

VIII Edición del Curso de Regulación Energética de ARIAE
“Suministro de Energía y Protección del Consumidor”
Cartagena de Indias, 22-26 de noviembre de 2010

D^a María Teresa Costa Campi
Presidenta de la Comisión Nacional de Energía (CNE) y de ARIAE

Señoras, Señores, amigos todos,

Un año más, esta maravillosa ciudad de Cartagena de Indias y su Centro de Cooperación Española en este fantástico Convento de Santo Domingo, nos vuelven a acoger con motivo de esta nueva edición del Curso de Regulación Energética.

Es para mí un honor y una gran satisfacción estar de nuevo con todos ustedes en este foro de capacitación de los cuadros técnicos de Organismos reguladores iberoamericanos de la energía que responde a uno de los principales objetivos relevantes de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía, ARIAE, que tengo el honor de presidir.

Foro de capacitación que ya va por su octava edición convirtiéndose en un referente en el análisis y estudio de las cuestiones y retos energéticos a los que nos enfrentamos como reguladores.

A lo largo de las distintas ediciones, se han ido tratando aspectos de gran relevancia en la regulación de los sectores de la

energía. Así en la primera edición, en La Antigua allá por el año 2004, el curso se centró en los aspectos de la regulación general de los sectores de la electricidad. En la segunda, en Santa Cruz de la Sierra – Noviembre de 2005 – se trató la regulación y funcionamiento de los mercados energéticos, incidiéndose de forma especial en la integración regional de la energía. La tercera, en Cartagena de Indias – Noviembre de 2005 – permitió abordar una cuestión tan relevante como la planificación y regulación técnica y económica de las redes de electricidad y de gas natural. En noviembre de 2006, de nuevo en La Antigua, el curso de regulación se orientó a la consideración de los principios de la economía industrial y su aplicación a la regulación, organización de las actividades y funcionamiento de los sectores de la energía. En la V Edición, se analizó la regulación, los principios y los criterios que determinan la organización y el desarrollo de las actividades reguladas o que se desarrollan en entornos de libre competencia, desde una óptica básicamente jurídica. Ya en el año 2009, con dos ediciones del curso de regulación se abordaron nuevas preocupaciones que nos ocupa a todos nosotros como son los aspectos medioambientales, con una especial atención a la cuestión de las energías renovables y los biocombustibles, así como la supervisión y control de las actividades y agentes energéticos.

Sin duda, grandes cuestiones las abordadas a lo largo de estas siete ediciones del Curso de Regulación.

Y no podía ser menos importante el tema a abordar a lo largo de esta VIII Edición.

Bajo el título de *“Suministro de Energía y Protección del Consumidor”*, a lo largo de estos cinco días de intenso trabajo tendremos la oportunidad de abordar los aspectos relevantes que conforman los ejes de actuación de las políticas energéticas en lo que se refiere al acceso a la energía como servicio universal en cada uno de sus segmentos – electricidad, hidrocarburos líquidos e hidrocarburos gaseosos –, la formación y traslación de los precios al consumidor final así como los derechos del consumidor y el papel a desempeñar por los diferentes órganos reguladores en la protección de los mismos.

Sin lugar a dudas un tema de gran actualidad y que nos afecta a todos en nuestra condición de consumidores, directamente relacionado con el proceso de liberalización del sector energético en el que nos encontramos inmersos.

Nuestros consumidores, a ambos lados del Atlántico, están viéndose afectados por cambios regulatorios orientados a una mejor y más clara ordenación del suministro en un escenario de mercados liberalizados.

En el caso español, como ustedes deben ser conocedores, según lo establecido en las Directivas sectoriales europeas sobre normas comunes para los mercados interiores de la electricidad y del

gas, una parte de los consumidores españoles tendrán una única opción de suministro a través de las empresas comercializadoras, con las que podrán pactar libremente los precios de suministro de electricidad y de gas natural, mientras que para otros que cumplan unos determinados requisitos se mantendrán dos opciones: una acudiendo al libre mercado y otra accediendo al denominado *suministro de último recurso*, optando entre los comercializadores de último recurso designados por la Administración. De esta forma, la actividad de distribución queda asignada a agentes que tienen como objeto social exclusivo el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de las redes de distribución.

De acuerdo con las Directivas comunitarias, en los mercados liberalizados el mecanismo fundamental de defensa de los consumidores reside en la competencia efectiva entre suministradores y en la libertad real de elección del consumidor, más allá de cualquier intervención regulatoria específica. No obstante, la naturaleza de la electricidad y del gas, como servicios de interés general, y la existencia de imperfecciones en el funcionamiento de los mercados, requieren el establecimiento de medidas de protección adicional. Entre ellas se encuentra la figura del suministrador de último recurso, que se recoge explícitamente en las Directivas Europeas de gas y electricidad entre las posibles obligaciones de servicio público a las cuales los Estados miembros pueden optar.

El término “suministrador de último recurso” es una traducción literal de la expresión anglosajona “*supplier of last resort*”, que indica en principio el suministrador al cual un consumidor puede acudir en “último extremo”, en ausencia de otras alternativas de suministro. Sin embargo, el alcance del suministro de último recurso que se ha ido introduciendo en los Ordenamientos de los distintos Estados miembros, en aplicación de las citadas Directivas, tiende a ser generalmente más extenso que un servicio de carácter excepcional.

La justificación de esta modalidad de suministro suele responder a un conjunto amplio de razones, que abarcan desde la presencia de posibles dificultades para encontrar un suministrador en determinadas situaciones, hasta la consideración de que los consumidores de menor tamaño podrían no tener acceso a ofertas competitivas, debido en parte a sus menores medios e incentivos para el cambio de suministrador.

El diseño del suministro de último recurso ha constituido y constituye un reto complejo y de gran trascendencia para todo regulador que se enfrente al proceso de transición desde mercados minoristas históricamente dominados por tarifas integrales a mercados minoristas competitivos. Mediante un diseño cuidadoso de sus características, el suministro de último recurso puede configurarse como un elemento complementario a la dinámica competitiva del mercado, sin interferir en ella. Sin embargo, un diseño inadecuado, que ignore el estado de la liberalización y la

estructura del mercado específico en el cual se introduce, puede convertir el suministro de último recurso en un obstáculo para el desarrollo de la competencia.

En el caso español, la figura del suministrador de último recurso se ha introducido en los mercados de electricidad y gas a través de la Ley 17/2007 y la Ley 12/2007, que transpusieron en el Ordenamiento español, respectivamente, la Directiva 2003/54/CE de electricidad y la Directiva 2003/55/CE de gas. La transposición de las nuevas Directivas de 2009, que deberá realizarse antes de marzo de 2011, no implica cambios sustanciales en la normativa vigente del suministro de último recurso.

Ambas leyes nacionales establecen la eliminación del suministro a tarifa por las empresas distribuidoras e introducen un nuevo régimen, coherente con las Directivas Europeas, donde los comercializadores son los únicos agentes que pueden vender energía a los consumidores finales en condiciones libremente negociadas, con la excepción de determinadas categorías de consumidores, para los cuales se establece el derecho de acogerse a una tarifa de último recurso (TUR).

Las citadas leyes no desarrollan los detalles del nuevo sistema, pero establecen unas características básicas de la TUR que son comunes para el gas y la electricidad:

1. La TUR se define como un precio máximo que pueden cobrar los comercializadores designados como suministradores de último recurso. A esta definición, el reciente Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, añade que la TUR será también el precio mínimo, evitando, por tanto, la posibilidad de ofrecer descuentos.
2. Se trata de un precio único en todo el territorio español, sin perjuicio de sus especialidades.
3. El alcance de la TUR abarca a los consumidores que se encuentren en determinadas circunstancias (éstas se definen en relación con el nivel de presión y volumen de consumo en gas, y con el nivel de tensión y potencia contratada en electricidad), y, además, a todos los consumidores que transitoriamente se encuentren sin contrato. Tanto para el gas como para la electricidad se prevé un régimen transitorio de introducción de la TUR y un calendario de aplicación en el cual se reduce gradualmente en el tiempo el conjunto de consumidores que tienen derecho a la TUR, sin llegar en ningún caso a una fecha en la cual se elimine su existencia.
4. El sistema de cálculo de la TUR debe incluir de forma aditiva los costes subyacentes. En el caso de la electricidad, el coste de producción de energía eléctrica, los peajes y los costes de comercialización que correspondan. En el caso del gas, el coste de la materia prima, los peajes de acceso que correspondan, los costes de comercialización y los costes derivados de la

seguridad de suministro. Se establece además que ambas TUR deberán fijarse de forma que no ocasionen distorsiones en el mercado.

5. El establecimiento de la TUR corresponde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, mientras que la responsabilidad de designar qué comercializadores deberán asumir la obligación del suministro de último recurso recae sobre el Gobierno.

En el sector eléctrico, al suministro de último recurso, que se puso en marcha el 1 de julio de 2009, tienen derecho a acogerse aquellos consumidores conectados a redes de baja tensión cuya potencia contratada sea igual o inferior a 10 kW.

Esto corresponde, según datos de la Comisión Nacional de Energía para el 2009, a unos 27 millones de clientes, el 94% del total, cuyo consumo representa el 32% de la demanda nacional en términos de energía. Se señala que, al acudir al dato de la potencia contratada en cada punto físico de suministro y no al de las características reales propias de los consumidores, como indica la Directiva Europea de electricidad, pueden producirse situaciones límites en las que se excluya del ámbito de aplicación de la TUR a consumidores domésticos con potencia contratada superior a 10 kW, mientras consumidores no domésticos con potencia contratada inferior a ese límite queden comprendidos en dicho ámbito.

En el sector del gas, donde la liberalización ha avanzado de forma más rápida, el suministro de último recurso es operativo desde el 1 de julio de 2008. La Ley 12/2007, establece que el conjunto de consumidores con derecho a la tarifa de último recurso se vaya reduciendo en el tiempo y que éste pueda ser modificado por el Gobierno.

El calendario inicialmente previsto por dicha Ley preveía que, a partir del 1 de julio de 2010, pudieran acceder a la TUR sólo los consumidores en baja presión con un volumen de consumo anual inferior a 1 GWh. Sin embargo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de abril de 2009 ha acelerado este calendario, reduciendo a 50.000 kWh/año el límite de consumo por debajo del cual, a partir del 1 de julio de 2009, los consumidores tendrán derecho a la TUR (se estima que éste corresponda al 9% de la demanda de gas total en términos de energía y en torno al 96% en términos de número de consumidores en 2009).

Sin duda, en ambos casos, un cambio de gran trascendencia en el proceso de liberalización de nuestros sistemas energéticos y ante el que es necesario, tras este primer periodo de funcionamiento, detenernos a analizar cuál es la posición del consumidor desde el punto de vista de la respuesta a sus necesidades, su participación en el proceso y, en definitiva, qué resultados ofrece el actual sistema de protección del consumidor de energía y hacia dónde debe evolucionar.

Cambios normativos que, por otra parte, requieren de actuaciones adicionales de especial importancia para la evolución futura de la competencia en el sector minorista.

Medidas adicionales encaminadas a aumentar la transparencia y la comparabilidad de las ofertas comerciales para los consumidores de menor tamaño o a facilitar el cambio de suministrador, entre otras.

Tal como contemplan las Directivas Comunitarias, el suministro de último recurso no es el único tipo de intervención pública posible. Cabe además mencionar la protección del consumidor y la transparencia informativa. A este respecto la Directiva establece que los Estados miembros adopten las medidas oportunas en tres ámbitos:

- La protección de los consumidores vulnerables (concepto que cada Estado puede definir según sus criterios, aún cuando se hace referencia explícita a la pobreza energética y a los clientes de zonas geográficas apartadas)
- La transparencia en cuanto a condiciones contractuales, información general y resolución de conflictos.
- La garantía de que los clientes puedan cambiar fácilmente de suministrador.

En estos ámbitos concretos, me permitirán que de forma sucinta presente las actuaciones acometidas en el ámbito español.

En el ámbito de la protección de los consumidores vulnerables, la normativa española introdujo en 2009 el bono social a través del Real Decreto-ley 6/2009, estableciéndose este como un mecanismo adicional de protección para colectivos de consumidores vulnerables. Se trata de una obligación de servicio público en el sentido de la mencionada Directiva CE.

El bono social cubre la diferencia entre la TUR y un valor de referencia (tarifa reducida, calculada inicialmente como la tarifa doméstica vigente a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/2009, y revisada sucesivamente por orden ministerial) y se aplica por los comercializadores de último recurso en las facturas de los clientes. Su financiación es compartida por los titulares de empresas de generación del sistema eléctrico.

Los colectivos con derecho a bono social incluyen los siguientes: consumidores con potencia inferior a 3 kW en la primera vivienda; pensionistas; familias numerosas; desempleados y todos los consumidores acogidos con anterioridad al 1 de julio de 2009 a la tarifa social.

A 31 de diciembre de 2009 los consumidores acogidos al bono social eran casi 3.000.000, representando un 11% del total de consumidores con derecho a TUR. El descuento obtenido a través del

bono social, con respecto a la facturación media, fue del 7,36% en el periodo julio-diciembre 2009.

En los restantes ámbitos, fomento de la transparencia y facilidades de cambio de suministrador, la normativa energética en España ha incorporado, en los últimos tres años, varias medidas orientadas a tutelar el proceso de cambio de suministrador y a aumentar la información disponible para el consumidor.

Cabe mencionar ante todo la creación de la Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM), en la Ley 12/2007 y 17/2007, con la misión de garantizar que los cambios de suministrador se realicen de forma transparente, objetiva y sin tratos discriminatorios.

La OCSUM es una sociedad cuyos accionistas son todas las empresas comercializadoras y distribuidoras, según porcentajes establecidos por ley, que están relacionados con la energía circulada/comercializada por cada entidad. La OCSUM opera desde 2008 sobre la base de autorización administrativa y está sujeta a la supervisión de la CNE. Asimismo, proporciona información a los consumidores sobre los principales aspectos del cambio de suministrador.

Un segundo tipo de medidas importantes concierne la publicidad sobre comercializadores y ofertas comerciales. La regulación vigente dispone que la CNE publique el listado de empresas comercializadoras en su página web y las empresas

distribuidoras también tienen que facilitar dicho listado cada vez que sean requeridas por un consumidor.

Además, se asigna a la CNE la responsabilidad de poner en marcha de un sistema de comparación de precios de suministro, accesible vía internet por parte de todos los consumidores, sobre la base de las ofertas que las comercializadoras tendrán la obligación de comunicar a la CNE. Esta medida se encuentra actualmente en fase de desarrollo, estando prevista su presentación en los próximos meses.

Finalmente, cabe mencionar una medida de promoción de la competencia orientada a limitar posibles comportamientos abusivos de los comercializadores de último recurso: si un consumidor acogido a la TUR y suministrado por un CUR opta por cambiar de comercializador, ningún comercializador del mismo grupo empresarial del CUR podrá realizar contraofertas hasta que transcurra un año, y tampoco podrá contratar el suministro con dicho consumidor en el plazo de un año una vez realizado el cambio.

En definitiva, medidas de gran calado las que se están implementando en el caso español así como en el resto de Estados miembros de la Unión Europea.

Medidas que si bien puede pensarse que responden a situaciones de partida en los mercados energéticos muy distintas – y que por tanto no son directamente aplicables de forma similar por

parte de todos los países – sí que responden a cuestiones comunes a las que nos enfrentamos todos los reguladores en procesos de liberalización.

Y es precisamente aquí donde radica la importancia de este Curso de Regulación que nos va a reunir a lo largo de estos días.

No podemos perder de vista que, en estos primeros meses de vida de esta nueva etapa en el proceso de liberalización, en el caso español, la percepción generalizada por parte de los consumidores es que desde la regulación y las estructuras institucionales responsables de su protección no se ha prestado la debida atención a sus intereses.

Una percepción que puede ser explicada en parte al analizar las insuficiencias o carencias de los aspectos que sustentan la protección del consumidor de energía, que se han caracterizado por una formación insuficiente y poco sistemática de los usuarios del sistema, la escasa influencia de la representación de los consumidores en el debate y el proceso regulatorio, así como por el difícil acceso a un sistema de reclamaciones poco ágil.

A todo ello se suma una enorme falta de información y de transparencia en un mercado como el energético que, ya de por sí, siempre se ha caracterizado y se caracteriza por su enorme complejidad.

Ante esta situación, la respuesta más habitual por parte de los consumidores ha sido la incomprensión ante una situación que les afecta directamente, y únicamente en momentos no muy lejanos en el tiempo, ante cambios regulatorios que afectaban a determinados tipos de tarifas eléctricas y la elevación de los precios regulados, ha venido acompañada de una cierta movilización.

Negar esta realidad es intentar engañarnos.

Ejercicio poco fructífero si lo que realmente queremos es que todo este proceso culmine de forma satisfactoria y para ello es necesario trabajar de forma conjunta para intentar encontrar las soluciones que nos permitan dar respuesta a las necesidades de los consumidores de productos energéticos.

Y todo ello porque nos encontramos en un momento clave en el proceso de liberalización de nuestros mercados energéticos, quizá el más relevante en los últimos años, donde el papel protagonista lo asume el consumidor.

En palabras de la anterior Comisaria Europea de Consumo, Sra. Meglena Kuneva, *“en la actualidad hay más de 490 millones de consumidores en Europa y su gasto representa más de la mitad del producto interno bruto de la UE (PIB), razón por la cual los consumidores son esenciales para el crecimiento económico y la creación de empleo”*.

Si bien todos podemos compartir esta irrefutable evidencia, la realidad dista mucho de otorgar al consumidor, en el proceso de toma de decisiones, un peso acorde con su importancia para el crecimiento económico.

Problemática que por otra parte está perfectamente identificada por parte de la Comisión Europea tal como se desprende del *“2º Informe anual sobre el Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo de la UE”*, donde se examinan cinco indicadores de consumo esenciales (precios, reclamaciones, cambio de proveedor, satisfacción y seguridad) en más de 20 sectores de bienes y servicios, llegándose a la conclusión de que los consumidores experimentan la mayoría de sus problemas en tres tipos de servicios que realmente les importan: la energía, la banca y los transporte.

El mercado minorista energético se erige, por tanto, como uno de los mercados que presenta una mayor riesgo de no funcionar adecuadamente para los consumidores, habiéndose acordado por parte de la Comisión Europea que será objeto a lo largo del presente año de un examen detenido de las condiciones aplicadas a sus consumidores por parte de las empresas comercializadoras.

Sin lugar a dudas, una situación que requiere de soluciones encaminadas a que los procesos de liberalización vayan acompañados de la creación de estructuras paralelas de protección del consumidor, tendentes a procurarles una información comprensible, una capacitación necesaria y, en general, la protección

de sus intereses en un sentido amplio, especialmente para los sectores más vulnerables.

El fin último es evitar que en cualquiera de estos procesos de liberalización, basados en esquemas de competencia y ganancias de eficiencia tanto para los representantes de la oferta como para los de la demanda, pueda haber perdedores.

En esta misión, los organismos reguladores juegan un papel decisivo, bien asumiendo directamente la protección del consumidor como una función específica y diferenciada, bien tutelando una estructura similar y externalizada, introduciendo, en ambos casos, obligaciones para que los suministradores proporcionen una información completa y estandarizada sobre las ofertas de suministro y la prestación real del servicio.

Pero esta no es una tarea exclusiva del órgano regulador, siendo necesario que todos los agentes involucrados en facetas tan importantes para el correcto desempeño de un mercado como son la regulación, la supervisión de los mercados y atención de las necesidades del consumidor actuemos de forma coordinada en el marco de nuestras respectivas funciones.

Un arduo trabajo el que tenemos por delante sin el cual podemos estar seguros que el proceso de liberalización actual no conseguirá alcanzar las cotas de éxito que todos le deseamos.

Garantizar el acceso universal a una energía competitiva y de calidad sin duda condicionará el futuro de nuestras respectivas sociedades.

Es precisamente en este ámbito donde se circunscribe unas jornadas como las que hoy inauguramos y que estoy convencida de su conveniencia y oportunidad en un momento como el actual.

Este curso tiene por objeto analizar con detalle y debatir sobre la normativa y práctica de los reguladores en el ámbito del suministro de energía y los principios y acciones que deben ser considerados para disponer de un eficaz sistema de protección del consumidor, que con carácter general equilibre los intereses de estos y de la industria energética, y que con carácter más específico contemple los derechos de aquellos consumidores que estén en una situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por su nivel cultural, social o capacidad económica o simplemente que por la ubicación de los puntos de suministro presenten dificultades para el desarrollo de la infraestructura necesaria, y de este forma resulte una escasa incentivación de las empresas suministradoras para la prestación del servicio y requiera por tanto una especial atención del regulador o la administración energética.

Como habrán podido observar en el programa, el curso está preferentemente orientado al suministro de electricidad y de gas

canalizado, pero dada la estructura del consumo de energía que afecta a los sectores consumidores y a los ciudadanos en Latinoamérica, se abordará igualmente el suministro de gases licuados del petróleo y de carburantes para la locomoción.

De la mano de un cuerpo docente integrado por un total de 10 reguladores y expertos que desarrollan sus responsabilidades en la CREG de Colombia, la CNEE de Guatemala, la CRE de México y la CNE de España, conjuntamente con dos representantes de las Asociaciones de consumidores y de la empresas suministradora, estoy convencida de que el presente curso será del interés de todos ustedes.

Muchas gracias,

María Teresa Costa Campi