de electricidad son los impuestos.

Concretamente:

- Impuesto especial eléctrico: El impuesto eléctrico (IEE) es un impuesto especial, al tipo 5,11269632%, que se aplica sobre la facturación de electricidad suministrada; es decir, sobre el término de potencia (contratada) y sobre el término de energía (consumida). Un impuesto que aparece a finales de 1997 con la justificación de financiar las ayudas a la minería del carbón (autóctono, nacional). Hoy en día, en que se plantea el cierre de estas plantas y que desde 2015 ya no se financia la utilización de carbón nacional para generación eléctrica, este impuesto queda en cuestión. Recaudación 1.300 M €.

- IVA: El tipo de IVA aplicado en España sobre el recibo de la luz es del 21% unos de los más elevados de Europa, junto con el de Portugal, que es el 23%. Es difícil justificar, más allá de una cuestión recaudatoria, mantener tipos tan elevados por un bien que debería considerarse de primera necesidad. Es paradójico que se aplique al cine un IVA del 10% y a un aspecto clave para el confort en el hogar y para la calidad de vida y la salud se le aplique un 21%, incluso en hogares vulnerables. En otros países, el tipo es muy inferior. En Reino Unido es del 5%; en Italia, del 10%; en Francia, del 16,7% (un 5,5% sobre el término fijo y un 20% sobre el variable, lo que incentiva el ahorro); en Irlanda, de un 13,5%; en Grecia, de un 13%; en Alemania, de un 19%, y en Austria, de un 20%. Recaudación 6.300 M €.

■ Impuesto sobre generación de la Ley 15/2012: Este impuesto que graba con un 7% toda la generación de electricidad y que pagan los productores se acaba trasladando a las personas consumidoras directamente a través del precio en oferta en el mercado. La finalidad de este impuesto está relacionada con los déficits de tarifa que se han explicado anteriormente. Se querían incrementar los ingresos para evitar la generación de más déficit. Recientemente, se ha suspendido su aplicación durante seis meses (RDL 15/2018) para luchar contra el fuerte aumento de precios experimentados este segundo semestre de 2018. Recaudación 1.500 M €.

Sobre el tema de los impuestos, hay que añadir la amplificación del tipo impositivo, que supone que el impuesto especial eléctrico, por el hecho de ser “especial”, también esté sometido al IVA. Es decir, el importe del impuesto eléctrico se añade a la base imponible sobre la que se calcula el 21% de IVA. Es por este motivo que el tipo efectivo aplicado sube hasta el 6,186%. Esta es una particularidad de los impuestos especiales. No obstante, podría considerarse que en el impuesto de generación sucede lo mismo, puesto que, al estar internalizado en el precio de adquisición de la energía, también forma parte de la base imponible del IVA. En este caso es un efecto indirecto, pero no estaría amparado por la ley como en el caso anterior, dado que, aparentemente, se produce un caso de doble imposición.

También debe añadirse que una de las medidas que se defiende para la lucha contra la pobreza energética es la reducción del IVA de la factura eléctrica para los hogares vulnerables. Reducir el IVA al 10% como complemento del bono social sería una ayuda adicional para las familias que tienen dificultades para hacer frente a las facturas y que no pueden disfrutar de los consumos mínimos esenciales. Esta medida representaría una caída de la recaudación no significativa y añadiría un elemento de progresividad al impuesto.

## 2. Tendencias de futuro en el precio de la electricidad en el Estado

### Mercado de la energía

El primero indicador de la evolución a futuro de los precios de la energía eléctrica es el mercado OMIP. En este mercado se negocia la compra de electricidad física y financiera a diferentes plazos que van hasta un máximo de cinco años vista. El mercado de futuros sirve para dar una señal de hacia dónde irán los precios del mercado eléctrico y para contratar coberturas ante su variabilidad. En este mercado, puede comprarse energía para los próximos días, semanas, meses y años. A mediados de diciembre de 2018, los precios que fija el mercado para los próximos años tienen una tendencia decreciente. Para 2019 el precio de referencia son 63,2 €/MW; 56,6, para 2020; 51,50, para 2021; 48,88, para 2022, y 48,4, para 2023. Hay que especificar que la credibilidad de estos precios va asociada a liquidez de cada uno de estos contratos, es decir, qué volumen de energía se negocia para cada horizonte temporal. En este sentido, el mercado tiene una cierta liquidez hasta el año +2, escasa para los años +3 y +4, y nula para el año +5.

Otra posibilidad de contratar energía a futuro son los contratos bilaterales entre un productor y un consumidor de mercado. En estos contratos, que son privados, puede contratarse la energía al plazo que decidan las partes y puede llegar hasta los quince años, a pesar de que en la mayoría de casos no supera los diez. No obstante, al tratarse de contratos privados, los precios de estos contratos no son públicos y, por tanto, no generan una señal de precios a futuro.

Este tipo de contratos están cobrando actualmente una relevancia importante por el desarrollo de proyectos de generación renovable y se espera que la energía negociada con esta fórmula pueda crecer en los próximos años en detrimento de la energía que se negocia en el mercado. Actualmente, en España un 20% de la energía se contrata a través de esta modalidad de negociación y queda fuera del mercado. En otros países europeos, especialmente en Reino Unido, la negociación de la energía se produce mayoritariamente a través de contratos

bilaterales, mientras que el mercado diario tiene un peso más reducido. Normalmente, los precios a los que se vende la energía en un contrato bilateral suelen estar por debajo de los de mercado cuando los períodos temporales son superiores al año.

Otro factor que puede tener influjo en el precio de la electricidad en los próximos años es la abertura a la competencia de los mercados de ajuste y de capacidad. La participación de la demanda en estos mercados puede ser especialmente valiosa, puesto que puede permitir reducir el coste de estos servicios, imprescindibles para la operación del sistema eléctrico. Sin duda, es más económico dejar de consumir un kWh que producirlo; por esto, la importancia de los servicios que pueda ofrecer la demanda en el futuro (baterías, autoconsumo, gestión de la demanda, vehículo eléctrico). La posibilidad de las energías renovables de participar en estos mercados también puede suponer una oportunidad económica para estas tecnologías y, al mismo tiempo, una reducción del coste de estos servicios para el conjunto del sistema.

La capacidad de interconexión con Francia se verá reforzada por la puesta en servicio de la línea por el golfo de Vizcaya. Esta mayor capacidad permitirá un mejor acoplamiento con el precio del mercado europeo, que influirá en el precio del mercado ibérico.

Por último, cabe destacar el creciente influjo que tienen los costes de las emisiones de CO<sub>2</sub> sobre el precio de la electricidad. Las plantas de generación térmica que generan emisiones están sometidas al sistema de derechos de emisión de la Unión Europea. Esto supone que, para poder generar, tienen que adquirir derechos de emisión que cada vez son más caros porque son más escasos. Como estas plantas de generación son normalmente las que fijan el precio en el mercado diario, puesto que son las últimas que resultan casadas, el influjo del coste de estos derechos de emisión que se internalizan en las ofertas de estos generadores en el mercado es más relevante.

El aumento de precios del mercado diario ibérico (MIBEL) este segundo semestre de 2018 ha ido asociado, en parte, a un aumento significativo de estos derechos de emisión, que han llegado casi a los 30 euros por tonelada. Los analistas auguran que este precio aún puede aumentar más de cara a

futuro y acercarse a los 50 €/t. Esta idea se refuerza por el hecho de que en Europa las emisiones verificadas de CO<sub>2</sub> han aumentado y los derechos de emisión se reducen todos los años, por lo que hay más demanda y menos oferta.

### *Energías renovables*

El desarrollo de energías renovables tendrá un importante influjo sobre los precios futuros de la energía. En este caso, y con la forma actual de formación de precios, la creciente generación renovable eólica y solar hará que los precios de la energía eléctrica se reduzcan. El hecho de que el mercado sea marginalista y que las ofertas de los generadores vayan asociadas al coste de generación provoca que las renovables sean muy competitivas (otro tema es cómo recuperar la inversión por la construcción del parque). La generación solar y eólica, al tener unos costes de generación muy reducidos, puesto que no requiere combustible, puede provocar una reducción de los precios del mercado a medida que aumente la participación.

Sin embargo, esto pasará solo a las horas en que haya solo o viento, y fuera de estos períodos los precios pueden dispararse. Por tanto, además de prever el precio medio del mercado, será necesario prever una alta volatilidad del precio y obliga a encontrar formas de hacer frente a ello. Estos aspectos invitan a repensar la formación de precios y cómo dar pie, por ejemplo, a la flexibilidad para compensar la generación renovable no gestionable. En este sentido, la participación de la demanda y el almacenaje de energía pueden ayudar ofreciendo soluciones para los momentos en que no haya suficiente sol o viento.

Una correcta reforma del mercado que diera las señales adecuadas permitiría que las energías renovables, además de la cuestión ambiental (ya de por sí relevante), fueran un elemento esencial para abaratar el precio de la energía. Hasta hace pocos años, la generación renovable contaba con subsidios para su desarrollo, pero actualmente ya es más competitiva que las tecnologías de generación convencional. El problema para que se desarrollen es precisamente la incertidumbre sobre el precio futuro de la energía que provocan con la actual formación de precios.

Por esto, los acuerdos bilaterales a largo plazo pueden ser una herramienta potente para favorecer su desarrollo.

Otra posible solución que se propone son los mercados de capacidad, en que las plantas de generación reciben un pago adicional para estar disponibles cuando el sistema las necesita. Por último, la transición energética en el mercado eléctrico hace necesaria la flexibilidad. Los mercados de ajuste en tiempo real actuales pueden convertirse en mercados principales en los que la demanda aporte la flexibilidad.

Parece necesario, pues, un rediseño de los diversos mercados que afectan a la energía para hacer frente a los retos de la transición energética y, al mismo tiempo, reducir el precio de la energía sin comprometer la seguridad de suministro.

#### *Integración a nivel europeo (más interconexiones)*

Otro aspecto que puede tener un fuerte influjo sobre los precios de la electricidad a futuro es la creciente integración del mercado ibérico en el resto de Europa. Hoy en día el algoritmo de generación de precios del mercado diario en Europa es único. Este recibe todas las ofertas presentadas y genera un precio que debería ser idéntico para todos los mercados europeos. No obstante, como se ha podido observar, los precios aún son diferentes, y esto es debido al límite físico al intercambio de energía entre países a través de las interconexiones. Un mercado totalmente integrado físicamente permitiría aprovechar los precios más bajos de una zona de Europa para reducir el de las otras zonas con precios más caros. Así mismo, también facilitaría gestionar los excedentes de renovables que pudieran existir, lo que redundaría en un impacto positivo sobre los precios. Recientemente, se ha dado un paso más en este sentido con la creación del mercado intraperiódico europeo.

En lo que concierne a la integración física, también se están dando pasos en este sentido. Actualmente, está en construcción una línea de interconexión entre España y Francia a través del golfo de Vizcaya que doblará la capacidad de interconexión actual y que, en principio, ayudará a moderar los

precios. No puede obviarse que en algunos países (en concreto, los que presentan precios más bajos) el hecho de aumentar las interconexiones puede provocar el efecto contrario de incrementar los precios en el mercado interno por el hecho de tener que responder a una demanda más elevada. En el caso de España, esto no parece que tenga que ser un problema en el corto plazo, puesto que los precios suelen ser más elevados que en Francia. Pero la situación podría cambiar con un cierre nuclear progresivo en Francia que aumentara la demanda de generación en España. En todo caso, el resultado esperado es positivo a nivel agregado y los costes transitorios deberían considerarse compensar a escala europea.

Por contra, el efecto positivo puede venir derivado de un mayor aprovechamiento de la generación renovable no gestionable. Cuando hubiera un exceso de producción eólica y/o solar, podría enviarse hacia otras regiones con una situación meteorológica diferente aprovechando los excedentes y la ventaja del menor coste de esta generación respecto de la convencional. Por último, las interconexiones pueden tener un efecto negativo en el aspecto paisajístico y medioambiental. Estas interconexiones suelen transportar energía en muy alta tensión (MAT), lo que históricamente ha generado un cierto rechazo en nuestro territorio.

#### **Peajes horarios y zonales**

Las redes eléctricas se diseñan pensando en el consumo punta del sistema eléctrico, es decir, para satisfacer el consumo del momento más elevado del año sin considerar la eficiencia económica. Se prioriza la garantía de suministro en todo momento sobre el coste de poder proveerlo. Este hecho justificaría, pues, la existencia de una señal de precios de cuando es más conveniente consumir electricidad. Consumir en el momento en que lo hace todo el mundo tendría que ser más caro que hacerlo en otro momento porque se tendrán que realizar inversiones adicionales en redes para cubrir este instante con la adecuada seguridad de suministro, a pesar de que esta situación de estrés de la red pase muy pocas horas el año. Esto hace que este sobrecoste aumente el



coste de las redes a todas las personas usuarias, consuman o no en las horas puntas.

Si en el momento en que puede producirse una congestión fuera más caro consumir, habría personas que quizás decidirían no hacerlo y se ahorrarían inversiones y costes de una nueva red que solo se requiere en momentos puntuales. Esto lo permite la gestión de la demanda para reducir picos (*peak shaving*), de forma que se desplazan consumos de un momento a otro para aprovechar cuando la energía es más barata y abundante. Si el coste del peaje diera una señal de precio que reforzara este mecanismo y resultara dinámico según el uso de la red en cada momento, aumentaría el incentivo de desplazar consumos a lo largo del día y, por tanto, se reduciría la necesidad de nuevas redes y se abaratarían los costes globales del sistema.

Al mismo tiempo esto lleva a los precios de peajes zonales. Hay zonas del sistema eléctrico español en que consumir energía es más caro que en otras porque hay más congestiones, como las zonas turísticas de la costa en verano. Estas congestiones encarecen el coste total del sistema, pero no existe una señal de precios para solucionarlas porque, como se ha señalado, el coste se socializa. La idea de un peaje único es una decisión política que da una señal económica errónea a la persona consumidora y al generador que distorsiona la localización de las inversiones. En cambio, si los precios fueran zonales, de forma que a las áreas donde se producen más congestiones los precios fueran mayores, se recaudarían más peajes para afrontar las inversiones necesarias en aquella zona.

Lo mismo sucede con la generación, que, si recibe un mayor precio, tendrá el incentivo de ubicarse en la zona en la que hay congestión y solucionarla. También es aplicable a la demanda, que tendría más incentivo en responder reduciendo su consumo por un precio más elevado. La lógica del sistema eléctrico es zonal y dinámica y ayudaría a reducir los precios y los costes el que la estructura de los peajes también lo fuera. Y, en todo caso, si por una cuestión de criterios sociales y políticos se quiere compensar un precio diferente según la zona, sería necesario prever mecanismos fuera de la factura eléctrica.

## Costes de política energética

### *Soportado por todas las formas finales de energía*

Además, hay partidas, como las derivadas de la producción de energías renovables que, en tanto que contribuyen a asumir los objetivos globales del país en materia de reducción de emisiones (objetivos 2030), deberían ser asumidas por el conjunto de energías finales según su nivel de emisiones contaminadas, y no solo por las personas consumidoras de energía eléctrica (que no llega a representar ni un 30% del consumo final de energía). De esta forma, se conseguiría dar una señal económica clara de descarbonización que favorecía la decisión de la persona consumidora en favor de las fuentes más limpias, por ejemplo, en el momento de escoger el sistema de climatización de la vivienda o el vehículo.

Los beneficios de un aire limpio o de evitar el aplastamiento global y el correspondiente cambio climático los disfrutaban todas las personas. Esta es la justificación para que las políticas públicas que promueven el uso de energías renovables sean pagadas de forma proporcional a la contaminación que genera cada una de las formas finales de consumo de energía y financiadas por el conjunto de la ciudadanía a través de los impuestos. Este hecho es importante para promover la electrificación y la penetración de energías renovables eléctricas para reducir las emisiones. Hacer pagar la transición energética principalmente a las personas consumidoras de electricidad en vez de las consumidoras de combustibles fósiles (principales inductores de las emisiones de CO<sub>2</sub>), como pasa actualmente, va en contra la lógica de transición.

### *Soportado por los Presupuestos Generales del Estado (PGE)*

También hay que reflexionar sobre las partidas de carácter social y redistributivo, como el coste de las extrapeninsulares u otras políticas redistributivas. Estas partidas no deberían figurar entre los conceptos que se pagan en la factura eléctrica. En todo caso, deberían pasar a los presupuestos generales del Estado. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la deuda que pueda generar dentro del sector eléctrico no computa como deuda pública del Estado y,

por tanto, no compromete el ya difícil alcance de deuda pública máximo fijado por la Unión Europea.

Como se ha comentado, tampoco es lógico que las políticas ambientales que beneficien a todo el mundo sean financiadas principalmente por las personas consumidoras eléctricas, por lo que deberían traspasarse a los presupuestos del Estado. Otro concepto es la financiación del déficit que se ha generado históricamente por desequilibrios entre los costes y los ingresos del sistema eléctrico. La teoría estipula que los peajes se calculan como una fórmula aditiva de los costes del sistema y que no se fijan por decisión política. Sin embargo, esto no siempre ha sido así y se han generado desequilibrios que están en la base de la deuda generada en el sistema eléctrico. Esta deuda, que se financia actualmente a través de los peajes, estaría justificado que pasara a ser financiada por los presupuestos generales porque se trata de una

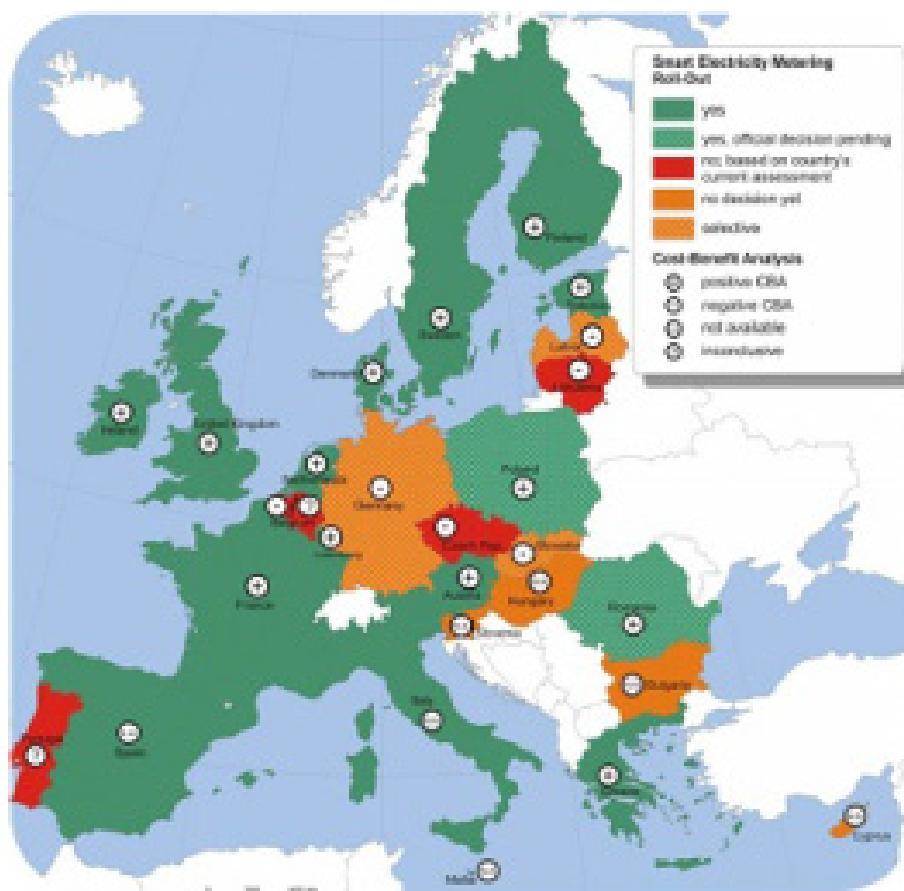
decisión de política energética derivada de la no voluntad trasladar el mayor coste de la electricidad a las personas consumidoras.

### 3. Dos ejemplos prácticos

#### Contadores digitales

El despliegue de contadores digitales en el Estado español se basa en el Real Decreto 1110/2007, con el objetivo de avanzar hacia lecturas precisas de los contadores. Posteriormente, en 2008 el despliegue de la medición digital se legisló en el ámbito europeo. La diferencia principal, sin embargo, radica en el hecho de que, mientras en Europa el alcance del despliegue dependía de un análisis coste beneficio (CBA), es decir, se limitaba la adopción de contadores digitales en los casos en los que los beneficios fueran superiores a los costes, en el Estado nunca se realizó ningún análisis similar.

Figura 8. Despliegue de contadores digitales y resultado del análisis coste beneficio



Fuente: JCR. Smart Metering deployment in the European Union

De esta forma, el coste de despliegue de los contadores en el Estado no se conoce, y de los beneficios potenciales directos de esta inversión para las personas consumidoras, se han materializado muy pocos. Por ejemplo, el acceso a los datos de los contadores es gratuito para las personas consumidoras a través de la web de la

distribuidora, pero, según la compañía, es una información heterogénea cuya existencia no se ha divulgado lo suficiente. Además, en el caso de Endesa, la información a la que se accede es poco usable y aporta datos en un formato demasiado técnico para una persona consumidora, que no tiene por qué ser experta en tratamiento de base de datos.

**Figura 9. Cuadro resumen del proceso para acceder a los datos**

<b>Paso 1</b>	Registro en la web	<a href="https://zonaprivada.endesadistribucion.es/ca-es">Https://zonaprivada.endesadistribucion.es/ca-es</a>
<b>Paso 2</b>	Información personal	
<b>Paso 3</b>	Datos del punto de suministro	
<b>Paso 4</b>	Validación identidad	Proveer archivo DNI o con DNIE
<b>Paso 5</b>	Pin móvil	
<b>Paso 6</b>	Tiempo de espera validación	2 semanas aproximadamente

Fuente: *Elaboración propia*

De acuerdo con el informe de la Autoridad Catalana de la Competencia, el coste medio por contador que puede considerarse en el Estado ha sido entre 200 y 300 euros. Dado que hay 28,2 millones de contadores de menos de 15kW, la inversión total puede oscilar aproximadamente entre los 7.000 millones de euros. Un coste al mismo nivel que otros países europeos, pero sin recibir los beneficios.

Así mismo, el despliegue de contadores se ha realizado de forma obligatoria, sin dar la opción a la persona consumidora de no acogerse al mismo, de forma que, según la tipología del equipo, el coste mensual de alquiler por el equipo ha pasado de 40 céntimos a un mínimo de 81 céntimos mensuales. España, conjuntamente con Austria –pero por motivos diferentes–, es el único país de la UE donde parte del contador se cobra vía la factura (y se aplica la carga impositiva correspondiente). El resto del coste es reconocido dentro de las actividades reguladas de la distribución eléctrica. Esto provoca que, al cabo de veinte años de la vida útil del equipo, la persona consumidora haya tenido la obligación de pagar hasta tres veces como mínimo el coste del equipo, sin tener opción a escoger prestaciones.

A final de 2018 el despliegue de equipos se ha completado en más del 99% de los casos, pero aún no es posible que el dato, propiedad de la persona consumidora, pueda ser transferido de forma automática a una tercera parte para que los hogares puedan recibir, por ejemplo, servicios de eficiencia energética.

Un último aspecto relacionado con la medida horaria de la electricidad ha sido el precio de la energía horario. Este hecho es objetivamente positivo en la medida en que traslada a la persona consumidora una señal de precio que puede ayudarla a gestionar la demanda para reducir su coste energético sin perder confort. El problema ha sido que, al aplicarlo, se ha obligado a las personas consumidoras acogidas a la tarifa regulada PVPC (precio voluntario del pequeño consumidor) a tener un precio horario sin haberlo pedido. Este hecho, añadido a la falta de información por sistema que recibe la ciudadanía, ha generado mucha confusión y parece que tiene un efecto prácticamente nulo en el cambio de hábitos. Trasladar el riesgo de mercado (precio horario) a una persona consumidora pasiva acogida a una tarifa regulada puede generar sobrecostes no previstos en el segmento de personas más desinformadas y, por supuesto, en las más vulnerables.

Contrariamente, las tarifas en libre mercado no han trasladado mayoritariamente una estructura de precios variables según la hora de consumo.

Podría concluirse que una decisión tecnológica de gran alcance como el despliegue de los contadores se ha hecho de espaldas a las personas consumidoras, sin aportarles los beneficios directos y obligándolas a pagar una cifra bastante superior sin posibilidad de escoger el equipo ni de salirse. Pone en relieve la existencia de un sistema en que las personas siempre acaban pagando ante el riesgo de corte de suministro, lo que genera una relación asimétrica entre los agentes del sector y las personas consumidoras. Es un ejemplo claro que ayuda a entender en parte el alto coste que pagan por la energía eléctrica las personas consumidoras de baja tensión.

### Agregación de recursos distribuidos

El coste energético de cualquier persona consumidora es el resultado de lo que paga por la energía que compra menos lo que ingresa por los servicios que presta al sistema.

El primer término, “lo que paga”, es básicamente el objeto de este informe. Se han analizado los diferentes componentes de la factura y esto permite enfocar bien a la hora de reducir el coste que se paga. Pero incluso ajustándolo al máximo, se continúa atribuyendo a la persona consumidora el papel de “compradora” de energía y, por tanto, quien sustenta la práctica totalidad de los más de 45.000 millones de euros anuales que gira el sector eléctrico.

Así pues, una forma de hacer que el coste eléctrico de los hogares y empresas baje es participar en los diferentes mercados de la energía para ofrecer servicios que el sistema eléctrico (operador de mercado u operador de sistema) demanda y necesita

y, consiguientemente, ser retribuido por estos servicios prestados. Se hace referencia a la participación del mercado periódico e intraperiódico (responsabilidad del operador del mercado, OMIE) y participación en los mercados de ajuste (responsabilidad del operador del sistema, REE). Hay otros mercados, como el de capacidad, en que también puede anticiparse una participación activa de las personas consumidoras en los próximos años o los mercados locales para resolver congestiones de la red de distribución.

Estos servicios tradicionalmente se han ofrecido para la parte de la generación, sobre todo la termoeléctrica, pero también los parques de energía renovable. El reto ahora es abrirlos a la participación de la demanda, proceso que ya se ha puesto en marcha en el Estado.<sup>8</sup> El problema principal en este caso es que una persona consumidora sola es demasiado pequeña para justificar participar en estos mercados. Es necesario, pues, que se junte con otras personas consumidoras para poder, conjuntamente, habilitar una capacidad mínima de recursos frente a los operadores.

El agregador de demanda y de recursos distribuidos es la figura legal que representa esta unión de consumidores ante el sistema. Concretamente, hace referencia a las opciones que permiten las nuevas tecnologías, como son vehículos eléctricos, baterías, generación local en régimen de autoconsumo y plataformas digitales para gestionar la curva de demanda (sobre todo consumos importantes como la climatización). Todos estos recursos distribuidos marcarán el sector eléctrico durante los próximos años. Y para hacerlos competitivos tienen que posibilitar a la persona consumidora ingresos para ofrecer servicios al sistema. De esta forma, podrá avanzarse en el triple objetivo de la política energética en Europa: electrificación de la demanda y eficiencia energética, energías renovables y, por último, papel activo de la persona consumidora.

<sup>8</sup> Regulado a partir del Reglamento sobre balance eléctrico (UE) 2017/2195 de 23, de noviembre de 2017.



#### 4. Recomendaciones para una transición energética justa y con oportunidades para todos

El precio de la energía eléctrica ha cerrado en 2018 en máximos históricos para las personas consumidoras finales.<sup>9</sup> Como se ha intentado explicar en este documento, el precio del mercado mayorista solo explica una parte del precio final que paga una persona consumidora doméstica por la electricidad que consume (aproximadamente un 25%). El resto se explica por los costes regulados para el suministro eléctrico y otros gastos que se satisfacen a partir de los peajes, y por último una serie de impuestos.

Si se acepta el diseño actual del mercado mayorista, las propuestas para reducir el precio de la luz a corto plazo para el sector residencial se focalizarían en reducir los costes del sistema y los impuestos, pudiéndose llegar a un potencial de reducción de casi el 50% del coste de la factura para la ciudadanía, si bien cabe considerar el impacto que tendría esta menor facturación en la recaudación de impuestos, en el incremento del déficit público del Estado y el coste de las otras fuentes de energía (especialmente, gas natural, gasolina y gasoil, figura 11).

Dentro del precio final que pagan las personas por la energía eléctrica que consumen hay una serie de costes que no están directamente relacionados con el suministro y se derivan de decisiones políticas y obligaciones ambientales: la retribución específica por las renovables (7,1 M M €) y la financiación del déficit de tarifa (2,8 M M €). Si los peajes eléctricos solo satisficieran costes directamente relacionados con el suministro, sería conveniente trasladar los otros costes a: 1) los diferentes usos finales de energía de forma proporcional a la contaminación que provocan y 2) a los Presupuestos Generales del Estado. Esto permitiría reducir significativamente los peajes que pagan las personas consumidoras (prácticamente a la mitad), al mismo tiempo que introduciría un elemento de progresividad en su financiación del que ahora no disfruta y se daría una señal económica hacia opciones técnicas más sostenibles.

Otro aspecto que podría mejorarse es una contribución a los costes del sistema más equitativa por parte de los diferentes usuarios de la red, y siempre de forma proporcional al uso que hacen de la misma. De esta forma, el actual desequilibrio entre la contribución que realizan las personas consumidoras (80%) ante los generadores (menos del 2%) no se justifica en el momento de opciones técnicas de generación distribuida de energía. La generación centralizada conectada a alta tensión debería asumir la mayor parte de los costes de las redes. Pero, entre las personas, las tarifas domésticas (conectadas a baja tensión) asumen más de dos tercios de los costes regulados. Si bien puede tener cierta justificación técnica en cuanto a los costes de redes, no tiene justificación alguna que también recaiga sobre el pequeño consumidor la mayor parte de los costes del sistema no relacionados con el transporte y la distribución de energía. Debería equilibrarse esta diferencia para reducir el coste energético que sustentan las familias y los pequeños negocios.

El precio del mercado mayorista de electricidad se ha disparado durante el segundo semestre de 2018. Las causas son múltiples, según apuntaba la CNMC (organismo regulador). En concreto, señalaba el aumento de precio de los derechos de emisión, el incremento del precio del gas y las condiciones climatológicas como olas de calor. El mercado es libre y, por tanto, no permite la intervención pública para reducir los precios. Lo que sí debe garantizarse es que no haya comportamientos pocos competitivos o perversos tanto en el mercado diario como en los mercados auxiliares. También debe garantizarse un nivel adecuado de competencia entre comercializadoras que posibilite la obtención de precios consecuentes con las condiciones de mercado.

Otro factor sería eliminar de la factura el concepto de alquiler de contador. Un coste dentro de la factura singular en Europa y que no tiene la suficiente justificación técnica ni económica.

El último aspecto que afecta al precio son los impuestos. El impuesto sobre la generación

<sup>9</sup> <https://www.facua.org/pdf/FACUA-noticia-13180.pdf>.

eléctrica (7%), suspendido de octubre de 2018 a marzo de 2019, precisamente con el fin de reducir el precio de la energía. El canon hidráulico, el cargo sobre los combustibles nucleares, el impuesto municipal (1,5% término energía sin peajes), el impuesto a la electricidad (5,11%) y el IVA (21%) sobrecargan el precio de la energía eléctrica 11 M M €, que acaban siendo satisfechos por la persona consumidora. La imposibilidad actual de que los impuestos, aunque corran a cargo del

productor, no se acaben reflejando en el precio final que paga la persona consumidora recomienda su replanteamiento y homogeneización. El impuesto eléctrico, que originariamente era para financiar el uso de carbón nacional, debería suprimirse. Otra medida podría ser reducir el IVA hasta un tipo equivalente al de los otros países de Europa, dado que la electricidad es un bien de primera necesidad, especialmente pertinente para la población más vulnerable.

**Figura 10. Impacto económico en el coste de la factura eléctrica para persona consumidora doméstica aplicando las medidas propuestas**

**Persona consumidora residencial estándar**

Potencia contratada 4,4 kw

Energía consumida 3.500 kwh

Importe potencia (41,156426 €/Kw)	Importe energía (0,124 €/Kwh)	Impuesto electricidad (5,11%)	Alquiler contador (0,026557 €/dia)	IVA (21%)	Total
181,09 €	434,00 €	31,45 €	9,69 €	137,81 €	794,04 €

**Importe de la factura con las siguientes medidas propuestas:**

- Parte de los costes no relacionados con el suministro se eliminan del término de peajes.
- El coste del contador repercute íntegramente en la retribución de la distribución.
- Supresión del impuesto eléctrico (ha desaparecido la causa que lo generó).
- Reducción del IVA al 10% (parecido al tipo de otros países de Europa).

Importe potencia (20,578213 €/Kw)	Importe energía (0,08 €/Kwh)	Impuesto electricidad (suprimir)	Alquiler contador (0,026557 €/dia)	IVA (10%)	Total
90,54 €	280,00 €	0,00 €	0,00 €	37,05 €	407,60 €

Ahorro anual 386,44 €

% -48,7%

Fuente: Elaboración propia

**Figura 11. Propuestas de presente para reducir el coste de la electricidad para personas consumidoras domésticas hasta un 50% y sin actuar en el mecanismo de formación de precios**



Fuente: Elaboración propia

No obstante, la transición energética presenta nuevos retos y una serie de cambios profundos que ya se están produciendo. Más allá de los retos tecnológicos y la reducción del impacto medioambiental, se plantea una nueva cuestión capital para avanzar hacia un sistema renovable y de cero emisiones: el **impacto social de la transición energética**. Hay que afrontar el debate en torno a la distribución de costes y oportunidades de la transición energética y de su necesaria equidad. Por ejemplo, frente a realidades como la reacción de la ciudadanía en Francia ante el aumento de los impuestos al diesel. La transición energética será justa, inclusiva y equitativa o no será. La previsión de las medidas que hay que tomar, su

priorización (quién paga qué) y una fiscalidad adecuada pueden ayudar a ello.

**Propuestas de futuro para la reforma del mercado eléctrico**

A continuación se relacionan algunas propuestas, sin ánimo de exhaustividad, encaminadas a una reforma del mercado eléctrico con el horizonte 2030 que permita una transición energética con precios competitivos para las personas consumidoras, reducción del impacto ambiental y mantenimiento de la seguridad de suministro.

- **Reforma del mercado eléctrico:** El mecanismo actual de formación de precios no permite la

penetración masiva de renovables que se requiere porque hunde el precio de su retribución. Son necesarias señales de largo plazo para efectuar la transición energética y una nueva forma de conformar el precio de la energía que asegure las inversiones necesarias para garantizar el funcionamiento de todas las tecnologías del mix energético para 2030.

■ **Favorecer la competencia en el sector:** La integración del mercado ibérico en el mercado europeo permitirá incrementar la competencia y ayudar a reducir el precio de la energía. Esto se conseguirá con un mayor nivel de interconexiones. Este hecho hay que contrastarlo con el impacto ambiental de las líneas de muy alta tensión (MAT). Esta mayor competencia debería verse complementada por una separación efectiva de actividades (generación-distribución-comercialización) para evitar posiciones de dominio en el mercado y favorecer la entrada de nuevos agentes, como los agregadores de demanda.

■ **Reforma de los peajes de acceso-criterios de retribución de las actividades reguladas:** Los casi 7.500 M € que anualmente retribuyen las actividades de transporte y distribución deben ponerse al servicio de la transición energética. Esto hace necesario revisar los criterios de las actividades retribuidas y su intensidad. Por ejemplo, favoreciendo las inversiones en digitalización de redes para hacer frente a los nuevos retos de la generación distribuida y el incremento de demanda.

■ **Reforma de los peajes de acceso-generación centralizada vs. distribuida:** Los costes del sistema de transporte y distribución dependen del modelo de despliegue de energías renovables que se imponga: grandes plantas centralizadas o recursos distribuidos. Los peajes deben ser sensibles a los costes que genera cada modelo y favorecer una competencia real que permita el mejor precio de la energía a las personas consumidoras, compensando la economía de escala de una gran central con las menores pérdidas y los menores costes de redes que requiere la generación descentralizada.

■ **Reforma de los peajes de acceso-señal horaria y de localización:** Los costes del sistema (transporte y distribución) dependen del momento del día y del lugar. Esta realidad debe poderse trasladar al coste para dar una señal clara a los diferentes agentes a la hora de tomar las decisiones más óptimas de con-

sumo y de generación y que favorezca el uso eficiente de las redes, minimizando la necesidad de nuevas inversiones para aumentar la capacidad. La recomendación en este sentido son unos precios dinámicos de los peajes para utilizar las redes, más reducidos cuando la red está disponible y más elevados cuando está congestionada. Se trata, por tanto, de incorporar una señal horaria y de localización.

■ **Reforma de los peajes de acceso-nuevo diseño de la factura:** La separación actual entre término de potencia y de energía no permite capturar la realidad de un sistema eléctrico cada vez más complejo. La posibilidad de conocer los consumos horarios con los contadores digitales posibilita una estructura de la tarifa basada en un coste de conexión, un término de potencia y energía variable que garantice la estabilidad financiera del sistema, pero que a su vez dé una señal que promueva la eficiencia energética.

■ **Apertura de los mercados a la demanda con la función de agregación de recursos distribuidos:** Debe verse en esta volatilidad de precios una oportunidad para ofrecer desde la demanda servicios a los diferentes mercados (energía, balance, congestiones, capacidad) a partir de los recursos energéticos distribuidos: autoconsumo, baterías, gestión de la demanda, vehículo eléctrico, entre otros. Hay que habilitar la función de la agregación de la demanda para que las personas consumidoras puedan agruparse y ofrecer conjuntamente servicios al sistema. Es una forma de reducir el coste energético de la persona consumidora, de forma que aumente la renta disponible y se favorezca la competitividad de las empresas.

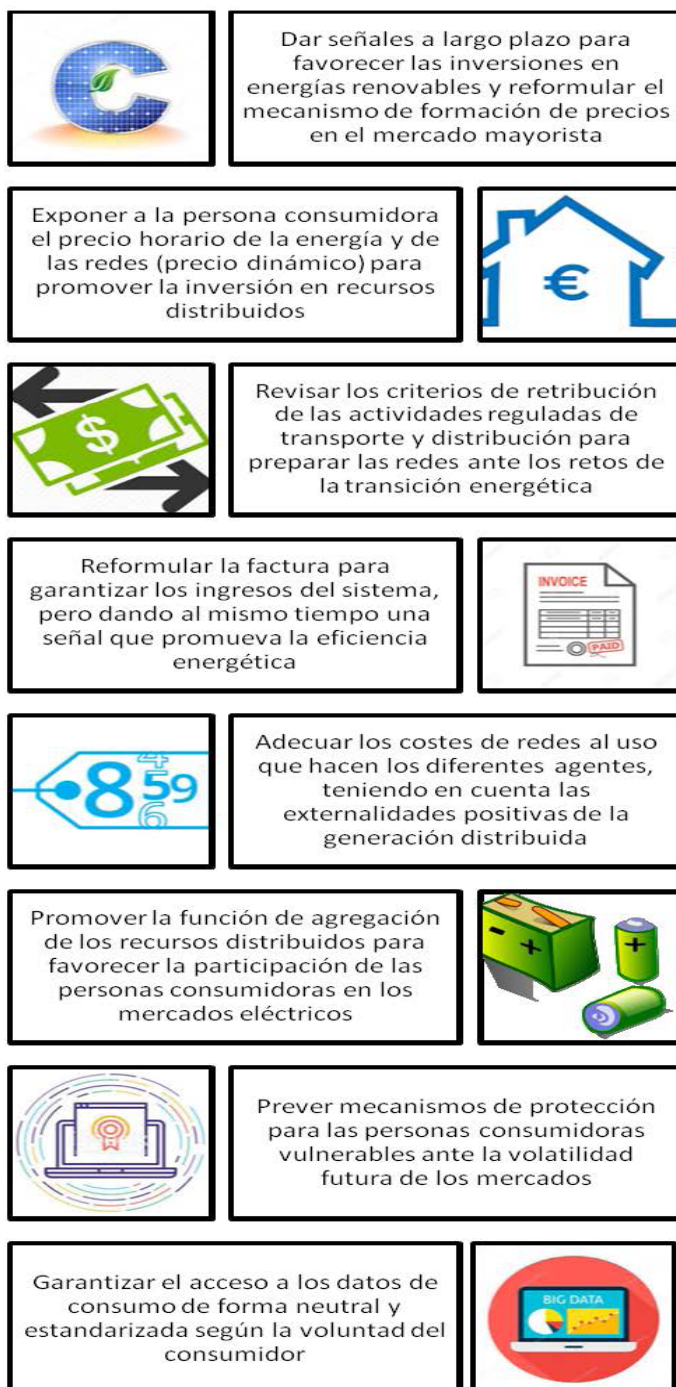
■ **Acceso a los datos de los contadores digitales:** La transición energética tiene mucho que ver con la digitalización y el acceso a la información de los flujos energéticos. La gestión de los datos de consumo será clave para que las personas consumidoras puedan tener las mejores ofertas disponibles, reducir sus costes energéticos y acceder a servicios de eficiencia energética ofrecida por terceras partes. Una opción de garantizar este derecho, sin excluir otros, sería un operador de datos neutrales sin intereses comerciales y al que se retribuya para tener la información disponible en calidad y formato.

■ **Protección de la persona consumidora vulnerable:** Fiscalidad reducida y mecanismos

de protección de esta persona consumidora que no pueda participar por motivos económicos y/o de información asimétrica al aportar flexibilidad al sistema para evitar sobrecostos originados por la alta volatilidad. Hay que asegurar que los beneficios de la transición energética lleguen a todos los hogares para evitar una situación de ganadores y perdedores. A tal fin, pueden promoverse actuaciones para mitigar la pobreza energética basadas en el autoconsumo y baterías en los hogares vulnerables para reducir el coste energético.

■ **Fiscalidad ambiental:** La tarifa eléctrica se utiliza como vehículo recaudador muy fiable ante el riesgo de corte de suministro en caso de impago. Sin embargo, sería necesario avanzar hacia un tipo impositivo equivalente al de otros países europeos y, sobre todo, un tipo reducido para las personas vulnerables. La fiscalidad a la energía debería ser coherente con los objetivos de transición energética, y cargar más los usos finales de energía más contaminantes. De esta forma, conseguiría darse una señal clara para la electrificación de la demanda y las tecnologías limpias.

Figura 12. Propuestas de futuro para favorecer la transición energética



Fuente: Elaboración propia



## Conclusiones

Una primera conclusión es que la transición energética también puede implicar una reducción en el coste energético que asume la persona si se da una doble condición:

- pagar lo que toca según el perfil de la curva de consumo, es decir, eliminar de la factura los costes no relacionados con el suministro; una fiscalidad justa y orientada a los objetivos de descarbonización; señales horarias y de localización, tanto para el término de energía como para el de potencia; formación de precios en competencia sin prácticas abusivas originadas por alta concentración de poder, entre otros;
- recibir ingresos para prestar servicios de forma competitiva al sistema, como participar en los mercados diarios e intraperiódico (operados por el operador del mercado, OMIE) y en los mercados de balance (operados por el operador del sistema, REE), e incluso en un futuro en unos mercados de congestiones locales de las redes de distribución cuando afronten altos niveles de penetración de recursos distribuidos en la parte de baja tensión.

Todo lo que se aleje de esta situación, como una transición a energías renovables

centralizadas que dificulte la participación de la persona consumidora y aumente los costes de redes, revertirá en costes que reducirán la renta disponible de los hogares, acentuarán la pobreza energética y lastrarán la competitividad de las empresas.

Por último, una última reflexión respecto de las oportunidades de reducción del coste energético para las personas más informadas y con capacidad adquisitiva para invertir en recursos energéticos distribuidos y ponerlos al servicio del sistema en un contexto de mercado liberalizado. Si estas oportunidades no se compensan con medidas distributivas de los beneficios de la transición, se corre el riesgo de profundizar la brecha con las otras personas con menos recursos por una información asimétrica y unas menores oportunidades. Es necesario que las políticas públicas de promoción de la transición energética tengan en cuenta en el diseño y la ejecución la necesaria corrección de este hecho para garantizar una transición justa y con oportunidades para todos. De lo contrario, aumentará la vulnerabilidad de parte de la ciudadanía y puede resultar una excusa para reducir la intensidad en la implantación de las medidas urgentes que deben tomarse para hacer frente al choque climático ocasionado por el calentamiento que al que hay que hacer frente.

Anexo: Evolución del precio del mercado mayorista en Europa

Figura 13. Evolución de la factura de la luz residencial en España

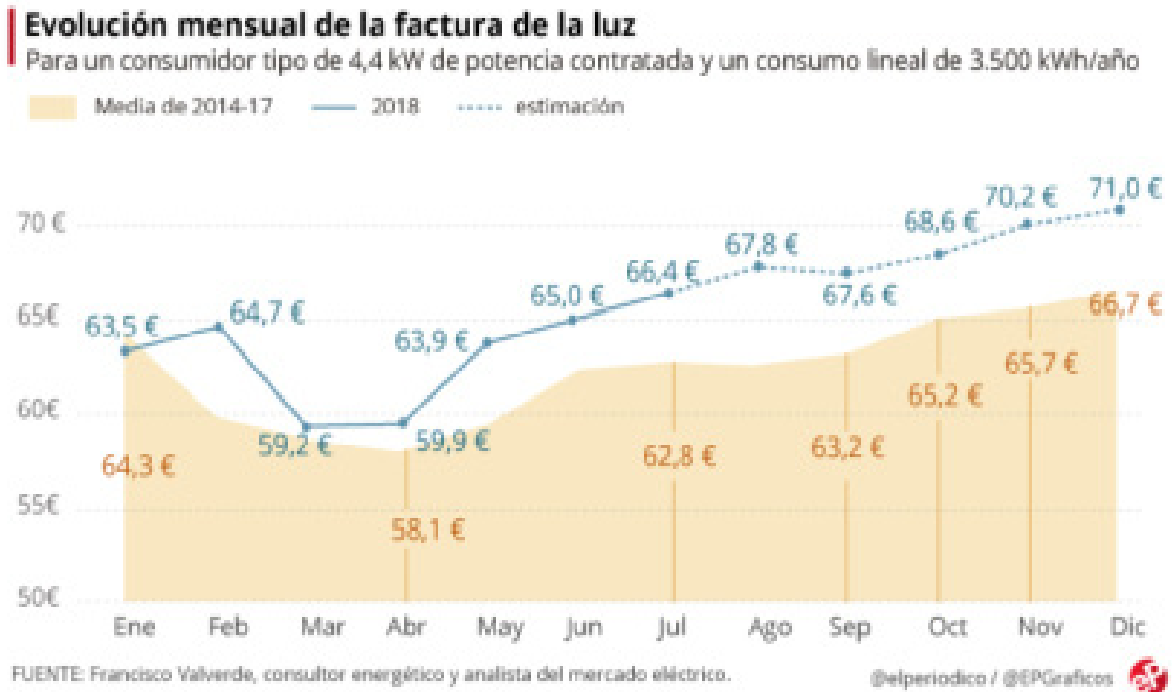
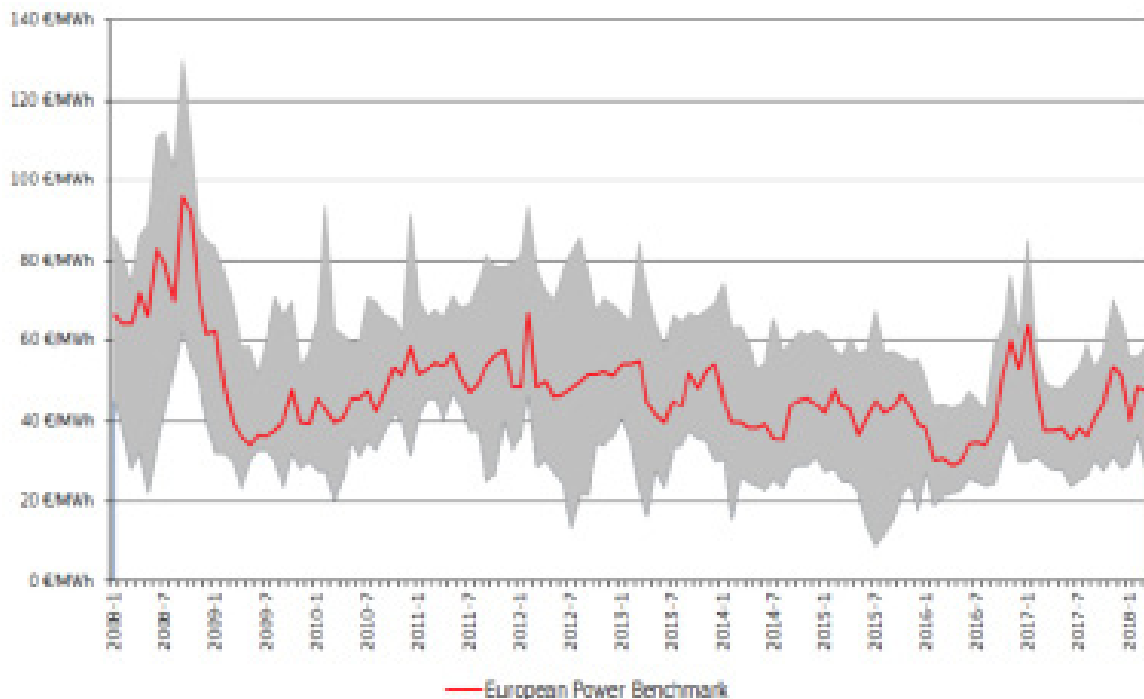
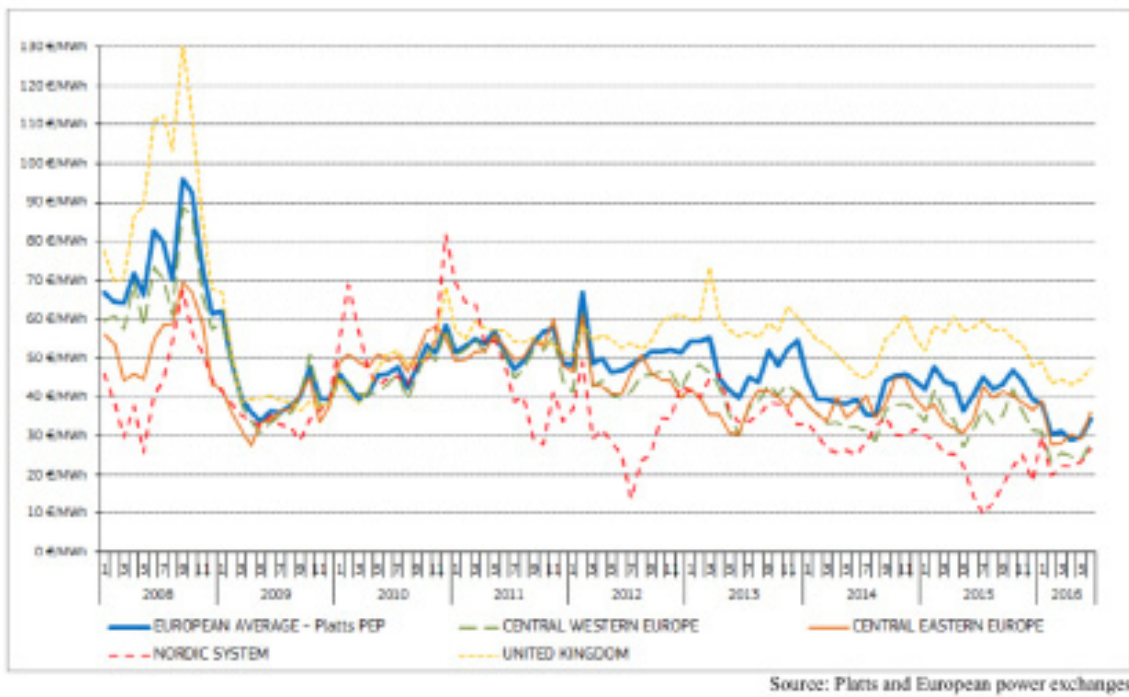


Figura 14. Evolución del precio medio de los mercados eléctricos europeos con mínimos y máximos



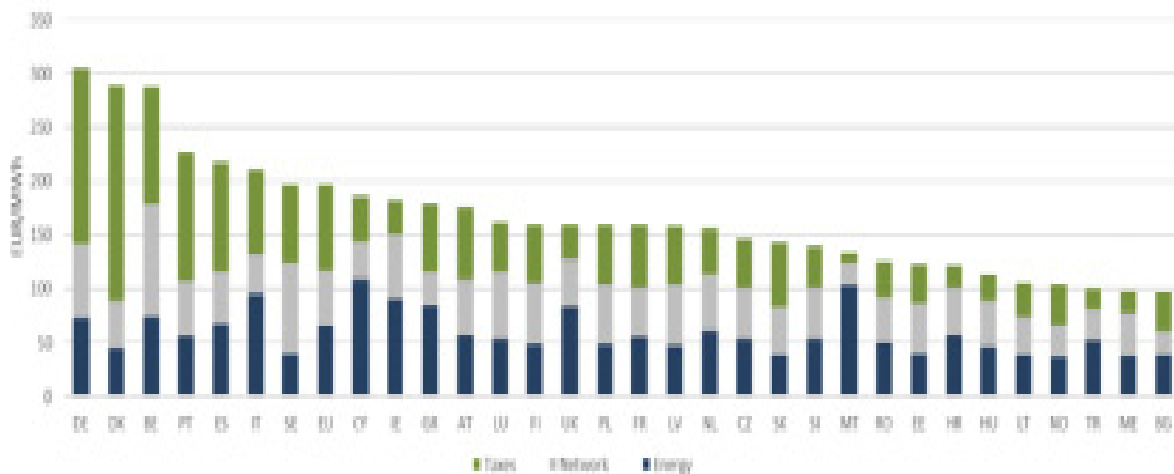
Fuente: Energy Prices and Cost in Europe Report COM(2019) 1 final

Figura 15. Evolución del precio mayorista en mercados eléctricos europeos



Fuente: Energy Prices and Cost in Europe Report COM(2019) 1 final

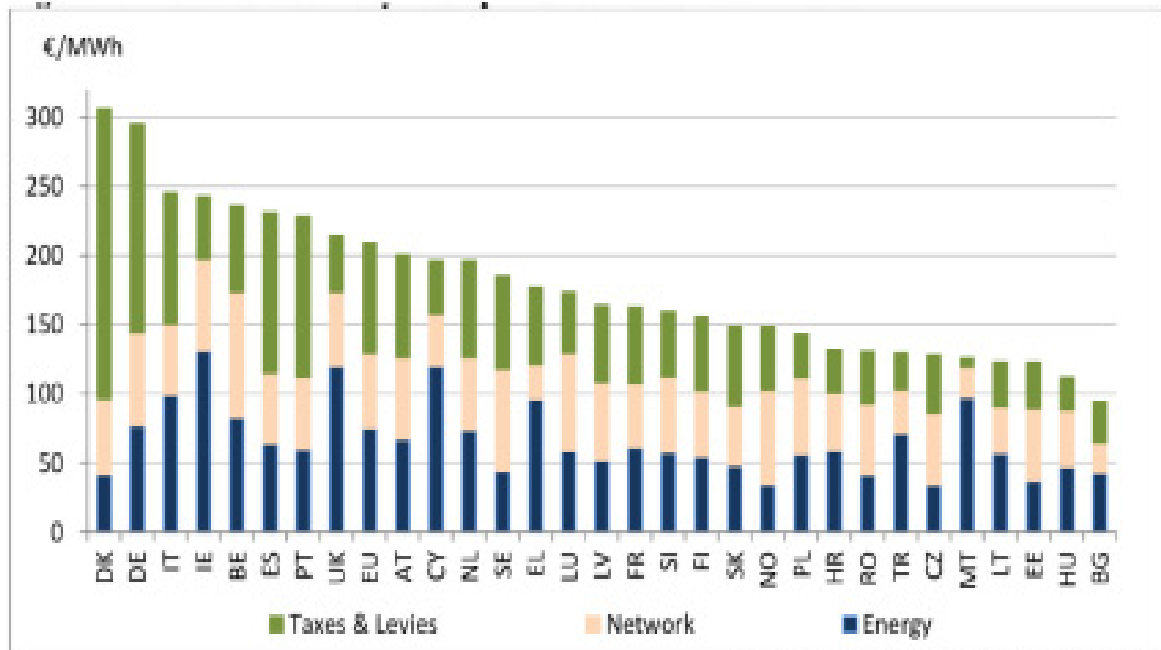
Figura 16. Precio minorista de la energía eléctrica en diferentes países europeos por un hogar representativo



Fuente: Energy Prices and Cost in Europe Report COM(2019) 1 final



Figura 17. Precio minorista de electricidad separando el coste de la energía, los peajes (coste redes) y los impuestos



Source: Member State, Commission data collection

Fuente: Energy Prices and Cost in Europe Report COM(2019) 1 final



## SEGUNDA PARTE. EL SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD COMO DERECHO

### 1. El bono social eléctrico, necesidad de una reforma

La Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio, de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, destaca la importancia de que los estados miembros adopten las medidas necesarias para proteger a las personas consumidoras vulnerables en el contexto del mercado interior de la electricidad. Así, señala expresamente que pueden incluir medidas específicas relacionadas con el pago de las facturas de electricidad o medidas más generales adoptadas dentro del sistema de Seguridad Social.

En España, la medida más relevante de protección de este colectivo es el llamado *bono social*. El bono social es el descuento que los comercializadores de referencia deben aplicar a las personas consumidoras vulnerables que puedan acogerse porque cumplen con las características sociales y el poder adquisitivo que se determinen por real decreto del Consejo de Ministros

Sin embargo, la definición del bono social, es decir, el diseño de esta medida de protección de la persona consumidora vulnerable, ha sido motivo de críticas desde que se puso en práctica.

En concreto, el Síndic formuló las siguientes recomendaciones en el *Informe sobre la pobreza energética en Cataluña* (octubre de 2013)<sup>10</sup>

“Propuesta 14: Aplicación de beneficios sociales en facturas de agua y luz a los inquilinos

Es sabido que hay familias con graves dificultades económicas. En algunos casos, se trata de familias numerosas que no se pueden acoger al abono social eléctrico o al canon social del agua porque viven en régimen de alquiler y ningún miembro de la unidad familiar que vive en el domicilio de suministro es el titular de la póliza, ya que lo es el propietario de la vivienda.

En estos casos, es preciso valorar la adopción de las modificaciones legislativas adecuadas que permitan tener en cuenta las condiciones de quien tiene que satisfacer la factura del suministro de electricidad o de agua aunque éste no sea el titular de la póliza, sino el consumidor y disponga de un título en alquiler.

Puesto que esta propuesta puede comportar la modificación de normativas existentes, es preciso estudiar la posibilidad de tener en cuenta las condiciones de los miembros de la unidad familiar que residan en un mismo domicilio en virtud de un contrato de alquiler a fin de que estas personas puedan beneficiarse del bono social en las facturas de electricidad o del canon social del agua, por poner algunos ejemplos, y no tener sólo en cuenta las condiciones del titular de la póliza.”

El Síndic complementó y reafirmó estas consideraciones en el *Informe sobre el derecho a los suministros básicos (electricidad, agua, gas)* (diciembre de 2014):<sup>11</sup>

“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.”

Además, el bono social también protagonizaba dos de las recomendaciones del Informe:

“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

<sup>10</sup> <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3530/Informe%20pobresa%20energetica%20definitiu.pdf>.

<sup>11</sup> [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments\\_cat\\_cobertes.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3754/Informe%20preus%20subministraments_cat_cobertes.pdf)

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.

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.”

El desarrollo normativo del Real Decreto Ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, se produjo a través del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica

A raíz de la publicación del Real Decreto 897/2017, el Síndic inició una actuación de oficio para analizar la regulación del bono social desde la perspectiva de los derechos de las personas consumidoras de energía vulnerable.<sup>12</sup>

Del resultado de las investigaciones llevadas a cabo, el Síndic hizo público en fecha 9 de enero de 2018 un documento con catorce propuestas en referencia al Real Decreto 897/2017, que, en esencia, reclama que se simplifique el procedimiento para solicitar el nuevo bono social y se concrete su alcance entre la población vulnerable. El documento íntegro<sup>13</sup> puede consultarse en la página web del Síndic y a continuación se recogen sus conclusiones:

1. Hay que valorar cuánta población queda desatendida con la nueva regulación del bono social.

2. Es adecuado que el Real Decreto 897/2017 permita la aplicación del bono social de forma directa a todas las personas que viven en viviendas sociales, ya sean

gestionadas por administraciones o entidades sociales o del tercer sector.

3. El Real Decreto 897/2017 debe incorporar a las familias monoparentales y a las unidades de convivencia entre los colectivos de posibles beneficiarios del bono social.

4. Hay que valorar que de forma análoga a las familias numerosas, el Real Decreto 897/2017 elimine la obligación de solicitar la renovación del bono social cada dos años y que, por tanto, su aplicación alcance todo el período en que se mantienen las condiciones para su obtención.

5. El Real Decreto 897/2017 debe suprimir la obligación de prorratear el límite de consumo de igual forma entre todos los meses del año.

6. El Real Decreto 897/2017 debe incluir una referencia al código técnico de la edificación, dado que los requisitos de edificación son diferentes en función de la zona donde se ha construido.

7. Hay que valorar si toda la documentación exigida por el Real Decreto 897/2017 para la solicitud del bono social (compleja de recopilar para las personas consumidoras vulnerables) es estrictamente necesaria. Además, debería aplicarse el principio según el cual la Administración no debe pedir documentación de que ya dispone o ya tiene en su poder.

8. El Real Decreto 897/2017 debe aclarar la duda de si será necesario que las personas consumidoras presenten una hoja de reclamación ante la empresa comercializadora que les ha denegado el bono social.

9. El Real Decreto 897/2017 se excede en este punto al añadir un requisito adicional (que los servicios sociales, además de atenderles, les abonen al menos el 50% de la factura) que la ley no preveía para considerar a las personas consumidoras vulnerables como suministros esenciales y, por tanto, impedir la suspensión del suministro en caso de impago.

<sup>12</sup> Nota de prensa de 16 de noviembre de 2017: [www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&ui=4851](http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=53&ui=4851)

<sup>13</sup> <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4962/S%C3%ADndic%20propostes%20RD897-17%20--%20CAT.pdf>

10. Es preciso que la administración de cada comunidad autónoma decida sin dilación cuál será el órgano designado para la gestión del bono social.

11. El requisito del 50% de pago de las facturas es necesario aclararlo o suprimirlo, puesto que los servicios sociales no se guían por un simple importe factura, sino por toda otra serie de variables a la hora de decidir si atienden –y de qué forma– a una persona vulnerable.

12. Es necesario que la administración de cada comunidad autónoma decida sin dilación cuál será el órgano designado para recibir las listas de titulares requeridos de pago y traslado de la información a los servicios sociales municipales.

13. Es preciso analizar si el sistema de acreditación de estas circunstancias preserva adecuadamente la confidencialidad de los datos personales especialmente protegidos y, muy singularmente, el papel de las empresas comercializadoras en el acceso y la comunicación de esta información personal.

14. Hay que analizar si el procedimiento previsto por el Real Decreto 897/2017 garantiza la protección de los datos personales de los mayores de catorce años que forman parte de la unidad familiar y que mantienen la condición de personas menores de edad.

Estas propuestas se trasladaron a más de treinta entes públicos de todo el Estado y, entre los destinatarios, estaban el Defensor del Pueblo y los defensores autonómicos, los grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados, y varios ministerios y consejerías de la Generalitat.

Por último, el Real Decreto Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, ha modificado y mejorado algunos extremos de la regulación del bono social, a pesar de que se mantienen las críticas por la complejidad del procedimiento de solicitud y renovación del bono social.

En consecuencia, el Síndic recuerda que las administraciones deben intervenir en el sentido siguiente:

1) La Administración de la Generalitat debe adoptar las medidas adecuadas para la aplicación del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, y en concreto:

- debe determinar cuál es el órgano de la Administración de la Generalitat, único para toda Cataluña, previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto 897/2017, al que las empresas comercializadoras deben remitir por medios electrónicos la lista de los puntos de suministro de electricidad a los que se haya requerido el pago, con indicación de la fecha a partir de la cual el suministro puede ser suspendido;

- debe determinar cuál es el órgano de la Administración de la Generalitat de Cataluña, previsto en el artículo 21 del Real Decreto 897/2017, para recibir las notificaciones de las empresas comercializadoras de electricidad prevista en la norma.

2) La Administración del Estado debe repensar profundamente el procedimiento establecido para la solicitud y renovación del bono social y adoptar todas las medidas que sean necesarias para minimizar en la máxima dimensión posible la complejidad del procedimiento actualmente establecido, teniendo presentes los derechos de las personas vulnerables y los principios de simplificación administrativa.

## 2. El necesario desarrollo reglamentario de la Ley 24/2015

El DOGC de fecha 5 de agosto de 2015 publicó la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que contiene algunas medidas relevantes para luchar contra las situaciones de pobreza energética y que están dirigidas a garantizar que las personas en situación de riesgo de exclusión residencial, según está delimitada por la Ley, no se vean privadas de los suministros básicos.

En concreto, estas medidas están establecidas en el artículo 6 de la Ley, que dispone que las administraciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a los suministros básicos de agua, gas y electricidad en las situaciones de exclusión

residencial, y que se concederán a las personas y familias en esta situación ayudas y otros beneficios económicos para cubrir los costes.

Este artículo también dispone que debe establecerse, como principio de precaución, un protocolo obligado de comunicación a los servicios sociales y de intervención de estos servicios previamente a la concesión de las ayudas necesarias para evitar los cortes de suministros en los casos de impago por falta de recursos económicos. Y añade que, para que se aplique este principio de precaución, cuando la empresa suministradora tenga que efectuar un corte de suministro, debe solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad familiar está en una situación de riesgo de exclusión residencial.

La Ley prevé (artículo 9) que el informe sobre la existencia o no de una situación de riesgo de exclusión residencial debe emitirse en un plazo máximo de quince días, y que en el caso de que transcurra este plazo sin que se haya emitido el informe, se entiende que la unidad familiar se encuentra efectivamente en esta situación.

En noviembre de 2015 la Generalitat de Catalunya publicó en la web de la Agencia Catalana del Consumo el documento *Ley 24/2015: protocolos de aplicación del derecho de acceso a los suministros de agua potable, electricidad y gas para los servicios públicos*.

Este documento, definido como una guía dirigida a los organismos públicos, tenía el objetivo de establecer los protocolos de aplicación de la Ley 24/2015 y, en síntesis, definía un circuito según el cual, una vez la empresa suministradora ha efectuado los avisos de impago y de corte de suministro, antes de practicarlo, debe solicitar a los servicios sociales correspondientes un informe que acredite si la persona se encuentra o no en situación de riesgo de exclusión residencial.

Si el informe de los servicios sociales acredita esta situación, si no se emite informe en el plazo establecido o bien si se justifica mediante un certificado médico una situación de dependencia energética (personas que necesitan máquinas asistidas

para sobrevivir), debe suspenderse la interrupción del suministro.

Sin embargo, este protocolo fue declarado nulo de pleno derecho por sentencia de 4 de diciembre de 2017 del Juzgado Contencioso-administrativo núm. 2 de Barcelona.

La realidad demuestra que las fórmulas de comunicación establecidas por los municipios con las empresas suministradoras de electricidad con el fin de evitar cortes de suministro son diferentes según la empresa de que se trate.

Así, algunas empresas dan traslado a los municipios de los casos de impago a efectos de determinar si son susceptibles de ser considerados en la situación de exclusión residencial que prevé la Ley 24/2015. En otros casos, la comunicación la efectúa la Administración municipal a la empresa cuando la persona afectada pide el informe acreditativo de vulnerabilidad. También hay municipios que comunican a todas las empresas el pago de las facturas pendientes.

Sin embargo, estos sistemas de comunicación no están recogidos formalmente o reflejados de forma expresa en ningún convenio o protocolo específico entre administraciones y empresas.

Hay que apuntar la existencia de mesas de pobreza energética en algunos municipios o comarcas, en las que participan varias empresas suministradoras de agua y de energía. Se trata de espacios de planificación, coordinación, diseño de intervenciones de diagnóstico, análisis, debate, búsqueda de alternativas y propuesta de soluciones que garanticen el acceso al consumo energético de las familias con vulnerabilidad.

Por último, algunos municipios han firmado acuerdos o convenios con algunas empresas suministradoras para regular estos intercambios de información derivada de la Ley 24/2015 y en beneficio de las personas consumidoras vulnerables.

En todo caso, transcurridos más de tres años de la aprobación de la Ley 24/2015, se evidencian carencias e insuficiencias de la configuración actual del sistema de protección de las personas y familias ante situaciones de pobreza energética que les



impide atender puntualmente los gastos de los suministros básicos y que, en consecuencia, se ven en riesgo de no disponer de agua, electricidad o gas.

Por un lado, estas carencias se detectan en la redacción de la Ley 24/2015, que establece obligaciones muy relevantes para las administraciones y las empresas suministradoras, pero de forma poco definida y que da lugar a interpretaciones divergentes sobre la aplicabilidad de forma directa de estas obligaciones o la sujeción a un desarrollo reglamentario para el que no se prevé un plazo concreto.

Por otra parte, estas deficiencias se han visto agravadas por una actuación poco ágil de las administraciones a la hora de desarrollar los mecanismos que la Ley introducía, así como por una actuación de los diferentes agentes no tan coordinada como sería deseable, que ha favorecido una práctica diversa y diferente a lo previsto en la Ley.

El punto determinante se centra en la prohibición de realizar cortes de suministro sin disponer previamente de un informe que evalúe la concurrencia o no de una situación de riesgo de exclusión residencial y, en este sentido, el establecimiento, como medida de precaución, de una comunicación por parte de la empresa suministradora a los servicios sociales para que valoren cada caso y gestionen las medidas de apoyo económico posibles.

En este punto, se han planteado interpretaciones diferentes sobre el carácter del protocolo previsto por el apartado segundo del artículo 6 de la Ley, en el sentido de si constituye una condición indispensable para que se aplique el principio de precaución, de forma que su inexistencia impediría la aplicación de este principio, o si constituye un instrumento o herramienta que facilita la aplicación de este principio de precaución.

En opinión del Síndic, esta cuestión debe considerarse desde la perspectiva del espíritu de la Ley, entendiendo que la finalidad de la norma es la protección de las personas consumidoras más vulnerables y la garantía de disponibilidad de suministros básicos que les permitan vivir en condiciones dignas. En este sentido, es lógico entender que la medida de no realizar cortes de suministro sin haber puesto en marcha el procedimiento para que

las familias afectadas puedan recibir las ayudas económicas adecuadas, mediante la comunicación previa a los servicios sociales básicos, es el elemento fundamental en la aplicación de este principio de precaución.

Desde este punto de vista, la inexistencia de un protocolo de comunicación concreta establecido en una disposición general de rango reglamentario no debería considerarse un obstáculo insalvable para la aplicación de un sistema de comunicación previo de las empresas suministradoras a los servicios sociales. De hecho, la información aportada indica que algunas empresas ya están realizando estas comunicaciones, a pesar de que no se ha llevado a cabo el desarrollo reglamentario.

Sin embargo, la aprobación de un protocolo de rango normativo adecuado es necesaria por razones de seguridad jurídica, para concretar las obligaciones de los diferentes agentes implicados y determinar un procedimiento homogéneo y efectivo.

En este sentido, es urgente que la Administración de la Generalitat de Cataluña, en el marco de las competencias que le corresponden, impulse el desarrollo normativo de la Ley 24/2015, en lo que concierne al procedimiento para la comunicación de los casos susceptibles de corte de suministro.

Por otra parte, hay que asegurar que la comunicación la efectúen, tal y como prevé la Ley, las empresas suministradoras a los servicios sociales, y no a la inversa, sin perjuicio de que puedan establecerse otras formas de colaboración de carácter complementario.

En este sentido, hay que tener en cuenta que los servicios sociales básicos tienen un papel relevante en la detección de situaciones de riesgo y de necesidades sociales, constituyendo el punto de acceso principal para pedir medidas de apoyo. Pero esta actuación se produce habitualmente a instancia de las personas interesadas, requiriendo con carácter general la voluntariedad de las personas y la aceptación de un plan de atención con actuaciones diversas.

Así, en situaciones de insuficiencia de recursos para cubrir los gastos de suministros básicos podrían quedar desprotegidos algunos casos, y

probablemente aquellos en los que exista una situación de riesgo de exclusión más acentuado, por desconocimiento o falta de iniciativa de las personas afectadas a la hora de pedir las medidas de apoyo. La comunicación por parte de las empresas suministradoras aporta un elemento de garantía adicional que abre la puerta a la actuación de los servicios sociales en los casos de los que no tienen conocimiento.

En consecuencia, el Síndic recomienda a la Administración de la Generalitat que, con la máxima celeridad, adopte las medidas adecuadas para el desarrollo reglamentario de la Ley 24/2015.

Este desarrollo reglamentario debería contener, como mínimo, dos aspectos capitales en la relación entre administraciones locales y empresas suministradoras:

- El establecimiento de un modelo de informe de los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad familiar se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial determinadas por la Ley.
- La determinación del plazo de validez del informe anterior

Así mismo, con la misma celeridad, el Gobierno de la Generalitat debe determinar:

- cuál es el órgano de la Administración que ejerce las funciones en materia de pobreza energética o vulnerabilidad energética y, por tanto, con competencia para iniciar el procedimiento de elaboración del reglamento de la Ley 24/2015, dado que hasta ahora la intervención en esta materia ha sido tanto por parte del Departamento de Empresa y Conocimiento (Dirección General de Energía, Agencia Catalana del Consumo) como por parte del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias;
- cómo se resuelve el problema que genera para las personas vulnerables el pago de la deuda correspondiente al consumo energético acumulado durante el tiempo en que no se interrumpe el suministro de acuerdo con la Ley 24/2015.

### 3. Calidad del servicio eléctrico en

#### vecindarios con prevalencia de situaciones eléctricas irregulares

El Síndic ha recibido varias quejas referidas a la falta de calidad del suministro eléctrico que sufren muchas viviendas de barrios como Font de la Pólvora (Girona) y Culubret (Figueres).

Estas quejas relatan que las personas vecinas de estos barrios sufren desde hace muchos meses numerosas interrupciones e incidencias en el suministro de electricidad. Así, por ejemplo, estas quejas recogen la impotencia de las personas que, después de haber acudido a las administraciones competentes, ven cómo no se les garantiza la continuidad de un suministro básico como es la electricidad, hecho que provoca molestias e incomodidades notables en el día a día. A modo de ejemplo, ver la queja siguiente:

“[...] esta problemática hace siete años que la estamos soportando.

Endesa es la compañía suministradora y manifiestan que ellos no son los causantes.

El Ayuntamiento nos recibe y nos muestra su comprensión, pero dicen que no pueden acceder a las casas que tienen cultivos y que defraudan fluido de los tendidos.

Los señores Jueces no autorizan la entrada a casas con cultivos porque dicen que no tienen evidencias.

Los Mossos d'Esquadra no actúan con más contundencia, porque manifiestan no contar con el número de agentes necesarios.

Los vecinos afectados no tenemos medios y a pesar de pagar el recibo de la compañía, vemos interrumpido el suministro a diario.”

En el caso de la Font de la Pólvora, esta institución ha sido informada por la Dirección General de Energía, Minas y Seguridad Industrial de la Generalitat de Cataluña del inicio de la tramitación de expedientes en relación a este asunto.

Así mismo, la empresa Endesa, como distribuidora de electricidad en el barrio, también ha señalado las acciones llevadas a cabo y previstas en este asunto, especialmente



en cuanto a la colaboración municipal y de los Mossos d'Esquadra en todo aquello que hace referencia a situaciones que pueden conllevar riesgos para la seguridad pública o infracciones de tipo penal.

Por último, hay que señalar que sobre este asunto el Síndic ya intervino a raíz de la actuación de oficio núm. O-09152/2014, motivada por la suscripción de un convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Girona, Endesa Distribución Eléctrica, SLU, y Endesa Energía XXI, SL, para regularizar el suministro eléctrico del sector este de Girona.

En el marco de aquella actuación de oficio, por resolución de 24 de diciembre de 2014 el Síndic recomendó al Ayuntamiento:

- Que los servicios sociales puedan acoger como beneficiaria de este convenio a cualquier persona que se encuentre en circunstancias de vulnerabilidad económica.
- Que el Ayuntamiento de Girona, en colaboración con las entidades y los mediadores comunitarios del barrio, intensifique su esfuerzo para explicar a todas las personas vecinas la necesidad de regularizar su situación en cuanto al suministro y las oportunidades que ofrece el convenio.
- Que los servicios sociales dispongan de los mecanismos necesarios para realizar un seguimiento de todas las situaciones de vulnerabilidad económica y que se apliquen los protocolos existentes para evitar el corte de suministro. En este sentido, es necesario que las personas vecinas dispongan de toda la información necesaria para saber dónde deben dirigirse en caso de imposibilidad de hacer frente al gasto energético debido a su situación de vulnerabilidad económica.

Muchas quejas, tanto de personas vecinas de Girona como de Figueres, explican que en viviendas del barrio se hacen cultivos de marihuana, puesto que los Mossos d'Esquadra han descubierto en varias ocasiones que en los pisos había las plantas repartidas en diferentes habitaciones, junto con lámparas, transformadores, cajas de luz o ventiladores. Estas instalaciones ilegales requieren suministro eléctrico continuado y generalmente se conectan de forma fraudulenta a la red general de suministro eléctrico, lo que provoca sobrecargas o cortes

que afectan a muchas personas del mismo barrio.

En este sentido, hay que tener presente que la defraudación de fluido eléctrico es un delito tipificado en el artículo 255 del Código Penal en los términos siguientes:

“1. Será castigado con la pena de multa de tres a doce meses el que cometiere defraudación utilizando energía eléctrica, gas, agua, telecomunicaciones u otro elemento, energía o fluido ajenos, por alguno de los medios siguientes:

- 1.º Valiéndose de mecanismos instalados para realizar la defraudación.
- 2.º Alterando maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores.
- 3.º Empleando cualesquiera otros medios clandestinos.

2. Si la cuantía de lo defraudado no excediere de 400 euros, se impondrá una pena de multa de uno a tres meses.”

Por último, y sin perjuicio de la legislación estatal sobre el sector eléctrico, no puede olvidarse que el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico.

De acuerdo con el artículo 1, el objeto de esta ley es regular la garantía y la calidad del suministro de energía eléctrica en Cataluña para proteger los derechos y los intereses legítimos de los consumidores y los usuarios, de acuerdo con los artículos 123 y 133 del Estatuto de Autonomía.

Esta ley regula los derechos y las obligaciones de consumidores y usuarios (artículo 4), los derechos y las obligaciones de las empresas (artículo 5) y las condiciones para la garantía y el restablecimiento del suministro eléctrico (artículo 6).

En concreto, cabe destacar que las personas, en su condición de consumidoras y usuarias del servicio de suministro de energía eléctrica, y las empresas tienen, ante las empresas distribuidoras o comercializadoras y, en su caso, la empresa transportista, los siguientes derechos:

- “Acceder en condiciones de igualdad al servicio de suministro de energía eléctrica y a la red eléctrica.
- Obtener garantía y calidad en el suministro, de acuerdo con el contrato y los valores establecidos por la normativa vigente.
- Recibir información de las incidencias que afectan al suministro de energía eléctrica.
- Obtener la determinación de la calidad del servicio eléctrico. A tal fin, el departamento competente en materia de energía puede autorizar la colocación de equipos homologados registradores de la tensión durante el período de tiempo que se considere necesario. En cuanto a la calidad del servicio eléctrico, debe tenerse en cuenta la calidad de la onda de tensión, en aplicación del reglamentación vigente.
- Obtener la reducción de la facturación que deben abonar de acuerdo con el sistema de descuentos en la factura eléctrica regulada por la normativa vigente.
- Solicitar al departamento competente en materia de energía el otorgamiento de un plazo adecuado, de acuerdo con las circunstancias, para que la empresa subsane las deficiencias y realice el suministro con la debida continuidad.
- Colocar aparatos homologados registradores de medida de incidencias de calidad del servicio, propios o de terceras personas, precintados debidamente y verificados oficialmente, en el ámbito de las instalaciones de que son propietarias.”

Las empresas distribuidoras titulares de instalaciones de distribución de energía eléctrica situadas en Cataluña tienen los siguientes derechos y obligaciones:

- “Cumplir las instrucciones del departamento competente en materia de energía, relativas a la ampliación, la mejora y la adaptación de las redes y las instalaciones de distribución.
- Someterse a la supervisión del departamento competente en materia de energía en el ejercicio de las funciones que

tienen atribuidas como gestoras de las redes de distribución.

- Presentar al departamento competente en materia de energía los planes generales de inversión y los planes anuales de inversión, de acuerdo con esta ley, para que, en su caso, los apruebe.
- Disponer de los medios materiales y personales necesarios para garantizar la prestación del suministro eléctrico en condiciones de calidad adecuada.
- Disponer de los equipos necesarios para que los datos relativos al número de interrupciones del suministro eléctrico y la duración de estas interrupciones queden debidamente registradas y puedan ser comprobadas por el órgano competente en materia de energía, de acuerdo con el procedimiento de medida y control de la continuidad del suministro eléctrico establecido reglamentariamente y con lo dispuesto por el resto de la normativa aplicable. Los datos relativos al número de interrupciones del suministro eléctrico deben poder ser consultados por las personas interesadas.”

Por último, la Ley detalla que las empresas comercializadoras de energía eléctrica tienen las siguientes obligaciones:

- “a) Exigir a la empresa transportista y a las empresas distribuidoras el cumplimiento de sus obligaciones en referencia a la continuidad del servicio y a la calidad del producto ante los consumidores y usuarios.
- b) Dar apoyo a los consumidores y usuarios y aconsejarles en todo momento sobre las características y la potencia de su contrato de suministro para adecuarlo al uso requerido, y también darles apoyo en el caso de que se produzca cualquier incidencia de calidad que se derive de la empresa transportista o de la empresa distribuidora.
- c) Proporcionar una adecuada calidad de atención a los clientes.”

La Ley también regula en su artículo 9 las incidencias en el suministro causado por terceras personas y determina que “si la empresa transportista o la empresa distribuidora acredita que la incidencia en

la continuidad del suministro es debida a las actuaciones de terceras personas, la Administración puede incoar el procedimiento sancionador contra las terceras personas causadores del incidente.”

Sin embargo, en todo caso, no puede pasarse por alto que el Código de Consumo de Cataluña es una norma esencial en la defensa de los derechos de las personas consumidoras. En la aplicación de esta norma, la Agencia Catalana del Consumo tiene un papel capital, especialmente en los casos de vulneración de los derechos de las personas consumidoras de la electricidad (servicio básico según el Código de Consumo), y más aún si son personas consumidoras de un colectivo especialmente protegido.

Así, además de las competencias de inspección y de sanción en el ámbito del consumo que le atribuye la Ley 9/2004, de 24 de diciembre, de creación de la Agencia Catalana del Consumo, esta también tiene como función impulsar la protección legal efectiva de las personas consumidoras y usuarias, y de iniciar las acciones judiciales pertinentes y comparecer en las que se refieren a asuntos que merecen una atención especial por razón de la trascendencia de los derechos que hay que proteger o de la alarma social que generan (artículo 3.1.n).

Por todo esto, el Síndic quiere exponer las siguientes consideraciones:

- La electricidad es un servicio básico y esencial para la vida cotidiana, cuya calidad y continuidad hay que garantizar.
- Es necesario que todas las administraciones actúen conjunta y coordinadamente, cada una desde su ámbito competencial y funcional, dado que se trata de un fenómeno con varias caras, puesto que se ven afectados los derechos de las personas a un servicio básico de calidad, la garantía del servicio a las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad energética o habitacional, la comisión de ilícitos penales y las obligaciones de las empresas distribuidoras y comercializadoras de electricidad.

Así, se concretan las siguientes **recomendaciones**:

#### **Dirección General de Energía, Seguridad Industrial y Seguridad Minera**

- Realizar el seguimiento y controlar la calidad del suministro eléctrico en los municipios o barrios en los que es conocida la problemática de la falta de calidad del servicio.
- Ejercer la potestad inspectora en materia de garantía y calidad del suministro eléctrico.
- Incoar los procedimientos sancionadores que sean pertinentes contra las personas que causan incidencias en la continuidad del suministro eléctrico.
- Supervisar el procedimiento de atención y apoyo a las personas usuarias del suministro eléctrico, tanto en cuanto a la dotación como la prestación del suministro, en referencia a los municipios o barrios en los que se acumulan las incidencias en el suministro eléctrico.
- Elaborar informes periódicos de la calidad del suministro eléctrico en los barrios de la Font de la Pólvora (Girona) y el Culubret (Figueres), en referencia a los procedimientos sancionadores iniciados en los últimos años.

#### **Endesa Distribución (o la empresa distribuidora de electricidad correspondiente):**

- Sectorizar para aislar el máximo posible las redes para poder acotar las incidencias y minimizar (o evitar en la mayor parte posible) los efectos de las incidencias en la garantía y continuidad del servicio a las personas consumidoras.
- Revisar las instalaciones, las redes y los equipamientos de distribución para mantenerlos en buen estado.
- Compensar a las personas consumidoras por la falta de calidad del suministro, sin perjuicio del correspondiente resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
- Informar a la Dirección General de Energía, Seguridad Industrial y Seguridad Minera y denunciar a los Mossos d'Esquadra los consumos anormales o excesivos que puedan ser un indicio de actividad fraudulenta.

- Instar las actuaciones judiciales pertinentes cuando se detecten situaciones de defraudación de fluido eléctrico que tengan el origen en actuaciones delictivas.
- Entregar a las personas usuarias interesadas los certificados correspondientes a la fecha, la duración y las características de las incidencias en el suministro eléctrico.

#### Ayuntamientos

- Asegurar la intervención de los servicios sociales municipales en los casos que puedan afectar a personas consumidoras en situación de vulnerabilidad energética o residencial.
- Análisis y mejora de la planificación de los dispositivos policiales para garantizar la seguridad ciudadana, el orden público y los bienes jurídicos que sea necesario proteger en los barrios o las áreas que lo requieran.
- Colaboración, cooperación y coordinación entre la policía local y los Mossos d'Esquadra.
- Colaboración, cooperación y coordinación con las empresas distribuidoras de electricidad y su personal (técnicos y operarios).
- Intervención en primera instancia del cuerpo policial que, por razones de disponibilidad, actúe ante un hecho, aunque no tenga competencia obligada, hasta que el cuerpo competente se haga cargo de ello.
- Convocatoria de sesiones específicas de las juntas locales de seguridad para abordar estas situaciones, puesto que estas juntas son el órgano de participación de los diferentes sectores sociales que pueden verse afectados.

#### Mossos d'Esquadra

- Realizar un seguimiento de los pisos que han sido ocupados ilegalmente y de aquellos en los que existen indicios racionales, a partir de las denuncias de la comunidad, de comisión delictiva (especialmente, de delitos contra la salud pública).
- Agilizar el trámite de solicitar judicialmente la entrada y registro en la vivienda afectada.

■ Colaboración, cooperación y coordinación entre los Mossos d'Esquadra y la policía local.

■ Colaboración, cooperación y coordinación con las empresas distribuidoras de electricidad y su personal (personal técnico y operario).

#### Agencia Catalana del Consumo

■ Ejercer las competencias de inspección y sanción en el ámbito del consumo, de acuerdo con las disposiciones vigentes, y teniendo presentes los derechos de las personas consumidoras especialmente protegidas que se ven afectadas reiteradamente por la falta de calidad de un servicio básico (electricidad).

■ Impulsar la protección legal efectiva de las personas consumidoras y usuarias de los municipios o barrios que corresponda, iniciando las acciones judiciales pertinentes y compareciendo en las que se refieren a asuntos que merecen una atención especial por razón de la trascendencia de los derechos que hay que proteger o de la alarma social que generan.

En resumen, hay que recordar la obligación de las administraciones públicas de actuar contra las conductas delictivas y de las empresas distribuidoras de poner en conocimiento de las administraciones las irregularidades que detecten.

#### 4 . Viviendas ocupadas sin título habilitante y suministro de electricidad

El Síndic también se ha hecho eco de la problemática, cada vez más frecuente, en la que se encuentran algunas personas que, por razones de necesidad, han ocupado viviendas sin disponer del título jurídico correspondiente que ampare su ocupación, y que se encuentran con dificultades a la hora de acceder a los suministros básicos.

Estas situaciones de ocupación tienen una doble causa. Por un lado, la necesidad de vivienda de la persona que no dispone de ingresos suficientes para acceder a una vivienda en el mercado privado y que tampoco ha obtenido el apoyo necesario de

la Administración que le permita acceder a una vivienda social y, por otra parte, el gran stock de viviendas vacías, principalmente titularidad de las entidades financieras, que está desocupado de forma permanente, incumpliendo la función social del derecho de propiedad, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente.

Sin perjuicio de reconocer que la ocupación sin título de viviendas desocupadas no es, ni puede ser, la solución a la problemática actual de acceso a la vivienda, y que en ningún caso puede considerarse justificada cuando se trata de la ocupación de una vivienda pública, puesto que perjudica los derechos de la persona que ha resultado adjudicataria siguiendo los procedimientos legalmente establecidos, el Síndic considera que tampoco puede obviarse una realidad que existe y a la que hay que dar respuesta.

A criterio de esta institución, la persona que ha ocupado una vivienda desocupada sin título habilitante por razones de necesidad se encuentra en una situación de vulnerabilidad, por razón de la propia inseguridad jurídica en la tenencia de la vivienda, de la posible carencia de las mínimas condiciones de habitabilidad de la vivienda ocupada, de los impedimentos que, a menudo, algunos ayuntamientos ponen a la hora de acceder al padrón municipal, así como por las dificultades a la hora de acceder a los suministros básicos, en especial, al de electricidad.

Partiendo de la premisa anterior, en el informe *El derecho a la vivienda: cuestiones urgentes*, presentado en el Parlamento de Cataluña en febrero de 2018, el Síndic ya formuló las siguientes sugerencias, que es necesario reiterar:

“1. En los casos de ocupaciones, sin título habilitante, de viviendas desocupadas, la Administración debería realizar un estudio socioeconómico sobre la situación de exclusión residencial en la que se encuentran los ocupantes para determinar si la ocupación ha sido motivada por razones de necesidad.

2. En los casos en que quede acreditado por los servicios sociales y/o de vivienda correspondientes la situación de necesidad extrema que ha motivado la ocupación sin título de una vivienda desocupada de forma injustificada, y previa acreditación de que las personas ocupantes habían intentado acceder a una vivienda social a través de los mecanismos legalmente establecidos, el Síndic considera que debería firmarse un protocolo entre las administraciones públicas y las compañías suministradoras que garantizara el acceso a los suministros –con carácter provisional y mientras no se resuelva la situación de exclusión residencial de forma definitiva–, así como la seguridad jurídica a las empresas suministradoras.

Para aplicar el protocolo, la Administración debe garantizar que se trata de una situación de ocupación por razones de necesidad que ha sido desatendida por las administraciones y que se cumplen con las condiciones de seguridad establecidas por la normativa.

3. En referencia a las otras situaciones de ocupación sin título, no justificadas por razones de necesidad, deberían adoptarse las medidas legislativas necesarias para agilizar los procedimientos judiciales correspondientes, civiles o penales, según proceda”.





## CONCLUSIONES GENERALES

### 1. El precio de la electricidad

El precio de la luz se incrementó de forma significativa durante el año 2018 y culminó un aumento continuado desde el año 2008. Ante este hecho, este documento analiza la composición del coste de la electricidad para la persona consumidora doméstica y cómo se espera que evolucione en el futuro. Al mismo tiempo, se aportan una serie de recomendaciones para reducir este coste hasta el 50% sin afectar a la seguridad y calidad del suministro, ni a la viabilidad económica del servicio. Por último, se apuntan algunas recomendaciones sobre cómo reformar el mercado eléctrico para hacer frente a los retos de la transición energética en aspectos como la penetración de recursos energéticos renovables y un papel más protagonista de la ciudadanía que le debe permitir, además de consumir energía, aportar servicios al sistema y cobrar de forma agregada con otras personas consumidoras.

El estudio realiza una diagnosis de la situación actual a partir de analizar el coste de la energía eléctrica basándose en los tres componentes que contribuyen, con un peso relativo similar, al importe final de la factura final: la energía eléctrica que se consume propiamente, cuyo coste se deriva del precio resultante en el mercado mayorista, en que generadoras y comercializadoras negocian la compraventa de energía diariamente; el segundo componente, que son los peajes de acceso que sirven para pagar, por un lado, los costes regulados del sistema como el transporte y la distribución de la energía, pero también otros gastos no relacionados

con el suministro, como las ayudas a la generación renovable o la financiación del déficit de tarifa (decisiones de política energética), y, por último, los impuestos que soporta la persona consumidora (como impuesto electricidad e IVA).

El estudio recoge una serie de recomendaciones, con potencial para reducir hasta el 50% el coste actual de la energía, que se centran en los aspectos de costes regulados y en los impuestos y apuntan algunas indicaciones de mejora en el funcionamiento del mercado eléctrico, dado que es una actividad liberalizada. Concretamente, respecto a los cargos no relacionados con el suministro (como el compromiso de retribución de las energías renovables y la cogeneración o el déficit de tarifa) se propone eliminarlos de la factura y que sean asumidos de forma proporcional entre los diferentes usos finales de energías (incluye, por tanto, no sólo a la persona consumidora de electricidad, sino también a la de gas natural y la de gasolina y gasoil), complementado para cargar las partidas de política social (como el coste de la transición o el de las extrapeninsulares) a los Presupuestos Generales del Estado.

En lo que concierne a la fiscalidad, se propone reducir las cargas impositivas que ya no están justificadas, como el impuesto eléctrico, y acercar el IVA del 21% a un tipo reducido, similar a lo que aplican los países de nuestro entorno. Otras medidas que se proponen es eliminar el concepto de alquiler del contador de la factura, dado que no se justifica económicamente (falta de análisis de coste-beneficio) y al hecho de que la persona consumidora ya lo paga a través de los peajes en concepto de retribución a la actividad de distribución.

- Se propone eliminar de la factura y ser asumidos de forma proporcional entre los diferentes usos finales de energías todos los cargos no relacionados con el suministro (como el compromiso de retribución de las energías renovables y la cogeneración o el déficit de tarifa).
- Se propone reducir las cargas impositivas que ya no están justificadas, como el impuesto eléctrico, y acercar el IVA del 21% a un tipo reducido.
- Se propone eliminar el concepto de alquiler del contador de la factura, dado que no se justifica económicamente (falta de análisis de coste-beneficio) y la persona consumidora ya lo paga a través de los peajes en concepto de retribución a la actividad de distribución.

## 2. Los retos de las energías renovables

Más allá de la diagnosis de la situación actual, el estudio analiza los retos que tiene planteados el sector en un futuro inmediato, como la formación del precio del mercado mayorista en un escenario de alta penetración de energías renovables hacia el año 2030, dado el efecto de bajar el precio por el hecho de ser tecnologías de bajos costes de operación y de mantenimiento. Este hecho afecta a la propia retribución de los proyectos de energía renovable, porque actualmente están referenciados en el precio del mercado, pero también pone en jaque la viabilidad de tecnologías convencionales que aún se prevén necesarias en 2030 para garantizar la seguridad de suministro. Se propone, por un lado, aportar señales de precio a largo plazo para las renovables, como los contratos bilaterales entre productores y consumidores, y por el otro, se apunta a la necesaria reforma del mercado eléctrico.

La previsión de entrada masiva de electricidad de origen renovable intermitente no gestionable tiene dos consecuencias principales: una alta volatilidad en el precio de la energía y la necesidad técnica de operar con seguridad el sistema eléctrico con sistemas basados en la flexibilidad que pueden aportar los recursos distribuidos.

La flexibilidad para operar el sistema con garantías resulta un nuevo paradigma para que las personas consumidoras participen en los mercados de balance (y en un futuro en los mercados de congestiones locales de la red de distribución) con los recursos distribuidos, como las baterías, el autoconsumo, la gestión de la demanda o el vehículo eléctrico. De esta forma, se consigue aportar valor técnico al sistema y también económico si son capaces de hacerlo de forma más competitiva que las centrales convencionales, responsables hoy en día de aportar esta capacidad de gestión. Para que estos mercados se desarrollen, es necesario, antes que nada, abrirlos a la participación de la demanda y hacerlo de una forma ordenada sin costes no justificados. Pero, al mismo tiempo, es necesario dar las señales de precio correcto de la utilización de la red basadas en el hecho de que el precio del uso de la

infraestructura depende del momento y el lugar en que se produce una determinada demanda. Solo con las señales de precio correctas, podrá aparecer una oportunidad para que la persona consumidora activa invierta en sistemas de almacenaje y gestión de la demanda y, de esta forma, conseguir reducir el coste energético.

Y, en cuanto a la volatilidad en el precio, cabe señalar que tiene una doble cara. Por un lado, resulta una nueva oportunidad para que la ciudadanía reduzca sus costes energéticos a partir de participar, por ejemplo, en el mercado intraperiódico evitando consumir en momentos muy caros a través del uso de baterías o dejando directamente de consumir a partir de gestión de la demanda. Pero para que sea posible, una persona consumidora individual tendrá que coordinarse con otros consumidores para ofrecer los recursos de flexibilidad de forma agregada. Para que esto sea posible, hay que habilitar de forma adecuada la función del agregador de demanda; por otro lado, sin embargo, unos altos niveles de volatilidad pueden representar un sobrecoste no previsto para las personas más vulnerables o las que no tengan suficiente información o capacidad económica para aprovechar las oportunidades que se presentan. Así pues, hay que entender que la transición energética en un sector eléctrico altamente liberalizado debe complementarse con medidas de protección de las personas consumidoras vulnerables para que los beneficios se repartan.

Otro aspecto relevante del futuro escenario energético son las redes y su uso. El nuevo modelo renovable puede desarrollarse de forma más o menos centralizada. Por un lado, las economías de escala de grandes plantas de centenares de megawattios ubicados en lugares de mucho recurso renovable y bajo coste del suelo pueden perpetuar un sistema energético centralizado en pocas manos y bajo nivel de competencia si los costes de trasladar la energía hasta los lugares de consumo, incluyendo las pérdidas incurridas, no se trasladan en una ventaja competitiva para la generación distribuida, que, por definición, se ubica cerca de los lugares de demanda, a pesar de que no disponga de las mejores condiciones de radiación o viento.

Solo garantizando que ambas opciones compiten con los costes que inducen claros y reflejados en el precio puede evitarse una transición energética lampedusiana que perpetúe el actual modelo de pocos agentes en el sector, que relega a la ciudadanía al papel pasivo de ser la que paga los más de 45.000 M € anuales que gira el sector.

Así mismo, una producción renovable eminentemente centralizada implicaría un despliegue masivo de redes con altos costes ambientales y económicos que encarecerían los peajes de acceso para las personas consumidoras. Por tanto, hay que modificar la actual socialización de los costes del transporte de la energía para introducir las señales de localización de nuevas inversiones. Especialmente importante es no dejar fuera de la transición energética a territorios como Cataluña, con una alta densidad de población y de consumo, y con un recurso renovable disponible bueno, pero inferior al de otras partes de la península, y un coste de oportunidad del suelo agrario y rural muy alto. Por tanto, dependiendo de cómo y quién pague el despliegue de las redes, los costes fijos del sistema pueden ser una variable de coste muy relevante en el futuro y determinante en el grado de competencia en la generación de origen renovable.

El estudio concluye primero con la reflexión que reducir el coste energético para la ciudadanía requiere la combinación de pagar lo que toca según el perfil de la curva de consumo y de ingresar para prestar servicios de forma competitiva. Todo lo que se aleje de esta situación revertirá en costes que reducirán la renta disponible de los hogares y la competitividad de las actividades económicas.

Adicionalmente, acaba reforzando la idea de que las oportunidades de reducción del coste energético para las personas consumidoras más informadas y con capacidad adquisitiva para invertir en recursos energéticos distribuidos y ponerlos al servicio del sistema en un contexto de mercado liberalizado pueden profundizar la brecha con aquellas otras con menores recursos por una información asimétrica y menores oportunidades. Es necesario que las políticas públicas de promoción de la transición energética tengan en cuenta en su diseño y su ejecución la necesaria corrección de este hecho para garantizar una transición justa y con oportunidades para todos. De lo contrario, aumentará la vulnerabilidad de parte de la ciudadanía y puede resultar excusa para reducir la intensidad en la implantación de las medidas urgentes que hay que adoptar para hacer frente al choque climático ocasionado por el calentamiento que hay que afrontar.

- Se propone, por un lado, aportar señales de precio a largo plazo para las renovables, como los contratos bilaterales entre productores y consumidores; y, por el otro, se apunta a la necesaria reforma del mercado eléctrico de cara a los retos que tiene planteados el sector en un futuro inmediato, como la formación del precio del mercado mayorista en un escenario de alta penetración de energías renovables en 2030 y su efecto de bajar el precio por ser tecnologías de bajos costes de operación y de mantenimiento.

### 3. Otras cuestiones pendientes

Por último, este informe trata otras cuestiones que pueden ser consideradas obstáculos para el derecho al suministro de electricidad.

- Así, en cuanto al **bono social eléctrico**, se propone que la Administración del Estado redefina profundamente el procedimiento establecido para la solicitud y renovación del bono social y adopte las medidas que sean necesarias para minimizar en la máxima dimensión posible la complejidad del procedimiento actualmente establecido, teniendo presentes los derechos de las personas vulnerables y los principios de simplificación administrativa.
- La Administración de la Generalitat debería afrontar con la máxima celeridad las medidas adecuadas para el **desarrollo reglamentario de la Ley 24/2015**, que debería incluir el establecimiento de un modelo de informe de los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad familiar se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial determinadas por la Ley. El desarrollo reglamentario también debería determinar el plazo de validez del informe anterior.
- También se recuerda la obligación de las administraciones públicas de actuar contra las conductas delictivas en referencia a las redes de electricidad y la de las empresas distribuidoras de poner en conocimiento de las administraciones las irregularidades que detecten.
- En último lugar, y para los casos de **ocupaciones sin título habilitante de viviendas desocupadas**, la Administración debería efectuar un estudio socioeconómico sobre la situación de exclusión residencial en la que se encuentran las personas ocupantes para determinar si la ocupación ha sido motivada por razones de necesidad, y, en su caso, darle la solución adecuada.



**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

